

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 24

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteuse spéciale : Mme Marie-France BEAUFILS

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
OBSERVATIONS RELATIVES AUX RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE	7
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION	9
A. LES SOMMES EN JEU	9
1. <i>La mission la plus importante du budget par son volume</i>	9
2. <i>Deux programmes d'importance inégale.....</i>	10
B. DES CRÉDITS ÉVALUATIFS	12
1. <i>Le régime des crédits</i>	12
2. <i>L'évaluation des crédits</i>	12
C. DES PROGRAMMES PAR NATURE SANS MOYENS.....	13
II. UNE MISSION MAINTENUE DANS LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE MALGRÉ LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	15
A. VOTRE COMMISSION DES FINANCES A DEMANDÉ L'ÉCLATEMENT DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS ENTRE LES MISSIONS CONCERNÉES	15
1. <i>Votre commission des finances, dès 2004, préconisait l'éclatement des remboursements et dégrèvements entre les missions concernées.....</i>	15
2. <i>Un problème aggravé, depuis 2005, par l'adossement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation.....</i>	16
B. L'ABSENCE DE SUIVI DES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	16
1. <i>Selon le gouvernement, il ne serait pas souhaitable de réunir des crédits évaluatifs et des crédits limitatifs au sein d'une même mission</i>	16
2. <i>Un point de vue qui, dès l'année dernière, n'a pas convaincu votre commission des finances</i>	17
3. <i>Invité, cette année, à renforcer son argumentaire, le gouvernement n'a apporté aucun élément décisif pour justifier le maintien en l'état de la présente mission</i>	18
III. DES PROGRAMMES DONT LES OBJECTIFS ET INDICATEURS, INCHANGÉS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2006, RESTENT INSUFFISANTS	21
A. LES INDICATEURS EXISTANTS NE SUFFISENT PAS POUR DÉTERMINER SI L'OBJECTIF UNIQUE DE LA PRÉSENTE MISSION A ÉTÉ ATTEINT	22
1. <i>Le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ».....</i>	22
2. <i>Le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».....</i>	23

B. L'OBJECTIF UNIQUE DE « PERMETTRE AUX USAGERS DE BÉNÉFICIER DE LEURS DROITS LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE » RESTE LUI-MÊME INSUFFISANT	24
1. <i>L'évaluation de l'efficacité des principaux remboursements et dégrèvements doit constituer un objectif de la présente mission.....</i>	24
2. <i>La nécessité d'évaluer l'exactitude de l'imposition du contribuable</i>	27
3. <i>L'objectif d'une identification précise et complète des dégrèvements ou remboursements doit être clairement fixé.....</i>	28
IV. LES ANALYSES DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE CONFIRMÉES PAR UN RÉCENT AUDIT DE MODERNISATION	31
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	35
EXAMEN EN COMMISSION.....	37

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. La présente mission a été maintenue en dépit des préconisations de votre commission des finances, sans plus de justifications que l'année dernière

1.1. La LOLF a pour objet de regrouper les crédits de l'Etat dans des missions correspondant à une logique de résultat. Or, **les crédits retracés par la mission « Remboursements et dégrèvements » correspondent à des finalités diverses, et mériteraient par conséquent d'être « éclatés » entre différentes missions.** Ce point de vue a été exprimé par les commissions des finances des deux assemblées parlementaires, dès 2004.

Le gouvernement, au contraire, estime qu'une mission ne doit pas comporter à la fois des crédits évaluatifs et des crédits limitatifs, afin de ne pas permettre de gager une proposition d'augmentation de crédits limitatifs par une proposition de diminution de crédits évaluatifs. Cet argument, l'année dernière, n'a pas convaincu votre commission des finances. Invité par votre rapporteure spéciale, cette année, à mieux étayer sa décision, **le gouvernement n'a développé aucun élément nouveau.**

Les crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », en particulier, pourraient être rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et, en ce qui concerne les dégrèvements de redevance audiovisuelle, à la mission « Médias ».

2. Les objectifs et indicateurs des deux programmes, inchangés par rapport à la loi de finances pour 2006, restent insuffisants

2.1. Les indicateurs existants ne permettent pas de déterminer de manière satisfaisante si l'objectif unique associé à chacun des programmes de la mission, consistant à « *permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible* », a été atteint. Dans le cas du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », le sixième des crédits n'est couvert d'aucun indicateur. **S'agissant du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », l'unique indicateur porte sur la seule taxe d'habitation, de sorte que 80 % des crédits ne sont couverts par aucun indicateur.**

2.2. En outre, aux yeux de votre rapporteure spéciale, des objectifs **d'évaluation de l'efficacité des principaux allègements fiscaux** d'une part, et **d'exactitude de l'imposition du contribuable** d'autre part, **doivent être introduits**, pour chacun des deux programmes de la mission.

2.3. De même, **l'objectif de parvenir à une distinction entre les dégrèvements associés à des mesures législatives particulières et ceux liés à des opérations de dépenses pour ordre**, qui n'apparaît que dans les présentations respectives des deux programmes, **devrait figurer parmi les objectifs, au sens de la LOLF**, retenus pour ces programmes.

2.4. Dans le cas du programme 201, les **admissions en non valeur** devraient être **ventilées** entre les différents impôts, et les **principaux dégrèvements** devraient être individualisés.

OBSERVATIONS RELATIVES AUX RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE

Au 10 octobre 2006, date limite fixée, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 69 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteure spéciale. Elle en a aujourd'hui reçu 97 %.

Le questionnaire comprenait 28 questions, hors celle demandant transmission des réponses fournies à l'Assemblée nationale. **Les réponses reçues se caractérisent par leur brièveté.**

Seules trois questions ont fait l'objet d'une réponse substantielle : les questions 11 (présentation de chaque remboursement ou dégrèvement du programme 200), 6 (transmission des réponses fournies à la Cour des comptes) et 17 (note sur la prime pour l'emploi). Dans chaque cas, **ces questions exigeaient seulement la transmission d'un document préexistant.**

Les autres réponses consistent en moins d'une page chacune (sur la base de 600 mots par page), avec une moyenne d'une demi-page. Pourtant, parmi les questions posées, seules trois appelaient une réponse courte (questions 1 et 2) ou étaient sans objet (question 7).

Les questions les plus fondamentales, soit ont fait l'objet d'une réponse laconique, soit n'ont pas été traitées :

- la question 19, demandant de présenter les différents crédits d'impôt et d'évaluer leur impact, n'a pas obtenu de réponse ;

- on constate des réponses inférieures à une page pour la question 10, relative à une possible évolution des objectifs et indicateurs de la mission (0,4 page) et pour la question 9, relative à la raison d'être de la mission (0,8 page). Ces deux réponses ne répondent d'ailleurs pas véritablement à la question posée.

L'exercice du questionnaire budgétaire et du rapport spécial n'a de sens que s'il permet au Parlement et à l'exécutif de nouer un dialogue. Votre rapporteure spéciale exprime donc le souhait que les réponses au questionnaire budgétaire pour le prochain projet de loi de finances soient plus substantielles, et répondent davantage aux questions posées – en particulier lorsque celles-ci portent sur les caractéristiques essentielles de la mission.

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

La présente mission est intitulée « Remboursements et dégrèvements ». Il convient ici de rappeler que :

- les remboursements d'impôts correspondent à des restitutions liées aux mécanismes d'imposition ;
- une exonération implique la suppression de la base d'imposition ;
- un dégrèvement signifie que l'Etat prend en charge une imposition existante : il y a substitution de contribuable sans suppression de la base d'imposition.

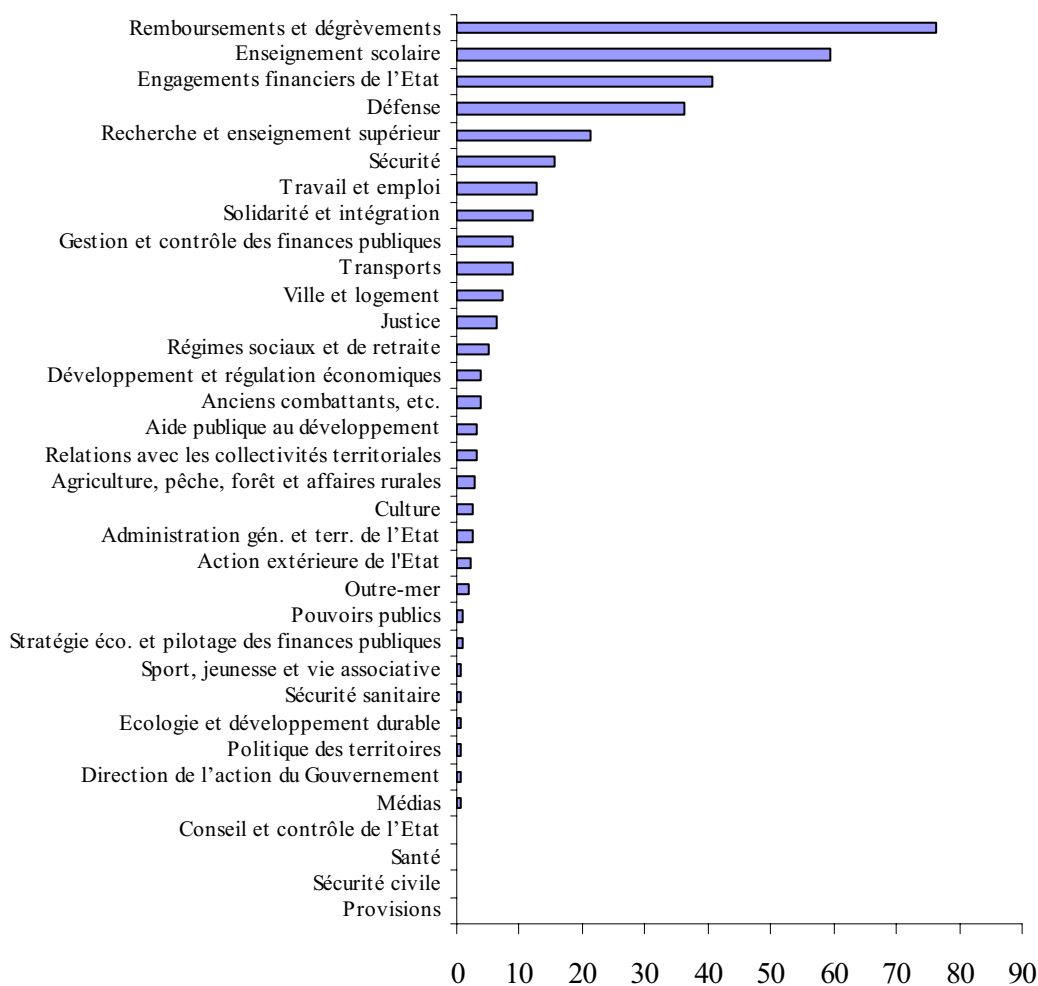
Seuls les remboursements et les dégrèvements correspondent donc à des flux financiers, ce qui explique qu'ils soient les seuls à faire l'objet de la présente mission.

A. LES SOMMES EN JEU

1. La mission la plus importante du budget par son volume

La mission « Remboursements et dégrèvements », pour 2007, retrace des crédits – évaluatifs – s'élevant au total, en autorisations d'engagements (AE) comme en crédits de paiement (CP) à **76,481 milliards d'euros**. Ce montant en fait **la mission la plus importante du budget par son volume**.

Les CP des missions du budget général dans le projet de loi de finances pour 2007
(en milliards d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

A titre de comparaison, on peut rappeler que :

- les crédits de la mission « Enseignement scolaire » sont de 59,56 milliards d'euros ;
- ceux de la mission « Engagements financiers de l'Etat », de 40,86 milliards d'euros ;
- ceux de la mission « Défense » sont de 36,28 milliards d'euros.

2. Deux programmes d'importance inégale

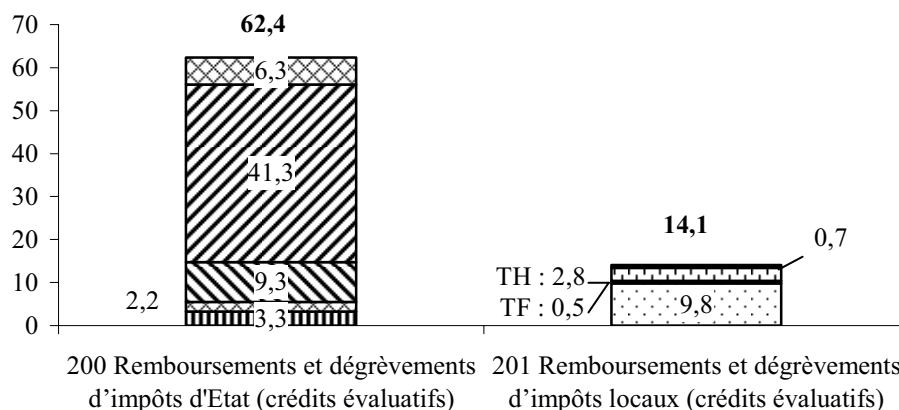
Les crédits de la mission, pour 2007, sont inégalement répartis entre les deux programmes qui la composent :

- le programme 200, « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », retrace des crédits d'un montant de 62,393 milliards d'euros ;

- le programme 201, « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », d'un montant de 14,088 milliards d'euros.

La mission « Remboursements et dégrèvements »

(en milliards d'euros)



Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

- Admission en non valeur d'impôts locaux
 - Taxe d'habitation (TH)
 - Taxes foncières (TF)
 } Indiquées sur le graphique
- Taxe professionnelle

Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat

- ▣ Autres produits directs indirects et divers
- ▤ Taxe sur la valeur ajoutée
- ▥ Impôt sur les sociétés
- ▦ Impôt sur le revenu
- ▧ Prime pour l'emploi

Source : présent projet de loi de finances

Le programme **200** est constitué, **pour les deux tiers**, des **remboursements et dégrèvements de TVA** (41,3 milliards d'euros).

Le programme **201** correspond, **pour les deux tiers**, aux **remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle** (9,8 milliards d'euros).

Chacun de ces programmes est placé sous la **responsabilité du directeur général des impôts**, M. Bruno Parent.

B. DES CRÉDITS ÉVALUATIFS

1. Le régime des crédits

L'article 10 de la LOLF prévoit expressément que « *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* ».

Ainsi, les remboursements et dégrèvements d'impôt ont la particularité de venir en atténuation des recettes mais de figurer en dépenses du budget général.

Conformément aux dispositions de la LOLF, les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les crédits évaluatifs ne peuvent faire l'objet ni d'annulations de crédits ni de reports de crédits.

2. L'évaluation des crédits

La justification « au premier euro » que comporte le « bleu » budgétaire, complété par l'une des réponses du gouvernement au questionnaire que votre rapporteure spéciale lui a adressé en application de l'article 49 de la LOLF, précise certaines des bases d'évaluation des crédits inscrits dans la présente mission pour 2007. Ainsi, en ce qui concerne l'action 1 du programme 200, relative à la prime pour l'emploi (PPE), il est indiqué que la réforme de l'impôt sur le revenu mise en œuvre en 2007 induit une baisse de l'impôt qui se traduira par une diminution de la PPE *imputée* (qui n'apparaît pas dans le cadre de la présente mission) et une augmentation de la prime *restituée*. En conséquence, les crédits de l'action précitée augmentent, pour 2007, de plus du tiers du montant inscrit en loi de finances initiale pour 2006.

Toutefois, **les explications fournies, soit par le « bleu », soit par la réponse du gouvernement au questionnaire budgétaire, ne sont pas toujours suffisamment précises.** Par exemple, s'agissant de l'action 4 du programme 200, concernant la TVA, dont les crédits pour 2007 présentent une augmentation de plus de 10 %, il est indiqué que les remboursements de crédits de TVA (99 % des remboursements en la matière) seront liés à leurs déterminants habituels (investissements et exportations), mais aussi aux

facteurs suivants : « *l'incidence des mesures nouvelles, les modifications dans le traitement administratif des demandes de remboursements ainsi que les changements de comportement des entreprises* » ; et il n'est pas donné davantage de précisions. **Le caractère elliptique de ces informations n'est pas satisfaisant.**

C. DES PROGRAMMES PAR NATURE SANS MOYENS

Les deux programmes constitutifs de la mission « Remboursements et dégrèvements » s'avèrent, par nature, sans moyens. En effet, **les moyens utilisés sont ceux du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques** », dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels, et, pour le programme 200 seul, ceux du programme 199 « **Régulation et sécurisation des échanges de biens et services** » de la mission « **Développement et régulation économiques** », dont le rapporteur spécial est notre collègue Eric Doligé.

Or, ces programmes relèvent de la **responsabilité du secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Jean Bassères, tandis que le responsable des deux programmes de la mission « Remboursements et dégrèvements » est le directeur général des impôts, M. Bruno Parent, déjà cité.** Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la responsabilité effective de ce dernier.

Il est vrai que le choix du directeur général des impôts comme responsable des programmes de la présente mission s'imposait, et que la confusion des responsabilités qui en découle, de fait, paraissait difficilement évitable, dans la mesure où la direction générale des impôts ordonnance 95 % des dépenses visées dans la mission. Celle-ci, au reste, associe également la direction générale de la comptabilité publique et, pour les produits divers et la TVA, la direction générale des douanes et droits indirects.

II. UNE MISSION MAINTENUE DANS LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE MALGRÉ LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. VOTRE COMMISSION DES FINANCES A DEMANDÉ L'ÉCLATEMENT DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS ENTRE LES MISSIONS CONCERNÉES

1. Votre commission des finances, dès 2004, préconisait l'éclatement des remboursements et dégrèvements entre les missions concernées

Dans leur rapport d'information du 5 mai 2004 relatif à la mise en œuvre de la LOLF¹, le président et le rapporteur général de votre commission des finances ont jugé nécessaire, **afin d'accroître la lisibilité des dépenses de l'Etat**, de **ventiler les crédits de la présente mission** – qui alors ne devait constituer qu'un simple programme de la mission « Engagements financiers de l'Etat » – **entre les différentes missions concernées**.

En particulier, **il était proposé d'inclure les dégrèvements législatifs d'impôts locaux dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, dont le rapporteur spécial est notre collègue Michel Mercier.

La position de la commission des finances sur le projet de programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts » (5 mai 2004)

« Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts » est, par définition, hétéroclite, puisque les dépenses qu'il regroupe résultent notamment de textes législatifs participant de politiques publiques différentes. Si le fascicule des charges communes, sorte de « fourre-tout » dans l'actuelle nomenclature budgétaire, disparaît, une part importante de ses crédits se retrouverait dans ce programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts ».

« D'une part, votre commission des finances souhaite inclure les dégrèvements législatifs d'impôts locaux dans un nouveau programme de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». [...]

« D'autre part, votre commission des finances estime plus significatif de ventiler le reste du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts » en fonction de ses finalités. Ainsi, tandis que les dépenses liées à la prime pour l'emploi rejoindraient la mission « Travail » et celles correspondant au crédit d'impôt recherche, la mission « Recherche et enseignement supérieur », le reste des dégrèvements d'impôts figurerait soit dans un programme « Dégrèvements pour promotion économique » de la mission « Politique économique », soit dans la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », dans un programme « Admissions en non valeur et remboursements de trop-perçus ». Ce « résidu » semble en effet à votre commission relever davantage de la gestion de l'impôt que des engagements financiers de l'Etat. »

Source : Jean Arthuis, Philippe Marini, « Mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », rapport d'information n° 292 (2003-2004), 5 mai 2004

¹ Rapport d'information n° 292 (2003-2004).

La commission des finances de l'Assemblée nationale soutenait, sur ce sujet, un point de vue analogue¹.

Pour mémoire, les commissions des finances des deux assemblées n'ont cependant pas évoqué cette question dans les rapports d'information qu'elles ont publiés en 2005 sur la mise en œuvre de la LOLF.

2. Un problème aggravé, depuis 2005, par l'adossement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation

Le défaut de lisibilité budgétaire engendré par l'absence de ventilation des crédits entre les différentes missions concernées s'est trouvé aggravé, en 2005, par **l'adossement de la redevance à la taxe d'habitation**. Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, observait :

*« Du fait de l'adossement de la redevance à la taxe d'habitation en 2005, les exonérations de redevance seront remplacées par des dégrèvements relevant de la mission Remboursements et dégrèvements. Pour préserver la lisibilité des dépenses relatives à cette politique, **il serait préférable de rattacher les dégrèvements de redevance à la mission Médias**. Dans cette hypothèse, pour tenir compte de la nature évaluative de ces crédits, ils pourraient être regroupés dans un programme spécifique, relevant du ministère de l'économie et des finances, au sein de la mission Médias² ».*

B. L'ABSENCE DE SUIVI DES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le gouvernement n'a pris que partiellement en compte les préconisations formulées par le Parlement et par la Cour des comptes. En effet, si les crédits de la présente mission ont bien été « extraits » de la mission « Engagements financiers de l'Etat », ils n'ont pas été ventilés entre différentes missions en fonction de leurs finalités.

1. Selon le gouvernement, il ne serait pas souhaitable de réunir des crédits évaluatifs et des crédits limitatifs au sein d'une même mission

A l'appui de sa décision de ne pas ventiler les crédits regroupés par la présente mission entre les différentes missions concernées, le gouvernement a fait valoir un **double argument** :

¹ Cf. Michel Bouvard, rapport d'information n° 1554 (XII^e législature), 28 avril 2004.

² Cour des comptes, « Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004 », 9 juin 2005. Le rapporteur spécial de la mission « Médias » est notre collègue Claude Belot.

- d'une part, le regroupement par finalité n'aurait pas été **techniquement** possible pour le 1^{er} janvier 2006. Mais **cet argument n'est plus pertinent en ce qui concerne l'année 2007** ;

- d'autre part, et surtout, **la coexistence au sein d'une même mission de crédits limitatifs et de crédits évaluatifs ne serait pas souhaitable, selon le gouvernement.**

En effet, l'article 47 de la LOLF prévoit qu'« *au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission* ». Les parlementaires, au sein d'une mission, ont donc la possibilité de proposer des **augmentations de crédits**, « gagées » par la diminution d'autres crédits de la même mission, ce qui en réalité correspond à de véritables « arbitrages » budgétaires. **Selon le gouvernement, il convenait donc d'isoler les crédits évaluatifs des crédits limitatifs**, afin d'éviter que les parlementaires ne proposent par voie d'amendement, en particulier, d'accroître les crédits limitatifs d'un programme à partir d'un programme constitué de crédits évaluatifs.

2. Un point de vue qui, dès l'année dernière, n'a pas convaincu votre commission des finances

Comme l'a fait valoir dès l'année dernière, à l'occasion de l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteure spéciale, l'argumentaire développé par le gouvernement n'emporte guère l'adhésion.

En premier lieu, force est de constater que **la seule autre mission budgétaire à comporter des crédits évaluatifs, la mission « Engagements financiers de l'Etat », comprend également des crédits *limitatifs*** : deux des programmes de la mission précitée – le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » – sont constitués de crédits évaluatifs, mais les deux autres programmes de la mission – le programme 145 « Epargne » et le programme 168 « Majoration de rentes » – retracent des crédits limitatifs. Certes, l'Etat a compétence liée pour les opérations retracées par ces deux derniers programmes, et il n'est donc pas maître de ses dépenses. Néanmoins, à la lettre du texte, la LOLF n'empêcherait pas le Parlement d'adopter une augmentation de crédits limitatifs « gagée » par une diminution de crédits évaluatifs. **La seule exigence organique, en la matière, consiste dans « l'isolement » des crédits évaluatifs en programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.**

En deuxième lieu, il faut observer que **la compensation qui consisterait en une diminution de crédits évaluatifs pourrait difficilement être considérée comme « réelle », au sens où l'exige la jurisprudence du Conseil constitutionnel.** Pour mémoire, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF (98^e considérant), a jugé que le deuxième alinéa de l'article 47 de la loi organique, aux termes

duquel « *tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient* », « *permettra, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, de vérifier la réalité de la compensation* ».

En dernier lieu, on prendra en compte que **la LOLF va nécessairement entraîner, durant une première période de son application, la constitution progressive d'une « doctrine », non seulement de la part du Conseil constitutionnel mais aussi de la part des commissions des finances des deux assemblées parlementaires**, en particulier en matière de recevabilité financière des amendements.

3. Invité, cette année, à renforcer son argumentaire, le gouvernement n'a apporté aucun élément décisif pour justifier le maintien en l'état de la présente mission

En considération de l'opposition des points de vue entre le gouvernement et votre commission des finances, telle que les termes viennent d'en être exposés, **vo**tre **r**apporteure **s**péciale, **d**ans le **q**uestionnaire **b**udgétaire **q**u'elle a adressé cette année au gouvernement, conformément aux dispositions de l'article 49 de la LOLF, **r**appelant les **c**ritiques **c**i-dessus exposées, **a** posé une **q**uestion très précise.

La question posée par votre rapporteure spéciale au sujet de la raison d'être de la présente mission

« Dans quelles mesures ces critiques ont-elles été prises en compte pour le projet de loi de finances pour 2007. Justifier, le cas échéant, l'absence, totale ou partielle, de suite données à ces critiques. »

« En particulier, indiquer pourquoi les crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » ne sont pas rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et à la mission « Médias » (pour les dégrèvements de redevance audiovisuelle), conformément à la logique de résultats qui est celle de la LOLF. »

« Aller au-delà de l'argument selon lequel une mission ne devrait pas comporter à la fois des crédits évaluatifs et des crédits limitatifs, qui ne convaincent pas la commission des finances du Sénat. »

Source : question n° 9 du questionnaire adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en vue de la discussion du présent projet de loi de finances, en application de l'article 49 de la LOLF

La réponse reçue de la part du gouvernement s'avère peu satisfaisante. En effet, le gouvernement estime que « *l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements » présentée dans le projet de loi de finances pour 2007 [...] a visé à concilier une approche pragmatique tenant compte de la nature des crédits et l'application des principes généraux de la loi organique relative aux lois de finances* ». Puis **il cite intégralement**

l'article 10 de la LOLF pour en déduire, sans autre commentaire, que « le rattachement des crédits de la mission « Remboursement et dégrèvements » à d'autres missions dotées de crédits limitatifs serait donc contraire à la loi ». La question posée demandait pourtant précisément d'explicitier cet argument.

Les trois alinéas suivants ne répondent pas à la question posée :

- le premier affirme que « *la vocation de la maquette retenue ne saurait se cantonner à constituer un élément d'information pure à destination des acteurs du débat budgétaire* » mais constitue également « *un cadre de gestion auquel l'ensemble des ressources, humaines ou applicatives doit se conformer* ». Votre rapporteure spéciale approuve entièrement cette appréciation, tout en relevant qu'elle concerne la structuration des programmes, et non des missions ;

- le second alinéa rappelle que les remboursements et dégrèvements ne comprennent pas l'ensemble des allègements fiscaux ;

- le troisième indique que le gouvernement a lancé un audit de modernisation.

L'encadré ci-après reproduit le texte intégral de la réponse du gouvernement.

La réponse du gouvernement à la question posée par votre rapporteure spéciale sur la raison d'être de la présente mission

« L'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements » présentée dans le projet de loi de finances pour 2007 est très proche de celle présentée dans le projet de loi de finances pour 2006. Cette construction a visé à concilier une approche pragmatique tenant compte de la nature des crédits et l'application des principes généraux de la loi organique relative aux lois de finances.

« En effet, l'article 10 de la LOLF stipule :

« Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

« Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

« Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

« Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15 ».

« Le rattachement des crédits de la mission « Remboursement et dégrèvements » à d'autres missions dotées de crédits limitatifs serait donc contraire à la loi.

« De plus, la vocation de la maquette retenue ne saurait se cantonner à constituer un élément d'information pure à destination des acteurs du débat budgétaire. Il s'agit également d'un cadre de gestion auquel l'ensemble des ressources, humaines ou applicatives doit se conformer. L'architecture actuelle résulte donc de l'arbitrage nécessaire entre ces deux dimensions.

« En dépit des ces limites, et comme le fait fort justement remarquer Mme la Rapporteuse Spéciale dans sa question, cette maquette offre une vision consolidée sur les crédits destinés à telle ou telle politique publique. Il apparaît donc possible, en conservant l'architecture actuelle, de respecter la logique de résultat inhérente à la LOLF. Dans cette optique d'efficacité, la véritable limite des crédits de la mission n'est pas l'architecture de cette dernière mais le fait qu'ils ne reflètent que les sommes restituées et en aucun cas un coût global pour le budget général puisque les montants imputés par les contribuables n'y figurent pas. L'analyse des dispositifs fiscaux ne peut donc pas se faire par le biais de la présente mission mais dans le cadre des dépenses fiscales qui sont ventilées au sein des différentes missions particulières de l'action de l'État.

« La volonté du Gouvernement de progresser sur la connaissance et l'amélioration des remboursements et dégrèvements ne saurait être remise en question comme l'indique le lancement de l'audit de modernisation. »

Source : réponse du gouvernement à la question 9 posée en application de l'article 49 de la LOLF (texte intégral)

III. DES PROGRAMMES DONT LES OBJECTIFS ET INDICATEURS, INCHANGÉS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2006, RESTENT INSUFFISANTS

L'unité pertinente pour la gestion budgétaire étant non la mission, mais le programme, **les interrogations sur le bien-fondé de l'existence de la présente mission sont de moindre importance que la question de savoir si les programmes qui la constituent sont eux-mêmes satisfaisants.** En particulier, la mesure de la performance associée à chacun d'eux est-elle efficace ? Malheureusement, tel ne semble pas être le cas, ainsi que votre rapporteure spéciale l'avait signalé l'année dernière déjà, lors de l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2006. En effet, **les insuffisances constatées pour 2006 n'ont fait l'objet d'aucune correction pour 2007.**

Les objectifs et indicateurs des deux programmes de la mission sont retracés, ci-après, dans un tableau qui les met en relation avec les crédits des différentes actions. Cette présentation confirme l'analyse de nos collègues députés Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, dans leur rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF¹, selon laquelle *« le bloc de crédits le plus important de tout le budget se trouve donc associé à la stratégie de performance la plus sommaire... »*.

¹ Rapport d'information n° 2161 (XII^e législature), 16 mars 2005.

Les objectifs et indicateurs de la mission « Remboursements et dégrèvements »

(crédits de paiement en milliards d'euros)

	CP	Objectifs	Indicateurs
Programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » (crédits évaluatifs)	62,4	Objectif unique (du point de vue de l'utilisateur) : « Permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible »	
Action 1 « Prime pour l'emploi »	3,3		
Action 2 « Impôt sur le revenu »	2,2		Indicateur 1.2 : « Taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans le délai d'un mois »
Action 3 « Impôt sur les sociétés »	9,3		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 »
Action 4 « Taxe sur la valeur ajoutée »	41,3		
Action 5 « Autres produits directs indirects et divers »	6,3		
Programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » (crédits évaluatifs)	14,1	Objectif unique (du point de vue de l'utilisateur) : « Permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible »	
Action 1 « Taxe professionnelle »	9,8		
Action 2 « Taxes foncières »	0,6		
Action 3 « Taxe d'habitation »	3,0		Indicateur 1.1 : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois.
Action 4 « Admission en non valeur d'impôts locaux »	0,7		

Source : présent projet de loi de finances

A. LES INDICATEURS EXISTANTS NE SUFFISENT PAS POUR DÉTERMINER SI L'OBJECTIF UNIQUE DE LA PRÉSENTE MISSION A ÉTÉ ATTEINT

Les indicateurs mis en place ne permettent pas d'évaluer de manière satisfaisante dans quelle mesure a été atteint l'objectif unique de la présente mission, décliné pour chacun de ses deux programmes – « Permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible ».

1. Le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »

En ce qui concerne le programme 200, deux indicateurs sont prévus :

- d'une part, le « *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* » ;

- d'autre part, le « *taux de réclamations contentieuses en matière d'IR traitées dans un délai d'un mois* ».

En outre, dans l'une de ses réponses au questionnaire budgétaire, le gouvernement précise qu'il est envisagé, pour tenir compte de l'ancienneté du stock de demandes de remboursement en matière de TVA, de compléter l'indicateur existant « *par une information complémentaire sur l'ancienneté des demandes de TVA non traitées en fin d'année* ». Mais il avait déjà été fait état de ce projet dans les réponses au questionnaire budgétaire adressé l'année dernière...

En tout état de cause, **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 laissés « de côté » par la mesure de la performance, pour 2007 comme en 2006 : environ le sixième des crédits du programme.**

2. Le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »

Dans le cas du programme 201, le seul indicateur, qui porte sur le « *taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois* », en ne concernant que la taxe d'habitation, couvre environ 20 % du programme.

Par conséquent, **pour 2007 comme en 2006, ce sont les 80 % des crédits du programme qui ne font l'objet d'aucun indicateur.** En particulier, il n'est pas prévu d'évaluer la satisfaction de l'utilisateur en ce qui concerne la taxe professionnelle.

En réponse à une question posée par votre rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement avait indiqué qu'« *un indicateur relatif à la taxe professionnelle pourrait être mis en œuvre lorsque le dispositif d'évolution de cet impôt sera stabilisé* ».

En réponse à la question posée à ce sujet par votre rapporteure spéciale dans la perspective de la discussion du présent projet de loi de finances, en application de l'article 49 de la LOLF, le gouvernement réaffirme ce point de vue.

La possibilité de mettre en place à moyen terme un indicateur relatif à la taxe professionnelle, selon le gouvernement

« Les remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle constituent l'action la plus importante en terme de crédits du programme 201. A ce titre, la mise en place d'un indicateur relatif à cette action apparaît incontournable. Néanmoins, à l'instar de l'indicateur déjà existant sur les remboursements de crédits de TVA, cet indicateur n'aurait de sens que sur la seule partie restituée et ne saurait couvrir également les montants spontanément imputés par les entreprises. Or, la mise en place de la réforme de la taxe professionnelle est susceptible de perturber la répartition entre les montants restitués d'une part et imputés d'autre part. Il apparaît dès lors pertinent de ne mettre en place cet indicateur qu'une fois la réforme complètement mise en place. »

Source : réponse du gouvernement à la question 24 posée en application de l'article 49 de la LOLF (texte intégral)

B. L'OBJECTIF UNIQUE DE « PERMETTRE AUX USAGERS DE BÉNÉFICIER DE LEURS DROITS LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE » RESTE LUI-MÊME INSUFFISANT

Comme on l'a indiqué ci-dessus, les deux programmes de la mission ont été dotés d'un unique objectif : « Permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible ». **Cet objectif, à l'évidence, ne suffit pas.**

1. L'évaluation de l'efficacité des principaux remboursements et dégrèvements doit constituer un objectif de la présente mission

En l'état, **aucun indicateur ne concerne l'évaluation de la performance des dégrèvements et remboursements législatifs.**

Certes, **la LOLF a pour objet d'évaluer l'efficacité de la gestion des programmes, et non de la législation.** Il n'y a donc pas lieu que la présente mission comprenne des objectifs relatifs à **l'efficacité** des dégrèvements. En revanche, **l'information** du citoyen et du contribuable sur l'efficacité de ces dégrèvements, et, plus généralement, des allègements fiscaux, **devrait constituer un objectif de chacun des deux programmes.**

Il convient de citer tout particulièrement, à cet égard, le **cas de la prime pour l'emploi.** Cette lacune, compte tenu des montants considérables en jeu (près de 3,3 milliards d'euros de crédits sont demandés, au titre de la mission, pour les remboursements de PPE en 2007), est problématique.

La difficile « traçabilité » de la prime pour l'emploi

Suivant le *Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution* annexé au présent projet de loi de finances (tableau 8, p. 17), et comme le rappelle une indication du « bleu » relatif à la présente mission (p. 29), **le coût de la PPE en 2007 est estimé, au total, à 4,2 milliards d'euros**. Sur ce montant, **500 millions d'euros correspondent aux mesures nouvelles proposées par l'article 3 du présent projet de loi de finances** (ce que retrace le tableau 7, p. 16, du *Rapport sur les prélèvements obligatoires* précité). Le coût global de la PPE en 2007, par rapport à 2006 (3,2 milliards d'euros), connaît ainsi une **hausse de 1 milliards d'euros**.

Seuls **3,7 milliards d'euros apparaissent dans le tome II de l'annexe « Evaluation des voies et moyens »** (p. 42 ; ce montant se trouve également mentionné dans le « bleu » relatif à la mission « Travail et emploi », dont le rapporteur spécial est notre collègue Serge Dassault, p. 53). L'annexe « Evaluation des voies et moyens », en effet, par convention méthodologique, fait apparaître les **dépenses fiscales hors mesures nouvelles**.

La présente mission retrace les restitutions associées à la PPE, à hauteur de près 3,3 milliards d'euros, pratiquées en faveur des ménages les plus modestes ; ce montant est repris au sein du tome I de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » (p. 52). Compte tenu de la nature du crédit d'impôt, **les 900 millions d'euros restant sur le total du coût estimé correspondent à une atténuation de recettes fiscales**, qui résultera de l'imputation de la PPE sur l'impôt dû par les contribuables entrant dans le champ d'application du dispositif. **Ce dernier montant n'apparaît pas directement dans les documents budgétaires**.

Un élément de complexité supplémentaire vient de l'**indication du « bleu » de la présente mission** (p. 29) **concernant les proportions relatives de la part de la PPE remboursée et de la part de la PPE imputée**. En effet, ledit « bleu » fait état d'un remboursement d'**« environ 78 % chaque année »**. Or, pour 2006, cette part se révèle en **réalité de 68 % ; elle atteindrait 72 % en 2007**. Interrogé sur ce point, le gouvernement a fait observer qu'il ne s'agissait, en tout état de cause, que d'estimations, la part de la PPE restituée par rapport à sa part imputée pouvant varier d'une année sur l'autre.

Une dernière subtilité de calcul a trait aux **atténuations supplémentaires de recettes en 2007, au titre de la PPE, dont fait état le tome I de l'annexe « Evaluation des voies et moyens »** (p. 19 et p. 20) : 150 millions d'euros résultant de l'aménagement de droits, et 144 millions d'euros issus des mesures de la LFI pour 2006, soit un total de **294 millions d'euros**. **Ce montant a été calculé en fonction de la part moyenne d'imputation de la PPE en 2006 et 2007 (29,25 %)**

Le rapport d'information du président Jean Arthuis sur les objectifs et indicateurs de performance de la LOLF avait d'ailleurs signalé cette défaillance (rapport d'information n° 220, 2004-2005, p. 38), de même que le rapport intitulé *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, remis au gouvernement, en septembre 2005, par notre collègue Alain Lambert et notre collègue député Didier Migaud. Ces derniers, ainsi, estimaient que, dans le cadre de la présente mission, **« un suivi des impacts économiques et sociaux des dégrèvements ne serait pas superflu. Ils sont extrêmement coûteux, et on ne connaît pas leurs effets »**.

En tout état de cause, **votre rapporteure spéciale juge nécessaire de retenir, pour chaque programme de la présente mission, un objectif d'évaluation de l'efficacité des remboursements et dégrèvements, et plus**

généralement de la dépense fiscale. En effet, si l'efficacité des allègements fiscaux ne dépend pas du responsable des programmes, il appartient en revanche à ce dernier de l'évaluer.

En réponse à une question posée à ce sujet par votre rapporteure spéciale, **le gouvernement considère que l'administration fiscale ne peut être chargée d'un rôle d'évaluation de l'efficacité de la dépense fiscale.** Il justifie cette position en rappelant que les remboursements et dégrèvements ne constituent qu'une partie de la dépense fiscale (*« Il est rappelé que les remboursements et dégrèvements au titre d'un dispositif fiscal donné ne constituent qu'une partie, parfois faible de la dépense fiscale correspondante, le reste passant en atténuation de recettes. Dès lors, les objectifs des programmes ne peuvent être orientés que vers la qualité du service rendu »*), sans que le lien (*« dès lors »*) apparaisse clairement.

Le refus du gouvernement de mettre en place un objectif d'évaluation de l'efficacité des allègements fiscaux

La question posée par votre rapporteure spéciale :

« Indiquer en particulier (...) pourquoi l'évaluation de l'efficacité des principaux remboursements et dégrèvements ne constitue pas un objectif des programmes ».

La réponse du gouvernement :

« Les indicateurs mis en place pour couvrir les crédits de la mission « Remboursement et dégrèvement » ont été définis au regard de l'objectif de la présente mission, à savoir « permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible ».

« Il est rappelé que les remboursements et dégrèvements au titre d'un dispositif fiscal donné ne constituent qu'une partie, parfois faible de la dépense fiscale correspondante, le reste passant en atténuation de recettes. Dès lors, les objectifs des programmes ne peuvent être orientés que vers la qualité du service rendu, par opposition à des objectifs d'efficience, qui n'auraient un sens que pour les dépenses fiscales.

« Par ailleurs, la majeure partie des principaux remboursements et dégrèvements relève de l'application directe de la mécanique fiscale (remboursements de crédits de TVA ou restitutions d'excédent sur versement d'impôt sur les sociétés). Dans ce cas précis, la notion d'efficacité n'a de sens que du point de vue du service rendu à l'utilisateur dans une optique de recherche de compétitivité des entreprises, ce que traduit l'objectif de faire bénéficier les usagers de leurs droits dans les meilleurs délais.

« Néanmoins, le champ couvert par l'ensemble des indicateurs de la mission s'est élargi à l'occasion de la mise en place de l'indicateur sur la part des restitutions d'impôt sur les sociétés effectuées dans un délai de trente jours à compter du dépôt de la demande. De plus, un indicateur d'ancienneté du stock de demande de remboursement de crédits de TVA est actuellement à l'étude. »

Source : question 10 posée en application de l'article 49 de la LOLF dans la perspective de la discussion du présent projet de loi de finances, et réponse du gouvernement (texte intégral)

A rebours de ces considérations, votre rapporteure spéciale estime que **les intérêts du budget de l'Etat ne peuvent être absents de la mesure de performance de la mission « Remboursements et dégrèvements » : une**

évaluation de l'efficacité des principales opérations concernées, de ce point de vue, constitue une réelle nécessité.

A cet égard, il convient de signaler que **le président de votre commission des finances, sur l'initiative de votre rapporteure spéciale, a saisi la Cour des comptes, le 3 octobre 2006, d'une demande d'enquête, en application de l'article 58-2° de la LOLF, portant sur « la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux »**. Les résultats de cette enquête feront l'objet, en 2007, d'une audition, pour suite à donner.

2. La nécessité d'évaluer l'exactitude de l'imposition du contribuable

Si l'on se limite à mesurer la **qualité de service** de l'administration fiscale, comme semble le souhaiter le gouvernement, **celle-ci ne saurait être réduite aux seuls enjeux de rapidité d'exécution**, pris en compte par l'objectif unique de chacun des deux programmes.

Les objectifs et indicateurs complémentaires à introduire devront également mesurer **l'exactitude de l'imposition du contribuable**. On pourrait imaginer, par exemple :

- un indicateur concernant les vérifications préalables opérées par les services, en matière de remboursements de TVA notamment¹ ;
- un indicateur concernant le nombre d'erreurs de l'administration fiscale.

De fait, votre rapporteure spéciale, dans le questionnaire budgétaire adressé au gouvernement en vue de l'examen du présent projet de loi de finances, a souhaité obtenir des précisions quant aux **garanties aménagées par l'administration, afin que les mesures tendant à l'accélération des procédures en cause ne s'exercent pas au détriment de la rigueur des vérifications nécessaires**. La réponse du gouvernement est reprise, dans son intégralité, dans l'encadré ci-après² : elle appelle des **éléments d'appréciation objectifs, que seuls des indicateurs, au sens de la LOLF, pourraient apporter**.

¹ Dans la même optique, la proposition de notre collègue Alain Lambert et notre collègue député Didier Migaud, dans leur rapport précité, de « fixer à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », au programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » et, éventuellement, aux prélèvements sur recettes des objectifs et indicateurs d'efficience en vue d'améliorer l'autonomie financière des collectivités territoriales », pourrait utilement donner lieu à une réflexion plus approfondie.

² Il convient de noter que votre rapporteure spéciale s'est fait communiquer, par le gouvernement, la grille d'« analyse-risque » expérimentale, visant les remboursements de crédits de TVA, mentionnée dans cette réponse. Les premiers résultats de la mise en œuvre du dispositif, dans chacun des trois départements test cités, sont attendus pour le premier semestre 2007. Votre rapporteure spéciale y portera une particulière attention.

Les garanties de la vérification préalable aux remboursements et dégrèvements : la réponse du gouvernement au questionnaire de votre rapporteure spéciale

La question posée par votre rapporteure spéciale :

« Préciser, en ce qui concerne les actions mentionnées aux deux questions précédentes [actions prévues ou envisagées pour améliorer le délai des remboursements et dégrèvements, pour réduire le délai entre le dépôt d'une contestation de la taxe mise à sa charge et la disposition par l'usager de la restitution afférente, et pour réduire le volume du contentieux par des actions préventives], les garanties aménagées afin que les mesures tendant à l'accélération des procédures ne préjudicient pas à la rigueur des vérifications nécessaires.

La réponse du gouvernement :

« L'action entreprise par la direction générale des impôts visant à faire bénéficier les usagers de leurs droits dans les meilleurs délais possibles ne saurait avoir pour conséquence une baisse de la qualité dans l'instruction des dossiers. Cette recherche constante de la qualité et de la productivité passe par une refonte de l'ensemble des processus mis en œuvre jusqu'à une période récente ainsi que par une meilleure prévention des procédures contentieuses. Outre les marges de manœuvre dégagées par la politique de prévention du contentieux mentionnée à la question précédente du présent questionnaire, les modifications structurelles apportées au traitement des demandes de remboursement et dégrèvement ont permis de fluidifier le circuit suivi par ce type de procédures sans altérer la qualité des vérifications. Il s'est agi concrètement d'identifier les goulots d'étranglement administratifs puis de les desserrer, notamment par le biais de la déconcentration des décisions. Par ailleurs, dans le cas précis des remboursements de crédits de TVA, qui représentent environ les deux tiers des crédits du programme 200, une nouvelle grille d'analyse-risque est en phase de test dans trois départements. Elle vise à améliorer le repérage des demandes identifiées comme « à risque » et la pertinence de leur aiguillage vers le circuit d'instruction le plus poussé. Cette nouvelle grille permettra encore plus qu'aujourd'hui de concilier rapidité et rigueur dans le traitement de ce type de demande. »

Source : réponse du gouvernement à la question 15 posée en application de l'article 49 de la LOLF (texte intégral)

3. L'objectif d'une identification précise et complète des dégrèvements ou remboursements doit être clairement fixé

Comme l'année dernière, le gouvernement, dans les présentations respectives du programme 200 et du programme 201, indique, dans des termes semblables, que « **le premier objectif** » de chacun de ces programmes « **consiste à permettre progressivement l'identification précise et complète des dégrèvements ou remboursements concernés** (avec en particulier la distinction entre les dégrèvements associés à des mesures législatives particulières et ceux liés à des opérations de dépenses pour ordre), grâce à la mise en œuvre des systèmes d'information futurs (programme COPENIC et CHORUS) ».

On relève le **paradoxe** : la présentation des programmes fixe un « **objectif** » qui ne figure pas parmi ceux associés aux programmes eux-mêmes dans le cadre de la LOLF. On peut ainsi s'interroger, notamment, sur la raison d'être de l'action 4 « Admission en non valeur d'impôts

locaux » du programme 201, dont les crédits pour 2007 s'élèvent à 680 millions d'euros.

Dans la question 10 précitée posée dans son questionnaire budgétaire pour 2007, votre rapporteure spéciale demandait, notamment, *« pourquoi l'objectif de parvenir à une identification précise et complète des dégrèvements et remboursements, qui, dans le projet de loi de finances pour 2006, figurait dans les présentations respectives des programmes de la présente mission, ne figur[ait] pas dans les objectifs retenus pour ces programmes au sens de la LOLF »*. **La réponse du gouvernement ne comprend aucun élément à cet égard.**

IV. LES ANALYSES DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE CONFIRMÉES PAR UN RÉCENT AUDIT DE MODERNISATION

Dans le cas du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », la mission d'audit de modernisation a récemment publié un rapport d'audit¹ sur *Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux*. Compte tenu de la date d'examen de la mission RCT par votre commission des finances – le 9 novembre 2006 –, votre rapporteure spéciale n'en fera ci-après qu'une présentation succincte.

L'encadré ci-après en reproduit les recommandations.

Les recommandations de l'audit de modernisation relatif au programme 201

« Doter l'Etat des moyens de piloter sa politique d'allègement de la fiscalité directe locale :

« - Améliorer la gestion qualitative des abattements, exonérations et dégrèvements : modifier les tables des motifs de dégrèvement dans les applications informatiques et donner des instructions aux services pour mieux les utiliser ;

« - Etablir un tableau de bord départemental permettant d'analyser les opérations de dégrèvements et de calculer le taux de couverture des allocations compensatrices ;

« - Entrer dans une démarche d'évaluation en créant des indicateurs d'impact associés aux principaux dégrèvements législatifs.

Rendre la communication de l'Etat vers les collectivités plus explicite et exploitable :

« - Fournir aux collectivités un « tableau de bord » des différentes mesures d'exonérations, de dégrèvements et d'admissions en non valeur ;

« - Orienter davantage la production des services de l'Etat vers la prestation à assurer au bénéfice des collectivités, en particulier en améliorant la lisibilité des données communiquées, en raccourcissant les délais de communication des informations

Investir dans la dématérialisation, notamment en créant, à terme, un compte fiscal des collectivités

Donner au Parlement des informations permettant l'évaluation de la politique d'allègement de la fiscalité directe locale :

« - Enrichir le document budgétaire du programme 201 : le compléter avec les données relatives aux dégrèvements techniques pour chaque impôt et ajouter des indicateurs mesurant la qualité de l'assiette ; pour les dégrèvements législatifs, intégrer les informations du tableau de bord départemental permettant d'apprécier la portée des principaux dispositifs ;

« - Améliorer la présentation des informations relatives aux dégrèvements, exonérations et abattements dans l'annexe au projet de loi de finances sur l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités ;

¹ Inspection générale des Finances (n° 2006-M-035-02), inspection générale de l'administration (PAM 06-017-01), novembre 2006.

« - Envisager de faire évoluer le programme 201 vers le droit commun des programmes de politique publique (dépenses d'intervention encadrées par une norme d'évolution des dépenses de l'Etat).

« Améliorer le service rendu au contribuable et son information sur la politique d'allègement de l'impôt local :

« - Rendre plus compréhensibles les différents supports d'information mentionnant les dispositifs d'allègement de l'impôt local ; notamment, justifier les montants, expliquer les dispositifs d'allègement et les prélèvements opérés en sus par l'État, placer au premier plan les collectivités, bénéficiaires de l'impôt et mettre en évidence la charge d'allègement supportée par l'Etat ou la collectivité ;

« - Informer les contribuables dont le montant d'impôt à payer devient nul ;

« - Associer les contribuables à la conception des supports qui leur sont destinés. »

Source : mission d'audit de modernisation, « Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux », novembre 2006.

Votre rapporteure spéciale se félicite de ce que ses principales préconisations soient reprises par la mission d'audit :

- nécessité de distinguer les dégrèvements associés à des mesures législatives particulières et ceux liés à des opérations de dépenses pour ordre ;
- ventilation des admissions en non-valeur par impôt ;
- mise en place d'autres indicateurs de performance que l'indicateur de performance unique actuel.

Votre rapporteure spéciale constate que **les préconisations de la mission d'audit sont parfois plus exigeantes que les siennes**, qui ne semblent donc pas traduire une ambition excessive :

- fixer non un simple objectif d'évaluation de l'efficacité des dégrèvements législatifs, comme le propose votre rapporteure spéciale, mais « des objectifs, impôt par impôt, pour ce qui constitue de facto aujourd'hui une véritable « politique des dégrèvements » »¹ ;

- intégrer les crédits du programme 201 dans le périmètre des dépenses de l'Etat, alors qu'actuellement ils sont considérés comme de moindres recettes, ce qui permettrait de mieux apprécier cette dépense parmi les dépenses de l'Etat.

¹ Comme cela est indiqué ci-avant, votre rapporteure spéciale considère que l'évolution des indicateurs correspondants ne dépendant pas de l'action du responsable du programme, de tels objectifs ne peuvent être retenus en tant que tels.

La « normalisation » du programme 201 préconisée par la mission d'audit

« L'article 10 de la LOLF octroie aux dégrèvements le caractère de crédits évaluatifs.

« Indépendamment de cette question du caractère limitatif ou évaluatif des crédits, la mission propose que soit engagée une réflexion pour déterminer dans quelle mesure le programme 201 pourrait être transformé en un véritable programme de politique publique.

« En effet, hormis un « résidu comptable » incompressible (pour l'essentiel, dégrèvements techniques), la majorité des dégrèvements figurant au programme 201 ont pour origine une mesure législative dont l'impact doit être mesuré et la pertinence évaluée sur la base des résultats obtenus.

« Dans cette mesure, il n'apparaît pas incongru d'énoncer des objectifs, impôt par impôt, pour ce qui constitue de facto aujourd'hui une véritable « politique des dégrèvements ».

« Cette mutation devrait être accompagnée d'une réflexion sur la possibilité d'inclure le programme dans le périmètre de la dépense sous contrainte. Les dépenses inscrites seraient alors de véritables crédits budgétaires (dépenses d'intervention) et non l'équivalent d'atténuations de recette.

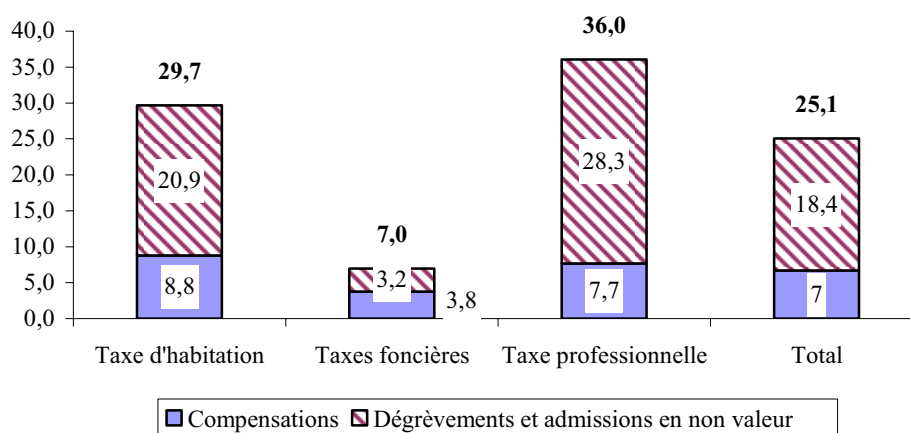
« Au total, la mission propose que ce programme entre dans le « droit commun » de la loi organique sur les lois de finances ».

Source : mission d'audit de modernisation, « Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux », novembre 2006

Bien entendu, votre rapporteure spéciale approuve les préconisations visant à améliorer l'information des collectivités territoriales et des contribuables. A titre d'illustration, le tableau ci-après indique la part des dégrèvements et des compensations dans les principaux impôts locaux.

La prise en charge par l'Etat des principaux impôts locaux (2005)

(en %)



Source : direction générale des collectivités locales, « Guide statistique de la fiscalité directe locale », février 2006

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur la proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de **réduction des crédits** (AE et CP), à **hauteur de 1 million d'euros, pour le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »**.

Cet amendement tire la **conséquence d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale**, en première partie du présent projet de loi de finances, **visant à exclure du bénéfice de la prime pour l'emploi les personnes assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune**.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 9 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

A titre liminaire, **Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale**, a signalé que les réponses qu'elle avait reçues, de la part du gouvernement, au questionnaire budgétaire, se caractérisaient par une excessive brièveté. Elle a précisé que les questions les plus fondamentales avaient fait l'objet d'une réponse laconique. Elle a fait valoir le caractère insatisfaisant de cette situation, en soulignant que le questionnaire budgétaire n'avait de sens, à ses yeux, que s'il permettait un véritable échange entre le gouvernement et le Parlement, en amont de la discussion budgétaire proprement dite.

Elle a ensuite rappelé que la mission « Remboursements et dégrèvements », en termes de volume de crédits, se présentait comme la plus importante du budget, et qu'elle retraçait pour 2007, au total, 76,4 milliards d'euros. Cependant, elle a indiqué que les deux programmes composant la mission s'avéraient d'importance inégale.

Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » regroupait des crédits d'un montant de 62,3 milliards d'euros, correspondant, pour les deux tiers, aux remboursements et dégrèvements de TVA (pour 41,3 milliards d'euros).

Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » regroupait des crédits d'un montant de 14 milliards d'euros, correspondant, pour les deux tiers, aux remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle (pour 9,8 milliards d'euros).

Puis **Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale**, a formulé trois séries de critiques sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

En premier lieu, ayant rappelé que les crédits de cette mission étaient des crédits évaluatifs, elle a déploré que ni le « bleu » budgétaire, en particulier la justification « au premier euro » des crédits demandés, ni les réponses apportées au questionnaire budgétaire par le gouvernement, ne donnent d'indications suffisamment précises sur les bases à partir desquelles, pour 2007, l'évaluation avait été menée.

En deuxième lieu, reprenant une analyse qu'elle avait déjà exposée à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006, elle a estimé que la mission, en tant que telle, n'avait « pas de raison d'être », dans la mesure où elle retraçait des dépenses participant de politiques publiques différentes.

Sur ce point, elle a d'abord rappelé que, dans leur rapport d'information n° 292 (2003-2004) relatif à la mise en œuvre de la LOLF, M. Jean Arthuis, président, et M. Philippe Marini, rapporteur général, avaient jugé nécessaire, afin d'accroître la lisibilité des dépenses de l'Etat, de ventiler entre les différentes missions concernées les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ». En particulier, il était proposé d'inclure les dégrèvements législatifs d'impôts locaux dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le rapporteur spécial est M. Michel Mercier. Elle a précisé que l'adossement, en 2005, de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation, avait accentué la confusion, les exonérations de redevance ayant été remplacées par des dégrèvements relevant désormais de la mission « Remboursements et dégrèvements ». A cet égard, elle a signalé que la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, avait estimé que, pour préserver la lisibilité des dépenses relatives à cette politique, il serait préférable de rattacher les dégrèvements de redevance à la mission « Médias », dont le rapporteur spécial est M. Claude Belot.

Puis elle a présenté les deux arguments que le gouvernement, en 2005, avait avancés pour justifier son refus d'un semblable regroupement par finalité.

D'une part, ce regroupement, du point de vue technique, n'aurait pas été possible pour le 1^{er} janvier 2006. Mais elle a fait valoir que cet argument ne pouvait plus tenir pour l'année 2007.

D'autre part, le gouvernement ne souhaitait pas la coexistence, au sein d'une même mission, de crédits limitatifs et de crédits évaluatifs, afin d'éviter que les parlementaires ne proposent, par voie d'amendement, d'accroître les crédits limitatifs d'un programme à partir d'un programme constitué de crédits évaluatifs.

Elle a rappelé que ce dernier point de vue, toutefois, n'avait pas convaincu la commission des finances. Elle a exposé les trois arguments qui avaient été retenus.

Tout d'abord, la seule exigence posée par l'article 10 de la LOLF consistait dans « l'isolement » des crédits évaluatifs en programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs. De fait, la seule autre mission, au sein du budget, comportant des crédits évaluatifs, la mission « Engagements financiers de l'Etat », comprenait également, pour deux de ses quatre programmes, des crédits limitatifs.

En outre, la compensation qui consisterait en une diminution de crédits évaluatifs pourrait difficilement être considérée comme « réelle », au sens où l'exige la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Enfin, la LOLF allait nécessairement entraîner, durant une première période de son application, la constitution progressive d'une « doctrine », non seulement de la part du Conseil constitutionnel mais aussi de la part des commissions des finances des deux assemblées, en particulier en matière de recevabilité financière des amendements. Il semblait, en ce qui concernait la

commission, qu'une augmentation de crédits limitatifs ne pourrait être valablement gagée par une diminution de crédits évaluatifs.

Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, a signalé que la réponse reçue en ce domaine, de la part du gouvernement, au questionnaire budgétaire, s'avérait très décevante. En effet, le gouvernement, pour l'essentiel, afin de justifier le maintien en l'état de la mission, s'en tenait à une interprétation, selon elle contestable, de l'article 10 de la LOLF.

En dernier lieu, elle a critiqué la mesure de la performance des programmes de la mission. Elle a indiqué qu'aucun changement n'y avait été apporté, pour 2007, par rapport à la loi de finances initiale pour 2006. Cette situation laissait subsister, selon son analyse, trois séries d'anomalies.

D'une part, elle a relevé que les indicateurs en place ne permettaient pas d'évaluer, de manière satisfaisante, dans quelle mesure était atteint l'objectif unique de la mission, consistant à « permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible ». En effet, les indicateurs prévus pour le programme relatif aux impôts d'Etat ne couvraient ni les versements de la prime pour l'emploi, ni les opérations relatives à l'action 5 du programme, concernant des « produits directs, indirects et divers », soit environ le sixième des crédits de ce programme. De même, l'indicateur unique du programme relatif aux impôts locaux, portant sur la taxe d'habitation, ne couvrait, de la sorte, qu'environ 20 % des crédits du programme.

D'autre part, elle a jugé que l'objectif unique, identique, associé aux deux programmes de la mission, restait, à l'évidence, insuffisant, dans la mesure où aucun indicateur ne permettait de mesurer la performance des dégrèvements et remboursements législatifs. Elle a cité, tout particulièrement, le cas de la PPE, et a rappelé que le rapport d'information n° 220 (2004-2005) de M. Jean Arthuis, président, sur les objectifs et indicateurs de performance de la LOLF, avait déjà signalé cette défaillance, de même que le rapport sur la mise en œuvre de la LOLF remis au Premier ministre, en septembre 2005, par MM. Alain Lambert et Didier Migaud, en leur qualité de parlementaires en mission auprès du gouvernement. Elle a souhaité, pour l'avenir, qu'un objectif d'« évaluation de l'efficacité des remboursements et dégrèvements » soit introduit. En effet, si l'efficacité des remboursements et dégrèvements ne dépendait pas du responsable des programmes, il appartenait à ce dernier, selon elle, d'évaluer l'efficacité des principaux de ces dispositifs. Elle a constaté que le gouvernement considérait que l'administration fiscale ne pouvait être chargée d'un rôle d'évaluation de l'efficacité de la dépense fiscale, sans pour autant étayer cette position de façon convaincante dans ses réponses au questionnaire budgétaire.

Du reste, elle a signalé que M. Jean Arthuis, président, avait, à son initiative, saisi la Cour des comptes, le 6 octobre 2006, d'une demande d'enquête, en application de l'article 58-2 de la LOLF. Cette enquête porterait sur « la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux », et ses résultats feraient l'objet, en 2007, d'une audition, par la commission des finances, pour « suite à donner ».

Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale, a ajouté que, même si l'on se limitait à mesurer la qualité de service rendu par l'administration fiscale lors des opérations retracées par la mission « Remboursements et dégrèvements », cette qualité ne pouvait être réduite aux seuls enjeux de rapidité d'exécution. Par conséquent, les objectifs et indicateurs complémentaires à établir devraient mesurer, également, l'exactitude de l'imposition du contribuable. Elle a proposé, par exemple, un indicateur concernant les vérifications préalables opérées par les services, en matière de remboursements de TVA notamment, et un indicateur relatif au nombre d'erreurs de l'administration fiscale.

Elle a indiqué que, dans le questionnaire budgétaire adressé au gouvernement, elle avait souhaité obtenir des précisions quant aux garanties, aménagées par l'administration, afin que les mesures tendant à l'accélération des procédures en cause ne s'exercent pas au détriment de la rigueur des vérifications nécessaires. La réponse du gouvernement, à ses yeux, s'avérant « purement déclarative », elle a souhaité des éléments d'appréciation objectifs, que seule l'introduction d'indicateurs, au sens de la LOLF, pourrait, selon elle, apporter.

Enfin, elle a fait remarquer que les présentations respectives des deux programmes de la mission, dans le « bleu » budgétaire, indiquait, dans des termes semblables, que « le premier objectif » de chacun de ces programmes consistait « à permettre progressivement l'identification précise et complète des dégrèvements et des remboursements concernés, grâce à la mise en œuvre des systèmes d'information futurs (programme COPERNIC et CHORUS) ». Elle a souligné le paradoxe qui consistait à mentionner comme « premier objectif » une opération ne figurant pas parmi les objectifs de performance associés aux programmes.

En conclusion de son exposé, elle a déclaré qu'elle interrogerait le gouvernement, en séance publique, sur l'ensemble des aspects qu'elle venait d'évoquer. Toutefois, remarquant que la plupart de ces observations avaient déjà été formulées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, sans que le gouvernement justifie de manière satisfaisante l'absence de changement constaté pour 2007, elle a proposé que la commission des finances réserve son vote, jusqu'au 23 novembre 2006, sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a approuvé la proposition de Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale, que la commission réserve son vote sur les crédits de la mission, en vue d'inciter le gouvernement à apporter de nouveaux éléments de justification de ses choix en la matière. Il a souscrit, également, aux analyses qu'elle avait développées concernant la nécessité du rattachement des opérations retracées par la mission « Remboursements et dégrèvements » aux différentes missions pertinentes, en particulier à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour ce qui concerne les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Par ailleurs, il a fait observer la difficulté à retracer les crédits de la prime pour l'emploi, compte tenu de l'éparpillement des données afférentes entre les différents documents budgétaires, notamment le « bleu » de la mission « Remboursements et dégrèvements » ou l'annexe « Evaluation des voies et moyens ».

M. Joël Bourdin a souhaité connaître les incidences, en termes de coût budgétaire, attendues, pour 2007 et à partir de 2008, de la réforme du plafonnement de la taxe professionnelle, en fonction de la valeur ajoutée, mise en place par la loi de finances initiale pour 2006.

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, en réponse, a indiqué que ce coût devrait être de l'ordre de 220 millions d'euros pour 2007, et d'1,6 milliard d'euros à partir de 2008. Cependant, elle a fait état de certaines analyses effectuées par des cabinets spécialisés, mettant en cause les évaluations du gouvernement. Plus généralement, elle a estimé qu'un certain « flou » demeurait, en ce domaine, tant du point de vue du budget de l'Etat que de celui des collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que M. Michel Mercier, rapporteur spécial sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », avait déjà relevé ce point, lors de la réunion de la commission du 25 octobre 2006.

M. Yves Fréville, rejoignant les propos précédents de M. Jean Arthuis, président, a regretté que les documents budgétaires existants, en particulier le « bleu » de la mission « Remboursements et dégrèvements » et l'annexe « Evaluation des voies et moyens », ne permettent pas une vision globale de la PPE. Il a rappelé que le coût de ce dispositif, pour 2007, était estimé, au total, à 4,2 milliards d'euros, alors que la mission « Remboursements et dégrèvements » ne retraçait que les remboursements en ce domaine, à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Il s'est interrogé sur la « traçabilité » de la différence, qui s'élevait à 900 millions d'euros.

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, a précisé que les réponses reçues au questionnaire budgétaire ne permettaient pas de répondre à cette question.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que le gouvernement devrait apporter les éclaircissements nécessaires avant la discussion du projet de loi de finances.

A l'issue de ce débat, à l'invitation de **M. Jean Arthuis, président**, et de **Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale**, la commission a **décidé, à titre conservatoire, de réserver son vote sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».**

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, sur la proposition de Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification la mission « Remboursements et dégrèvements ».