

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
« LA FISCALITÉ AFFECTÉE,
CONSTATS ENJEUX ET RÉFORMES »

Discours de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes
et président du Conseil des prélèvements obligatoires

Judi 4 juillet 2013

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à la présentation du 13ème rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, consacré à la fiscalité affectée.

Comme vous le savez, le CPO, que je préside, est un organisme indépendant composé de 18 membres -hauts fonctionnaires, universitaires et personnalités qualifiées représentant la société civile-. Auprès de vous, se trouvent M. Alain Pichon, président de chambre qui est mon suppléant, Mme Catherine Démier, secrétaire générale du CPO, M. Jean-François Juéry, inspecteur des finances, rapporteur général de ce rapport ainsi que MM. Ted Marx et Denis Gettliffe de la direction de la communication de la Cour. Ils m'aideront à répondre à vos questions.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a prévu que le Gouvernement rendrait au Parlement un rapport sur la fiscalité affectée à l'été 2013. Le Premier ministre a décidé de confier cette étude au Conseil, étude qui servira de référence au document que le Gouvernement remettra au Parlement. J'ai transmis ce rapport à Matignon hier soir.

1. De quoi parle-t-on lorsqu'on aborde la fiscalité affectée ?

Il s'agit d'un ensemble de prélèvements hétérogènes, mal connus, y compris de l'administration, difficiles à chiffrer, et qui dérogent à un principe ancien du droit budgétaire : **le principe de l'universalité budgétaire**.

Ce principe, qui prévoit que le rendement de l'impôt est affecté au budget général de l'État, est un principe essentiel ; juridiquement, il est le fondement de la démocratie car il permet au Parlement, c'est-à-dire aux citoyens, de décider de l'allocation et du contrôle des deniers publics ; économiquement, il permet de répartir la ressource fiscale efficacement, en évitant une rigidification de l'utilisation des ressources fiscales.

Face à la difficulté d'appréhender la fiscalité affectée, le CPO a donc cherché à lui donner une **définition** pour évaluer le phénomène et fonder ses propositions : c'est un prélèvement qui n'ouvre droit ni à une contrepartie équivalente, ni à des prestations sociales ; la taxe est affectée à une entité – une agence, un établissement public ...- et non au budget général de l'État ; elle finance une mission d'intérêt général ; il est juridiquement possible de la remplacer par une dotation budgétaire.

2. Pourquoi examiner la fiscalité affectée ?

Parce qu'elle représente désormais des **enjeux financiers très significatifs** : les 309 taxes recensées par le CPO (hors impôts sociaux et impôts affectés aux collectivités locales) représentaient ainsi, en 2011, 112 Md€, soit 5,2 % du PIB et 13 % des prélèvements obligatoires. Elle a augmenté de plus de 28 % entre 2007 et 2011, contre 7 % pour l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Il s'agit donc de prélèvements particulièrement dynamiques ; probablement utilisés comme vecteur « indolore » d'augmentation de la pression fiscale. Le CPO relève ainsi l'existence de « micro-taxes » : si celles-ci ne sont pas, individuellement, très significatives, elles finissent par l'être de manière agrégée. On dénombre ainsi 29 taxes d'un rendement inférieur à 0,5 M€ par an et 81 taxes d'un rendement inférieur à 5,5 M€.

3. Quand elle sort de son cadre d'exception, la fiscalité affectée peut alors présenter des inconvénients majeurs.

Tout d'abord, précisons bien que ce rapport ne constitue nullement une « stigmatisation » des taxes affectées dans leur principe, et n'a, encore moins, vocation à remettre en cause les diverses politiques publiques qu'elles financent.

Mais, quand elle est utilisée de manière trop élargie, la fiscalité affectée peut avoir des effets négatifs sur la gestion des organismes affectataires et sur les finances publiques. La raison en est simple : **il n'y a aucune raison pour que l'évolution du rendement d'une taxe et les besoins de l'organisme soient corrélés dans le temps**. C'est la raison pour laquelle on observe, en moyenne, une tendance des bénéficiaires de taxes à mener une **politique essentiellement pilotée par le niveau des recettes**.

À titre d'exemple, les dépenses des opérateurs financés par taxes affectées ont augmenté, entre 2007 et 2012, de + 4,5 % par an, contre + 2,4 % par an pour les opérateurs non financés par taxes affectées et + 1,2 % par an pour le budget de l'État. Les effectifs des opérateurs financés par taxes affectées augmentent plus vite que ceux de l'État (+ 10,4 entre 2007 et 2012 pour les premiers, -5,8 % pour l'État) ; les rémunérations et la masse salariale sont en croissance plus forte (entre 2008 et 2011, +17% pour les agences financées par taxes affectées contre + 9% pour l'État) ; leur fonds de roulement est particulièrement élevé.

S'y ajoute le constat que lorsqu'ils disposent de ressources « automatiques », ces organismes s'affranchissent facilement de la tutelle et du contrôle de l'État et surtout du Parlement.

A ce titre, certaines agences financées par taxes affectées sont utilisées pour conduire de périlleuses opérations de débudgétisation. Le cas de l'AFITF, l'Agence de financement des infrastructures de transport en France est à ce titre particulièrement emblématique. J'aurai l'occasion d'en parler plus en détail.

4. La fiscalité affectée a surtout constitué le moyen de s'affranchir des contraintes budgétaires

Face au foisonnement de taxes affectées, le CPO s'est interrogé sur les raisons qui pourraient expliquer ce phénomène.

Les justifications théoriques, qu'elles soient d'ordre économique ou relevant d'un souci de bonne gestion publique, sont parfois limitées. Ainsi, l'affectation d'une taxe à une entité ne renforce pas nécessairement le consentement à l'impôt et n'améliore pas l'efficacité de l'agence. Si l'on prend l'exemple d'une taxe affectée de type *pollueurs/payeurs*, il peut apparaître ainsi assez paradoxal d'affecter durablement une taxe à un établissement, comme l'ADEME, dont l'objectif est de financer des politiques publiques qui en feront diminuer le rendement.

En fait, la croissance de la fiscalité affectée s'explique principalement par des raisons budgétaires.

Les taxes étant des ressources, elles n'entraient pas, en effet, dans la norme de dépenses. Dès lors, l'État avait intérêt, pour respecter ses engagements budgétaires, à financer ses agences par des taxes plutôt que par des dotations budgétaires, qui sont prises en compte dans la norme.

Une telle situation a favorisé de nombreuses **opérations de débudgétisation**. J'ai déjà parlé à l'instant de l'AFITF, qui a contracté 21 Md€ d'engagements, sans qu'ils soient couverts par des recettes prévisionnelles au-delà de 2014. On peut également citer l'exemple de la **Caisse de garantie du logement locatif social** qui s'est vu transférer depuis 2009, par le biais de taxes affectées, une partie du financement de divers dispositifs autrefois financés par l'État. Son budget a crû de 35% en 5 ans, pour atteindre 287 M€.

5. L'encadrement budgétaire est-il satisfaisant aujourd'hui ?

Il faut remarquer un effort récent pour tenter d'encadrer la fiscalité affectée, par les techniques de plafonnement et d'écrêtement de certaines taxes et la prise en compte, dans la norme de dépenses, des taxes ainsi plafonnées. **Néanmoins, les taxes affectées restent insuffisamment encadrées.**

Ainsi, en 2012, l'écrêtement a rapporté 102 M€. En 2013, son élargissement prévoit un rendement de 151 M€, **ce qui représente – il faut bien le reconnaître - des montants faibles.**

6. Une rationalisation devient désormais indispensable

Le principe de l'universalité budgétaire doit être réaffirmé et servir de fondement à une réforme de la fiscalité affectée.

La rationalisation proposée par le CPO porte sur environ 200 taxes, représentant un volume financier de 28 Md€. Elle concerne : les agences de l'État (14,6 Md€, 138 taxes), les chambres consulaires (1,9 Md€, 6 taxes), les organismes techniques ou professionnels (1,4 Md€, 66 taxes), les dispositifs de solidarité nationale (10 Md€, 6 taxes dont la contribution au service public de l'électricité, le Fonds national d'aide au logement ou le Fonds national des solidarités actives).

La réaffirmation du principe d'universalité ne signifie cependant pas que toutes les taxes affectées doivent faire l'objet d'une rebudgétisation. Dans certains cas, la fiscalité affectée se justifie en effet :

- comme contrepartie de la production d'un service directement rendu par l'affectataire, sous la forme de droits ou de quasi-redevances ;
- comme financement d'actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles au sein d'un secteur d'activité dans le cadre d'un meilleur consentement à l'impôt. Dès lors, le remplacement de ces taxes par des contributions volontaires apparaîtrait adapté ;
- comme financement de fonds d'assurance ou d'indemnisation, constitués de réserves financières qui sont abondées par des cotisants.

Afin de prendre en compte la complexité d'une telle réforme, le rapport fait des propositions réalistes.

En premier lieu, il suggère d'utiliser plusieurs processus de rebudgétisation. La forme la plus simple de **rebudgétisation** consiste en une affectation au budget général du produit de la taxe et au versement d'une subvention ou d'une dotation budgétaire à l'ex-affectataire. Dans les cas où l'on souhaiterait politiquement ou techniquement aménager les modalités de rebudgétisation, cette dernière pourrait prendre une voie intermédiaire sous la forme d'une affectation interne au budget de l'État, par la création d'un compte d'affectation spéciale ou d'un compte de concours financiers.

En second lieu, le rapport propose deux étapes de rebudgétisation, en fonction des contraintes juridiques et techniques, ou de la **sensibilité particulière face à la perspective d'une rebudgétisation**. Pour ne citer qu'eux :

Le CNC est probablement l'affectataire qui soulève le plus de difficultés politiques et techniques ; les **agences de l'eau** bénéficient de 10 contributions pour un rendement total particulièrement important et dynamique (plus de 2 Md€ par an) ; les **chambres consulaires** ont des ressources, particulièrement dynamiques, qui ont augmenté de 18% depuis 2007.

Au total, le CPO propose :

- De rebudgétiser, à très court terme, 33 taxes, pour un montant de 2,2 Md€ et de plafonner, dans l'attente de la deuxième étape, toutes les taxes affectées, pour un enjeu financier de 5,9Md€.
- De rebudgétiser, à l'issue de la 2ème étape, 47 taxes (20 Md€).
- De maintenir affectées 135 taxes, pour un montant de 3,3 Md€.

6. Pourquoi réformer la fiscalité affectée maintenant ?

D'abord, comme je vous l'ai dit, pour lui conserver son statut d'exception, ce qui est d'autant plus nécessaire, dans le contexte budgétaire actuel. Une réforme rapide de la fiscalité affectée permettrait de :

- donner des leviers au Parlement et à l'État pour mieux contrôler la dépense publique. En effet, il est beaucoup plus facile de peser sur une dotation budgétaire que sur le rendement d'une taxe affectée ;
- faire bénéficier l'État de l'ensemble de la ressource fiscale, qui est devenue rare et chère. La rebudgétisation, qui permet à l'État de bénéficier directement de la dynamique de la ressource fiscale, est à ce titre un facteur de modération de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

En conclusion de cette présentation, je dirai que ce rapport traduit principalement 3 nécessités : une rationalisation budgétaire, un meilleur encadrement du financement des politiques publiques et la réaffirmation du rôle du Parlement.