
Mission sur les taxes à faible rendement

Présentation des conclusions



IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Une mission dont le calendrier a rejoint l'actualité

Contexte institutionnel :

- Les autorités gouvernementales inscrivent leur action dans un « choc de simplification », notamment à destination des entreprises
- Au printemps 2013, le conseil des prélèvements obligatoires a publié un rapport sur la fiscalité affectée, mettant en évidence le développement important de cette spécificité au cours des dernières années
- En septembre 2013, le Président de la République a annoncé le lancement des « Assises de la fiscalité des entreprises », qui intégreront l'exercice de remise à plat de la fiscalité annoncé par le Premier ministre

Une sensibilité croissante, quoique inégale, des entreprises à la question des taxes à faible rendement :

- La CCIP a publié au printemps 2012 un rapport intitulé « 30 milliards de petites taxes à rationaliser » mettant en évidence les taxes qui pèsent sur les facteurs de production
- De fait, la mission a rencontré des grandes entreprises inquiètes de la multitude de taxes et de la complexité en résultant : coût des nombreuses déclarations, de l'adaptation des SI, instabilité...
- Les PME et ETI rencontrées sont en revanche plutôt préoccupées par le poids de la pression fiscale

Objectifs fixés par la lettre de mission :

- Disposer d'une « évaluation approfondie » de l'ensemble des taxes à faible rendement
- Pour chacune, formuler une recommandation : suppression, regroupement,...
- Associer largement les parties prenantes
- Comparer avec nos principaux partenaires européens



La nécessité de définir une méthode d'évaluation adaptée à la diversité des taxes

Une prise de conscience émergente au sein de l'administration, sans que le sujet soit identifié en tant que tel :

- Une multiplication des administrations intervenant en matière fiscale
- Une absence de base de données unifiée et exhaustive en matière de fiscalité
- Des administrations collectrices concentrées sur les taxes aux plus forts enjeux financiers et qui abordent le sujet des taxes à faible rendement sous le seul prisme des difficultés de gestion qui en découlent pour elles
- Des coûts de gestion connus par blocs de taxes, qui ne permettent pas d'apprécier le rendement net taxe par taxe
- Création par la DLF d'un « indicateur de complexité » permettant, sur la base de critères objectifs relatifs notamment aux conditions d'assujettissement, à la complexité procédurale, à la stabilité normative et au rendement, de classer les mesures fiscales proposées pour être intégrées au PLF

Méthode retenue par la mission : une analyse en quatre temps, enrichie de comparaisons internationales et de nombreux échanges avec des entreprises (multinationales, ETI, PME) et les administrations maîtres d'œuvre



La définition retenue par la mission d'une taxe à faible rendement a conduit à l'évaluation de 192 taxes

Une taxe à faible rendement, c'est :

Une taxe :

- Une imposition de toute nature, quel qu'en soit le bénéficiaire (budget général, collectivités locales, établissements publics, organismes de sécurité sociale)
- Y compris les redevances ne correspondant pas à la contrepartie d'un service rendu (ex. agences de l'eau)
- Exclut les cotisations sociales et les contributions volontaires obligatoires

À faible rendement :

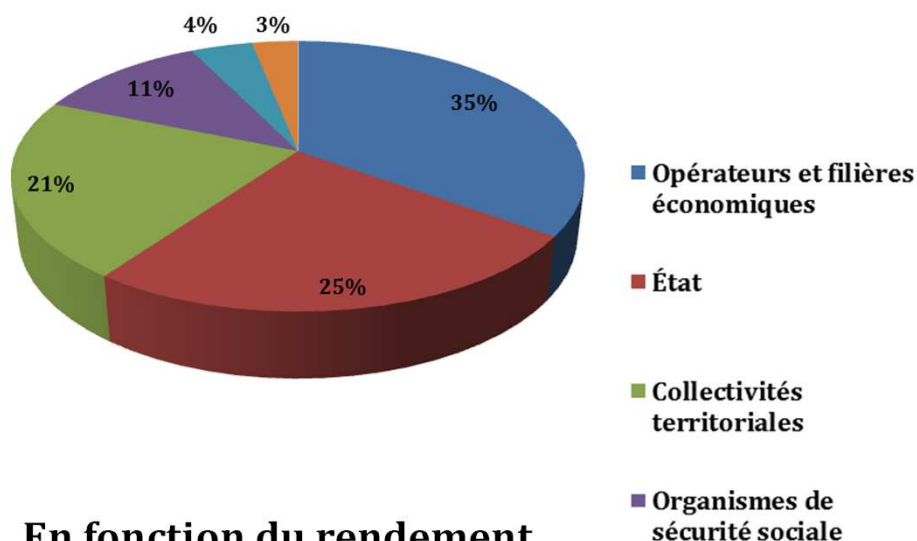
- Toute taxe rapportant moins de 100 M€, tout affectataire confondu (179 taxes)
- Ainsi qu'un certain nombre de taxes dont le rendement est compris entre 100 et 150 M€ et évoquées lors des entretiens avec les administrations collectrices et les entreprises du fait de leur complexité

Assises sur les entreprises ou à la fois sur les entreprises et les ménages (à l'exclusion de la fiscalité pesant sur les seuls ménages)

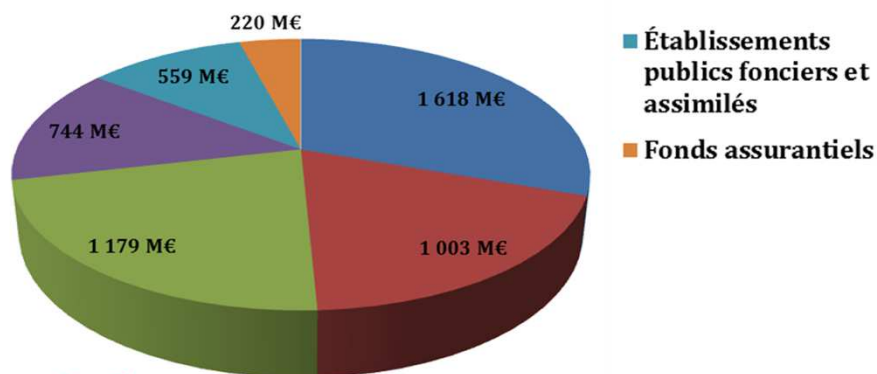


Ces taxes bénéficient à l'ensemble des personnes publiques tout en pesant davantage sur certains secteurs d'activité

Répartition des taxes analysées par bénéficiaire



En fonction du rendement

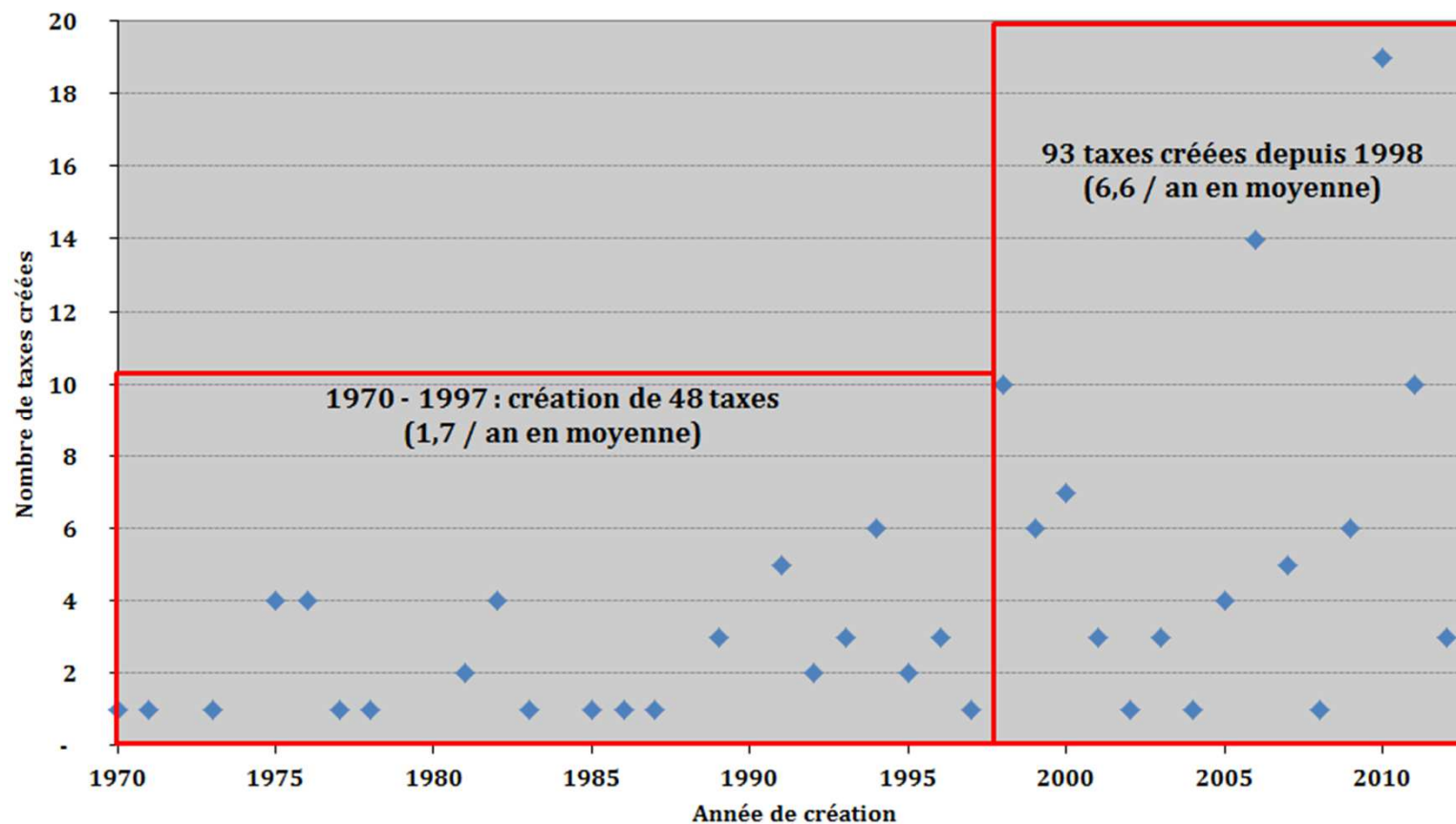


Répartition des taxes analysées par secteur d'activité

Secteur	Nbre de taxes	Rendement
Agriculture - agroalimentaire	26	633 M€
Urbanisme	20	927 M€
Tous secteurs	19	496 M€
Énergie	18	387 M€
Environnement	17	435 M€
Pharmacie - cosmétique	13	193 M€
Transports	11	270 M€
Culture	8	123 M€
Banque - assurance	7	387 M€
Jeux	7	342 M€
Tourisme	7	257 M€
Artisanat - autoentrepreneurs	6	89 M€
Alcool	5	236 M€
Média	5	51 M€
Autres	23	498 M€
Total général	192	5 322 M€



Les dernières années sont marquées par une dynamique nouvelle s'agissant de la création de taxes à faible rendement



Nb : Le graphique ne fait pas apparaître les 49 taxes créées avant 1970



La France se caractérise par un surcroît de taxes par rapport aux comparables étrangers

Selon plusieurs entreprises rencontrées, le dispositif fiscal français se caractérise par un grand nombre de taxes touchant les entreprises

Secteur de l'entreprise	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Belgique	Pays-Bas	Pologne	Suède
Entreprise A.	66	17	5	-	46	-	-	14	-
Entreprise B.	93	12	4	13	-	5	6	-	-
Entreprise C.	26	-	11	-	-	18	11	-	4
Entreprise D.	59	17	16	-	-	-	-	12	-

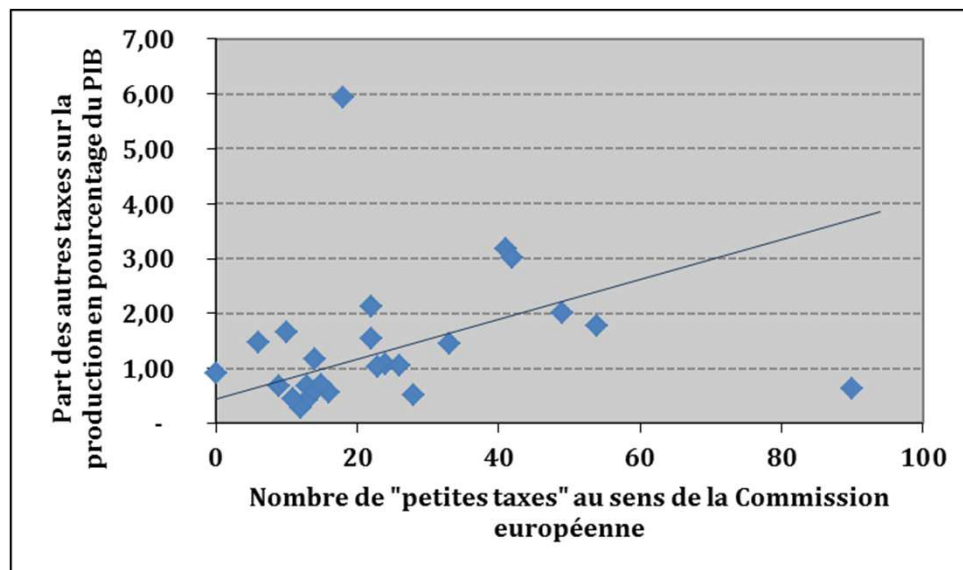
- : absence de données, l'entreprise concernée n'étant pas implantée dans ce pays

La situation est encore plus frappante s'agissant des taxes à faible rendement*

Or nombre de petites taxes et fiscalité pesant sur la production, autre que l'IS, semblent corrélés

Pays	Nombre de taxes inférieures à 100 M€
France	179
Allemagne	3
UK	0
Italie	24
Belgique	17
Pays-Bas	0
Espagne	6 / 130

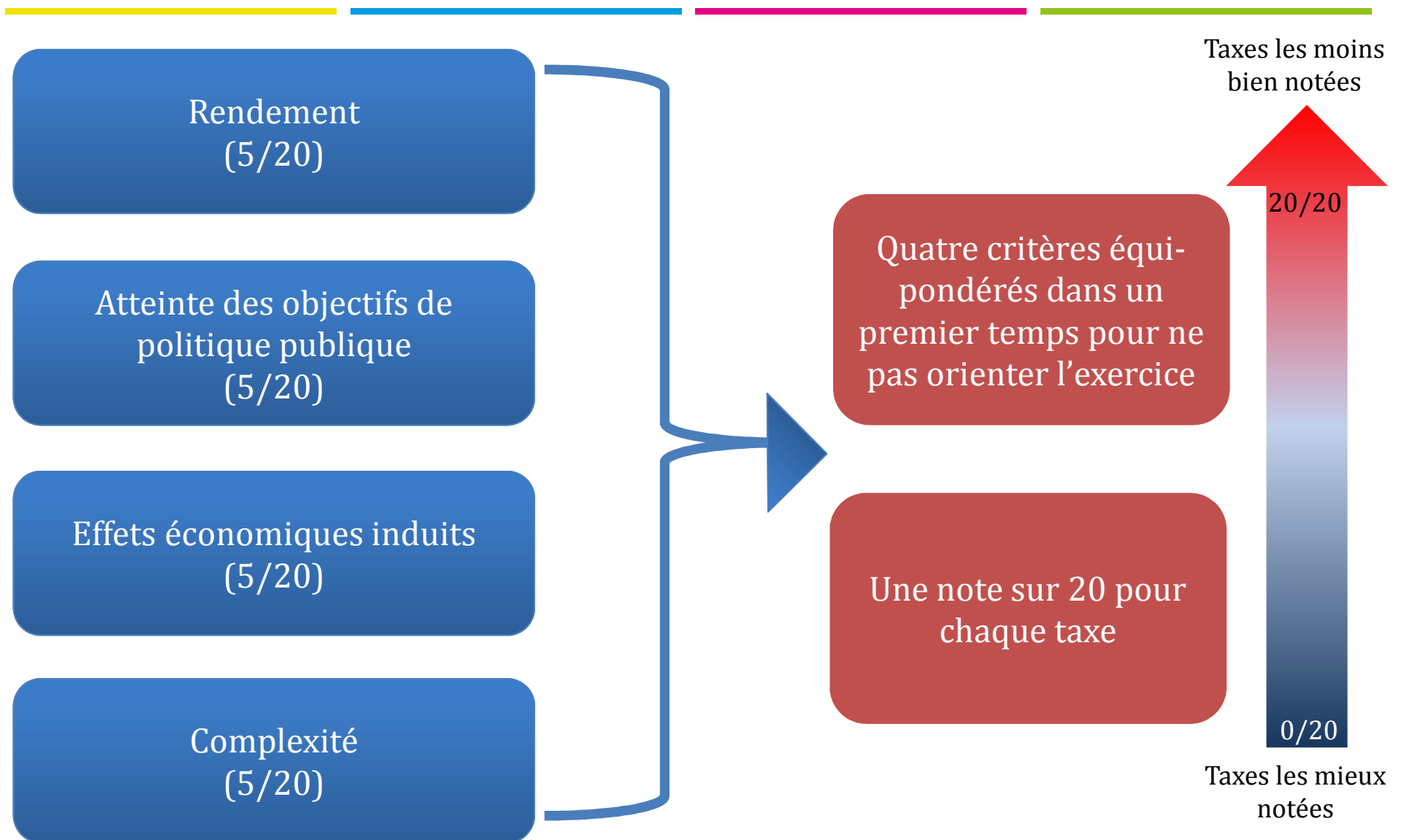
* Données recueillies auprès des attachés fiscaux, en cours de vérification.



IGF



La mission a évalué 192 taxes à l'aide d'une grille de 4 critères



Une grille de notation unique

L'exemple du versement pour dépassement du plafond légal de densité (1/2)

Prévu par les articles 1723 *octies* à *quaterdecies* du code général des impôts, le versement pour dépassement du plafond légal de densité, instauré par la loi foncière de 1975, vise à soumettre les propriétaires qui construisent un immeuble dépassant une certaine densité à procéder à un versement correspondant au rachat fictif auprès de la collectivité du terrain qui leur aurait été nécessaire pour ne pas dépasser cette densité maximale.

Critère	Situation spécifique	Règle	Note
Cotation sur le rendement			4 / 5
Rendement global	41 M€	0 si RG > 100 M€	2
		1 si 66,67 M€ < RG < 100 M€	
		2 si 33,33 M€ < RG < 66,67 M€	
		3 si RG < 33,33 M€	
Rendement relatif (part dans les ressources totales du bénéficiaire)	Faible au regard des budgets des communes et départements concernés par le dépassement du plafond de densité	0 si RR > 50 %	2
		1 si 10 % < RR < 50 %	
		2 si RR < 10 %	
Atteinte des objectifs de politique publique			4 / 5
Lutter contre la densité urbaine sur certains territoires- objectif devenu obsolète	0 si objectif défini et atteint		4
	1 si objectif défini mais partiellement atteint		
	2 si objectif défini mais que le dispositif proposé par la taxe n'y prend qu'une part minoritaire (défaillance redevable, autres acteurs...)		
	3 si objectif défini mais non atteint		
	4 si objectif défini mais obsolète		
	5 si objectif non défini		



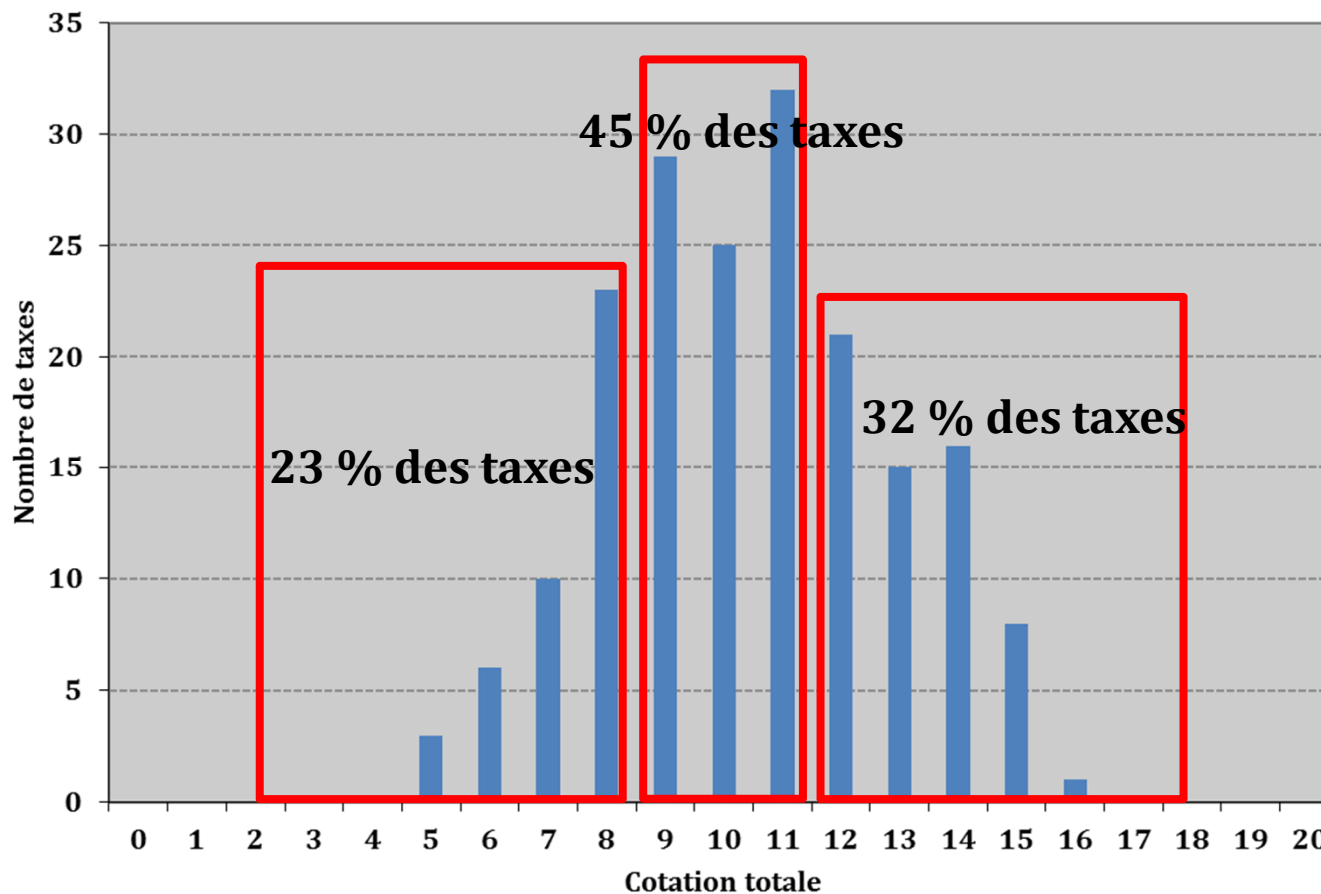
Une grille de notation unique

L'exemple du versement pour dépassement du plafond légal de densité (2/2)

Critère	Situation spécifique	Règle	Note
Effets économiques			4 / 5
Facteurs de production :	Investissements concernés	0 si FP non touchés	1
		1 si MS ou Invt touchés	
		2 si MS et Invt touchés	
Neutralité économique :	Taxe facultative à l'appréciation des collectivités locales	0 si neutralité, 1 sinon	1
Concurrence internationale	Renchérissment des investissements en France pour la part sur les immeubles.	1 si défavorable à concurrence internationale	1
Emploi	Tous les secteurs et bâtiment en particulier	1 si secteur pourvoyeur d'emploi	1
Complexité			4 / 5
Assiette	Densité de construction selon des calculs complexes	0 si « presse-bouton », 1 sinon	1
Support	déclaration papier spécifique	0 si télédéclaration, 1 sinon	1
Montant moyen	ND	1 si MM < 7 500 €	ND
Modalités de paiement	Circuit spécifique DDT	1 si circuit spécifique	1
Obligation connexe	Taxe d'aménagement	1 si obligation connexe mais acteurs / procédures / assiettes différentes	1
TOTAL			16 / 20



L'application de la grille d'évaluation fait ressortir trois ensembles de taxes à faible rendement



Taxes les mieux notées



Taxes les moins bien notées



La mission a élaboré trois *scenarii* d'évolution, sachant qu'il est possible de fixer le « curseur » à tout niveau

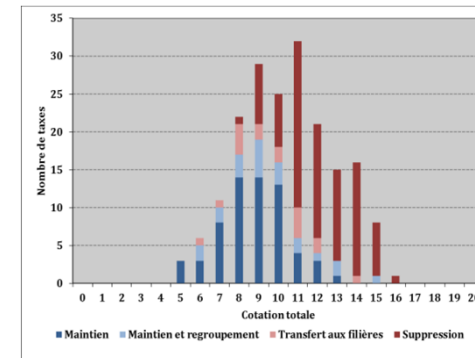
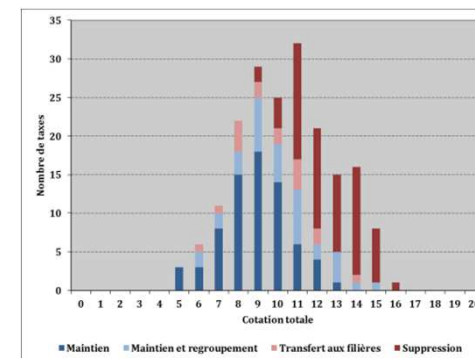
Deux *scenarii* « incrémentaux » en application de la grille :

La position du curseur varie en fonction du degré d'ambition

Selon le degré d'ambition, entre 90 et 120 taxes sont supprimées

Les bénéficiaires sont concernés dans des proportions équivalentes, à l'exception des fonds assurantiels

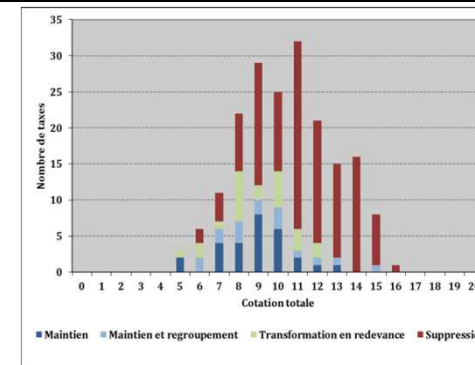
Le différentiel s'explique en partie par l'avenir des taxes « au bénéfice des filières »



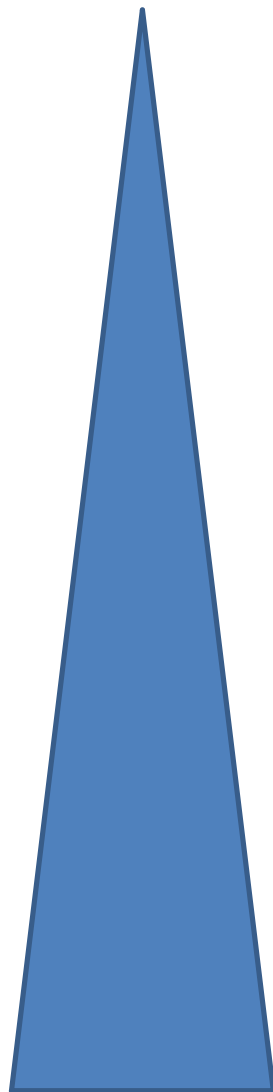
Un *scenario* de rupture pour s'aligner sur les comparables européens :

La logique est renversée : quelles sont les 20 à 30 taxes à conserver ?

Ce *scenario* suppose la concentration du financement des acteurs publics sur un nombre limité de grandes impositions, le respect du principe d'universalité budgétaire, la restriction du recours aux taxes optionnelles ou aux recettes de poche.



La gouvernance à mettre en place sera fonction de l'ambition retenue



7 – Réunir le volet « recettes » des PLF et PLFSS, en y adjoignant le cas échéant un volet « recettes des collectivités locales », et créer un texte annuel sur les recettes des personnes publiques, permettant d'avoir une vue d'ensemble des questions fiscales.

6 – Modifier la LOLF afin de limiter les possibilités d'affectation.

5 – Réunifier la maîtrise d'œuvre en matière de fiscalité au sein d'une seule direction, rattachée au ministère du budget, tout en veillant à assurer sa disponibilité pour le compte des autres ministères.

4 – Inscrire un objectif de nombre limite de taxes par bénéficiaire (Etat, CL...) dans une loi d'orientation des finances publiques.

3 – Renforcer les évaluations préalables, de manière à notamment faire apparaître le coût des dispositifs proposés à la création, leur complexité ainsi que leur articulation avec les dispositifs existants.

2 – Renforcer l'ambition de la circulaire du Premier ministre sur le monopole des lois de finances en matière fiscale. Cette circulaire pourrait être remaniée pour proscrire la création, sur proposition de l'administration, de nouvelles taxes dont le rendement serait inférieur à 50 M€ (ou 100 M€).

1 – Une forte impulsion politique sera nécessaire, y compris dans le *scenario* bas, tant les administrations maîtres d'œuvre des taxes et leurs bénéficiaires sont attachés à leur maintien et/ou éprouvent de l'inquiétude par rapport au changement envisagé.



Les réflexions sur la gouvernance ne doivent pas occulter les efforts au long cours

- ❑ **Il convient de poursuivre des actions déjà engagées en matière :**
 - **de rapprochement des définitions et assiettes ;**
 - **de réutilisation des données déjà transmises ;**
 - **de télédéclaration / télépaiement, avec un accent à mettre sur le développement des usages.**

- ❑ **Le conseil de la simplification pour les entreprises, créé le 8 janvier 2014, pourra utilement se saisir de ces sujets.**

