

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Didier MIGAUD, président du Conseil des prélèvements obligatoires, sur le rapport *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer* 2
- Présences en réunion 19

Mercredi

12 décembre 2018

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 43

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Présidence

de

**M. Éric Woerth,
Président**



La commission entend M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires, sur le rapport Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer.

M. le président Éric Woerth. Depuis le début de cette législature nous avons déjà eu l'occasion de recevoir Didier Migaud à onze reprises – ce qui prouve que nous travaillons très étroitement en commun : sept fois en tant que Premier président de la Cour des comptes, trois fois en tant que président du Haut Conseil des finances publiques et une fois en tant que président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

À ce titre, monsieur le président, vous nous aviez présenté le 13 mars dernier le rapport du CPO relatif aux prélèvements obligatoires sur le capital des ménages. C'est également en qualité de président de ce Conseil que nous vous entendons aujourd'hui sur son rapport relatif aux taxes affectées.

Ce rapport suscite un intérêt tout particulier, car la question des taxes affectées est venue plusieurs fois dans le débat parlementaire ; elles posent un certain nombre de questions, notamment depuis qu'elles sont plafonnées, et tiennent une place non négligeable, sur le plan des principes notamment, lors de nos débats sur la première partie du projet de loi de finances (PLF).

M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires. C'est avec grand plaisir que je me trouve à nouveau devant votre commission, cette fois en ma qualité de président du CPO pour vous présenter notre dernier rapport intitulé *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, qui rend compte de travaux effectués à la suite de la saisine de la commission des finances du Sénat.

Ce rapport d'une centaine de pages s'appuie sur trois rapports particuliers, qui n'engagent pas le CPO, mais qui ont toutefois été mis en ligne en même temps que celui-ci après sa présentation aux sénateurs.

Nous nous étions déjà exprimés sur ce sujet de la fiscalité affectée, notamment dans un rapport publié il y a cinq ans, intitulé *Fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes* qui avait été établi cette fois-là à la suite de la saisine du Premier ministre.

Il nous a été demandé, d'une part, de faire un bilan de la mise en œuvre de ces quatorze propositions que nous avons eu l'occasion de faire il y a cinq ans et qui visait à rationaliser l'usage de la fiscalité affectée alors insuffisamment maîtrisée, et d'autre part d'analyser le dispositif de plafonnement des taxes affectées et ses conséquences à la fois pour les organismes bénéficiaires de ces taxes pour le budget de l'État.

Afin d'établir des comparaisons utiles, nous avons repris le même périmètre d'analyse qu'en 2013, celui des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Deux ensembles n'ont donc pas été pris en considération : les taxes affectées aux organismes de sécurité sociale et les taxes affectées aux collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements.

Au total, le champ de notre analyse est constitué de 150 taxes sur 350, pour des recettes de près de 30 milliards d'euros sur plus de 250 milliards d'euros, affectées aux agences de l'État aux organismes techniques professionnels, consulaires, gestionnaires des fonds de la formation professionnelle, aux agences de l'eau ainsi qu'aux dispositifs de péréquation et de solidarité nationale.

Une fois de plus, si nous avons retenu ce périmètre, c'est afin de pouvoir établir des comparaisons pertinentes avec nos travaux d'il y a cinq ans.

Les taxes affectées sont des instruments durablement installés dans le système fiscal français. Le développement de la fiscalité affectée correspond au souhait des pouvoirs publics d'individualiser des ressources au profit de politiques publiques particulières, le plus souvent afin d'assurer une meilleure acceptation des prélèvements correspondants : sans remonter au Moyen Âge et aux impôts affectés au financement des guerres, je peux citer en exemple le financement des chambres de commerce, de la production cinématographique ou des politiques environnementale et énergétique.

L'expansion, parfois mal maîtrisée, de la fiscalité affectée avait inspiré au CPO, en 2013, des orientations visant à restreindre le périmètre de ces taxes et à en rationaliser l'usage. Cinq ans après, les taxes affectées apparaissent globalement en voie de stabilisation. Leurs recettes, qui avaient fortement augmenté entre 2007 et 2011, de 27,6 %, se sont depuis stabilisées à + 4,1 % entre 2011 et 2017.

Le nombre de taxes reste toutefois élevé, au nombre de 150 dans le périmètre de l'étude, pour un montant de 28,6 milliards d'euros en 2016. La plupart d'entre elles ont un rendement limité : 87 taxes ont un rendement inférieur à 150 millions d'euros. Six seulement, principalement dans la sphère sociale, ont un rendement supérieur à 1 milliard d'euros.

Les taxes restent concentrées sur un petit nombre de secteurs bénéficiaires : transition écologique, intérieur, culture et agriculture.

Malgré leur ancienneté, les taxes affectées ne font pas l'objet d'une définition juridique précise, même si l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) encadre leur création en la soumettant à quatre conditions : l'affectataire doit être une personne morale autre que l'État, exerçant des missions de service public ; la création de l'imposition, qui peut être prévue par une loi ordinaire, doit être autorisée par la loi de finances de l'année ; si l'imposition concernée a été établie au départ au profit de l'État, une loi de finances doit procéder à sa réaffectation ; enfin, le projet de loi de finances doit être accompagné chaque année de la liste et de l'évaluation de ces impositions – c'est un des chapitres du fascicule *Voies et moyens* qui vous est remis.

Pourtant, des imprécisions nombreuses demeuraient sur le statut juridique des impositions affectées. Des décisions juridictionnelles récentes ont contribué à stabiliser le cadre juridique : dans sa décision du 29 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité à la Constitution du plafonnement des taxes affectées instaurées par l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Ce mécanisme prévoit la possibilité de fixer une limite au-delà de laquelle les sommes collectées au profit d'un organisme affectataire doivent être reversées au budget de l'État. Le Conseil constitutionnel a également prononcé plusieurs censures successives sur des taxes affectées qui poursuivaient des finalités proches. Enfin, dans le cadre de la procédure des questions prioritaires de constitutionnalité, il s'est prononcé à onze reprises sur des taxes affectées à des tiers.

De son côté, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est prononcée sur les conditions dans lesquelles les ressources issues des taxes affectées sont compatibles avec le régime européen des aides d'État ou avec d'autres règles de droit européen, notamment les directives relatives aux accises ; le contentieux sur l'appréciation de la conformité de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) avec les directives européennes en matière de fiscalité de l'énergie est toujours pendant devant la Cour de justice.

Le rapport du CPO de 2013 mettait aussi en lumière un certain nombre de dérives parallèles à l'augmentation de leur nombre et de leur montant : perte de contrôle, opacité du dispositif, difficultés de gouvernance et de gestion des organismes affectataires, complexification du système fiscal.

Ces constats avaient justifié la formulation de quatorze propositions, visant à mieux quantifier la fiscalité affectée, en restreindre le recours et à rebudgétiser celles dont l'affectation ne se justifiait pas. De surcroît, il était proposé de supprimer les « microtaxes » ou les taxes les plus inefficaces d'un point de vue économique, ce qui manifestement continue de vous préoccuper, comme le montrent les propositions régulièrement formulées.

Les correctifs appliqués depuis 2013 ont permis d'atténuer certains défauts des taxes affectées. Au cours des cinq dernières années, la situation a heureusement évolué, notamment avec la prise en compte de plusieurs recommandations du CPO.

Tout d'abord, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019 comportait un objectif de rebudgétisation des taxes affectées. La LPFP pour 2018-2022 s'est ensuite concentrée sur la définition de critères de création de ces taxes, abandonnant l'objectif précédent de rebudgétisation – qui n'avait d'ailleurs pas été mis en œuvre.

Le plafonnement des taxes a également évolué. Créé en 2012, ce dispositif a progressivement pris de l'ampleur : il ne concernait en 2013 qu'un périmètre de 5,2 milliards d'euros de taxes affectées, pour des versements au budget général de l'État de 218 millions d'euros. En 2018, il porte sur plus de 9 milliards d'euros de taxes, pour des versements de 1 milliard d'euros. Ces versements, souvent appelés « écrêtements », sont aujourd'hui contestés ; du reste, de plus en plus d'amendements parlementaires sont présentés, qui ont pour objet d'élever un plafond ou de le supprimer.

Il faut toutefois reconnaître au plafonnement, malgré ses défauts, quelques mérites concernant la qualité de gestion des organismes auxquels il s'applique. Ainsi, certaines des dérives dans la gestion des organismes affectataires, constatées en 2013, ont depuis été atténuées. L'exemple le plus frappant de cette évolution concerne les dépenses de ces organismes : alors qu'elles avaient augmenté plus vite que celles des opérateurs non affectataires de taxes pendant la période 2007-2011, elles ont progressé moins vite que celles de ces derniers pendant la période 2012-2017.

L'analyse peut être affinée selon que le plafonnement est « mordant », c'est-à-dire lorsque, en cas de dépassement, le différentiel est reversé au budget général, ou non.

Sans surprise, c'est le plafonnement mordant qui a le plus efficacement contribué à la modération des dépenses et des recettes, puisque les charges et les produits des opérateurs affectataires de taxes plafonnées ont diminué plus vite que ceux des opérateurs avec des taxes non plafonnées. Toutefois, dans ce cas, les restrictions ont porté essentiellement sur les dépenses d'intervention et les investissements.

Cette analyse met en évidence à la fois l'utilité et les limites du plafonnement : son impact sur les dépenses est réel, mais il frappe essentiellement les dépenses d'intervention, objet même de l'affectation, et participe peu à la modération des frais de structure.

Il n'en reste pas moins que la situation financière des opérateurs affectataires a été rationalisée, comme en témoigne l'évolution de leur fonds de roulement : surabondant pendant la période 2007-2011, il a été fortement réduit entre 2012 et 2017, pour revenir aux alentours des normes prudentielles qui prévalent en matière de gestion des deniers publics.

Ainsi, le CPO dresse un bilan de l'usage de la fiscalité affectée plus nuancé aujourd'hui que celui de 2013 puisque les mesures prises depuis, notamment le plafonnement d'un nombre croissant de taxes affectées, ont limité certains des dysfonctionnements relevés ; cela nous a conduits à réévaluer l'intérêt de ces instruments.

Il ne faut pas nier toutefois que des difficultés demeurent. Ainsi, la liste des taxes affectées présentée dans l'annexe VII des *Voies et moyens* n'est ni exhaustive ni exempte d'erreurs ; et leurs modalités de recensement restent entièrement déclaratives, ce qui pose problème.

De plus, les taxes affectées accentuent certaines caractéristiques du système fiscal français souvent critiquées par le CPO : l'émiettement en un grand nombre de taxes, dont certaines ont un rendement très faible ou d'autres présentent des coûts de collecte élevés – 400 % du montant de la « taxe radioamateurs » collectée par l'Agence nationale des fréquences (ANFR) ; l'instabilité normative, du fait des nombreuses créations et suppressions de taxes, respectivement dix et onze depuis 2014, et des modifications relatives à leur régime ; le poids de ces prélèvements sur certaines assiettes : l'assiette des taxes affectées est constituée essentiellement des revenus du travail lorsque l'on considère le nombre de ces taxes ; mais si l'on considère le rendement, c'est le capital qui est la principale assiette sollicitée.

Enfin, et c'est devant vous qu'il est le plus pertinent de soulever cette question, la fiscalité affectée permet trop souvent le contournement de la procédure budgétaire de droit commun. L'information dont le Parlement dispose sur ces taxes est encore parcellaire et imprécise. Par ailleurs, une fois instituées, les taxes ne suscitent plus de vrai débat au sein de la représentation nationale, ce qui pose un problème démocratique sérieux au regard de la réalité du consentement à ce type de prélèvement.

Pour autant, l'analyse de la fiscalité affectée ne saurait se limiter à ces seuls défauts, même s'ils sont importants. À côté des difficultés, qui sont réelles, l'utilité des taxes affectées pour certains secteurs ne doit pas être sous-estimée.

Certains affectataires de taxes mettent en avant la meilleure acceptation de l'impôt par les redevables, qui auraient l'assurance que le produit de l'impôt finance des dépenses sectorielles dont ils peuvent directement bénéficier. Ce lien entre dépenses et recettes n'est pas toujours établi, même s'il existe pour les centres techniques et industriels (CTI) ou encore des agences spécialisées telles que l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Ces dispositifs sont d'ailleurs très soutenus par les acteurs des secteurs concernés, bien entendu.

Les comparaisons internationales – et c'est là un des apports de l'étude du CPO – montrent d'ailleurs que la France n'est pas la seule à recourir aux taxes affectées.

Ainsi, le système français de soutien au cinéma, fait de taxes affectées et de financements publics, existe également dans une dizaine d'autres pays européens. Le Royaume-Uni et l'Allemagne se sont dotés d'organismes dont les missions et le financement sont proches de ceux du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), même si les moyens mis en œuvre dans ces pays n'ont pas la même ampleur qu'en France, mais c'est un constat que nous sommes souvent conduits à faire... Comme en France, les taxes affectées y sont assez largement utilisées dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie. Là aussi, la spécificité française tient à la part importante que ces taxes représentent dans le budget des agences affectataires plutôt qu'au principe lui-même, largement partagé.

La dérogation au principe d'universalité que constitue l'affectation d'une taxe à un opérateur ne se justifie selon nous que si elle est utile et efficace, ce qui doit pouvoir être démontré et encadré.

Elle doit également s'accompagner de contreparties de transparence vis-à-vis du Parlement d'une part, et d'encadrement de la dépense et d'ajustement de la recette d'autre part. Ces contreparties ne sont aujourd'hui qu'imparfaitement réunies ; c'est ce qui nous a amenés à formuler plusieurs propositions visant à renforcer la transparence de ces taxes affectées et mieux les encadrer.

Nous ne pouvons que constater l'installation durable des dispositifs de taxes affectées dans le système fiscal français et les difficultés d'une rebudgétisation de grande ampleur.

C'est pourquoi le rapport ne reprend pas toutes les propositions de 2013, mais en formule huit, qui visent à mieux encadrer la fiscalité affectée, groupées autour de trois axes.

Le premier axe consiste à améliorer l'information du Parlement. Il s'agit d'une exigence de transparence démocratique, indispensable pour rendre plus légitime le dispositif de la fiscalité affectée. Le CPO propose deux pistes : la première, à la charge de l'administration, consisterait à organiser la centralisation des données pour améliorer la fiabilité et la qualité des informations communiquées au Parlement, aujourd'hui limitées à un inventaire des cas d'affectations d'impositions de toute nature ; la seconde serait à la charge des organismes affectataires, qui devraient rendre public, chaque année, un « compte d'emploi » des ressources fiscales qui leur sont affectées, comme au Royaume-Uni par exemple.

Deuxième axe d'adaptation possible : mieux encadrer les taxes affectées. Trois pistes peuvent être explorées.

La première consisterait à prévoir, chaque année, un vote du Parlement sur les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale, dans le cadre du débat budgétaire. Ce vote serait éclairé par les travaux d'un rapporteur spécial analysant ces taxes et leur évolution. Ce vote pourrait à terme être rendu obligatoire par une disposition nouvelle de la LOLF.

La deuxième piste pourrait viser à rendre plus contraignantes les conditions de création d'une taxe affectée : même si l'article 36 de la LOLF, qui prévoit qu'une taxe affectée ne peut résulter que d'une loi de finances, est généralement respecté, sa portée est limitée par le fait que la décision de création de la taxe a été prise dans une loi ordinaire. L'article 36 de la LOLF pourrait prévoir que la création d'une taxe affectée à un tiers autre que les collectivités locales ou les organismes de sécurité sociale ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

La troisième piste consisterait à supprimer certaines taxes affectées, notamment celles à faible rendement, celles à coûts de collecte élevés et celles qui pourraient être transformées en contributions volontaires obligatoires (CVO), qui présentent l'avantage de ne constituer ni des prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale ni des aides d'État au sens du droit européen, et d'être d'un usage souple. En outre, les lois de programmation des finances publiques pourraient fixer un objectif de réduction du nombre de ces taxes.

Troisième et dernier axe de réforme possible : renouveler et enrichir les outils de pilotage des taxes affectées.

Pour améliorer la gestion de la fiscalité affectée, nous formulons trois propositions.

D'abord, faciliter un ajustement par les taux comme alternative à l'écrêtement. Si la recette est plus importante, plutôt que de la reverser au budget, il faut baisser le taux. La modulation à la baisse des taux des taxes affectées peut être envisagée comme un substitut au plafonnement lorsque les ressources affectées à un organisme sont supérieures à ses dépenses pendant deux ans au moins par exemple.

Ensuite, l'État pourrait être doté de moyens de pilotage infra-annuels des taxes affectées lorsque celles-ci connaissent des augmentations importantes et imprévues. Une telle régulation peut être utile lorsque les ressources d'un organisme affectataire connaissent une évolution brusque et non anticipée, ce qui est le cas du CNC avec la taxe sur les services de télévision distributeurs, qui a pratiquement représenté un effet d'aubaine.

Enfin, il peut être pertinent de confier la collecte à l'État ou aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), sauf si l'affectataire recouvre des taxes dont les bénéficiaires ne sont pas des bénéficiaires des interventions financées par ces taxes : cette proposition permettrait de diminuer les coûts de recouvrement de certains affectataires, les risques de fraude fiscale et les potentiels conflits d'intérêts.

Au total, vous noterez une certaine évolution de la tonalité du rapport du CPO concernant la fiscalité affectée. En réalité, ce n'est pas tant la position du CPO qui a changé que la situation observée. Les dérives les plus manifestes mises en évidence il y a cinq ans apparaissent mieux maîtrisées, même si elles n'ont pas encore toutes disparu ; d'où les propositions que nous formulons.

Par ailleurs, le constat de la difficulté politique à rebudgétiser les taxes affectées ainsi que celui de l'utilité économique de certaines d'entre elles plaident pour une conservation de ce dispositif, à condition bien entendu que la fiscalité affectée soit rendue plus transparente, plus démocratique et mieux pilotée. Le CPO s'est efforcé de faire des propositions dans ce sens, que nous avons voulues réalistes, concrètes et pragmatiques.

M. le président Éric Woerth. Avant de céder la parole au rapporteur général, je vous poserai une question de principe : j'aimerais savoir ce que recouvre votre proposition n° 7. Vous avez évoqué un périmètre de 9 milliards d'euros pour les taxes affectées plafonnées, dont 1 milliard de reversement au budget général.

Vous reconnaissez des mérites au plafonnement et je les reconnais aussi, mais la question se pose du reversement au budget général : par principe, les taxes affectées n'ont pas été créées pour le budget général, mais pour des raisons bien précises. On comprend bien l'intérêt pour l'État de disposer d'une recette de 1 milliard d'euros... Ce n'est plus vraiment une recette de poche. Mais n'est-ce pas un principe choquant susceptible de provoquer un certain nombre de dérives ? Ne devrait-on pas trouver un mécanisme qui permette simplement, au-delà du plafond, de limiter la collecte ? Votre proposition n° 7 consiste à faire varier le taux : songez-vous à une limitation de la collecte au plafond sans reversement au budget général ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Qu'il me soit permis au préalable, monsieur le président, monsieur le président de chambre, madame la conseillère maîtresse, de vous dire que nous sommes nombreux à partager ici votre indignation au sujet des publications auxquelles a donné lieu l'audition par notre commission de M. le président de chambre Durrleman. Nous sommes très solidaires de la réponse que vous avez faite. Son rapport extrêmement intéressant sur le mécénat ne manquera pas d'être à l'origine de travaux importants dans le cadre du PLF 2020. Nous n'avons, pour ce qui nous concerne, aucun doute sur l'impartialité de ce travail, bien au contraire, et je tenais à le dire ici de manière très publique.

M. le président Éric Woerth. Je me joins aussi à ces propos, monsieur le rapporteur général, ainsi que l'ensemble des membres de la commission, car ces faits sont tout à fait scandaleux.

Mmes Marie-Christine Dalloz et Véronique Louwagie. Parfaitement !

Mme Amélie de Montchalin. Nous sommes totalement solidaires !

M. le rapporteur général. Cela étant dit, venons-en à ce nouveau travail très intéressant.

Je souhaite tout d'abord rappeler que, lors de la discussion du PLF 2019, j'ai soutenu et relayé votre proposition n° 5, qui consistent à supprimer certaines taxes affectées, notamment celles dont le rendement est faible et le coût de collecte élevé ainsi que celles qui sont perçues par les CTI et les comités professionnels de développement économique (CPDE) et qui pourraient très utilement être transformées en CVO. Avez-vous échangé avec les CTI et les CPDE afin de savoir s'ils étaient prêts à une telle transformation de ces taxes affectées, qui représenterait certes un bouleversement mais qui, à mes yeux, irait dans le sens d'une meilleure gestion des finances publiques ?

En 2019, le produit des taxes affectées plafonnées s'élèvera à 9,3 milliards d'euros sur 26,4 milliards d'euros de taxes affectées hors secteurs social et local. Pour ce qui est des taxes affectées non plafonnées, leur nombre s'établira encore à 76, hors collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et organismes de sécurité sociale. Votre rapport et vos propos laissent présager de votre réponse à ma question, mais est-ce selon vous de bonne pratique ? Avez-vous analysé ce qui justifie un tel nombre de taxes affectées non plafonnées ? Je pense par exemple au CNC – que celles et ceux qui me connaissent au sein de cette commission n'y voient aucun syndrome obsessionnel compulsif vis-à-vis des crédits d'impôts dont bénéficie ce secteur !

Enfin, vous soulignez page 50 de votre rapport que les charges et les produits des opérateurs affectataires de taxes avec un plafond dit « mordant » ont diminué sur la période 2012-2017, tandis qu'ils ont progressé pour les opérateurs dont le plafond n'était pas mordant. Pouvons-nous en conclure que l'efficacité des plafonds sur la maîtrise de la dépense des bénéficiaires est liée à leur caractère mordant ou pas ? La réponse est un peu dans la question, mais j'aimerais l'entendre de manière explicite.

M. le président Éric Woerth. Après s'être attaqué aux niches fiscales, mettre une muselière aux plafonds mordants, ce serait une bonne idée...

Mme Stella Dupont. Le rapporteur général a repris l'essentiel des interrogations que suscitent ces taxes affectées.

Monsieur le président, je vous remercie de la qualité du travail, et j'aimerais vous interroger sur l'une de vos préconisations. Les collègues récemment arrivés à l'Assemblée savent que je m'interroge souvent sur ces croisades régulières dont font l'objet les taxes affectées. Comme vous l'avez rappelé, elles ont une histoire et un bien-fondé, même s'il est nécessaire d'améliorer leur évaluation, et vos préconisations ouvrent des pistes d'amélioration importantes.

L'une de vos recommandations suggère de transformer les taxes affectées en CVO. Cette solution n'est pas, me semble-t-il, sans présenter plusieurs inconvénients. Tout d'abord, nous perdriions la logique de service public dans la mesure où les CVO répondent à une logique de juste retour pour chacun des contributeurs : par ricochet, le caractère solidaire de certaines taxes affectées, où les grands paient pour les petits, serait amoindri. Je me suis notamment penchée sur le cas de la taxe pour frais de chambres destinée aux chambres de commerce et d'industrie, qui a fait l'actualité et le fera prochainement.

D'autre part, cette solution ne permet pas d'améliorer le consentement à l'impôt ; le développement d'une catégorie de prélèvements supplémentaires contribue à l'organisation « type jardin à l'anglaise » et à l'émiettement de notre budget.

Enfin, dans un rapport de 2013, la Cour des comptes pointait le risque de politique inefficace, voire contraire aux objectifs poursuivis par l'État, car elle pose des problèmes de gestion et d'indépendance des organismes interprofessionnels qui la mettent en œuvre.

Plutôt que de transformer les taxes affectées en CVO, ne serait-il pas plus judicieux de mieux les encadrer – plusieurs des recommandations que vous formulez vont dans ce sens – et de mieux les évaluer, de sorte à tendre vers l'amélioration du respect du principe d'universalité budgétaire ? Quelle est selon vous la plus-value réelle des CVO ?

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le président, vous avez indiqué que l'étude avait écarté certaines taxes, notamment celles affectées aux organismes de sécurité sociale et aux collectivités territoriales. D'autres travaux ont-ils été menés sur ces taxes, dans d'autres conditions, par le CPO ?

J'ai découvert dans votre rapport, à ma grande surprise, que l'aide juridictionnelle est en partie financée par des taxes affectées, selon un système assez complexe. Quelle est votre analyse sur la complexité de ce sujet particulier de l'aide juridictionnelle ?

Notons que le Sénat a déjà pris en compte vos travaux, puisque dans le PLF 2019 qui nous revient en nouvelle lecture, il a supprimé la taxe radioamateurs, dont les coûts de gestion représentaient quatre fois le montant perçu. On ne peut que s'en réjouir, et vous remercier de vos travaux.

M. le président Éric Woerth. En commission mixte paritaire, nos collègues sénateurs nous avaient prévenus que vous nous parleriez de la taxe sur les radioamateurs, car cela les a beaucoup marqués !

M. Mohamed Laqhila. Le CPO considère qu'un certain nombre de taxes affectées peuvent être utiles et que d'autres devront probablement être supprimées car elles ne le sont pas, sous réserve que certaines conditions soient remplies.

Ces conditions sont reprises dans votre rapport sous forme de propositions, notamment celles dont l'objet est de mieux encadrer les taxes affectées et d'améliorer l'information du Parlement. Vous suggérez d'ailleurs que le recouvrement de certaines taxes, dont le coût de collecte est excessif, soit effectué par l'État ou les URSSAF. Y a-t-il une corrélation entre les organismes non publics et le manque de transparence ?

Comment expliquez-vous qu'il soit si difficile d'obtenir des chiffres précis et des rapports réguliers sur les sommes rapportées, les coûts, et la destination réelle de ces taxes ? Avez-vous d'ores et déjà une idée précise des taxes qui seraient concernées ?

S'agissant du principe de plafonnement, le Conseil constitutionnel en a reconnu en 2014 la constitutionnalité. Ce mécanisme consiste, dès lors que certaines taxes produisent des recettes importantes qui ne sont pas toujours bien utilisées, à plafonner leur produit et utiliser l'excédent pour combler le déficit budgétaire de l'État. Toutefois, on sait que le développement des taxes affectées a correspondu au souhait des pouvoirs publics d'individualiser les ressources au profit des politiques publiques particulières, et surtout pour assurer une meilleure acceptation des prélèvements correspondants.

À l'heure où la France tout entière est prise de jaunisse fiscale aiguë, ne craignez-vous pas que ce principe ne remette en cause l'objectif initial poursuivi par l'État ? Quelles solutions envisageriez-vous pour lutter contre la désaffection des Français à l'égard de ces taxes affectées ?

Mme Christine Pires Beaune. Merci de cette présentation, monsieur le président.

Ce rapport est beaucoup plus nuancé que celui de 2013, ce qui traduit une amélioration de la situation. Les chiffres que vous nous avez présentés – une progression ramenée à 4,1 % sur la période 2011-2017, à comparer aux 27,6 % de progression entre 2007 et 2011 – sont là pour le prouver. L'effort a été réel, et il est dû en partie au plafonnement qui, malgré ses défauts, a eu le mérite de limiter la progression des dépenses publiques des organismes affectataires. Malheureusement, ce ralentissement s'est fait au détriment de l'investissement plutôt que par une baisse des frais de fonctionnement. Selon vous, le législateur pourrait-il limiter les frais de structure, ou envisager une contractualisation avec les organismes affectataires, par exemple en prévoyant un bonus-malus ?

Dans le contexte actuel, le montant de la contribution climat énergie – la fameuse « taxe carbone » – n'est pas affecté. Je crois que vous avez dit, monsieur le président, que les taxes seraient mieux acceptées par les citoyens si l'affectation en était connue. Je partage ce point de vue : si le produit de la taxe carbone était affecté à 100 % à la transition énergétique, elle serait sans aucun doute mieux acceptée.

J'aurais également pu aborder la question des redevances sur l'eau, dont le principe originel était : « l'eau paie l'eau. » Or elles abondent aujourd'hui l'Agence française de la biodiversité ou l'ONCFS, dont les missions sont très éloignées de la raison d'être initiale de ces redevances. Que pensez-vous de ces dérives ?

Nous pourrions très rapidement faire nôtres quelques-unes de vos propositions, notamment celle qui vise à mieux encadrer les taxes affectées et rendre obligatoire un vote du Parlement par une nouvelle disposition dans la LOLF. Ce pourrait être une piste, de même que l'idée de compléter l'article 36 de la LOLF. Nous pourrions le faire assez rapidement.

Mme Lise Magnier. Lors de l'examen en lecture du PLF, le sujet des taxes affectées nous a beaucoup occupés. Je les qualifie d'OVNI fiscal, car outre le fait qu'elles n'ont pas de définition juridique claire, elles sont marquées par une double contradiction : non seulement la nature même de l'affectation des taxes contrevient au principe d'universalité, mais la mise en place du plafonnement depuis 2012 revient à remettre en cause l'affectation d'une taxe affectée !

Nous rejoignons pleinement vos recommandations, notamment celle qui appelle à une plus grande transparence et à une amélioration de l'information du Parlement sur la question de ces taxes affectées. Il est vraiment nécessaire que nous puissions, avec l'administration, mieux travailler sur l'effectivité des données et l'analyse de ces taxes affectées, car nous avons encore vu cette année lors du débat budgétaire à quel point nous manquons d'informations. La centralisation serait vraiment utile pour les travaux du Parlement.

On a beaucoup parlé de l'affectation de la fiscalité, notamment de la fiscalité écologique. Je considère pour ma part que l'affectation fiscale ne sera pas gage d'acceptation fiscale : c'est de pédagogie que nous avons besoin. Il faut réexpliquer aux Français à quoi sert l'ensemble des taxes, sans qu'elles soient nécessairement affectées. Je suis une budgétaire pure et je n'aime pas que l'on contrevienne au principe budgétaire d'universalité.

La transformation de certaines taxes affectées en CVO qui pourrait simplifier la fiscalité française, mais tout cela doit se faire en lien avec les affectataires : au fil des réformes sur les plafonds, sur les écrêtements d'année en année en viennent à atteindre 1 milliard d'euros : cela commence à faire beaucoup. Nous devons travailler avec les affectataires sur l'ensemble de ces réformes.

Mme Catherine Osson. Dans son rapport, le Conseil souligne qu'en ce qui concerne les taxes affectées : « *En dépit des moyens mis en œuvre, l'information communiquée au Parlement lors de la préparation des lois de finances de l'année ne parvient à être ni exhaustive ni totalement fiable* ».

Une des raisons de ce manque de transparence tient au fait que les ministères de tutelle des organismes affectataires ne respectent pas les demandes d'information émises par la direction du budget. Pour remédier à ce manque de dialogue entre ministères, les rapporteurs recommandent de mettre en place un système d'information centralisé permettant de collecter les données relatives aux taxes affectées, que les organismes affectataires auraient l'obligation de remplir directement. Pour donner une pleine effectivité à cette obligation, le Conseil suggère-t-il de mettre en place des mécanismes de contrainte ou de sanctions financières à l'encontre des organismes récalcitrants ?

Par ailleurs, le Conseil suggère-t-il que les commissaires aux finances des deux chambres puissent avoir directement accès à ce système d'information centralisé ?

Mme Valérie Lacroute. Votre rapport, dont je vous remercie, n'en traduit pas moins une certaine frilosité du CPO à l'égard des taxes affectées. La majorité des mesures proposées vont en effet dans le sens d'un encadrement restrictif. À la lumière de l'actualité et du mouvement des gilets jaunes, ces propositions vous paraissent-elles aller à contresens de l'histoire et des attentes des Français ? Nos concitoyens ont en effet été choqués d'apprendre que seulement 20 % de la hausse de la taxe sur les carburants était affecté au financement des infrastructures de transport, et que les 80 % restants étaient versés au budget général.

Cet exemple démontre que les Français plébiscitent aujourd'hui largement le mécanisme d'affectation comme une application concrète du principe constitutionnel de consentement à l'impôt. Vous-mêmes évoquez dans le rapport – sur trois pages seulement, il est vrai – la meilleure acceptabilité de la taxe lorsqu'elle est affectée à une politique publique approuvée par ses contributeurs.

Bien géré, et fondé sur le principe de transparence, le modèle de la taxe affectée pourrait être une pierre supplémentaire pour l'édification d'une démocratie moderne dont la France pourrait être la pionnière. À l'inverse, le principe d'universalité est surtout devenu un prétexte invoqué par l'État pour faire sa tambouille dans son coin, et rendre la gestion des finances publiques opaque aux yeux des citoyens.

Le principe d'universalité ne mériterait-il pas d'être rénové pour faire face à la demande de transparence des Français sur l'usage des impôts qu'ils paient, notamment par le mécanisme de la taxe affectée ?

M. le président Éric Woerth. Le terme « tambouille » n'est pas très technique, il me semble...

M. Romain Grau. L'analyse du CPO a plusieurs mérites pour nous tous. Tout d'abord, elle a le mérite de rappeler des données objectives sur des sujets qui peuvent parfois donner libre cours à des appréciations subjectives : ainsi, le coût de collecte de certaines taxes affectées est pour nous, parlementaires, extrêmement intéressant car il nous permet d'avoir un suivi et une analyse plus objective de ces taxes et de leur rendement.

Cette analyse est également intéressante car elle met des mots sur des sujets que nous vivons, notamment la carence d'informations et de transparence en la matière, et surtout la carence d'information du Parlement en matière de taxes affectées. Elle a également le grand intérêt de permettre des comparaisons et de constater des évolutions et des améliorations par rapport à la situation qui prévalait il y a cinq ans.

Un sujet n'a été traité que de manière indirecte, sinon annexe, dans le rapport : je veux parler des contentieux. Les taxes affectées, dans l'esprit de tout fiscaliste, pèchent par une certaine forme de fragilité chronique et structurelle. Ces fragilités se retrouvent dans de nombreuses décisions de juridictions nationales, qu'il s'agisse du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou du Conseil constitutionnel, mais également devant la CJUE – vous avez évoqué certaines décisions récentes à l'instant.

Si votre rapport ne comprend pas de propositions en la matière, faut-il en déduire que la situation s'est considérablement améliorée en cinq ans, et que le sujet de la fragilité contentieuse des taxes affectées, s'il n'a pas disparu, s'est au moins émoussé ? Avez-vous une idée des coûts de ces contentieux ?

Vous avez également évoqué le sujet de la CSPE : pour y avoir travaillé avec Mme Louwagie et d'autres membres de cette commission, nous avons lu avec beaucoup d'intérêt le rapport de l'Inspection générale des finances à ce sujet, publié en avril dernier. Malgré tout, nous avons quelques sujets d'inquiétude quant aux coûts du contentieux sur la CSPE. Avez-vous des analyses plus précises et actualisées en fonction de la jurisprudence de la CJUE et des retranscriptions en droit national ?

M. Jean-Louis Bourlanges. Je m'inscris en faux par rapport aux propos de notre collègue Valérie Lacroute : les travaux du CPO, dans ce rapport comme dans le précédent, ont précisément le mérite de rappeler que le principe budgétaire fondamental est l'universalité. L'affectation ne peut porter que sur des montants limités, dans des conditions encadrées, avec des justifications précises et selon des dispositifs soigneusement contrôlés.

Il faut rendre hommage au CPO de rappeler tout ce qui devrait être fait pour améliorer le contrôle parlementaire dans ce domaine. La multiplication des taxes affectées est une régression du principe budgétaire, c'est un retour à l'Ancien régime, où l'on avait des petites caisses un peu partout qui finançaient des choses diverses, sans aucune prise en compte globale de l'action de l'État. Les principes d'unicité du budget et d'universalité de la ressource sont fondamentaux, et le CPO a le grand mérite de le rappeler.

Il est vrai, et vous avez raison de le rappeler, madame Lacroute, que ce principe était profondément mis en cause dans l'opinion par les temps qui courent : dès qu'une ressource n'est pas affectée, elle est supposée ne servir à rien et ne pas contribuer, par exemple, à la transition écologique. Je crois que c'est une grave erreur de raisonnement, et le Gouvernement s'y est d'ailleurs fort mal pris car il n'a pas su précisément développer cette idée pourtant essentielle : ce n'est pas parce qu'une ressource n'est pas affectée qu'elle ne sert pas un objectif correspondant à la transition écologique. Ce rapport arrive à point nommé, à contre-courant, comme il est d'usage, pour rappeler les grands principes à tout un chacun.

Quelle signification exacte faut-il donner aux phrases : « *La loi de programmation de finances publiques pour 2014-2019 s'appuie sur le rapport du CPO pour afficher un objectif de rebudgétisation des taxes affectées. Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 se concentre sur la définition de critères de création des taxes affectées, abandonnant l'objectif de rebudgétisation affirmé par la LPPF pour 2014-2019.* » ? Faut-il y voir une critique implicite ? Comment le CPO se situe-t-il par rapport à son objectif classique de rebudgétisation ?

M. Jean-Pierre Vigier. Monsieur le président, je tiens également à vous remercier pour la qualité de votre rapport.

Le secteur de la transition écologique apparaît de loin comme le plus grand bénéficiaire de ressources fiscales affectées, avec dix-neuf taxes atteignant un rendement total de 5,1 milliards d'euros en 2016. Je ne sais pas si vous les connaissez toutes, monsieur le président, mais franchement, il y a urgence à les regrouper, ou à en supprimer certaines.

J'ai également apprécié les éléments de réponse que vous avez donnés sur les moyens de mieux encadrer ces taxes, notamment pour ce qui touche à la transition énergétique.

M. Daniel Labaronne. Monsieur le président, vous avez dit que vous ne traitiez pas des taxes affectées aux organismes de sécurité sociale : je pense à la taxe « farines », qui finance pour partie la Mutualité sociale agricole. Avez-vous le montant de ces taxes afin de faire un comparatif entre le montant des taxes affectées aux organismes de sécurité sociale et le montant affecté à d'autres organismes ?

Pensez-vous qu'il serait envisageable de mettre en place des indicateurs de performance, par exemple un indicateur qui reposerait sur le montant des frais de structure rapporté au montant de la taxe perçue par l'organisme affectataire ? Cela permettrait d'apprécier l'efficacité de la taxe, puisqu'elle a vocation à financer les investissements de l'organisme affectataire.

Enfin, vous développez l'idée qu'il faudrait favoriser la CVO dans certains cas. Pour ma part, j'avais déposé un amendement l'année dernière pour financer le Conseil national routier ; les constructeurs de camions, les distributeurs et les transporteurs étaient d'accord pour instaurer une taxe de l'ordre de 20 euros pour chaque camion vendu, ce qui aurait permis de financer ce comité ; malheureusement, Bercy s'y était opposé. C'est dommage, car cette proposition permettait de faire économiser 1,6 million d'euros sur le budget de l'État. C'est un exemple de CVO. Il est vrai qu'accoler « volontaire » et « obligatoire » peut sembler curieux...

Mme Marie-Christine Dalloz. Il est vrai que le manque de lisibilité du dispositif et le flou qui caractérise l'ensemble des taxes affectées, sans parler de la crise que nous connaissons aujourd'hui, suscitent bien évidemment des appréciations variées, subjectives ou objectives, sur ces différents dispositifs.

J'ai été particulièrement marquée par le tableau, page 75 de votre rapport, qui donne l'exemple de taxes dont le coût de la collecte est supérieur à 40 % des montants recouverts. Vous avez cité les 409 % du coût de collecte de la taxe radioamateurs au profit de l'ANFR, je note d'ailleurs que cette agence est affectataire de trois taxes dont le coût de collecte dépasse systématiquement 40 % des montants recouverts. À l'évidence, il se pose un problème de coût de collecte dans cet organisme...

Au-delà de ce cas particulier, vous n'avez cité que celles dont le coût de collecte est supérieur à 40 %, ce qui revient à dire que pour les autres, il est moins élevé.

J'adhère globalement à toutes vos propositions, à l'exception de la huitième, qui me semble dangereuse : je ne suis pas convaincue que le fait de confier la collecte à l'État ou aux URSSAF garantisse un moindre coût de collecte. Vous mettez en avant la lutte contre la fraude fiscale ; ce serait probablement son seul intérêt. Ne pourrait-on imaginer de passer systématiquement à un mécanisme de CVO en deçà d'un certain niveau de taxe ? Mais vous ne manquerez pas de faire remarquer que seuls les constructeurs français paieraient cette CVO, ce qui créerait une distorsion de concurrence.

M. Vincent Ledoux. Dans un film d'Audiard, *La Chasse à l'homme*, un des personnages déclare : « 2 milliards d'impôts ! Moi, j'appelle plus ça du budget, j'appelle ça de l'attaque à main armée ! » Les taxes affectées sont un peu dans cet esprit-là... Le budget de la France les adore : depuis 2014, on en a supprimé onze, mais on en a créé dix. Quand on supprime celle sur les fruits et légumes, on crée celle sur les corps gras, quand on supprime celle sur l'artisanat, on crée celle sur le secteur du papier peint, etc. Il y a là une espèce de mille-feuilles, de poupées gigognes qui se créent au fur et à mesure des besoins.

Le vrai sujet, qui a été évoqué par Lise Magnier et Jean-Louis Bourlanges, c'est celui de l'acceptation. L'affectation ne crée pas l'acceptation – ce pourrait d'ailleurs être un très beau sujet de réflexion pour les futurs postulants à la Cour des comptes ou à d'autres organismes chargés de nous éclairer. Il est certain qu'il faut tendre de plus en plus à pas mesurés vers la suppression absolue de ces taxes affectées dont plus personne ne comprend quoi que ce soit. On voit bien que la colère populaire qui s'exprime aujourd'hui dans la rue est également liée à la difficulté d'accepter des choses dont on ne sait pas très bien par quelle tuyauterie elles passent ni à quoi elles servent. Le vrai sujet, c'est donc celui de la suppression de la taxe affectée.

Mme Valérie Petit. Monsieur le président, je vous remercie pour cette contribution qui vient éclairer le débat sur le consentement à l'impôt, particulièrement aigu en ce moment. La question n'est pas seulement de savoir si les taxes ont un bon rendement ; encore faut-il qu'elles atteignent leur objectif de politique publique, autrement dit qu'elles aient un impact positif sur le quotidien des Français.

Nous avons sans doute beaucoup de progrès à faire pour éclairer la décision politique et en rendre compte aux citoyens. Ce que vous proposez pour une meilleure information, un meilleur accès des données sur cet axe au Parlement est fondamental, mais ce n'est qu'un premier pas. Quels moyens peuvent être mis en œuvre pour permettre une véritable évaluation de l'impact de ces taxes, afin de répondre, au-delà de la simple question de leur rendement, à celle de leur utilité et donc du consentement à l'impôt ?

M. le président du Conseil des prélèvements obligatoires. Je vous remercie pour vos réactions, observations et questions.

Nous avons souhaité reprendre le champ du rapport de 2013, ce qui fait que nous ne nous sommes pas penchés sur les autres taxes affectées qui sont très nombreuses – il y a au total 350 taxes affectées, qui correspondent à près de 250 milliards d'euros de recettes. Peut-être les contestations qui s'expriment ici ou là sont-elles liées à l'incompréhension que suscitent certaines taxes dont on n'apprécie pas toujours l'utilité ou tout au moins l'efficacité. Cela rejoint d'ailleurs un sujet auquel vous êtes extrêmement sensibles et sur lequel vous avez commencé à prendre des initiatives : le besoin ressenti par les citoyens de pouvoir apprécier l'efficacité et l'efficience de l'action publique, ce que vous ne pouvez faire qu'au vu des résultats, donc de l'exécution du budget et de ses politiques publiques. Pour que les citoyens puissent comprendre le sens d'une imposition, encore faut-il qu'ils en comprennent bien l'utilité ; le problème n'est pas de savoir si la taxe est affectée ou non. On voit bien que le principe d'universalité reste un bon principe et qu'il n'est en rien contradictoire avec le principe de transparence et de recevabilité. Mais l'idée de rendre des comptes et d'apprécier les résultats à partir de l'exécution n'est pas totalement entrée dans la culture. D'où les initiatives qui peuvent être prises en ce sens.

Le rapporteur général de ce rapport du CPO s'est appuyé sur trois rapports particuliers que vous pouvez consulter : le premier rapport dresse un panorama de toutes les taxes affectées ; le deuxième évoque le cadre juridique de la fiscalité affectée et son évolution depuis un certain nombre d'années ; le troisième s'efforce de faire une analyse économique et financière de la fiscalité affectée. Enfin, le rapport de synthèse et le rapport du CPO engagent le CPO à travers non seulement ses constats, mais également ses recommandations.

Parallèlement, la Cour des comptes a travaillé également sur ce sujet. J'ai eu l'occasion d'adresser, au début du mois de décembre, un référé au Premier ministre sur les taxes à faible rendement – je devrais être en mesure de vous le communiquer au début du mois de janvier. Nous y formulons également un certain nombre de propositions sur quelques-unes de ces taxes à faible rendement.

On voit que le financement à travers les CVO peut susciter quelques interrogations et réserves, notamment du patronat, selon un raisonnement qui peut d'ailleurs s'entendre : les CVO présentent l'inconvénient de ne pas permettre de taxer les biens importés, contrairement à une taxe affectée. Mais ils peuvent constituer une bonne réponse pour le financement de certains organismes, comme les CTI.

L'association des termes « volontaire » et « obligatoire » peut paraître effectivement contradictoire. Le terme « volontaire » fait référence à un accord interprofessionnel par lequel les organisations professionnelles s'engagent de leur propre initiative à mettre en place une contribution ; le terme « obligatoire » rappelle que les dispositions de cet accord sont étendues généralement à tous les membres de la filière concernée qui ont dès lors l'obligation de s'en acquitter. L'arrêté de reconnaissance du ministre rend obligatoire la cotisation prélevée. Cela étant, il faut bien spécifier que les ressources qui en résultent ne sont pas à la disposition des pouvoirs publics, mais des organismes bénéficiaires.

Comme vous l'avez observé, les CVO présentent par ailleurs l'intérêt de n'être ni des prélèvements obligatoires, au sens de la comptabilité nationale, ni des impositions de toute nature, ce qui peut être utile en certaines circonstances.

Compte tenu de l'importance de ce sujet, je crois savoir qu'un groupe de travail a été constitué par le Premier ministre sur les avantages et les inconvénients des CVO, notamment pour les CTI. Je pense que ce groupe de travail rendra ses conclusions au début de l'année prochaine.

J'en viens aux propositions que nous faisons sur le plafonnement et l'écrêtement. Le plafonnement, même s'il ne concerne que certaines taxes, a eu quelques effets positifs sur la maîtrise des dépenses. Mais force est de reconnaître que ce sont les dépenses d'intervention et les dépenses d'investissement qui en ont souffert et que les dépenses de structure n'ont malheureusement pas toujours été aussi bien maîtrisées. C'est pour cette raison que nous avons relevé quelques insuffisances dans ce dispositif.

Il faut lire les propositions n° 6 et n° 7 du CPO de façon complémentaire. Il s'agit de remplacer le plafonnement et l'écrêtement par une diminution du taux dès lors que les recettes sont supérieures à l'exécution de la dépense pendant deux années consécutives ; sinon, nous proposons un système de régulation qui permet à l'État d'intervenir lorsqu'au cours de l'année, des rentrées exceptionnelles apportent du coup une recette elle-même exceptionnelle, auquel cas il doit être évidemment possible de la reprendre.

Nous faisons également des propositions pour améliorer la transparence et l'information du Parlement. Nous estimons que les bénéficiaires de ces taxes affectées doivent rendre des comptes – en la matière, vous avez fait état des observations des personnes qui peuvent contester les impositions – et que certes taxes affectées ont parfois été créées dans le seul but de contourner des principes budgétaires. Tout cela ne nous paraît pas non plus très raisonnable ni très conforme à ce que doit être justement la capacité d'intervention du Parlement en la matière. Aussi proposons-nous qu'un rapporteur spécial de la commission des finances soit désigné afin qu'il puisse disposer de toutes les informations nécessaires.

Telles sont les propositions fortes que nous faisons pour améliorer l'information du Parlement et mieux encadrer ces taxes affectées.

Notre rapport n'est absolument pas frileux : si nous avons quelque peu nuancé notre propos par rapport à la tonalité de celui de 2013, c'est parce que nous avons constaté que certaines dispositions, prises entre 2013 et aujourd'hui, sont plutôt allées dans le sens des recommandations que nous avons formulées. Au travers de quelques exemples étrangers que nous rappelons, on voit que certaines taxes affectées peuvent avoir du sens, à condition bien évidemment qu'on puisse renouveler et enrichir leurs outils de pilotage.

M. Patrick Lefas, président de chambre à la Cour des comptes. Le compte d'emploi est un élément essentiel dans les mécanismes, par exemple quand on verse une subvention publique à une association. Jusqu'à présent, cette information n'était pas communiquée. C'est le cas du CNC, qui ne présentait jamais de rapport sur les conditions d'utilisation de l'ensemble des produits qu'il avait reçus, alors que son homologue britannique transmet systématiquement un rapport très détaillé sur l'utilisation des fonds. Demander un compte d'emploi et un rapport d'activité qui rendent compte des conditions d'utilisation des taxes affectées, ce qui équivaut dans une certaine mesure à un rapport annuel de performances, permettrait de gagner en lisibilité. Il nous a semblé en tout cas que les acteurs étaient prêts à le faire.

S'il convient de prendre en considération la problématique du coût de recouvrement des taxes, le recouvrement est assez facile dans la mesure où il est de plus en plus numérisé et qu'il s'agit souvent d'une taxe additionnelle à un autre impôt – par exemple une taxe additionnelle à la TVA. Il est donc logique que les grands collecteurs d'impôts et taxes en soient les initiateurs. À cela s'ajoutent les problématiques de fraude et de conflits d'intérêts qui justifient également notre proposition n° 8 qui posent le principe de confier la collecte d'abord aux grands collecteurs d'impôts, sauf cas particulier.

S'agissant du consentement à l'impôt, le cadre essentiel, M. Jean-Louis Bourlanges l'a rappelé, reste le principe d'universalité. Il ne faut surtout pas entrer dans une logique d'affectation où le contribuable ferait en quelque sorte son marché, en choisissant de payer tel prélèvement plutôt que tel autre. Cela n'a pas de sens, et cela reviendrait évidemment à remettre en cause les principes essentiels de la démocratie. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est tout à fait claire sur les conditions dans lesquelles on peut venir en exception au principe d'universalité ; l'affectation est quand même un principe second par rapport au reste. Par ailleurs, ceux qui ont fait le lien avec la fiscalité écologique savent que l'enjeu est d'abord celui de l'efficacité des politiques publiques et la façon dont on rend compte des conditions dans lesquelles l'argent est utilisé.

Dans le cas du Conseil national des barreaux, par exemple, la question que l'on doit se poser en la matière est celle du bien-fondé d'un mécanisme mêlant des crédits budgétaires et des ressources extrabudgétaires provenant d'un prélèvement sur le produit d'amendes pénales et d'une taxe spéciale sur les contrats d'assurance, ce qui amène à faire intervenir une multitude d'acteurs, y compris les caisses de règlements pécuniaires des avocats, dans des conditions qui ne sont pas nécessairement d'une transparence totale. Comme nous l'indiquons à la page 74 du rapport, ce circuit complexe a été monté pour financer 17 % de l'aide juridictionnelle par taxe affectée. La question est de savoir s'il est pertinent de poursuivre un système de ressources affectées de cette nature.

Il est intéressant de voir que le rapporteur général du Sénat s'est appuyé sur le rapport que nous lui avons remis. Vous aurez à vous prononcer sur un certain nombre d'amendements à l'article 29 du projet de loi de finances qui prévoient la remise en cause des écrêtements au bénéfice du budget général sur le produit de la vente des quotas carbone affecté à l'Agence nationale de l'habitat, sur la contribution vie étudiante et campus, la baisse des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, ainsi que sur deux dispositions concernant le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Une bonne part de vos délibérations est consacrée aux conditions dans lesquelles on peut jouer sur les différents curseurs. Nous essayons de vous donner différentes options possibles pour vous aider dans la manière d'arbitrer ces points. De ce point de vue, l'écrêtement n'est clairement pas la panacée ; la diminution du taux va certainement dans le sens de la baisse des prélèvements obligatoires, et c'est sans doute mieux que la pratique, déjà utilisée par le passé, consistant à prélever sur les fonds de roulement des opérateurs affectataires. Le niveau de taux est évidemment un élément à prendre en compte dans la perspective d'une réduction du taux des prélèvements obligatoires à l'horizon 2022, conformément aux engagements affichés par le Gouvernement.

M. le président du Conseil des prélèvements obligatoires. On voit que la recommandation formulée par le CPO en 2013 a connu quelques difficultés dans sa traduction concrète, puisqu'il n'y a pratiquement pas eu de rebudgétisations. Il faut regarder ligne par ligne ce qui mérite d'être rebudgétisé et ce qui mérite d'être considéré encore comme une taxe affectée. Nous formulons d'ailleurs plusieurs propositions dans le référé que nous avons adressé au Premier ministre et sur lequel je serai en mesure de vous en dire davantage, au début du mois de janvier seulement, cette fois en tant que Premier président de la Cour des comptes.

Le prochain travail du CPO portera sur la fiscalité écologique environnementale. Nous essaierons de terminer ce rapport pour la mi-juillet, au plus tard au mois de septembre, pour que vous puissiez en bénéficier dans le cadre de l'examen du PLF 2020. J'espère qu'il pourra éclairer les décisions que vous aurez à prendre.

M. le président Éric Woerth. Monsieur le président, nous vous remercions pour ce rapport très intéressant.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 12 décembre 2018 à 18 heures

Présents. - M. Éric Alauzet, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Philippe Chassaing, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Benjamin Dirx, Mme Stella Dupont, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. Romain Grau, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Lacroute, M. Mohamed Laqhila, M. Vincent Ledoux, Mme Patricia Lemoine, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, Mme Amélie de Montchalin, Mme Catherine Osson, M. Hervé Pellois, Mme Valérie Petit, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, M. Laurent Saint-Martin, M. Jean-Pierre Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Stanislas Guerini, M. François Jolivet, M. Marc Le Fur, M. Olivier Serva, M. Philippe Vigier

Assistait également à la réunion. - Mme Marie-Noëlle Battistel