



Le 3 décembre 2018

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier ministre

Réf. : S2018-3303

Objet : Les taxes à faible rendement

Le Gouvernement a annoncé un programme pluriannuel de suppression et de simplification de taxes à faible rendement. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit, ainsi, la suppression de plusieurs petites taxes : (taxe sur les farines, taxe sur les céréales, taxe de chaptalisation, contribution au poinçon de garantie des métaux précieux et taxe sur les produits de la pêche maritime). Il a aussi proposé l'harmonisation de l'assiette et des obligations déclaratives pour trois taxes sur la publicité télévisée, affectées au budget de l'État, ainsi que la simplification de la collecte des taxes sur les boissons non alcooliques.

La Cour note avec intérêt ces projets de réforme, qui vont dans le sens, d'une part, des recommandations émises dans ses rapports publics annuels de 2014 et 2018 à l'occasion de deux insertions consacrées aux missions fiscales de la douane et, d'autre part, des observations formulées au cours de l'enquête menée en 2018 sur les taxes à faible rendement collectées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Au terme de cette enquête, réalisée en application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 de ce code, d'appeler votre attention sur les observations et les recommandations suivantes, qui visent à prolonger et à structurer la démarche entreprise cette année.

1 ÉTABLIR UN INVENTAIRE EXHAUSTIF ET FIABLE DE LA FISCALITE EN VIGUEUR

La notion de taxe à faible rendement peut être appréciée différemment, selon l'interlocuteur concerné, les enjeux pris en considération ou les objectifs poursuivis par chaque prélèvement et, le cas échéant, la complexité de sa mise en œuvre.

Compte tenu des études antérieurement réalisées sur ce thème par d'autres institutions, la Cour a délimité le champ de son enquête à un ensemble d'impôts et de taxes d'un rendement annuel ne dépassant pas 150 M€.

Elle a constaté, en premier lieu, qu'aucun inventaire exhaustif des impôts et taxes à faible rendement n'est établi ni mis à jour par l'administration française. Cela démontre une défaillance de son système d'information et témoigne d'un manque de lisibilité et de transparence.

Les impôts et taxes en vigueur trouvent leur fondement légal dans des dispositions législatives très diverses : le code général des impôts en rassemble un nombre important mais, d'autres sont régis par d'autres codes ou par des dispositions non codifiées de lois de finances ou de lois ordinaires. La recommandation de l'un de vos prédécesseurs (circulaire du 4 juin 2010¹) et la vôtre (circulaire du 17 juillet 2017²) de cantonner la création d'impôts ou de taxes à des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale n'est à ce jour qu'imparfaitement respectée.

Au surplus, nombre de ces taxes, le plus souvent de faible montant, sont collectées par les organismes auxquels elles sont affectées, ce qui complique leur inventaire, peut entraîner des coûts de collecte élevés et rendre moins efficace le contrôle de leur recouvrement.

La Cour s'est néanmoins efforcée de réaliser un recensement à partir de plusieurs sources d'information disponibles. Elle a ainsi identifié 125 impôts et taxes collectés par la DGFIP ou la douane, pour un produit annuel de l'ordre de 3,5 Md€. En raison de l'hétérogénéité et du manque de fiabilité des données prises en considération, cette évaluation est probablement sous-estimée, en ce qui concerne le nombre de taxes comme l'évaluation de leur rendement.

La comparaison de la situation des taxes à faible rendement en France avec celle des autres États membres de l'Union européenne est malaisée et l'administration française y concourt peu. La source d'informations la plus complète sur les taxes en Europe est la base de données, établie par la Commission européenne (direction générale de la fiscalité et union douanière [DG TAXUD]), principalement consacrée aux impôts dont le produit est supérieur à 0,1 % du produit intérieur brut de chaque État membre, soit environ 2,2 Md€ pour la France. Cette base de données contient des informations sur les taxes dites « mineures », dont le produit est inférieur à ce seuil. La France est le seul État membre à ne pas fournir à la Commission européenne un inventaire de ses taxes mineures. Les données disponibles montrent que le nombre de taxes à faible rendement est beaucoup plus réduit dans les autres États européens.

La Cour estime indispensable que soit rendu public annuellement un inventaire exhaustif des taxes à faible rendement, quels que soient le texte qui les a instituées, l'organisme collecteur et le bénéficiaire.

2 POURSUIVRE LA SUPPRESSION ET LA SIMPLIFICATION DES TAXES A FAIBLE RENDEMENT

Le Gouvernement a engagé un programme pluriannuel de suppression et de simplification des taxes à faible rendement, qui devrait se poursuivre au-delà du projet de loi de finances pour 2019. Ce programme pourrait porter en priorité sur les taxes inadaptées au marché intérieur, celles dont les objectifs pourraient être atteints par d'autres moyens et celles dont la complexité appelle des mesures urgentes de simplification.

¹ Circulaire du 4 juin 2010 relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale.

² Circulaire n° 5950/SG du 17 juillet 2017 relative aux règles de gouvernance en matière de prélèvements obligatoires.

2.1 Abroger les impôts et taxes inadaptés au marché intérieur européen

La fiscalité française comporte plusieurs taxes de création ancienne, qui s'appliquent lors de la mise à la consommation de certains produits, notamment alimentaires. En l'absence de contrôle aux frontières intra-européennes, leur application aux produits en provenance d'un autre État européen est souvent complexe et, en pratique, aléatoire : de nombreux opérateurs sont susceptibles d'éluider ces taxes, faute de connaître leur existence.

Leur maintien dans un espace européen créé pour permettre la libre circulation des biens et des marchandises apparaît peu cohérent.

Comme la Cour l'a déjà signalé dans ses rapports publics, c'est le cas de la taxe sur les farines, semoules et gruaux de blé tendre, que le Gouvernement propose de supprimer dans le projet de loi de finances pour 2019 et dont, de surcroît, le coût de collecte est disproportionné quand elle s'applique à de petits redevables pour de très faibles montants. La taxe sur les céréales, dont le Gouvernement souhaite également la suppression, présente le même défaut.

La suppression de ces deux taxes ne suffira pas à mettre fin à l'application de taxes instituées avant l'ouverture du marché intérieur européen, auquel elles sont inadaptées. Ainsi, la taxe sur les huiles végétales destinées à la consommation humaine, dont le produit annuel est de l'ordre de 130 M€, présente des caractéristiques comparables à celles de la taxe sur les farines et, partant, les mêmes inconvénients. Elle est collectée à la fois auprès de quelques grandes entreprises et de très nombreux petits producteurs, pour de faibles montants avec un coût de gestion élevé, rapporté au produit collecté. Ses conditions d'application ne sont pas les mêmes, selon que les produits taxés ont été élaborés en France ou dans un autre État, ce qui crée des risques de distorsion. Quand elle s'applique aux huiles incorporées dans des préparations alimentaires, elle pèse sur la trésorerie des entreprises agroalimentaires françaises, lors de l'achat de leur matière première, alors qu'un importateur de produits alimentaires et un opérateur les achetant dans un autre État européen l'acquittent plus tard, lors de la mise en consommation de leurs produits finis.

En conséquence, il conviendrait d'abroger les impôts ou taxes inadaptés au contexte du marché intérieur européen, comme les taxes sur les farines, sur les céréales et sur les huiles végétales destinées à la consommation humaine.

2.2 Réexaminer le bien-fondé d'impôts et de taxes dont les objectifs pourraient être atteints par d'autres moyens

Dans le projet de loi de finances pour 2019, le Gouvernement a proposé la suppression de la taxe de chaptalisation et de la contribution au poinçon de garantie des ouvrages de métaux précieux. La disparition de ces deux impôts, dont le produit s'est élevé à 1,6 M€ et 0,6 M€ en 2017, devrait permettre de redéployer les moyens de la douane vers des missions plus proches de son cœur de métier.

Par ailleurs, le Gouvernement a lancé, à l'automne 2018, une mission sur les objectifs et sur le financement des centres techniques et des comités de développement industriels, actuellement assuré par 13 taxes, pour un produit de 154,6 M€ en 2017 dont 10,9 M€ ont été collectés par la douane.

Un réexamen pourrait être envisagé pour d'autres taxes, dont la réforme ou le remplacement permettrait d'alléger les tâches des administrations financières, sans remettre en cause les objectifs pour lesquels elles ont été instituées. À titre d'exemples, tel pourrait être le cas pour la taxe de balayage et les taxes funéraires.

2.2.1 Une taxe rarement mise en œuvre : la taxe de balayage

La taxe de balayage peut être instituée par les communes, sous réserve que son produit n'excède pas les dépenses occasionnées par le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique, telles que constatées dans le dernier compte administratif de la collectivité. Le tarif de la taxe est fixé par le conseil municipal, qui a la possibilité de le moduler selon la largeur de la voie. Acquittée par les propriétaires fonciers riverains de ces voies, elle est assise sur la moitié de la surface des voies au droit de la façade de chaque propriété, dans la limite de six mètres. Elle peut s'appliquer à des propriétés bâties ou non bâties.

Bien que son assiette ne repose pas sur la valeur locative cadastrale des immeubles, la taxe de balayage est recouvrée par voie de rôle en même temps que les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties. À l'inverse des taxes foncières, le redevable peut, le cas échéant, en répercuter le montant sur son locataire au titre des charges locatives.

Le produit de la taxe de balayage en 2017 s'est élevé à 113 M€. Elle n'était mise en œuvre que par quatre communes, dont Paris, auxquelles s'est ajoutée une cinquième commune en 2018. Son remplacement par une augmentation à due concurrence des taxes foncières permettrait de réduire les coûts de collecte et de simplifier la fiscalité directe locale, tant pour les administrations communales que pour la DGFIP. Une autre solution serait sa transformation en redevance pour service rendu.

La réforme prochaine de la fiscalité locale crée un contexte propice à des ajustements de diverses dispositions fiscales aux enjeux budgétaires modestes, comme la taxe de balayage.

2.2.2 Les taxes funéraires : des ressources qui pourraient être collectées autrement

Les convois, les inhumations et les crémations peuvent donner lieu à la perception de taxes collectées par les trésoriers communaux auprès des entreprises exploitant un service extérieur de pompes funèbres. Normalement destinées à permettre aux communes de financer l'inhumation des personnes indigentes, elles sont comptabilisées comme des recettes de fonctionnement communales et leurs tarifs sont votés par le conseil municipal.

Ces taxes funéraires ont été instituées par 400 communes en 2017 pour un montant global de 5,8 M€, dont plus du quart par une seule commune. Elles s'ajoutent, en pratique, pour les familles, aux prix des concessions dans les cimetières, qui sont des redevances d'occupation du domaine public. Elles pourraient être remplacées par d'autres ressources, par exemple en augmentant le prix des concessions funéraires et cinéraires.

Une telle solution présenterait le double avantage de supprimer un prélèvement obligatoire, d'alléger la tâche des trésoriers communaux et de simplifier la législation.

2.3 Simplifier des taxes dont l'objet est identique ou proche

La législation fiscale est parfois rendue complexe par un cumul de taxes à faible rendement s'appliquant, plusieurs fois et selon des modalités proches, aux mêmes assiettes ou aux mêmes redevables, pour des opérations identiques. Tel est notamment le cas de trois taxes collectées par l'État sur les recettes de la publicité diffusée par les médias radiophoniques et télévisés, pour un montant de l'ordre de 50 M€ par an et dont la fusion est prévue par le projet de loi de finances pour 2019.

La même simplification devrait être recherchée dans d'autres domaines de la fiscalité à faible rendement. C'est le cas notamment pour la taxation des plus-values sur les cessions de terrains rendus constructibles par une décision d'urbanisme et pour les taxes affectées au financement des contrôles de sécurité sanitaire de l'alimentation.

2.3.1 Remettre à plat la taxation des plus-values de cession de terrains rendus constructibles par une décision d'urbanisme

La taxation des plus-values sur la cession de terrains devenus constructibles fait intervenir deux taxes différentes dont l'assiette et la liquidation sont, cependant, presque identiques. L'une peut être instituée depuis 2006 par les communes ou les établissements publics locaux chargés de l'urbanisme, pour contribuer au financement de l'aménagement urbain de zones rendues constructibles. L'autre, créée en 2010 pour freiner la consommation de terres agricoles, est affectée à l'agence de services et de paiement, pour contribuer au financement de mesures en faveur de l'installation de jeunes agriculteurs.

Une remise à plat de ces deux taxes devrait être envisagée, ne serait-ce que pour en harmoniser le champ et les modalités d'application.

2.3.2 Rationaliser le financement des contrôles de sécurité sanitaire de l'alimentation

Les taxes en vigueur pour le financement des contrôles sanitaires sur certains produits animaux et végétaux, dont le produit annuel est d'environ 71 M€, constituent un paysage complexe, caractérisé par l'existence de nombreuses petites taxes, dont la collecte est confiée à plusieurs administrations : la DGFIP, la douane et l'opérateur FranceAgriMer. Elles ne s'appliquent qu'à un nombre réduit d'opérateurs de la chaîne alimentaire, pourtant soumis aux mêmes contrôles.

Il serait souhaitable de rationaliser le financement de ces contrôles obligatoires et de simplifier cette fiscalité à l'occasion de l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation européenne à la fin de l'année 2019.

3 REVOIR LA GESTION DE CERTAINES TAXES POUR EN REDUIRE LE COUT

Dans le cadre de son enquête, la Cour n'a pas étudié de manière approfondie la gestion de toutes les taxes à faible rendement recensées. Les investigations menées sur quelques exemples montrent, toutefois, que des mesures de réorganisation permettraient de réduire les coûts de gestion de certaines d'entre elles.

3.1 Réorganiser la collecte de la taxe sur les passagers aériens et maritimes embarqués outre-mer

La taxe sur les passagers aériens et maritimes embarqués dans les départements d'outre-mer est attribuée aux régions de Guadeloupe et de la Réunion, aux collectivités territoriales de la Martinique et de Guyane, au département de Mayotte et, pour 30 % de son produit, aux communes littorales de ces territoires érigés en stations classées de tourisme, au prorata de leur population. Elle est collectée par la douane selon une procédure non dématérialisée. Son produit s'est élevé à 11,4 M€ en 2017.

Cette taxe présente des caractéristiques proches de celles de la taxe sur les passagers aériens et maritimes embarqués et débarqués en Corse, recouvrée par la DGFIP, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), selon une procédure dématérialisée. Le produit de cette taxe, attribué à la collectivité de Corse, s'est élevé en 2017 à 34,9 M€.

Afin d'en réduire le coût de gestion, la collecte de la taxe sur les passagers aériens et maritimes embarqués dans les départements d'Outre-mer devrait être confiée à la DGFIP, pour être collectée comme la TVA dans les collectivités où cet impôt est applicable, c'est-à-dire en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion.

3.2 Moderniser la gestion du droit annuel de francisation et de navigation et du droit de passeport sur les navires de plaisance

Dans ses rapports publics, la Cour a déjà signalé le coût de collecte très élevé du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et du droit de passeport des navires de plaisance, qui atteint près de 20 % du rendement de ces deux impôts dont le produit annuel est d'environ 45 M€.

Comme la Cour l'a déjà recommandé à plusieurs reprises dans ses rapports publics, la mise en place, trop longtemps repoussée, d'un portail dématérialisé commun à la douane et à l'administration des affaires maritimes permettrait de simplifier la double procédure de l'immatriculation et de la francisation des navires, unique en Europe et incompréhensible pour l'usager. Elle contribuerait à moderniser ces deux taxes, dont le produit est tendanciellement en diminution, et d'en réduire le coût de gestion, aujourd'hui disproportionné.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : établir un inventaire annuel détaillé des taxes d'un rendement inférieur à 150 M€ par an, annexé chaque année au projet de loi de finances ou au projet de loi de règlement ;

Recommandation n° 2 : abroger les impôts ou taxes inadaptés au contexte du marché intérieur européen, comme les taxes sur les farines, sur les céréales et sur les huiles végétales destinées à la consommation humaine ;

Recommandation n° 3 : remplacer les taxes dont les objectifs pourraient être atteints par d'autres moyens, comme la taxe de balayage et les taxes communales sur les opérations funéraires ;

Recommandation n° 4 : simplifier une législation fiscale rendue complexe par le cumul de taxes dont l'objet est identique ou proche, comme celles portant sur les plus-values sur la cession de terrains devenus constructibles ou destinées au financement des contrôles de sécurité sanitaire de l'alimentation ;

Recommandation n° 5 : réorganiser la gestion de certains impôts ou taxes pour en réduire le coût de collecte, comme la taxe sur les passagers aériens et maritimes embarqués dans les départements d'outre-mer et le droit annuel de francisation et de navigation des navires de plaisance.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud