

MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

Mme Marie-France Beaufls, rapporteure spéciale

	<u>Pages</u>
I. RAPPEL DES PRINCIPALES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION	2
A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE « ATYPIQUE »	2
B. LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ETAT EN VOLUME DE CRÉDITS.....	2
II. DES DÉPENSES SOUS-ÉVALUÉES ET EN CONSTANTE AUGMENTATION	3
A. UNE SOUS-ÉVALUATION QUI INTERROGE LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION INITIALE	3
1. Une sous-évaluation de 4,5 milliards d'euros	3
2. Une interrogation quant à la qualité de la prévision initiale.....	3
B. UN DYNAMISME DES DÉPENSES QUI APPELLE À UNE MEILLEURE MAÎTRISE	4
1. Des dépenses en constante augmentation	4
2. La nécessité d'une meilleure maîtrise	5
III. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DIFFICILES	6
A. DES CRITIQUES PLUSIEURS FOIS FORMULÉES : UNE MISSION SANS RAISON D'ÊTRE ET UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INSUFFISANT.....	7
1. Un découpage artificiel de la mission et des programmes	7
2. Une mesure insuffisante de la performance.....	8
B. LES PREMIÈRES ANALYSES DU GROUPE DE TRAVAIL « AD HOC » REJOignent LES PRÉCONISATION DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	9
1. Rappel des préconisations de votre rapporteure spéciale.....	9
2. Les premières orientations du groupe de travail "ad hoc".....	10

I. RAPPEL DES PRINCIPALES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE « ATYPIQUE »

La mission « Remboursements et dégrèvements » présente un caractère « atypique », dans la mesure où elle retrace, à travers ses deux programmes, des dépenses résultant de l'application de règles fiscales qui doivent conduire à mettre en œuvre des dégrèvements d'impôts, des remboursements ou des restitutions de crédits d'impôt ; des compensations prévues par des conventions fiscales internationales ; et diverses opérations comptables liées aux remises gracieuses, aux annulations, admissions en non-valeur de recettes ou remises de débits.

Cette mission regroupe ainsi, pour plus de deux tiers de ses crédits, des **dépenses « techniques »**, liées notamment aux modalités de recouvrement de l'impôt – remboursements d'excédents de versements de TVA, restitutions d'acomptes d'impôt sur les sociétés, pour l'essentiel. Le tiers restant des crédits retracés par la mission correspond à des **dispositifs fiscaux mis en place pour servir une politique publique donnée**. Il s'agit, pour l'essentiel, de crédits d'impôts d'Etat ou de dégrèvements d'impôts locaux.

La mission « Remboursements et dégrèvements » comporte une autre spécificité : elle regroupe des **crédits évaluatifs**. En effet, comme le précise l'article 10 de la LOLF, « *les crédits relatifs [...] aux remboursements, restitutions et dégrèvements [...] ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.* »

B. LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT EN VOLUME DE CRÉDITS

La mission « Remboursements et dégrèvements » constitue la plus importante mission du budget de l'Etat en termes de volume de crédits. Pour l'année 2007, le rapport annuel de performances (RAP) annexé au présent projet de loi de règlement des comptes fait ainsi état d'une consommation de **80,99 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), répartis comme suit :

- **67,5 milliards d'euros** au titre des **remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat**, retracés dans le programme 200 ;

- **13,49 milliards d'euros** au titre des **remboursements et dégrèvements d'impôts locaux**, retracés dans le programme 201.

II. DES DÉPENSES SOUS-ÉVALUÉES ET EN CONSTANTE AUGMENTATION

A. UNE SOUS-ÉVALUATION QUI INTERROGE LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION INITIALE

1. Une sous-évaluation de 4,5 milliards d'euros

Comme en 2006, l'exécution de la mission « Remboursements et dégrèvements » en 2007 se caractérise par une **sous-évaluation globale de la dotation initiale** de crédits, à hauteur de 4,5 milliards d'euros, soit **5,9 %** des crédits votés en loi de finances initiale.

Données générales sur l'exécution en 2007 de la mission « Remboursements et dégrèvements »

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2007	Crédits consommés en exécution 2007	Evolution entre la dotation initiale et la consommation pour 2007	Evolution entre la dotation initiale et la consommation pour 2006
	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Programme 200 : remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	62.372.000.000	67.508.949.624	+ 5.136.949.624 (+ 8,2 %)	+ 4.448.011.844 (+ 8,1 %)
Programme 201 : remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	14.088.000.000	13.490.466.272	- 597.533.728 (- 4,2 %)	- 747.296.327 (- 5,5 %)
Total	76.460.000.000	80.999.415.896	+ 4.539.415.896 (+ 5,9 %)	+ 3.700.715.517 (+ 5,4 %)

Source : rapports annuels de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexés au projet de loi de règlement pour 2006 et au présent projet de loi de règlement

Cette sous-estimation s'explique par la **sous-évaluation, de l'ordre de 8,2 %, des crédits retracés par le programme 200** relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, alors que les crédits retracés au sein du programme 201, relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, ont au contraire été sur-évalués, de 4,2 %.

2. Une interrogation quant à la qualité de la prévision initiale

La sous-évaluation concerne essentiellement **les dépenses liées à la prime pour l'emploi** (20,8 % de la dotation initiale) et **les restitutions d'impôts sur les sociétés** (30,2 % des crédits inscrits en loi de finances initiale).

S'agissant des **restitutions d'excédents de versements de TVA**, si l'écart entre la prévision et la réalisation de ces dépenses ne représente que 2,7 % de la programmation initiale, il correspond néanmoins à un montant de 1,11 milliard d'euros.

Données générales sur l'exécution du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat

(en euros)

Actions	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2007	Crédits consommés en exécution 2007	Evolution entre la dotation initiale et la consommation pour 2007	Evolution entre la dotation initiale et la consommation pour 2006
	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Action 1 : prime pour l'emploi	3.283.000.000	3.967.375.222	+ 684.375.222 (+ 20,8 %)	+ 275.600.214 (+ 11,4 %)
Action 2 : impôt sur le revenu	2.200.000.000	2.304.392.225	+ 104.392.225 (+ 4,7 %)	+ 30.781.129 (+ 1,4 %)
Action 3 : impôt sur les sociétés	9.300.000.000	12.109.101.011	+ 2.809.101.011 (+ 30,2 %)	+ 2.385.690.251 (+ 33,9 %)
Action 4 : taxe sur la valeur ajoutée	41.300.000.000	42.412.580.526	+ 1.112.580.526 (+ 2,7 %)	+ 2.242.918.928 (+ 6,1 %)
Action 5 : autres produits directs, indirects et divers	6.289.000.000	6.715.500.640	+ 426.500.640 (+ 6,8 %)	- 486.978.678 (+ 7,5 %)
Total du programme 200	62.372.000.000	67.508.949.624	+ 5.136.949.624 (+ 8,2 %)	+ 4.448.011.844 (+ 8,1 %)

Source : d'après les données des rapports annuels de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexés aux projets de loi de règlement pour 2006 et 2007

Sans méconnaître le caractère évaluatif des crédits votés au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements », non plus que les difficultés d'évaluation de ces dépenses en raison de leur forte sensibilité à la conjoncture économique et aux arbitrages fiscaux effectués par les agents économiques, **voire rapporteure spéciale s'interroge, comme la Cour des comptes¹, sur la qualité de la prévision initiale** des crédits de cette mission.

B. UN DYNAMISME DES DÉPENSES QUI APPELLE À UNE MEILLEURE MAÎTRISE

1. Des dépenses en constante augmentation

Par rapport à l'exécution pour 2006, **les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts ont augmenté de 12 % en 2007**, passant de 72,24 milliards d'euros en AE et en CP à 80,99 milliards d'euros en AE et en CP, alors que la dotation votée en loi de finances initiale représentait elle-même une hausse de plus de 11 % par rapport au montant

¹ Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007.

total des crédits votés en loi de finances initiale pour 2006. Pour 2008, la dotation initiale s'élève à 83,22 milliards d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 8,8 % par rapport à son niveau de 2007.

Evolution des crédits retracés dans la mission « Remboursements et dégrèvements »

(en milliards d'euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2006	Exécution 2006	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2007	Exécution 2007	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2008
	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Programme 200 : remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	55,048	59,496	62,372	67,508	67,186
Programme 201 : remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13,490	12,742	14,088	13,490	16,030
Total	68,538	72,238	76,46	80,998	83,216

Source : rapports annuels de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexés au projet de loi de règlement pour 2006 et au présent projet de loi de règlement, projet annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Cette forte augmentation des dépenses retracées par la mission « Remboursements et dégrèvements » s'explique par **la création ou l'aménagement continu de dispositifs fiscaux**, soit principalement, en ce qui concerne l'année 2007, le crédit d'impôt recherche, la prime pour l'emploi et le « bouclier fiscal ».

2. La nécessité d'une meilleure maîtrise

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteure spéciale, qui soulignait déjà le fort dynamisme des dépenses retracées par la mission « Remboursements et dégrèvements », a préconisé **l'intégration, dans la norme de dépense, des crédits destinés au financement de dispositifs fiscaux servant une politique publique donnée**, dans la mesure où, contrairement aux dépenses « techniques » retracées dans la mission, ces derniers constituent de véritables dépenses budgétaires¹.

Votre rapporteure spéciale a entendu les arguments développés par la direction du budget et la direction générale des finances publiques plaidant, au contraire, pour l'exclusion de ces dépenses de la norme de dépense. La nature

¹ Rapport spécial n° 91, tome III, annexe 26 (2007-2008).

évaluative et la difficulté de chiffrage des dépenses fiscales « *induiraient des décisions erronées sur les crédits budgétaires (laxistes ou inutilement sévères)* »¹. Votre rapporteure spéciale tient, néanmoins, à rappeler que d'autres dépenses, notamment dans le domaine social, se caractérisent par leur difficile prévision et, par conséquent, une maîtrise malaisée.

Elle se félicite néanmoins de la réflexion menée par la direction du budget et la direction générale des finances publiques en vue d'**améliorer l'encadrement des dépenses fiscales**. Les pistes de cette réflexion portent principalement sur le vote d'un article récapitulatif annuel en loi de finances, la limitation dans le temps des dépenses fiscales, et la mise en place d'une norme contraignante spécifique de la dépense fiscale.

III. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DIFFICILES

Les difficultés soulevées par l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements », ainsi que les faiblesses du dispositif de performance qui lui est rattaché, ont fait l'objet, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, d'une **réflexion approfondie** de votre commission des finances (*cf. encadré ci-après*).

Ces travaux se sont traduits, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, par le dépôt de trois amendements « d'appel », destinés à nourrir le débat et à inviter le gouvernement à réfléchir à une refonte de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Ces initiatives ont amené **M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a prendre l'engagement, lors du débat sur le PLF pour 2008, de mener les travaux préparatoires à cette réforme.**

La **première réunion** du groupe de travail constitué à cet effet – auquel sont associés votre rapporteure spéciale et notre collègue député, Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements » au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale –, s'est tenue le 18 juin 2008. **Ses travaux pourraient aboutir pour l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2009.**

¹ Réunion du 18 juin 2008 du groupe de travail ad hoc constitué en vue de la réforme de la mission « Remboursements et dégrèvements », réunissant votre rapporteure spéciale, notre collègue député Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements » au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, les représentants du cabinet de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, la direction du budget et la direction générale des finances publiques.

Chronologie des travaux menés par votre commission des finances à l'initiative de votre rapporteure spéciale

- Mise en évidence, par votre rapporteure spéciale, du manque de pertinence du périmètre et de l'architecture de la mission, ainsi que des faiblesses de son dispositif de performance, dès l'examen des projets de loi de finances pour 2006 et 2007¹ ;

- Saisine de la Cour des comptes, au mois d'octobre 2006, d'une demande d'enquête sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts, en application de l'article 58-2 ° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;

- Organisation d'une **audition pour « suite à donner »** à cette enquête, le 3 octobre 2007, mettant en présence les magistrats de la première chambre de la Cour des comptes, les représentants de la direction du budget, de la direction générale des impôts (DGI), de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ces travaux ont donné lieu à un **rapport d'information de votre rapporteure spéciale**² ;

- Dépôt, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, de **trois amendements « d'appel » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008**³. A la suite du débat en séance publique, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, s'est engagé à réunir un groupe de travail *ad hoc* destiné à proposer des pistes de réforme de la mission « Remboursements et dégrèvements » ;

- **Première réunion du groupe de travail *ad hoc*, le 18 juin 2008**, en présence de votre rapporteure spéciale, de notre collègue député, Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements » au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, des représentants du cabinet de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques.

A. DES CRITIQUES PLUSIEURS FOIS FORMULÉES : UNE MISSION SANS RAISON D'ÊTRE ET UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE INSUFFISANT

1. Un découpage artificiel de la mission et des programmes

Comme l'a souligné à de nombreuses reprises votre rapporteure spéciale, la mission « Remboursements et dégrèvements » n'a pas, en tant que telle, de raison d'être. En effet, les crédits retracés par cette mission correspondent à des **dépenses diverses**, liées soit aux modalités de recouvrement de l'impôt – les « dépenses techniques » –, soit à des dispositifs fiscaux destinés à servir des politiques publiques données. Il s'agit, dans ce dernier cas, principalement des crédits d'impôts. Le périmètre de la mission ne répond donc pas à l'esprit de la LOLF, laquelle vise à réunir les crédits budgétaires par finalité et non par nature de dépenses.

¹ *Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 24 ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 24.*

² *Rapport d'information n° 8 (2007-2008).*

³ *Rapport spécial n° 91, tome III, annexe 26.*

Quant au découpage de la mission en deux programmes (le programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, et le programme 201 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux), il ne correspond pas davantage à la logique de la LOLF que le périmètre de la mission. Le critère de regroupement des crédits, en effet, est la collectivité bénéficiaire du produit des impôts, et non la destination de la dépense.

2. Une mesure insuffisante de la performance

Rejoignant, en grande partie, les observations récurrentes de votre rapporteure spéciale sur les limites du dispositif de performance rattaché à la mission « Remboursements et dégrèvements », la Cour des comptes, dans son enquête précitée, appelait à une amélioration « *sans plus tarder* » de celui-ci, indiquant que « *la nature évaluative des crédits n'exonère pas l'administration de l'obligation de mettre en place un dispositif consistant d'objectifs et d'indicateurs* ».

Les principaux griefs formulés à l'égard de la mesure de la performance peuvent ici être rappelés :

- **la performance de la mission « Remboursements et dégrèvements » n'est mesurée qu'à travers la qualité de service rendu aux usagers.** Or cette mesure est elle-même insuffisante : un objectif unique et identique, visant à « *permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible* », couvre l'ensemble de la mission et ne s'appuie que sur quatre indicateurs, tous axés sur la rapidité des remboursements ;

- **les indicateurs ne couvrent qu'une partie des dépenses que retrace la mission.** Ainsi, en ce qui concerne le programme 200, relatif aux impôts d'Etat, les versements de la prime pour l'emploi et les opérations relatives à l'action 5 du programme (« Autres produits directs, indirects et divers ») se trouvent écartés de la mesure de la performance, soit près de 16 % des crédits du programme. Quant à l'indicateur unique du programme 201, relatif aux impôts locaux, il ne porte que sur la taxe d'habitation, ne couvrant qu'environ 22 % des crédits du programme ;

- **le rattachement des moyens de la mission à un programme extérieur,** le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », qui relève de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », empêche une mesure de l'efficacité ;

- les cibles de performance fixées pour 2007, comme lors de l'exécution en 2006, ont toutes été dépassées, mais elles reflètent davantage le **manque de pertinence de ces indicateurs, ainsi que le caractère peu ambitieux des cibles retenues** (toutes inférieures aux réalisations enregistrées

en 2005 et 2006) que la pleine réalisation de la notion de performance attachée à la LOLF.

Les indicateurs de la mission « Remboursements et dégrèvements » : des valeurs cibles moins ambitieuses que les résultats déjà atteints

2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Prévision PAP 2007	2007 Prévision mi 2007	2007 Réalisation	2008 Cible
Indicateur 1.1 : « Taux de demandes de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitutions d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours »					
83,9 %	89,5 %	80 %	80 %	90,7%	80 %
Indicateur 1.2 : « Taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans le délai d'un mois »					
95 %	95,4 %	93,1 %	93,3 %	95,3 %	93,5%
Indicateur 1.1 : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois					
96,1 %	96,3 %	94,5 %	94,3 %	96,7 %	94,9 %

Source : rapport annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

B. LES PREMIÈRES ANALYSES DU GROUPE DE TRAVAIL « AD HOC » REJOignent LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. Rappel des préconisations de votre rapporteure spéciale

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteure spéciale avait préconisé, **s'agissant du périmètre et de l'architecture de la mission** « Remboursements et dégrèvements » :

- d'exclure de la mission les crédits destinés au financement de la prime pour l'emploi et du crédit d'impôt recherche, et de les rattacher aux missions budgétaires qui correspondent à la politique publique qu'ils sont destinés à servir, respectivement la mission « Travail et emploi » et la mission « Enseignement supérieur et recherche » ;

- d'introduire un programme spécifique retraçant les remboursements de crédits de TVA ;

- d'affiner le découpage de l'action 5, « Autres produits directs, indirects et divers », du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements impôts d'Etat ;

- de rattacher le programme 201, relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

En ce qui concerne le dispositif de performance, votre rapporteure spéciale avait proposé :

- de couvrir une partie plus importante des dépenses de la mission, et de compléter l'objectif de rapidité des remboursements par un objectif centré sur la fiabilité et la régularité des opérations ;

- de tendre à la mesure de l'efficacité, grâce à la mise en place d'outils adéquats, notamment de comptabilité analytique ;

- de mesurer l'efficacité socio-économique des dégrèvements et remboursements qui relèvent de politiques publiques spécifiques.

2. Les premières orientations du groupe de travail *ad hoc*

Lors de sa première réunion, précitée, du 18 juin 2008, le groupe de travail constitué en vue de réformer l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements », et d'améliorer son dispositif de performance, a dégagé ses premières analyses de la situation. De ces travaux, il ressort :

- s'agissant de l'architecture de la mission, un souhait de voir **distinguer, au sein du programme 200, relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts, d'une part, les dépenses techniques, et d'autre part, les dépenses liées aux dispositifs fiscaux destinés à servir une politique publique donnée**. La mesure permettrait d'améliorer la lisibilité de la mission et, plus particulièrement, d'éviter « l'effet d'écrasement » des remboursements de crédits de TVA ;

- s'agissant du dispositif de performance, de **développer l'évaluation de l'efficacité socio-économique des dépenses fiscales** – dont les remboursements d'impôts représentent une partie – au sein des projets et rapports annuels de performance.

Sans préjuger des conclusions finales du groupe de travail, votre rapporteure spéciale se félicite de ces réflexions sur deux questions essentielles, dont l'enjeu est à l'évidence l'efficacité du contrôle parlementaire : la lisibilité des crédits retracés au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements » d'une part, et le renforcement de l'évaluation et de la mesure de la performance des dépenses fiscales d'autre part.