

Rapport particulier n° 2

L'ampleur du recours aux taxes affectées

Mohammed Adnène TROJETTE
Auditeur à la Cour des comptes

Avec la collaboration de Mariella MORANDI

Mars 2013

Synthèse

Le recensement des taxes affectées est un exercice complexe. Cette complexité résulte notamment de plusieurs éléments :

- les taxes affectées ne sont définies ni juridiquement, ni administrativement ;
- l'éclatement de la gouvernance de ces taxes, notamment au regard de la pluralité des entités de recouvrement, empêche une maîtrise centralisée de l'information de l'information fiscale ;
- la consolidation menée par le ministère du budget pour l'élaboration des documents budgétaires repose quasi exclusivement sur une démarche déclarative des ministères de tutelle ou, dans certains cas, des affectataires ;
- indépendamment de ce processus, plusieurs services administratifs élaborent des documents de synthèse spécifiques à un ou plusieurs secteurs, selon des périmètres et des méthodes de comptabilisation propre.

Aussi, bien que l'information à destination du Parlement et du citoyen en matière de fiscalité affectée soit conforme à la législation en vigueur et qu'elle ait récemment progressé, la qualité de cette information ne permet pas une connaissance fine du phénomène d'affectation de taxes. Les données collectées ne sont pas toujours fiables ; elles manquent parfois de cohérence et d'homogénéité ; elles ne sont pas exhaustives. L'objectif de court terme, fixé par la loi organique, d'élaboration des documents budgétaires a pris le pas sur celui, essentiel, de maîtrise et de mise en perspective de l'information.

Pour disposer d'une vision globale et précise sur les taxes affectées, l'État pourrait professionnaliser la collecte et la consolidation des données, aujourd'hui encore très artisanale. La réalité complexe de la

fiscalité affectée – une taxe peut avoir plusieurs fondements juridiques et plusieurs affectataires ; une norme peut attribuer plusieurs taxes à plusieurs affectataires ; un affectataire peut être l'affectataire de plusieurs taxes de natures très différentes – ne peut être résumée dans un tableau annuel *ad hoc*. La capitalisation des données précédemment produites est nécessaire, par exemple à l'aide d'une base de données.

Le présent rapport dresse, à partir d'une consolidation de toutes les informations disponibles, un bilan du recours aux taxes affectées plus large que celui offert annuellement dans les documents budgétaires. Les données exploitées ont fait l'objet de plusieurs retraitements importants, afin d'envisager un périmètre cohérent et aussi exhaustif que possible des taxes affectées telles que définies par le premier rapport particulier présenté au Conseil des prélèvements obligatoires.

De ce travail, il ressort que :

- les 309 taxes affectées à des personnes morales autres que l'État ou affectées hors du budget général de l'État représentaient, en 2011, avec plus de 112 Md€ prélevés, une importante catégorie de prélèvements ;
- prises individuellement, plusieurs taxes présentent un montant relativement modeste ;
- certaines entités bénéficient d'un nombre élevé de taxes affectées ;
- les taxes affectées présentent une dynamique importante ;
- l'évolution prévisionnelle annuelle des taxes semble souvent mal appréhendée par les administrations, qui peinent à l'évaluer.

Sommaire

Introduction	5
---------------------------	----------

Première partie : Récemment renforcée, l'information du Parlement et du citoyen en matière de taxes affectées pourrait encore être améliorée dans le sens d'une plus grande fiabilité et exploitabilité des données.....	7
---	----------

I - Même si elle a fait l'objet de progrès récents, l'information en matière de taxes affectées n'est pas satisfaisante.....	8
---	----------

A - Les taxes affectées à « <i>certaines dépenses</i> » de l'État ne font pas l'objet d'un recensement synthétique.....	8
B - Les taxes affectées à des tiers à l'État sont recensées dans plusieurs documents dont la fiabilité et la cohérence sont parfois incertaines.....	9

II - Le manque de maîtrise de l'information résulte en grande partie d'une gouvernance éclatée.....	16
--	-----------

A - La procédure de consolidation et de suivi des données apparaît peu satisfaisante	16
B - La gouvernance en matière de fiscalité affectée apparaît très éclatée	17
C - La qualité des informations et des données pâtit grandement de cette gouvernance éclatée	18
D - La professionnalisation de la collecte et la consolidation des données sont nécessaires	23

Deuxième partie : L'examen des taxes affectées montre une croissance de leur nombre et des volumes financiers en jeu	25
---	-----------

I - Les informations disponibles ont été fiabilisées et complétées de manière à disposer d'une base de données pour les années 2007 à 2013	26
---	-----------

II - Les taxes affectées, souvent d'un montant modeste et à la croissance rapide, représentent autour de 5 % de PIB.....	27
---	-----------

A - Les 309 taxes affectées, qui représentaient plus de 112 Md€ en 2011, constituent une importante catégorie de prélèvements.....	27
B - Prises individuellement, elles apparaissent en revanche de taille modeste	30
C - Certaines entités bénéficient de l'affectation de nombreuses taxes....	31
D - Leur dynamique apparaît relativement importante, notamment par rapport aux prélèvements obligatoires	32
E - La dynamique des taxes affectées apparaît souvent mal appréhendée par les administrations, qui peinent à l'évaluer	37

Introduction

Le premier tome de l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2013 estime à 230,6 Md€ le produit des impôts affectés à des personnes morales autres que l'État en 2011, soit près de 12 % du produit intérieur brut (PIB). Ce document budgétaire mentionne par ailleurs que certains montants ne sont pas mentionnés « *si le produit de la taxe n'est pas connu ou ne peut être estimé* »¹. Outre la question de l'exhaustivité de l'information du Parlement et du citoyen, se pose donc celle de la fiabilité des données retracées.

Dans ce contexte, ce deuxième rapport particulier entend dresser un état des lieux des sources d'information concernant les taxes affectées, porter une appréciation sur ces sources d'information, avant d'analyser la base de données, constituée pour les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), consolidant et fiabilisant les informations existantes.

Pour le présent rapport, une taxe affectée s'entend au sens que lui a donné le premier rapport particulier *Contours juridiques et historiques de la notion de taxe affectée*². Elle vérifie les quatre critères suivants :

- elle est soit une imposition de toutes natures (ITN), c'est-à-dire un prélèvement obligatoire qui n'ouvre droit ni à une contrepartie équivalente ni à des prestations sociales, soit, de manière plus marginale, une contribution rendue obligatoire par un acte législatif ou réglementaire ;
- elle est affectée à une entité, dotée ou non de la personnalité morale, et non au budget général de l'État ;
- elle finance une mission d'intérêt général ;
- sa suppression ou son remplacement par une dotation budgétaire sont envisageables, notamment d'un point de vue constitutionnel (ce qui exclut du champ de l'analyse les ITN affectées à des collectivités locales, ainsi que les « impôts sociaux³ »).

Il est donc proposé de distinguer huit blocs de taxes affectées :

- les ITN affectées au sein du budget de l'État (budget annexe, compte d'affectation spéciale, compte de concours financier, etc.) ;

¹ *Évaluation des voies et moyens*, tome I, PLF 2013, page 135.

² *Contours juridiques et historiques de la notion de taxe affectée*, Maxime BOUTRON, rapport particulier au Conseil des prélèvements obligatoires (page 49).

³ Il s'agit de la contribution sociale généralisée (CSG), de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et du forfait social.

- les ITN affectées à des agences de l'État⁴, non nécessairement dotées de la personnalité morale ;
- les ITN affectées à des agences locales ;
- les ITN affectées à des organismes consulaires ;
- les prélèvements affectés aux organismes techniques et professionnels (notamment les centres techniques industriels - CTI, les comités professionnels de développement économique - CPDE, les ordres professionnels), non nécessairement dotés de la personnalité morale, qu'ils soient ou non des ITN (comme les contributions volontaires obligatoires) ;
- les ITN affectées aux caisses de sécurité sociale qui, pouvant être remplacées par des subventions budgétaires et n'ayant pas été spécifiquement créées pour constituer des ressources substantielles et pérennes de la sécurité sociale, ne sont pas des impôts sociaux⁵ ;
- les contributions rendues obligatoires par l'État et les prélèvements *sui generis*, comme le « 1 % logement », la taxe d'apprentissage, les prélèvements de formation professionnelle ;
- les prélèvements péréquateurs et les dispositifs de solidarité nationale, tels que la contribution au service public de l'électricité (CSPE), le fond national d'aide au logement (FNAL) ou le fond national des solidarités actives (FNSA).

⁴ L'inspection générale des finances les a définies, dans un rapport de mars 2012, comme les entités, dotées ou non de la personnalité morale, qui respectent les deux critères suivants : d'une part, elles exercent des missions de service public non marchand ; d'autre part, un faisceau d'indices indique qu'elles sont contrôlées par l'État. Ces « agences », qui sont pour l'essentiel constituées d'établissements publics administratifs, correspondent à ce que la doctrine juridique a pu qualifier de « *démembrement* » de l'État. Les organismes de la sphère consulaire n'en font pas partie.

⁵ La CSG, la CRDS et le forfait social sont donc exclus des analyses suivantes.

Première partie :

**Récemment renforcée, l'information du
Parlement et du citoyen en matière de
taxes affectées pourrait encore être
améliorée dans le sens d'une plus
grande fiabilité et exploitabilité des
données**

Faute d'une définition juridique ou administrative précise des taxes affectées, leur recensement s'avère complexe. Par ailleurs, l'exhaustivité et la fiabilité des données sont limitées, en raison d'un mode de collecte et d'un suivi administratif éparpillés.

I - Même si elle a fait l'objet de progrès récents, l'information en matière de taxes affectées n'est pas satisfaisante

L'inventaire précis et le suivi des taxes affectées ne sont pas aisés. Ces tâches sont rendues plus complexes encore par l'absence de définition juridique et administrative précise de cette notion⁶ et, par voie de conséquence, d'une liste exhaustive des prélèvements pour lesquels cette qualification pourrait être utilisée.

La définition adoptée dans le premier rapport particulier du CPO (voir *supra*) permet toutefois de procéder à un premier recensement des sources d'informations disponibles. Celles-ci apparaissent nombreuses et pas toujours cohérentes entre elles.

A - Les taxes affectées à « certaines dépenses » de l'État ne font pas l'objet d'un recensement synthétique

L'ordonnance organique de 1959⁷ a prévu, par dérogation au principe de l'unité budgétaire⁸, que « *certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe* » (article 18).

La loi organique⁹ relative aux lois de finances (LOLF) confirme cette dérogation pour les budgets annexes et les « *comptes spéciaux du Trésor* », devenus entretemps « *comptes spéciaux* » (article 16).

Certaines taxes affectées transitent par des comptes spéciaux. C'est notamment le cas de la contribution à l'audiovisuel public, à travers le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

De même, certains comptes d'affectation spéciale (CAS) retracent « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* » (article 19). Certaines de ces recettes particulières sont de nature fiscale et constituent des taxes affectées¹⁰.

Les ressources concernées sont mentionnées en loi de finances (notamment à au tableau de l'état A concernant les comptes d'affectation

⁶ Cf. *Contours juridiques et historiques de la notion de taxe affectée*, (page 27 et suivantes).

⁷ Ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

⁸ Le droit budgétaire français impose que l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, que toutes les recettes et toutes les dépenses soient imputées à un compte unique, intitulé « *budget général* ». Ce principe, dit de l'unité budgétaire, garantit une vision globale de la représentation nationale sur l'équilibre budgétaire, grâce à sa connaissance de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État, et donne ainsi tout son sens au consentement à l'impôt et au principe de l'autorisation budgétaire.

⁹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹⁰ Cf. *Contours juridiques et historiques de la notion de taxe affectée* (page 40).

spéciale), parmi l'ensemble des recettes versées aux comptes spéciaux. Mais elles ne font pas l'objet d'une présentation de synthèse distinguant, notamment, leur nature juridique.

Les prévisions et les exécutions de recettes correspondantes sont respectivement récapitulées dans les projets annuels de performances (PAP) et rapports annuels de performances (RAP) des comptes spéciaux concernés.

Tableau n° 1 : Exemples de taxes affectées à des comptes d'affectation spéciale

Désignation des recettes
CAS Aides à l'acquisition de véhicules propres
Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules
CAS Développement agricole et rural
Taxe sur le chiffre d'affaire des exploitations agricoles
CAS Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage
Fraction du quota de la taxe d'apprentissage
Contribution supplémentaire à l'apprentissage
CAS Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs
Contribution de solidarité territoriale (CST)
Fraction de la taxe d'aménagement du territoire
Taxe sur les résultats des activités ferroviaires

Source : Extraits de la loi de finances pour 2013.

B - Les taxes affectées à des tiers à l'État sont recensées dans plusieurs documents dont la fiabilité et la cohérence sont parfois incertaines

L'ordonnance organique de 1959 disposait que « la première partie [de la loi de finances] autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics » (article 31) mais elle ne prévoit, à l'égard de ces impôts, aucune information particulière du Parlement ou du citoyen.

La LOLF autorise explicitement l'affectation directe d'impositions de toute nature à un tiers, « à raison des missions de service public confiées à lui » (article 2). Elle précise que, « dans la première partie, la loi de finances :/ 1° autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État » (article 34) et qu'une telle affectation, « totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances » (article 36).

Pour autant, le recensement n'apparaît pas, en première analyse, satisfaisant :

- plusieurs documents administratifs retracent les recettes fiscales affectées et les regroupent sous ce vocable ; l'information disponible est donc relativement éclatée (voir *infra*) ;

- de nombreuses taxes ont été affectées sous l’empire de l’ordonnance organique de 1959, voire antérieurement¹¹. Aussi, le simple récapitulatif des affectations survenues en lois de finances depuis la promulgation de la LOLF ne suffit pas pour établir la liste des taxes affectées.

1 - L'évaluation des « voies et moyens »

Pour la bonne information du Parlement et du citoyen, à compter de 1986, conformément aux dispositions de la loi de finances pour 1986¹² (II de l'article 1^{er}), « *le produit, pour la dernière année connue, de chacun des impôts autres que les taxes parafiscales [...] affectées aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir fait l'objet d'une évaluation dans l'annexe des voies et moyens du projet de loi de finances de l'année. / Ce document présente également les conditions d'utilisation de chacun de ces produits* ». La loi de finances rectificative du 13 juillet 2000¹³ complète cette prescription, le produit de ces impôts devant faire l'objet d'une évaluation pour la dernière année connue mais aussi pour l'année en cours et à venir.

Cette information spécifique du Parlement et du citoyen est consacrée par la LOLF, laquelle dispose que, à partir du projet de loi de finances (PLF) pour 2006, le Gouvernement communique « *une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* » (1^o de l'article 51). Cette annexe constitue la première des annexes exigées par la loi organique.

Dans la pratique, depuis le PLF pour 2006, c'est la partie VII du premier tome (« *évaluation des recettes* ») de l'évaluation des voies et moyens annexée au PLF qui retrace les taxes affectées. Élaborée par la direction du budget, elle a, ces dernières années, connu des progrès constants, tant dans son contenu que dans sa présentation. Par exemple, le mécanisme de plafonnement fait l'objet, depuis 2013, d'une présentation commentée. Le document budgétaire communiqué au Parlement répond ainsi aux exigences de la loi organique, limitées à la production d'une liste annuelle de taxes affectées, tout en apportant des éléments qualitatifs de meilleure compréhension du phénomène d'affectation.

¹¹ Cf. *Contours juridiques et historiques de la notion de taxe affectée* (pages 4 et suivantes).

¹² Loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 de finances pour 1986.

¹³ III de l'article 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000.

Tableau n° 2 : Principales évolutions des « voies et moyens »

PLF	Évolutions
1987	Première annexe évaluant le produit des taxes affectées
[...]	
2000	Présentation d'une estimation pour 1999 <u>Ventilation des recettes par secteur</u> : social ; organismes consulaires ; versements au titre de la taxe d'apprentissage ; équipement et logement ; transports ; divers
2001	Prévision pour 2000 et 2001, lorsqu'elle est disponible (pas de présentation des recettes attendues en 2001 dans le secteur social, dans l'attente des données définitives du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, diffusées dans le « <i>jaune</i> » relatif au bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale)
2002	Secteurs supplémentaires : <u>formation professionnelle</u> ; <u>industrie, commerce et artisanat</u>
2003	Première présentation des taxes affectées aux <u>collectivités locales</u> (autres que celles dont le produit est déjà évalué dans le compte d'avances aux collectivités locales), par anticipation aux prescriptions de la loi organique
2006	Première annexe à un PLF sous le régime de la LOLF
2008	Secteurs supplémentaires : <u>protection de l'environnement</u> ; <u>culturel</u>
2010	Secteurs supplémentaires : formation professionnelle et <u>emploi</u>
2012	Secteurs supplémentaires : équipement, logement et transports et <u>urbanisme</u> Précision sur la <u>mission</u> et le <u>programme</u> principal de rattachement des opérateurs de l'État bénéficiant d'une taxe affectée
2013	<u>Ventilation des recettes par type d'affectataire</u> : les organismes d'administration centrale (en distinguant les opérateurs de l'État des autres organismes) ; les organismes de protection sociale ; les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements, regroupés par nature d'affectataire ou par secteur particulier d'affectation ; les autres affectataires, regroupés par secteur thématique Première présentation détaillée des mesures de plafonnement

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

À partir de 2011, l'attention du lecteur de ce document budgétaire est attirée sur les limites de la présentation sectorielle, notamment pour les taxes affectées à plusieurs secteurs simultanément.

L'évaluation des voies et moyens reste cependant contrainte par une lecture littérale des prescriptions de la loi organique. Ainsi, la présentation des taxes affectées dans les voies et moyens peut apparaître descriptive et statique, ce qui en limite fortement la portée, et ne procède pas à une analyse fine du phénomène d'affectation de taxes.

Ainsi, ne sont pas toujours présentés :

- la notion de taxe affectée et les critères de recensement ;
- les règles en matière de fiscalité affectée ;

- les principales évolutions du périmètre de recensement des taxes affectées (créations, suppressions, modification de l'affectation) et, par conséquent, une présentation pluriannuelle à périmètre constant ;
- les caractéristiques des taxes (type d'assiette, secteur assujetti, etc.) ;
- les montants affectés par bénéficiaire (le document est centré sur le produit par taxe et non par affectataire) ;
- les éventuels phénomènes de « *sous-affectation* » (cf. encadré suivant), c'est-à-dire les mécanismes budgétaires qui consistent à affecter une recette à un organisme qui en reverse tout (cas des entités non dotées d'une personne morale, par exemple) ou partie (par exemple le versement au Centre national de la propriété forestière d'une fraction de taxes affectées aux organismes consulaires) ;
- des analyses synthétiques réalisées avec une profondeur historique suffisante et un périmètre stabilisé, permettant d'apprécier l'ampleur des affectations de taxes.

Le phénomène de « *sous-affectation* »

Le cas a été évoqué, dans le premier rapport particulier, d'entité ne disposant pas de la personnalité morale mais qui sont néanmoins destinataires de taxes affectées : « *la pratique consiste, dans ces cas, à adosser l'entité non dotée de la personnalité morale à un établissement public pour pouvoir affecter directement une recette à une dépense* »¹⁴, par exemple la Caisse des dépôts et consignations ou la Banque de France.

De manière analogue, se pose la question de la « *transparence* » de l'organisme affectataire, lorsque ses marges de manœuvre, notamment son pouvoir de décision, relèvent d'autres personnes morales (exemple de l'agence de financement des infrastructures de transport de France).

Enfin, la multiplication est observée de comptes spéciaux de l'État dont le rôle semble exclusivement d'accueillir des ressources ayant vocation à être affectées à des tiers à l'État.

Ces phénomènes sont de nature à compliquer encore la tâche de recensement des taxes affectées, ainsi que l'exhaustivité et la précision de ce recensement.

2 - Les autres documents annexés au projet de loi de finances

a) Le « jaune » relatif aux opérateurs

L'article 51 de la loi organique a été complété pour que les PAP et les RAP de chaque mission comportent, dès le PLF pour 2006, « *une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public [...] et la justification des variations par rapport à la situation existante* »¹⁵.

Depuis le projet de loi de finances pour 2007, conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, le PLF de l'année est accompagné d'un « *rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés* ». Cette

¹⁴ Cf. *Contours juridiques et historiques de la notion de taxe affectée* (pages 38 et suivantes).

¹⁵ 5° f) de l'article 51, introduit par l'article 4 de la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005.

disposition a été introduite dans le projet de loi de règlement par voie d'amendement, afin que le Parlement soit « *mieux informé s'agissant des opérateurs de l'État [qui], de plus en plus nombreux, jouent un rôle essentiel dans la conduite de nombreuses politiques publiques* » alors qu'il « *n'existe aucun document récapitulant l'ensemble des opérateurs publics financés par le budget de l'État* »¹⁶.

L'annexe correspondante est connue sous l'intitulé de « *jaune* » relatif aux opérateurs. Celle-ci comporte, depuis 2011, un tableau de synthèse retraçant, à partir des informations du « *voies et moyens* », les montants prévisionnels et exécutés des principales taxes affectées aux opérateurs de l'État ; seulement 32 taxes étaient ainsi recensées en 2012.

Au-delà de ces éléments de synthèse, cette annexe budgétaire présente aussi, pour certains opérateurs, des informations comptables. Or, ces informations, qui apparaissent dans les dernières parties du « *jaune* », font parfois apparaître des écarts significatifs avec les éléments de synthèse précités (cf. tableau ci-dessous), sans que ceux-ci ne soient expliqués ou même relevés.

Tableau n° 3 : Quelques écarts de montants de taxes affectées en exécution pour l'année 2010 au sein du « *jaune* » opérateurs 2012

	Montant de taxe affectée apparaissant en exécuté dans la partie de synthèse (M€)	Montant de taxe affectée apparaissant dans les éléments comptables (comptes financiers, M€)	Écart (M€)	Écart (%)
AFITF	549	852	- 303	-36 %
France Agri Mer	116	33	83	252 %
OFII	129	92	37	40 %
ANTS	164	181	- 17	-9 %
ONCFS	70	77	- 7	-9 %
Fonds de solidarité	1 478	0,1	1 477,9	NS
ONEMA	123	0	123	-
INPI	170	195	- 25	-13 %

Source : « *Jaune* » opérateurs 2012.

b) Le rapport sur les prélèvements obligatoires et leurs évolutions

L'article 52 de la LOLF dispose que, « *en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution. / Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement* ».

Ce rapport récapitule la répartition des prélèvements obligatoires par catégorie d'administrations publiques bénéficiaires. Il retrace également la liste des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires, au sens de l'institut national de la statistique et des études

¹⁶ Amendement n° 2 (2^e rect.) présenté le 19 juin 2006 par les quatre membres de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF, c'est-à-dire MM. Bouvard, Migaud, de Courson et Brard.

économiques (INSEE), et les recettes enregistrées dans la comptabilité nationale.

3 - Les documents retraçant les comptes de la sécurité sociale

a) *Le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale*

Placée sous la présidence du ministre chargé de la sécurité sociale et dotée d'un secrétaire général permanent nommé par le premier président de la Cour des comptes, la commission des comptes de la sécurité sociale, instituée par l'article L. 114-1 du code de la sécurité sociale¹⁷, est chargée d'analyser les comptes des régimes de sécurité sociale. Chaque année, deux rapports sont préparés pour la commission, avant d'être présentés au Parlement dans le cadre des débats budgétaires¹⁸ :

- le rapport de l'automne (septembre ou octobre) établit les comptes prévisionnels de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir, sur le fondement des hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement et avant prise en considération des dispositions de la loi de financement pour l'année à venir ;
- le rapport de l'été (juin ou juillet) présente les résultats de l'année précédente et une mise à jour des comptes prévisionnels de l'année en cours.

Ces rapports comportent des développements nombreux sur les recettes fiscales affectées à la sécurité sociale, que ce soit d'un point de vue qualitatif (rappel des mesures nouvelles, notamment) ou quantitatif (poids de la fiscalité affectée dans l'ensemble des ressources de la sécurité sociale).

b) *L'annexe 6 au PLFSS*

La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)¹⁹ a prévu que, chaque année, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de l'année, comme le PLF, serait accompagné de plusieurs annexes.

Le III-6° de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit qu'est joint au PLFSS de l'année une annexe « *détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'État et des autres collectivités publiques, ainsi que l'effet de ces mesures sur les recettes, les dépenses et les tableaux d'équilibre de l'année des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, et présentant les mesures destinées à assurer la neutralité des opérations pour compte de tiers effectuées par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement pour la trésorerie desdits régimes et organismes* ».

Outre la prévision de produits de chaque taxe affectée à la sécurité sociale pour l'année à venir, cette annexe retrace l'évolution de la répartition des impositions affectées aux différents bénéficiaires, en distinguant celles collectées par des organismes de sécurité sociale et celles collectées par les services de l'État ou ses opérateurs.

¹⁷ Issu de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

¹⁸ Conformément à l'article L. 111-3 du code de la sécurité sociale.

¹⁹ Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Contrairement au rapport particulier précité, l'annexe 6 au PLFSS ne distingue pas, parmi les ITN, celles ayant été attribuées dès leur origine aux organismes de sécurité sociale de celles ayant été affectées postérieurement à leur création.

4 - La comptabilité des affectataires

Le versement d'une taxe à une entité se traduit, en comptabilité, par des écritures qui doivent normalement pouvoir être retracées. Dans la pratique, cependant, l'exploitation des données comptables est complexe. En effet, l'information n'est pas toujours disponible, soit qu'aucune extraction de synthèse ne soit possible pour une catégorie de bénéficiaires (c'est notamment les cas des entités privées, sans tutelle de l'État), soit que l'information ne soit pas directement exploitable.

À ce titre, le cas des agences de l'État peut être mis en avant pour illustrer les difficultés d'exploitation des données comptables :

- les données ne sont disponibles qu'à condition qu'un comptable public tienne la comptabilité de l'agence ; ce n'est pas toujours le cas (par exemple, Pôle emploi n'a plus de comptable public, alors que l'Agence nationale pour l'emploi – ANPE – en avait un) ;
- dans le cas où un comptable public est présent, le système d'information de la direction générale des finances publiques (DGFIP) permet des extractions sous réserve que le comptable public saisisse, en fin d'exercice, des données du bilan et du compte de résultat de l'établissement ; cependant, chaque année, plus de 20 % des comptables publics ne renseignent pas ces informations²⁰ ;
- enfin, faute de compte dédié pour l'enregistrement des taxes affectées, les écritures comptables ne sont pas enregistrées de manière harmonisée entre agences.

Au total, les montants de taxes affectées ne sont pas directement traçables dans les comptabilités des entités bénéficiaires.

5 - Les documents retraçant les comptes des collectivités territoriales

Les ITN affectées aux collectivités territoriales ont été considérées, dans le premier rapport particulier, comme n'entrant pas dans le champ des travaux du conseil des prélèvements obligatoires. Toutefois, à titre d'information, il est indiqué que l'observatoire des finances locales, qui est une formation spécialisée du comité des finances locales (CFL)²¹, publie chaque année un rapport sur l'état des lieux des finances des collectivités locales. Son annexe 8 est consacrée à la fiscalité locale, sans exclure la fiscalité affectée au secteur local. Elle rappelle les principales évolutions de cette fiscalité et présente les montants des recettes telles que retracées par les comptes administratifs des administrations publiques locales.

²⁰ Source : *L'État et ses agences*, rapport de l'IGF n° 2011-M-044-01, mars 2012.

²¹ Article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales.

II - Le manque de maîtrise de l'information résulte en grande partie d'une gouvernance éclatée

A - La procédure de consolidation et de suivi des données apparaît peu satisfaisante

1 - La procédure théoriquement suivie

Depuis l'exercice 2012, dans la perspective du débat budgétaire de l'automne et dans le cadre des travaux préparatoires au PLF pour l'année à venir, le ministre chargé du budget lance, chaque année, une campagne de recensement et de prévision des taxes affectées par voie de circulaire annuelle.

Cette circulaire, adressée aux membres du Gouvernement et à l'attention des directeurs des affaires financières des ministères apporte les précisions utiles à cette campagne. Elle comporte plusieurs annexes, dont un tableau des taxes recensées dans l'évaluation des voies et moyens jointe au précédent projet de loi de finances, vierge de toute donnée quantitative.

Les responsables administratifs et financiers sont ensuite chargés :

- de vérifier et amender, si nécessaire, la liste des impositions transmise, de manière à en garantir l'exhaustivité, les fondements juridiques et la liste des affectataires ;
- de mentionner les données d'exécution pour le dernier exercice clos, en précisant la source – elle n'est pas mentionnée dans le document budgétaire –, et celles de prévision pour l'année en cours (révisée par rapport à celle transmise l'année précédente) et l'année à venir.

Pour le recensement établi pour le PLF 2013, la circulaire du 4 juillet 2012²² précise, en outre, que les données quantitatives s'entendent hors plafonnement et qu'elles doivent être accompagnées d'éléments d'explication qualitatifs (« *les sous-jacents de prévision retenus* »)²³.

En 2012, la circulaire fixait au 20 juillet la date limite de transmission des informations, par courrier électronique au ministère du budget²⁴.

2 - La pratique

Dans la pratique, l'envoi de la circulaire est complété par l'envoi de l'annexe à un ensemble de correspondants habituels du ministère du budget, notamment dans les ministères qui assurent la tutelle de nombreux affectataires. Selon les ministères, les informations recueillies sont soit centralisées par la direction des affaires financières, soit directement envoyées par les services au ministère du budget.

²² Circulaire NOR BUDB1227882C.

²³ Cette même circulaire organise la campagne de recensement des nouvelles dispositions (modifications des règles d'assiette, de taux et de modalités de recouvrement) apparues depuis le précédent projet de loi de finances, en application des dispositions de l'article 12 de la loi n° 2008-759 du 1^{er} août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007. Ce recensement constitue la partie VIII du premier tome de l'évaluation des voies et moyens.

²⁴ Pour l'année précédente, la circulaire NOR BCRB1116777C du 22 juin 2011 fixait cette date limite de réponse au 11 juillet 2011.

En outre, le calendrier d'élaboration des voies et moyens ne coïncide pas nécessairement avec celui de la production des informations quantitatives. C'est singulièrement le cas pour les comptes sociaux et pour ceux des collectivités territoriales, dont les données ne parviennent au ministère du budget qu'au début de l'automne.

En tout état de cause, la direction du budget procède à plusieurs vérifications avant de finaliser le document budgétaire :

- les données reçues sont soumises aux différents bureaux sectoriels de la direction, qui peuvent disposer de documents budgétaires concernant les affectataires ;
- la DGFIP est mobilisée pour établir une estimation des montants qu'elle a recouverts ;
- les ministères sont saisis, au cas par cas, de demandes de précisions lorsque le produit d'une taxe connaît une variation sensible d'une année sur l'autre et que la justification n'en a pas été apportée ;
- les affectataires sont relancés, lorsque les données sont manquantes ou présentent des incohérences manifestes.

Ces vérifications sont en particulier nécessaires lorsque les réponses adressées au ministère du budget ne précisent pas si le montant communiqué correspond au produit net des frais de recouvrement éventuellement perçus (notamment par la DGFIP) ou des frais de gestion (cas des affectataires ne disposant pas de la personnalité morale).

B - La gouvernance en matière de fiscalité affectée apparaît très éclatée

La DGFIP ne dispose pas d'un monopole du pouvoir de recouvrement des taxes affectées hors du budget général de l'État ou à des organismes tiers. Par exemple, les redevables de la taxe sur les services de télévision (TST) remplissent une déclaration conforme au modèle agréé par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), la lui transmettent par voie électronique et, selon les dispositions de l'article L. 115-10 du code du cinéma et de l'image animée, « acquittent la taxe auprès de l'agent comptable » de l'établissement.

Tableau n° 4 : Exemples d'entités de recouvrement des taxes

Centre national du cinéma et de l'image animée
Comités techniques industriels
Direction générale de l'aviation civile
Direction générale des douanes et des droits indirects
Direction générale des finances publiques
Ministère de l'intérieur (préfectures)
Organismes paritaires collecteurs agréés
Services de l'État chargés des mines
Union de recouvrement de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)
Caisses générales de sécurité sociale (CGSS)

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Aussi, les autorités de tutelles et les ministères saisis dans le cadre de l'élaboration des voies et moyens ne sont pas toujours en mesure d'adresser de réponse, faute de disposer des données. En effet, lorsque l'affectataire procède lui-même au recouvrement, il détient, seul, les informations concernant le montant de l'assiette, du produit recouvré

voire, dans certains cas, celui des redressements prononcés après contrôle.

Dans un cadre budgétaire contraint, la maîtrise de ces informations devient un enjeu majeur pour les affectataires, dont l'intérêt bien compris est de pérenniser ses ressources, puisqu'elles constituent un élément important lors des négociations avec le ministère du budget :

- un affectataire pourrait trouver son intérêt dans la sous-estimation du produit, afin de sécuriser l'enveloppe qui lui est allouée par voie de subvention pour charges de service public ;
- un affectataire dont les ressources sont soumises au plafonnement institué dans la loi de finances pour 2012 aurait, au contraire, intérêt à surestimer le produit servant de référence à l'écrêtement, afin que celui-ci ne se réalise pas ou qu'il se réalise *a minima*.

Cette situation engendre une asymétrie de l'information, entre l'entité affectataire et l'administration centrale, préjudiciable à la bonne gouvernance des prélèvements affectés.

Par ailleurs, la connaissance des données concernant une taxe affectée peut constituer un enjeu pour les administrations de tutelle ou chargée d'une catégorie d'affectataires, du fait des relations entretenues par l'État avec ses partenaires, voire des relations entre services de l'État. Par exemple, la direction de la sécurité sociale (DSS) considère que l'expression « *impositions et taxes affectées à la sécurité sociale* », utilisée depuis la rénovation de la comptabilité de la sécurité sociale (milieu des années 90) donc antérieure aux rapports de certification de la Cour des comptes, n'est pas dénuée d'ambiguïté. Selon la DSS, même si elle figure dans le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS), elle porterait à croire que la sécurité sociale ne disposerait pas de ressources fiscales propres.

C - La qualité des informations et des données pâtit grandement de cette gouvernance éclatée

Le processus annuel d'élaboration des voies et moyens est la seule opération de centralisation des informations portant sur les prélèvements affectés. Il s'appuie sur un ensemble de tableaux transmis au ministère du budget dans des formats très hétérogènes, le modèle adressé par voie de circulaire n'étant pas toujours repris dans la réponse.

Le recueil et le retraitement manuel des données transmises par les ministères et les affectataires confortent l'idée que la conception des voies et moyens se fait de manière artisanale, avec des moyens extrêmement limités. Le principal objectif, par ailleurs atteint, ce qui est à mettre au crédit du ministère du budget, est en effet la production d'un document répondant formellement aux exigences de la loi organique, dans les délais prescrits par les textes. Sur le fond, le document ne paraît pourtant pas offrir les garanties suffisantes pour une vision globale du phénomène d'affectation de taxes ; il ne constitue pas, à proprement parler, un instrument de pilotage de la fiscalité affectée.

À cet égard, l'absence de système d'informations dédié à la centralisation des données²⁵ pose de nombreux problèmes, qui concourent

²⁵ Farandole, l'application de saisie budgétaire commune au ministère du budget et aux ministères dépensiers permet, entre autres, la production des documents budgétaires tels que les projets et rapports annuels de performances. Elle ne dispose pas de module dédié à l'élaboration de la partie VII du tome I des voies et moyens.

à une information incomplète et peu fiable de la représentation nationale et des citoyens.

1 - Les données des voies et moyens ne sont pas homogènes

Les voies et moyens sont évalués à partir de données hétérogènes.

La principale difficulté réside dans le fait que, selon la source des données comptables, celles-ci peuvent relever d'une comptabilisation des encaissements – c'est notamment le cas des taxes recouvrées par la DGFIP ou les douanes – ou d'une comptabilisation des droits constatés – par exemple lorsque les URSSAF détiennent le pouvoir de recouvrement.

Cette différence de présentation peut être comparée à celle qui a amené la Cour des comptes, dans le cadre de la certification des comptes de la sécurité sociale, à émettre des réserves sur la manière dont ont été notifiées les recettes fiscales que l'État recouvre pour le compte de la sécurité sociale.

La comptabilisation des taxes recouvrées par l'État et affectées à la sécurité sociale

Les modalités de notification par les administrations fiscale (DGFIP) et douanière (DGDDI) des impôts et taxes dont elles assurent le recouvrement (44,9 Md€ en 2011) ne permettent pas à l'ACOSS d'assurer leur comptabilisation conformément au principe législatif de tenue de la comptabilité des organismes de sécurité sociale en droits constatés.

En 2011, les administrations précitées ont produit à l'appui des notifications à l'ACOSS des indications relatives aux périodes de rattachement comptable des versements concernés. Les versements de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sectorielle font cependant encore exception à ce progrès, dans la mesure où les périodes indiquées dans les notifications continuent à correspondre aux mois de saisie des déclarations et non aux mois de rattachement comptable.

Ces mêmes administrations notifient à l'ACOSS des montants nets de frais d'assiette et de recouvrement et de frais pour dégrèvements et admissions en non-valeur. De ce fait, l'ACOSS comptabilise des produits d'impôts et de taxes affectés nets de charges, en contradiction avec le principe général de non-compensation des produits et charges. Pour 2011, les produits et charges de l'ACOSS et de ses attributaires s'en trouvent minorés pour un montant estimé par la Cour à 218 M€ au total.

Ces administrations ne notifient pas à l'ACOSS la totalité de ses droits : les créances sur les redevables (restes à recouvrer correspondant aux déclarations ou aux redressements non réglés à la clôture de l'exercice)²⁶ ne lui sont en effet pas signifiées, ce qui conduit à minorer indûment le montant des créances comptabilisées au bilan de l'ACOSS. Selon les informations disponibles dans les systèmes d'information des administrations fiscale et douanière, le montant brut des restes à recouvrer relatifs à des impôts et taxes affectées centralisés par l'ACOSS s'élève à 285 M€ au 31 décembre 2011. Ces créances auraient vocation à être dépréciées à hauteur d'environ 40 %, ce qui porterait à 170 M€ le montant net des créances non comptabilisées par l'ACOSS.

²⁶ Cette observation ne s'applique pas à la TVA sectorielle (alcools, tabacs, médicaments et, à compter de 2011, divers secteurs d'activité en lien avec la sphère sociale), pour laquelle l'État doit le montant brut de la TVA déclarée.

Les administrations fiscale et douanière ne notifient pas non plus à l'ACOSS les passifs correspondant aux restitutions certaines ou probables d'impôts en faveur des redevables (charges à payer ou provisions pour risques et charges au titre d'un excès de versement des redevables ou de contestations de redressements qu'ils ont réglés)²⁷, alors même qu'ils constituent des obligations pour l'ACOSS. La portée de cette omission n'a pu être déterminée, mais pourrait être non négligeable s'agissant de la contribution sociale sur les bénéficiaires, qui est assise sur l'impôt sur les sociétés.

Source : Certification des comptes du régime général de sécurité sociale, rapport de la Cour des comptes (pages 58 et 59), juin 2012.

Les voies et moyens ne mentionnent aucune réserve méthodologique quant à l'hétérogénéité des données retracées. Leur évaluation ne précise pas davantage le mode de comptabilisation retenu pour chacune des taxes. Pourtant, le document budgétaire propose des agrégats, que ce soit au niveau des secteurs ou pour l'ensemble. L'interprétation des données agrégées ainsi recensées, à tout le moins, hasardeuse.

2 - Les données ne sont pas toujours cohérentes et fiables

Par ailleurs, les données transmises par les ministères et les affectataires ne coïncident pas toujours et varient parfois selon la source et le document de référence. Ces incohérences portent aussi bien sur les montants exécutés que sur les montants prévisionnels. Pour ces derniers, cela s'explique notamment par le fait que les données transmises ne mentionnent pas toujours de prévision. Celle-ci est, dès lors, réalisée par le ministère du budget, qui fait le choix de reprendre le montant de l'exécution ou d'appliquer un taux d'évolution. L'attention du lecteur n'est jamais attirée sur de telles précisions méthodologiques, pas plus dans les voies et moyens que dans les autres documents budgétaires.

Pourtant, ces divergences se traduisent par des incohérences ponctuelles dans les documents budgétaires.

Par exemple, pour l'année 2011, tandis que le « *jaune* » opérateur (page 259) mentionne, pour FranceAgriMer, un montant de 32 M€ de recettes affectées au compte financier voté, les voies et moyens (page 141) comportent 118 M€ de taxes. Les prévisions pour 2012 divergent aussi (108 M€ dans le « *jaune* », 120 M€ dans les voies et moyens). S'agissant toujours de FranceAgriMer, l'évaluation des voies et moyens lui attribue, pour 2010, 100 M€ de recettes au titre des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines convention d'assurance (articles 1635 *bis* A et 1635 *bis* AA du code général des impôts), au lieu de les comptabiliser pour le fonds national de garantie des risques agricoles et le fonds de calamités agricoles dans les départements d'outre-mer.

De même, en 2013, la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France est évaluée à 138 M€ par le *jaune* « *opérateurs* » (page 302) et les voies et moyens (page 145), mais à 175 M€ par le rapport sur les prélèvements obligatoires (page 61). D'autres divergences, plus anecdotiques, peuvent être citées. Ainsi, le rapport sur les prélèvements obligatoires fait état, pour 2011, d'un rendement de 11 659 M€ (page 60) pour la taxe sur les salaires quand les voies et moyens présentent un montant de 11 685 M€ (page 156) et le rapport sur les comptes de la

²⁷ Cette observation ne s'applique pas à la TVA sectorielle, ni à la taxe sur les salaires et aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (CSG et autres prélèvements).

sécurité sociale 11 675 M€ (page 55). Ce type d'écart n'est pas significatif, en soi, mais il est gênant en ce que les différents documents budgétaires portés à la connaissance du Parlement et du citoyen au nom de l'État ne précisent pas toujours la méthode d'estimation (périmètre, méthode, calendrier).

Enfin, une même taxe peut être désignée, dans les voies et moyens, par des noms différents, d'une année sur l'autre. Il peut s'agir de fautes d'orthographe, du recours à des acronymes ou à des abréviations. Cette incohérence interne rend impossible, sans fiabilisation préalable, tout traitement automatisé des données.

3 - Les données ne sont pas exhaustives

L'élaboration des voies et moyens repose sur un processus déclaratif. Année après année, le document budgétaire s'est enrichi pour retracer un nombre croissant de taxes affectées. En effet, dès lors que le ministère du budget a eu connaissance d'une taxe, celle-ci sera reprise dans les voies et moyens des années suivantes, sauf mention de son abrogation (et sous réserve des effets d'hystérèse liés aux redressements fiscaux des trois années suivants l'abrogation).

Tableau n° 5 : Évolution du recensement des voies et moyens

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de taxes	125	143	171	203	202	212	255	258
Entrées		18	35	33	12	20	57	20
Sorties		0	7	1	13	10	14	17

Source : Voies et moyens. Conseil des prélèvements obligatoires.

Néanmoins, le document n'est pas exhaustif, à plusieurs égards.

Premièrement, les voies et moyens ne reprennent pas un périmètre analogue à celui proposé par le premier rapport particulier et n'incluent, en particulier, pas les affectations internes à l'État. Si l'on ne peut naturellement pas reprocher au document budgétaire de ne pas recenser le périmètre proposé par le CPO, il doit toutefois être relevé que certaines affectations internes sont pourtant mentionnées dans le document. Celui annexé au projet de loi de finances pour 2012 précise, à cet égard, que « *par exception avec la convention de recensement indiquée plus haut [...], les produits affectés au nouveau compte spécial « Compte d'affectation spéciale pour le financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) » créé dans le cadre de la LFR pour 2011, sont mentionnés dans la présente partie du Voies et Moyens, pour faciliter la lisibilité de cette affectation durant la période transitoire d'entrée en application de ce CAS* ».

Deuxièmement, plusieurs taxes sont mentionnées sans que les montants exécutés ou prévisionnels correspondants soient précisés, parce que ce montant n'a pas pu être déterminé, faute d'information communiquées au ministère du budget. C'est le cas de quinze taxes recensées dans les voies et moyens annexés au PLF pour 2013. Ainsi en est-il notamment de la contribution annuelle acquittée par les personnes inscrites comme commissaires aux comptes et du droit fixe sur chaque rapport de certification des comptes.

Troisièmement, des taxes, suivies pendant plusieurs années dans les voies et moyens, ne sont plus mentionnées, notamment lorsque leur

base juridique change ou lorsque de nouvelles taxes en prennent le relai. C'est notamment le cas :

- de la cotisation pêche et milieux aquatiques prévue à l'article L. 434-5 du code de l'environnement en remplacement de la taxe piscicole et affectée à la fédération nationale pour la pêche en France, établissement d'utilité publique qui la recouvre lui-même auprès des fédérations départementales dans un objectif de péréquation (produit d'environ 20 M€) ;
- de la redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux codifiée au nouveau code minier (article L. 132-16-1) mais sortie des voies et moyens lors de l'abrogation de l'ancien code minier (article 31).
- des taxes additionnelles à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et sur la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour frais de chambres consulaires, qui ont succédé à la taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TP).

Quatrièmement, lorsqu'une taxe est affectée par fractions, toutes ne sont pas mentionnées. Par exemple, seule la fraction de la CSPE affectée au médiateur national de l'énergie (7 M€) figure aux voies et moyens, alors que cette fraction correspond à moins de 2 % du produit total de cette taxe prévu en 2013. Un montant de 3,7 Md€ n'est donc pas recensé.

Enfin, les voies et moyens sont paradoxalement parfois « *trop* » exhaustifs et retracent des ressources qui ne sont manifestement pas des taxes affectées. C'est notamment le cas de la taxe communale additionnelle à certains droits d'enregistrement versée au fonds de péréquation départemental des droits de mutations à titre onéreux des communes de moins de 5 000 habitants.

4 - La traçabilité des taxes affectées est réduite

L'identification de chaque taxe affectée relève, en l'état, d'une gageure, tant il est compliqué, en exploitant simplement les documents budgétaires de 2006 à 2013, d'associer précisément une taxe affectée à son ou ses fondements juridiques, son ou ses affectataires et aux montants affectés, en exécution comme en prévision, à chacun d'entre eux.

Le ministère du budget a, certes, tenté d'assigner un numéro d'identification à chaque taxe dans ses tableaux internes, entre 2009 et 2011. Cependant, cet effort de traçabilité, louable, a été abandonné.

Par voie de conséquence, quand bien même le ministère du budget dispose des tableaux correspondant aux différents exercices budgétaires, elle n'a pas procédé à leur consolidation. De plus, ces tableaux ne mentionnent, en ce qui concerne les données quantitatives, que l'exécution de l'année *n-2*, la prévision révisée de l'année *n-1* et la prévision initiale de l'année *n*. Aussi, chaque année, les informations accumulées les années précédentes sont perdues.

En repartant d'un tableau vierge de toute donnée (annexé à la circulaire annuelle du ministre du budget), l'État privilégie l'enjeu de très court terme – présenter une évaluation des voies et moyens au moment du dépôt du PLF – à l'enjeu de gouvernance des finances publiques que constitue la maîtrise d'une information fiscale fiable.

En somme, aucune série longue n'est disponible, ni en périmètre constant ni en périmètre courant, qui permettrait de connaître les montants des recettes prévues et exécutées par taxe.

De plus, les données disponibles n'offrent aucune vision des évolutions des affectataires, sauf initiatives *ad hoc* (annexe 6 au PLFSS), aucun suivi du « cycle de vie » de ces taxes (création, modifications des caractéristiques ou des affectataires) alors que, chaque année, l'évaluation des voies et moyens comporte un encart sur les nouvelles recettes fiscales prévues par le PLF de l'année.

Dès lors, il paraît compliqué de disposer d'une vision globale sur l'ensemble des taxes affectées.

D - La professionnalisation de la collecte et la consolidation des données sont nécessaires

1 - Recourir à une vraie base de données

La consolidation et la fiabilisation des données collectées en vue d'établir les voies et moyens peuvent se faire en plusieurs étapes.

La priorité semble néanmoins de consolider l'ensemble des données recueillies, depuis plusieurs années, dans une base de données relationnelle. En effet, un tableur ne permet pas de modéliser correctement la réalité complexe de la fiscalité affectée :

- une taxe peut être fondée sur plusieurs bases juridiques, peser sur des secteurs assujettis nombreux et être affectée à plusieurs affectataires ;
- un texte peut fonder la levée de plusieurs impositions affectées et leur affectation à plusieurs affectataires ;
- un affectataire peut percevoir plusieurs taxes relevant de natures différentes.

Or, en l'état, les données consolidées par le ministère du budget pour élaborer les voies et moyens ne permettent pas de déterminer, par une requête automatisée simple, combien de taxes affectées sont perçues par un affectataire.

2 - Répartir l'effort de collecte de l'information

L'élaboration des voies et moyens repose sur un système déclaratif. Pour autant, celui-ci dépend de la qualité des données déclarées et de la bonne volonté des déclarants. Dans les deux cas, la mise en place d'un système d'information adéquat permettrait d'anticiper le calendrier de production de l'information et d'alimenter une base de données de manière plus régulière. Cela supposerait des contacts plus étroits avec les nombreuses entités chargées du recouvrement.

Le recours à une base de données simplifierait la saisie des données, permettant d'éviter les doubles saisies et les erreurs qui en découlent. Il permettrait de lancer des tests de cohérence simple, tels que les écarts de produit d'une taxe sur plusieurs années successives. Il offrirait la possibilité de déployer un service *Web* accessible par les détenteurs de l'information initiale, en vue de leur saisie par l'entité de recouvrement.

3 - Fiabiliser les données déjà collectées

Une fois l'élaboration annuelle des voies et moyens achevée, les données collectées (noms des taxes, fondements juridiques, montants exécutés et prévisionnels, dates de création, d'affectation, de modifications, etc.) doivent être fiabilisées. Cet exercice, fastidieux,

pourrait être réalisé en s'appuyant sur les bureaux sectoriels de la direction du budget et sur la DGFIP. Il pourrait s'étaler sur plusieurs années, par exemple, au rythme d'une quarantaine de taxes affectées par an. Il offrirait une opportunité de nouer des liens plus réguliers avec les entités de recouvrement ou, en cas de comportement non coopératif, de prendre les mesures à même de garantir la bonne information de l'État sur ses recettes fiscales.

En tout état de cause, le mode de comptabilisation doit être homogène. Le Gouvernement, le Parlement et le citoyen ne peuvent se satisfaire de l'agrégation de données comptabilisées en droits constatés et de données comptabilisées à partir des encaissements. Il paraît souhaitable que cette dernière méthode soit progressivement abandonnée, afin de détecter et d'anticiper d'éventuelles évolutions structurelles des différentes catégories de taxes.

L'enregistrement des écritures comptables pourrait aussi gagner en cohérence, le cas échéant en créant de nouveaux comptes, notamment pour les opérateurs, permettant de vérifier plus facilement les montants exécutés.

4 - Publier les données dans un format numérique exploitable

À titre subsidiaire, la publication régulière des données brutes, dans le cadre de la politique d'ouverture des données publiques, ouvrirait la possibilité aux administrations, aux universitaires, au secteur privé et aux citoyens de les retraiter avec des techniques innovantes mais aussi de mettre en évidence d'éventuelles erreurs, notamment de saisie.

Deuxième partie :

**L'examen des taxes affectées montre une
croissance de leur nombre et des
volumes financiers en jeu**

I - Les informations disponibles ont été fiabilisées et complétées de manière à disposer d'une base de données pour les années 2007 à 2013

Afin de quantifier l'évolution des taxes affectées et d'objectiver certaines des problématiques qu'elles soulèvent, un tableau agrégé a été constitué, à partir des informations disponibles. Celui-ci rassemble les différentes informations collectées pour le CPO, notamment auprès de la direction du budget, de la direction générale des finances publiques et de la direction de la sécurité sociale, à partir desquels les voies et moyens sont annuellement constitués. Ces fichiers ont été consolidés et ont fait l'objet de plusieurs retraitements importants.

En premier lieu, seules les taxes entrant dans le champ de la définition établie dans le premier rapport particulier ont été retenues.

En second lieu, **il a été défini, en complément du champ courant de taxes affectées** (c'est-à-dire du recensement successif de toutes les taxes affectées de l'année, nouvelles ou non) **un champ constant de taxes affectées**. Compte tenu de la forte volatilité annuelle du périmètre, la meilleure méthode, pour porter un diagnostic incontestable sur l'éventuelle augmentation du recours aux taxes affectées, consiste en effet à étudier les données financières sur un périmètre constant (c'est-à-dire mesurant l'évolution des taxes d'une année N et présentes pour chacune des années précédentes), à partir de 2007, première année pour lesquelles des données sont disponibles en nombre suffisant. À cet effet, le périmètre a été arrêté en 2013. Ce choix de périmètre emporte deux conséquences importantes : d'une part, les taxes ayant disparu avant 2013 ne sont pas prises en compte ; d'autre part, les taxes apparues après 2007 sont, à l'inverse, suivies dans la base de données, car elles traduisent la croissance du nombre d'affectations.

En troisième lieu et dernier lieu, les données ont fait l'objet de corrections importantes :

- les taxes non recensées dans les voies et moyens ont été renseignées à partir de diverses sources (pour l'essentiel, d'autres documents budgétaires, des rapports parlementaires, des rapports d'activité des affectataires ou des rapports de la Cour des comptes ou de certains corps d'inspection) ;
- les données manquantes n'ayant pas pu être reconstituées (par exemple, taxes non renseignées dans les premières versions des voies et moyens alors qu'elles existaient) ont été extrapolées en appliquant, pour les années antérieures à la première année connue, un coefficient d'évolution conforme à la moyenne de l'ensemble des taxes affectées.

II - Les taxes affectées, souvent d'un montant modeste et à la croissance rapide, représentent autour de 5 % de PIB

A - Les 309 taxes affectées, qui représentaient plus de 112 Md€ en 2011, constituent une importante catégorie de prélèvements

Le nombre de taxes affectées au sens du présent rapport peut être évalué à 309 en 2011. Ces taxes sont principalement concentrées dans le champ des agences de l'État (138 taxes, soit près de la moitié d'entre elles), dans la sphère professionnelle (66 taxes) et dans la sphère sociale (49 taxes réaffectées).

Tableau n° 6 : Nombre de taxes affectées et d'affectations²⁸ (2011)

Catégories d'affectataires	Taxes affectées	Affectations
Réaffectations internes à l'État	11	11
Agences de l'État	138	142
Agences locales	9	10
Chambres consulaires	6	6
Organismes techniques et professionnels	66	73
Organismes de sécurité sociale	49	NC
Dispositifs de péréquation et de solidarité	6	7
Contributions rendues obligatoires par l'État	24	NC
Total	309	NC

^a Le nombre total de taxes affectées est inférieur au nombre d'affectations, lorsqu'il est connu. En effet, une taxe peut être affectée à plusieurs affectataires (par exemple la taxe sur les locaux à usage de bureaux, affectée à la région Île-de-France, à la Société du grand Paris, à l'union d'économie sociale du logement et à l'État)

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

²⁸ Les affectations – le fait d'affecter la taxe – sont à distinguer des affectataires – les entités bénéficiaires de taxes affectées.

Tableau n° 7 : Exemples de taxes affectées

Catégories d'affectataires	Exemples de taxes affectées
Réaffectations internes à l'État	Contribution à l'audiovisuel public
	Contribution annuelle des distributeurs d'énergie électrique en basse tension
	Contribution supplémentaire à l'apprentissage
	Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules
Agences de l'État	Contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi
	Contribution des organismes de protection sociale complémentaire à la couverture universelle complémentaire du risque maladie
	Contribution solidarité autonomie
	Redevances pour pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, prélèvement sur la ressource en eau, stockage d'eau en période d'étiage, obstacle sur les cours d'eau et protection du milieu aquatique
	Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Ile-de-France
	Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes
	Taxe générale sur les activités polluantes
	Taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel
	Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision
	Taxes spéciales d'équipement
Agences locales	Taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base
	Taxes spéciales d'équipement
	Taxes sur les nuisances sonores aéroportuaires
	Versement de transport dû par les entreprises de plus de 9 salariés implantées (IDF)
	Versement de transport dû par les entreprises de plus de 9 salariés implantées en province
Chambres consulaires	Taxes pour frais de chambres consulaires (composées des taxes additionnelles sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur la cotisation foncière des entreprises (CFE))
Organismes techniques et professionnels	CVO agricoles
	Taxe pour le comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers
	Taxes affectées aux CTI et aux CPDE
Organismes de sécurité sociale	Contribution additionnelle à la contribution sociale de solidarité des sociétés
	Contribution sociale de solidarité des sociétés
	Contribution sur les contrats d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur
	Contribution tarifaire d'acheminement
	Droits de consommation sur les alcools
	Droits de consommation sur les tabacs
	Fractions de TVA affectées aux organismes de sécurité sociale ^a
	Prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et contribution additionnelle
	Taxe sur les salaires
	Taxe sur les véhicules de société
Taxes sur les primes d'assurance automobile	
Dispositifs de péréquation et de solidarité	Contribution additionnelle aux prélèvements sociaux mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale (affectée au fonds national des solidarités actives)
	Contribution au service public de l'électricité
	Contributions additionnelles de 1,1 % au prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements
	Cotisation des employeurs au fonds national d'aide au logement
Contributions rendues obligatoires par l'État	Participation des employeurs à l'effort de construction (1% logement)
	Participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue
	Taxe d'apprentissage

^a Pour permettre le suivi d'un périmètre constant de taxes, la fraction de TVA affectée au compte de concours financiers « *Avances aux organismes de sécurité sociale* », ultimement affectée aux organismes de sécurité sociale, n'a pas été regroupée avec les réaffectations à l'État.

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

Le montant recouvré des taxes affectées est estimé à plus de 112 Md€ en 2011.

Tableau n° 8 : Produits des taxes affectées (M€)

Catégories d'affectataires	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)
Réaffectations internes à l'État	3 691	4 215	4 132	4 175	4 918	4 974	5 302
Agences de l'État	10 506	10 548	11 465	12 386	13 833	13 996	14 030
Agences locales	5 524	6 609	6 602	6 890	7 671	7 635	7 959
Chambres consulaires	1 624	1 688	1 758	1 799	1 848	1 947	1 913
Organismes techniques et professionnels	868	937	822	811	834	1 048	1 379
Organismes de sécurité sociale	41 739	46 620	47 234	48 932	54 059	57 691	58 513
Dispositifs de péréquation et de solidarité	3 563	4 259	5 960	6 872	8 364	9 038	9 982
Contributions rendues obligatoires par l'État	16 727	16 915	18 498	19 295	20 518	20 688	21 483
Total	84 243	91 791	96 472	101 160	112 045	117 016	120 561

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

Elles apparaissent principalement concentrées dans la sphère sociale : les taxes affectées aux organismes de sécurité sociale représentaient, en 2011, près de la moitié des montants totaux (48 %). Les contributions rendues obligatoires par l'État, telles que le « 1 % logement » ou la taxe d'apprentissage, représentaient, pour leur part 18 % (20,5 Md€). Près de 12 % (13,8 Md€) des taxes sont affectées aux agences de l'État.

Tableau n° 9 : Poids des taxes affectées (exécution 2011)

Catégories d'affectataires	M€	Part
Réaffectations internes à l'État	4 918	4,4%
Agences de l'État	13 833	12,3%
Agences locales	7 671	6,8%
Chambres consulaires	1 848	1,6%
Organismes techniques et professionnels	834	0,7%
Organismes de sécurité sociale	54 059	48,2%
Dispositifs de péréquation et de solidarité	8 364	7,5%
Contributions rendues obligatoires par l'État	20 518	18,3%
Total	112 045	100,0%

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

Les taxes affectées constituent donc une catégorie de prélèvement dont le poids macroéconomique, loin d'être négligeable, est comparable à celui des taxes sociales ou des taxes constitutives des ressources propres des collectivités locales. Elles représentaient, en 2011, 5,2 % du produit intérieur brut (PIB).

Tableau n° 10 : Poids des taxes affectées par rapport aux catégories non retenues dans le champ du CPO (2010)

	Md€	Part de PIB
Impôts « sociaux » (CSG, CRDS, forfait social)	88,3	4,6 %
Taxes constitutives des ressources propres des collectivités locales	106,2	5,5 %
Taxes affectées (champ retenu par le CPO)	101,2	5,2 %
Cotisations sociales	231,3	11,9 %
Prélèvements sur recettes	74,0	3,8 %

Source : Voies et moyens ; Rapports sur les PO et leurs évolutions ; INSEE ; Conseil des prélèvements obligatoires.

B - Prises individuellement, elles apparaissent en revanche de taille modeste

Si les taxes affectées constituent une catégorie significative de prélèvements, elles sont, prises individuellement, de petite taille. La ventilation des taxes en fonction de leur rendement financier laisse en effet apparaître un nombre important de « *micro taxes* ». Ainsi, en 2011, 29 taxes possèdent un rendement financier annuel inférieur à 0,5 M€ ; le poids cumulé d'environ 10 % des taxes affectées est donc inférieur à 14,5 M€.

Tableau n° 11 : Exemples de « micro-taxes » (2011)

Rendement r (M€)	Nombre de taxes	Produit maximum (M€)
$r \leq 0,5 \text{ M€}$	29	14,5
$0,5 \text{ M€} \leq r \leq 1,5 \text{ M€}$	11	16,5
$1,5 \text{ M€} \leq r \leq 2,5 \text{ M€}$	16	40,0
$2,5 \text{ M€} \leq r \leq 5,5 \text{ M€}$	25	137,5
Total ($r \leq 5,5 \text{ M€}$)	81	208,5

Source : Voies et moyens 2013.

Tableau n° 12 : Exemples de « micro-taxes »

Taxe	Affectataires
Redevances biocides	Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail
Droit progressif sur l'enregistrement des produits homéopathique	Caisse nationale d'assurance maladie
Droit sur l'enregistrement des médicaments traditionnels à base de plantes	Caisse nationale d'assurance maladie
Taxe spécifique pour la chambre nationale de la batellerie artisanale	Chambre nationale de la batellerie artisanale
Taxe sur les prémix	Caisse nationale d'assurance maladie
Taxe due par les concessionnaires de mines d'or en Guyane	Conservatoire de la biodiversité en Guyane
Contribution forfaitaire représentative des frais d'acheminement	Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières
Contribution spéciale versée par les employeurs des étrangers sans autorisation de travail	Office français de l'immigration et de l'intégration
Contribution perçue au profit de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

Plus généralement, les volumes financiers apparaissent très concentrés : en 2013, il fallait réunir 78 % des taxes au rendement le moins élevé pour atteindre 10 % du rendement total ; à l'inverse, un peu moins de 10 % des taxes représentaient plus des trois quarts des volumes financiers.

Tableau n° 13 : Ventilation des taxes affectées en fonction de leur montant prévue en 2013 (M€)

	1 ^{er} décile	2 ^{ème} décile	3 ^{ème} décile	4 ^{ème} décile	5 ^{ème} décile	6 ^{ème} décile	7 ^{ème} décile	8 ^{ème} décile	9 ^{ème} décile
Seuil du décile	ε	ε	2	10	20	48	108	200	499
Volume financier cumulé du décile	ε	22	128	298	669	1 524	3 297	7 165	18 430

Note : Pour les deux premiers déciles, le rendement individuel de chaque taxe n'a pas toujours pu être chiffré par la direction du budget car inférieur à 500 000 €.

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

C - Certaines entités bénéficient de l'affectation de nombreuses taxes

Plusieurs personnes morales autres que l'État bénéficient de plus d'une taxe affectée. C'est en particulier le cas d'opérateurs de l'État tels que :

- l'office français de l'immigration et de l'intégration, affectataire de taxes pour différentes catégories de demandeurs de titres de séjour ;
- les agences de l'eau, qui perçoivent de nombreuses « redevances » auprès des usagers de l'eau en fonction de l'impact de leurs activités sur les milieux aquatiques ;
- l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé ;
- le centre national du cinéma et de l'image animée, notamment pour alimenter son compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP) ;

- l'agence nationale des titres sécurisés, affectataires de taxes pour différents types de titres sécurisés délivrés.

Tableau n° 14 : Exemple d'entités affectataires de plus de 4 taxes (2013)

Affectataires	Nombre de taxes affectées
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés	22
Office français de l'immigration et de l'intégration	12
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole	12
Agences de l'eau	10
Fonds de solidarité vieillesse	8
Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé	8
Centre national du cinéma et de l'image animée	5
Agence nationale des titres sécurisés	5
FranceAgriMer	5
Centre national pour le développement du sport	4
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	4
Centre national pour le développement du sport	4

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

D - Leur dynamique apparaît relativement importante, notamment par rapport aux prélèvements obligatoires

La croissance des taxes affectées apparaît relativement dynamique ces dernières années, la plupart des catégories d'affectataires voyant leurs ressources augmenter de manière significative. C'est en particulier le cas des taxes affectées à des organismes techniques et professionnels et des dispositifs de péréquation et de solidarité qui, pour un périmètre constant, augmentent respectivement de 45 % et de 86 % entre 2007 et 2013. C'est aussi le cas des taxes affectées aux agences de l'État (+ 33 %) et aux agences locales (+ 43 %).

**Tableau n° 15 : Croissance des taxes affectées entre 2007 et 2013
(périmètre constant²⁹)**

Catégorie d'affectataires	Croissance totale	Croissance annuelle moyenne
Réaffectations internes à l'État	+ 17,5%	+ 2,7%
Agences de l'État	+ 33,0%	+ 4,9%
Agences locales	+ 42,7%	+ 6,1%
Chambres consulaires	+ 17,8%	+ 2,8%
Organismes techniques et professionnels	+ 44,5%	+ 6,3%
Organismes de sécurité sociale	NS	NS
Dispositifs de péréquation et de solidarité	+ 85,7%	+ 10,9%
Contributions rendues obligatoires par l'État	+ 28,4%	+ 4,3%
Total	+ 35,3%	+ 5,2%

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

Note : Compte tenu des nombreuses modifications d'affectations sur le champ de la sécurité sociale, il n'est pas possible de calculer une évolution à périmètre constant pour cette catégorie d'affectation.

Par ailleurs, certaines taxes apparaissent particulièrement dynamiques :

- les dix taxes les plus dynamiques, en valeur relative, connaissent ainsi une croissance comprise entre 10 et 4 548 M€ sur la période 2010 à 2013 ; cinq de ces taxes concernent des agences de l'État ;
- les dix taxes les plus dynamiques, en valeur absolue, connaissent une augmentation cumulée de 12,2 Md€ sur la période 2010 à 2013.

²⁹ Périmètre construit en repartant des taxes existant en 2013. Pour chaque taxe n'existant pas en 2007, son produit pour 2007 a été reconstitué à partir de la croissance moyenne annuelle sur la période d'existence connue.

Tableau n° 16 : Les dix taxes les plus dynamiques en valeur relative (2010-2013)

Nom de la taxe	Affectataire	Catégorie d'affectataires	Montant 2010	Montant 2013 (p)	Croissance 2010-2013	Croissance annuelle 2010-2013
Contribution sur les régimes de retraite conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise ³⁰	Fonds de solidarité vieillesse	Organismes de sécurité sociale	48 M€	177 M€	268,8 % ³¹	54,5 %
Prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et contribution additionnelle	Caisse d'amortissement de la dette sociale	Organismes de sécurité sociale	2 085 M€	6 633 M€	218,1 %	47,1 %
	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés					
	Fonds de solidarité vieillesse					
Contributions patronales et salariales sur les attributions d'options (stock-options) de souscription ou d'achat des actions et sur les attributions gratuites	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés	Organismes de sécurité sociale	183 M€	572 M€	212,6%	46,2 %
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	Société du Grand Paris	Agences de l'État	133 M€	396 M€	197,7 %	43,9 %
	ANRU	Agences de l'État				
	Union d'économie sociale du logement	Contributions rendues obligatoires par l'État				
Redevance pour pollutions diffuses	Office national de l'eau et des milieux aquatiques	Agences de l'État	15 M€	41 M€	173,3 %	39,8 %
Taxe d'apprentissage - Part du quota réservée au financement des CFA	Centres de formation d'apprentis	Contributions rendues obligatoires par l'État	280 M€	730 M€	160,7 %	37,6 %
Prélèvements sur les jeux d'argent inscrits aux articles L. 137-19 à L. 137-22 du code de la sécurité sociale	Régimes obligatoires d'assurance maladie	Organismes de sécurité sociale	94 M€	233 M€	147,9 %	35,3 %
	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé	Agences de l'État				
Cotisation additionnelle versée par les organismes HLM et les SEM	Caisse de garantie du logement locatif social	Agences de l'État	57 M€	140 M€	145,6 %	34,9 %
Contribution sur les mises jouées sur les paris sportifs en ligne de la Française des jeux et des nouveaux opérateurs agréés	Centre national pour le développement du sport	Agences de l'État	13 M€	31 M€	138,5 %	33,6 %
Taxe pour le comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers	Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers	Organismes techniques et professionnels	313 M€	731 M€	133,5 %	32,7 %

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

³⁰ Aussi connue comme contribution sur les « retraites chapeau ».

³¹ Cette forte croissance est liée au fait que le taux de la taxe a été modifiée à plusieurs reprises sur la période.

Tableau n° 17 : Les dix taxes les plus dynamiques en volume (2010-2013)

Nom de la taxe	Affectataire	Catégorie d'affectation	Montant 2010 (M€)	Montant 2013 (p) (M€)	Croissance 2010-2013 (M€)	Croissance annuelle 2010-2013 (M€)
Prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et contribution additionnelle	Caisse d'amortissement de la dette sociale	Organismes de sécurité sociale	2 085	6 633	4 548	1 516
	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés					
	Fonds de solidarité vieillesse					
Contribution au service public de l'électricité	Caisse des dépôts et consignations (péréquation)	Dispositifs de péréquation et de solidarité	1 936	3 698	1 762	587,3
	Médiateur national de l'énergie					
Droits de consommation sur les tabacs	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole	Organismes de sécurité sociale	10 353	11 879	1 526	508,7
	Divers régimes de sécurité sociale	Organismes de sécurité sociale				
	Fonds national d'aide au logement	Dispositifs de péréquation et de solidarité				
	Fonds de solidarité	Agences de l'État				
Participation des entreprises de plus de 20 salariés au développement de la formation professionnelle continue [1,6 % des rémunérations] (contrats et périodes de professionnalisation - DIF; congés de formation; plan de formation, hors CIF-CDD)	Organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation	Contributions rendues obligatoires par l'État	4 369	5 349	980	326,7
	Organismes paritaires collecteurs agréés					
Contributions additionnelles de 1,1 % au prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements	Fonds national des solidarités actives	Dispositifs de péréquation et de solidarité	1 025	1 882	857	285,7
Taxe sur les salaires	Caisse nationale d'allocations familiales	Organismes de sécurité sociale	11 437	12 080	643	214,3
	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés	Organismes de sécurité sociale				
	Fonds de solidarité vieillesse	Organismes de sécurité sociale				

Versement de transport dû par les entreprises de plus de 9 salariés implantées en province	Autorités organisatrices des transports urbains	Agences locales	2 966	3 453	487	162,3
Contribution sociale de solidarité des sociétés	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole	Organismes de sécurité sociale	4 135	4 605	470	156,7
	Fonds de solidarité vieillesse					
	Régime social des indépendants					
Taxe d'apprentissage - Part du quota réservée au financement des CFA	Centres de formation d'apprentis	Contributions rendues obligatoires par l'État	280	730	450	150,0
Redevances pour pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, prélèvement sur la ressource en eau, stockage d'eau en période d'étiage, obstacle sur les cours d'eau et protection du milieu aquatique	Agences de l'eau	Agences de l'État	1 467	1 916	449	149,7

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

E - La dynamique des taxes affectées apparaît souvent mal appréhendée par les administrations, qui peinent à l'évaluer

La dynamique des taxes affectée reste mal appréhendée par les administrations, comme le montrent les difficultés pour celles-ci à établir des projections d'évolutions des rendements.

En 2011, plus du tiers des taxes ont ainsi connu un rendement sensiblement différent de celui de celui qui était anticipé ; 48 taxes ont été surévaluées (ou sous-évaluées) de + 10 % (respectivement de -10 %).

**Tableau n° 18 : Écart entre le prévisionnel et l'exécution
(nombre de taxes)**

	Écart entre le prévisionnel et l'exécuté inférieur à -10 %	Écart entre le prévisionnel et l'exécuté compris entre -10 % et +10 %	Écart entre le prévisionnel et l'exécuté supérieur à +10 %
2007	9	78	12
2008	7	98	10
2009	7	100	15
2010	11	89	16
2011	21	89	27

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette difficulté à évaluer les rendements prévisionnels :

- pour les micro-taxes, les assiettes restent mal connues et les évolutions erratiques ;
- la collecte de taxes par les bénéficiaires eux-mêmes introduit une asymétrie d'informations avec les administrations de tutelle, qui se traduit notamment par des difficultés à anticiper les montants collectés ;
- enfin, les modifications fréquentes, au cours de l'année, des assiettes et des taux lors de lois de finances rectificatives, introduit une volatilité non négligeable.