

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 25

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteuse spéciale : Mme Marie-France BEAUFILS

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
I. DES DÉPENSES TOUJOURS ÉLEVÉES QUI PROGRESSEDENT DE 8 % PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2008.....	7
A. LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT EN TERMES DE VOLUME DE CRÉDITS.....	8
B. DES CRÉDITS QUI PORTENT MAJORITAIREMENT SUR DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT ET DES DÉPENSES « TECHNIQUES ».....	8
C. UNE AUGMENTATION DE 8 % POUR 2009 QUI TIENT, POUR L'ESSENTIEL, À LA RÉÉVALUATION DE LA PRÉVISION POUR 2008 DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS	10
II. UNE MISSION DONT LA RÉFORME, SOUHAITÉE DEPUIS L'ORIGINE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES, TARDE À ÊTRE MISE EN ŒUVRE	13
A. DES CRITIQUES RÉCURRENTES DE LA COMMISSION DES FINANCES DEPUIS 2006.....	13
B. LES PREMIÈRES ANALYSES DU GROUPE DE TRAVAIL « AD HOC » RÉUNI LE 18 JUIN 2008.....	14
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE TRADUCTION RAPIDE DES RÉFLEXIONS MENÉES.....	16
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	19

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. Des dépenses toujours élevées qui gagneraient à être mieux maîtrisées

La mission « Remboursements et dégrèvements » retrace, pour 2009, des crédits évaluatifs s'élevant à **89,9 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une progression de 8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

Eu égard à leur niveau élevé, votre rapporteure spéciale réitère sa préconisation **d'une meilleure appréciation des crédits destinés au financement de dispositifs fiscaux servant une politique publique déterminée.**

2. Des progrès sur le dispositif de performance

Votre rapporteure spéciale a pu noter quelques améliorations s'agissant de la présentation des dépenses fiscales au sein du tome II de l'annexe au projet de loi de finances « Evaluation des voies et moyens », ainsi qu'en matière d'évaluation des dépenses fiscales au sein des projets annuels de performances de certaines missions, conformément à ses préconisations. Elle souligne néanmoins le caractère perfectible de ces efforts et regrette qu'aucune modification n'ait pu être apportée au sein du dispositif de performance de la présente mission.

3. Une réforme de l'architecture de la mission qui tarde

Si votre rapporteure spéciale s'est félicitée de l'organisation d'un groupe de travail *ad hoc* sur la réforme de la mission « Remboursements et dégrèvements », faisant suite aux initiatives de votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, **elle déplore que ces réflexions n'aient pu donner lieu à aucune traduction concrète dans le présent projet de loi de finances pour 2009.**

C'est la raison pour laquelle, afin d'inciter le gouvernement à passer de la réflexion aux actes, votre commission des finances a décidé, à ce stade, de réserver sa position sur cette mission.

I. DES DÉPENSES TOUJOURS ÉLEVÉES QUI PROGRESSED DE 8 % PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2008

La mission « Remboursements et dégrèvements » retrace les **dépenses budgétaires résultant de l'application des règles fiscales** qui conduisent 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 ;

- diverses **opérations comptables** liées aux remises gracieuses, aux annulations, admissions en non-valeur de recettes ou remises de débits.

Les notions de dégrèvements, remboursements, dépenses fiscales, admissions en non-valeur

Un dégrèvement est une **diminution totale ou partielle pratiquée sur le montant de l'impôt dû par le redevable**. Il se différencie d'un abattement ou d'une exonération, qui agissent sur la base d'imposition, comme d'une réduction, qui participe du calcul de l'impôt. Un dégrèvement **ne se traduit pas forcément par un remboursement**.

Un remboursement prend la forme d'un **rendu au contribuable**. Il peut intervenir dans différentes circonstances : 1° si le montant du dégrèvement est supérieur à l'impôt du contribuable ; 2° en l'absence de tout dégrèvement, si les versements du contribuable s'avèrent supérieurs à l'impôt dû, une fois que son montant définitif est connu ; 3° si l'impôt a été payé et que les textes prévoient un remboursement *a posteriori* d'une partie de l'impôt (par exemple, les remboursements de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)).

La dépense fiscale se distingue des remboursements et dégrèvements, dans la mesure où ces derniers correspondent à des modalités de recouvrement de l'impôt, tandis que la dépense fiscale renvoie à **un écart à la norme fiscale**.

Une admission en non-valeur est une opération comptable permettant de lever la responsabilité des comptables sur des créances, souvent anciennes, considérées comme définitivement irrécouvrables.

Source : rapport d'information n° 8 (2007-2008)

Conformément à l'article 10 de la LOLF, les crédits relatifs aux remboursements, restitutions et dégrèvements ont un **caractère évaluatif**. Cette caractéristique s'explique par la nature de ces dépenses, qui dépendent, pour partie, de la **conjuncture économique** et de **l'arbitrage fiscal** qu'effectuent les agents économiques entre les différentes options de recouvrement de l'impôt qui leur sont offertes.

A. LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ETAT EN TERMES DE VOLUME DE CRÉDITS

La mission « Remboursements et dégrèvements » retrace, pour 2009, des crédits – évaluatifs – s'élevant au total, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), à **89,9 milliards d'euros**.

Cette mission constitue ainsi **la plus importante mission du budget de l'Etat en termes de volume de crédits**. A titre de comparaison, votre rapporteure spéciale rappelle que, dans le présent projet de loi de finances :

- les crédits de la mission « Enseignement scolaire » sont de 60 milliards d'euros en AE et 59,99 milliards d'euros en CP ;

- ceux de la mission « Engagements financiers de l'Etat » s'élèvent à 45,99 milliards d'euros en AE et CP ;

- ceux de la mission « Défense » représentent 47,79 milliards d'euros en AE et 37,38 milliards d'euros en CP.

B. DES CRÉDITS QUI PORTENT MAJORITAIREMENT SUR DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ETAT ET DES DÉPENSES « TECHNIQUES »

Les crédits de la mission, pour 2009, sont **inégalement répartis entre les deux programmes qui la composent** :

- **le programme 200**, relatif aux « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », retrace plus de **80 % des crédits de la mission**, soit **72,7 milliards d'euros** ;

- **le programme 201**, concernant les « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », mobilise environ **un cinquième des crédits de la mission**, soit **17,2 milliards d'euros**.

Au sein de la mission, **la majorité des flux est constituée de remboursements d'impôts liés aux modalités techniques du recouvrement**. Ainsi les remboursements de crédits de TVA et les restitutions d'excédents d'impôts sur les sociétés représentent 59,88 milliards d'euros, soit près de 67 % des crédits de la mission.

**Les principaux postes de dépenses retracés par la mission
« Remboursements et dégrèvements » en 2009**

(en milliards d'euros)

Dispositifs	Montants
Remboursements de crédits de TVA	48,8
Dégrèvements de taxe professionnelle	12,7
Remboursements d'impôt sur les sociétés	11,1
<i>Dont restitution d'excédents d'impôts sur les sociétés</i>	<i>9,5</i>
Remboursements d'impôt sur le revenu	3,45
Prime pour l'emploi (part remboursée)	3,4
Dégrèvements de taxe d'habitation	3,32

Source : projet annuel de performances pour 2009

**Un exemple de dégrèvement et de remboursement d'impôts :
le dispositif du « bouclier fiscal »**

L'article 74 de la loi de finances initiale pour 2006, codifié aux articles 1 et 1649-0 A du code général des impôts avait instauré au profit de chaque contribuable un droit à restitution des impositions directes pour la fraction qui excède 60 % des revenus perçus l'année précédant celle du paiement des impositions. Les impôts pris en compte sont l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune et les impôts locaux (taxe d'habitation et taxes foncières) supportés à raison de l'habitation principale du contribuable. Ce droit à restitution a été exercé pour la première fois en 2007. Le dispositif a été aménagé par l'article 11 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat : **le taux de 60 % a été ramené à 50 %** et les prélèvements sociaux (CSG, CRDS, prélèvement social de 2 % et contribution additionnelle au prélèvement social) sont compris dans la liste des impositions soumises au plafonnement. La contribution additionnelle de 1,1 % au prélèvement social de 2 %, instaurée par le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, en cours d'examen au Parlement¹, sera également incluse dans le « bouclier fiscal ». Le repositionnement du bouclier fiscal à 50 % avait vocation à limiter le phénomène de délocalisation.

D'après les données du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **« il est prématuré de tirer des conclusions sur les répercussions économiques de ce dispositif fiscal. Tout d'abord, la restitution n'est déclenchée que si le bénéficiaire en fait la demande et il dispose de l'ensemble de l'année civile pour le faire. Enfin et surtout, il s'agit d'une réforme structurelle, dont les effets joueront plus pleinement à terme »**.

Évalué à 400 millions d'euros en 2007, le coût du bouclier fiscal a finalement donné lieu à seulement 175 millions d'euros de restitutions en 2007. Pour 2008, la loi de finances a inscrit 810 millions de crédits évaluatifs au titre de ce dispositif. L'évaluation révisée pour 2008 est de 600 millions d'euros. **Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit un montant de 650 millions d'euros.**

Source : projet annuel de performances pour 2009 de la présente mission et réponse à la question n° 18 du questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF en vue de l'examen du présent projet de loi de finances

¹ Se reporter au rapport pour avis n° 32 (2008-2009) de notre collègue Eric Doligé.

Les deux programmes de la mission ne retracent pas les moyens de leur mise en œuvre : l'ensemble de ces moyens de fonctionnement sont regroupés, comme faisant partie du mécanisme global de gestion de l'impôt des particuliers et des entreprises, au sein du **programme 156, « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**¹.

C. UNE AUGMENTATION DE 8 % POUR 2009 QUI TIENT, POUR L'ESSENTIEL, À LA RÉÉVALUATION DE LA PRÉVISION POUR 2008 DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Les crédits de la mission connaissent une **augmentation de 8 % par rapport à la loi de finances pour 2008**.

Outre l'effet de l'évolution « spontanée » de ces dépenses, l'augmentation de 8 % des crédits de la mission par rapport à ceux demandés en loi de finances pour 2008 **résulte principalement d'une très forte réévaluation à la hausse du montant des remboursements et dégrèvements pour 2008** (+ 7,1 milliards d'euros) en raison d'importantes restitutions d'impôts sur les sociétés constatées en gestion, d'un afflux « massif » de demandes de remboursements de crédits de TVA au début de l'année 2008, et d'une nouvelle montée en charge des mesures votées en 2006 en matière de taxe professionnelle (cf. encadré ci-après).

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

(en milliards d'euros)

Programmes	Exécution 2007	Crédits votés en LFI 2008	Exécution 2008 (prévision)*	Crédits demandés pour 2009	Evolution par rapport à la LFI pour 2008	Evolution par rapport à l'exécution 2008
	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	67,5	67,2	74,1	72,7	8,20%	-1,90%
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13,5	16	16,2	17,2	7,50%	6,20%
Total	81	83,2	90,3	89,9	8,00%	-0,44%

* Annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2009, tome I

Source : projet annuel de performances pour 2009

¹ Le rapporteur spécial de cette mission est notre collègue Bernard Angels.

Les dégrèvements de taxe professionnelle en 2009

Par rapport à la LFI pour 2008, les crédits inscrits pour 2009, par le présent PLF, dans le programme 201 relatif aux dégrèvements d'impôts locaux apparaissent en augmentation de 1,95 milliard d'euros, soit une hausse de 7,2 %. Cette évolution résulte principalement de **l'augmentation des crédits de dégrèvements de taxe professionnelle : + 1,9 milliard d'euros par rapport à la LFI pour 2008** (correspondant à une progression d'environ 0,8 milliard d'euros par rapport à la consommation effective de crédits attendue en 2008). **Au total, ces dégrèvements se monteraient à 12,7 milliards d'euros en 2009.**

Ce dynamisme des dépenses en la matière est imputable à deux dispositifs mis en place, sur le fondement de la LFI pour 2006, à compter de l'année 2007 :

- d'une part, le **plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée des entreprises**. Après un effet de hausse très sensible en 2008 (+ 2,8 milliards d'euros par rapport à la LFI pour 2007), **un coût supplémentaire est attendu, en 2009, à hauteur de 0,5 milliard d'euros**, portant le coût total du dispositif à 8,9 milliards d'euros (soit 43 % de la charge globale des dégrèvements et compensations d'exonérations d'impôts locaux) ;

- d'autre part, le **dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des investissements nouveaux (DIN)**. En 2008, le coût de ce dispositif a enregistré une baisse sensible (- 0,9 milliard d'euros par rapport à la LFI pour 2007), liée : 1°/ à une surévaluation des dépenses en LFI pour 2007, alors que le DIN est substituable aux autres dégrèvements de taxe professionnelle, notamment celui en fonction de la valeur ajoutée, et 2°/ au nouvel étalement de la répartition de ce dégrèvement, sur trois ans, contre deux antérieurement. **Un « rebond » des dépenses afférentes est attendu, en 2009, à hauteur de 0,5 milliard d'euros**, portant le coût total du dispositif à environ 1,8 milliard d'euros (soit 9 % de la charge globale des dégrèvements et compensations d'exonérations d'impôts locaux).

Il convient de préciser que la ventilation par catégorie de collectivités territoriales du montant des dégrèvements et compensations d'exonérations d'impôts locaux, ainsi que la part prise en charge par l'Etat rapportée au produit total, pour 2008 notamment, figurent au sein de l'annexe (« jaune ») « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales » jointe au présent PLF (p. 66).

Source : Documentation budgétaire

Ce constat appelle **trois remarques** de la part de votre rapporteure spéciale :

- premièrement, et comme elle l'avait déjà indiqué lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008¹, le montant élevé des remboursements et des dégrèvements d'impôts justifierait **une plus grande maîtrise et une meilleure appréciation de ces dépenses** ;

- deuxièmement, **votre rapporteure spéciale s'interroge, à nouveau, sur la qualité comme la sincérité de la prévision initiale des crédits de cette mission**, 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

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

sensibilité à la conjoncture économique et aux arbitrages fiscaux effectués par les agents économiques : la prévision initiale pour 2008 a néanmoins été réévaluée de plus de 7 milliards d'euros ;

- enfin, elle relève comme anormale, eu égard à la pratique retenue pour les autres missions, **l'absence de présentation pluriannuelle des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » pour 2009-2011.**

II. UNE MISSION DONT LA RÉFORME, SOUHAITÉE DEPUIS L'ORIGINE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES, TARDE À ÊTRE MISE EN ŒUVRE

A. DES CRITIQUES RÉCURRENTES DE LA COMMISSION DES FINANCES DEPUIS 2006

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 appuyer 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, à prendre l'engagement, en séance publique¹, 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. **Les premières analyses du groupe de travail rejoignent le constat et les principales préconisations de votre rapporteure spéciale.**

¹ Séance du Sénat du 1^{er} décembre 2007.

**Chronologie des travaux menés par votre commission des finances
à l'initiative de votre rapporteure spéciale¹**

- **Dès l'examen des projets de loi de finances pour 2006 et 2007**, 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 performance² ;

- **Au mois d'octobre 2006**, saisine de la Cour des comptes, 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) ;

- **Le 3 octobre 2007, audition pour « suite à donner »** à cette enquête, mettant en présence 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 spéciale³** ;

- **A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008**, dépôt, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, de **trois amendements « d'appel »⁴**. Lors du débat en séance, le 1^{er} décembre 2007, 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 » ;

- **Le 18 juin 2008, première réunion du groupe de travail *ad hoc***, 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 (DGFIP).

***B. LES PREMIÈRES ANALYSES DU GROUPE DE TRAVAIL « AD HOC »
RÉUNI LE 18 JUIN 2008***

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 » :

1°- 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 des missions « Travail et emploi » et « Enseignement supérieur et recherche » ;

¹ A l'occasion de leur rapport d'information de 2004 relatif à la mise en œuvre de la LOLF, le président et le rapporteur général de votre commission des finances avaient déjà souligné le manque de pertinence de la mission (rapport d'information n° 292 (2003-2004).

² Rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 24 ; rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 24.

³ Rapport d'information n° 8 (2007-2008).

⁴ Rapport n° 91, tome III, annexe 26.

2°- d'introduire un programme spécifique retraçant les remboursements de crédits de TVA ;

3°- 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 ;

4°- 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 :

1°- 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 ;

2°- de tendre à la mesure de l'efficience, grâce à la mise en place d'outils adéquats, notamment de comptabilité analytique ;

3°- de mesurer l'efficacité socio-économique des dégrèvements et remboursements qui relèvent de politiques publiques spécifiques.

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 une première analyse de la situation qui rejoint le constat dressé par votre rapporteure spéciale.

De ces travaux, il ressort en effet :

- quant à l'architecture de la mission, l'opportunité de **distinguer, au sein du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, 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 ;

- quant au dispositif de performance, la nécessité 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 performances.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE TRADUCTION RAPIDE DES RÉFLEXIONS MENÉES

Sans préjuger des conclusions finales du groupe de travail, votre rapporteure spéciale s'était félicité, lors de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007¹, 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.

Si votre rapporteure spéciale note les **efforts réalisés s'agissant de la présentation des dépenses fiscales** au sein du tome II de l'annexe au présent projet de loi de finances « Evaluation des voies et moyens », ainsi qu'en matière d'évaluation de certaines dépenses fiscales au sein des projets annuels de performances de certaines missions, **elle regrette que, en revanche, s'agissant de la question de l'architecture de la mission, les réflexions n'aient pu donner lieu à des traductions concrètes dès le projet de loi de finances pour 2009**. Pourtant, la direction générale des impôts, et la direction du budget, interrogées par la Cour des comptes, dans le cadre de l'examen de l'exécution du budget pour 2007, sur les suites données aux engagements précités du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, avaient répondu : « *Des travaux en cours sont conduits dans le cadre fixé par le ministre. Ils sont menés en vue d'une mise en œuvre pour la loi de finances pour 2009* »².

Votre rapporteure spéciale déplore, en particulier, que soient invoquées, une nouvelle fois, « *les contraintes de calendrier dictées par les systèmes d'information* »³. Comme elle le préconisait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, une étape transitoire aurait, à tout le moins, pu consister à introduire un programme spécifique retraçant les remboursements de crédits de TVA. **Votre rapporteure spéciale appelle donc désormais à un passage rapide de la réflexion aux actes.**

C'est la raison pour laquelle, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, votre commission des finances a décidé de réserver sa position sur cette mission.

¹ Rapport n° 433 (2007-2008).

² Cour des comptes, note sur l'exécution du budget 2007 (février 2008) transmise à votre commission des finances.

³ Réponse à la question 7 du questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF en vue de l'examen du présent projet de loi de finances.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, sur la proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement majorant de **237 millions d'euros les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements »**.

Cet amendement tire la **conséquence de deux amendements adoptés par l'Assemblée nationale**.

Le premier amendement, relatif à la refiscalisation progressive des biocarburants, a conduit à majorer de 102 millions d'euros les crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » (article 5 du présent projet de loi de finances).

Le second amendement a transformé en dégrèvements les exonérations de fiscalité locale prévues pour les zones franches globales d'activité outre-mer (projet de loi pour le développement économique de l'outre mer) majorant, par voie de conséquence, de 135 millions d'euros les crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », tandis que les prélèvements sur recettes de l'Etat ont été minorés à due concurrence (article 19 du présent projet de loi de finances).

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement majorant de 58 millions d'euros les crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »**. Cet amendement **tire la conséquence d'un amendement adopté, en première délibération, par l'Assemblée nationale, qui majore les dégrèvements de redevance audiovisuelle en 2009**.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2008, sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, a indiqué que la mission « Remboursements et dégrèvements » retraçait, pour 2009, des crédits évaluatifs s'élevant à 89,9 milliards d'euros, soit une progression de 8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 ; 80 % de ces crédits correspondent à des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et plus de 65 % à des dépenses « techniques », liées aux modalités de recouvrement des impôts, dont principalement la TVA et l'impôt sur les sociétés. S'agissant des impôts locaux, elle a fait observer l'importance des remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle (12,7 milliards d'euros).

Elle a souligné que la prévision initiale pour 2008 avait fait l'objet d'une réévaluation, à la hausse, pour plus de 7 milliards d'euros, ce qui, à ses yeux, rendait sujet à caution la qualité ou la sincérité de la loi de finances initiale pour 2008.

Par ailleurs, elle a regretté l'absence, au sein du projet annuel de performances de la mission, d'une présentation de l'évolution pluriannuelle des crédits pour 2009-2011. De façon plus générale, elle a déploré le caractère très lacunaire des informations fournies dans ce document.

Elle a rappelé qu'une réforme de l'architecture de la mission était souhaitée par la commission, depuis l'origine. Ainsi, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, elle avait présenté trois amendements afin d'inciter le Gouvernement à une refonte de cette mission. Le Gouvernement, en séance, s'était engagé à mener les travaux préparatoires nécessaires.

La première réunion du groupe de travail constitué à cet effet, auquel elle avait été associée ainsi que M. Jean Yves Cousin, député, rapporteur spécial de la mission pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, s'était tenue le 18 juin 2008. Les premières analyses de ce groupe de travail avaient rejoint les constats et les principales préconisations dégagées par la commission.

Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, a insisté sur deux recommandations fondamentales :

- en premier lieu, l'opportunité de distinguer, au sein du programme relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, d'une part, les dépenses techniques et, d'autre part, les dépenses liées aux dispositifs fiscaux destinés à servir une politique publique déterminée ;

- en second lieu, la nécessité de développer l'évaluation de l'efficacité socio-économique des dépenses fiscales au sein des projets et rapports annuels de performances.

Elle a fortement regretté que le projet de loi de finances pour 2009 n'ait apporté aucune modification dans le dispositif de performance associé à la mission, et que les réflexions d'ores et déjà menées n'aient pu se traduire concrètement. En particulier, elle a déploré que le Gouvernement, comme les années antérieures, explique cette situation par les contraintes liées aux systèmes d'information disponibles. Afin de l'inciter à y remédier, elle a donc préconisé de réserver la position de la commission sur cette mission.

Un débat s'est alors engagé.

M. François Trucy a souligné l'importance des dépenses « techniques » retracées par la mission. **Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale**, a estimé qu'en dépit de leur caractère technique, ces dépenses devraient pouvoir être rattachées à des opérations précises des services fiscaux. Cette information, selon elle, avait vocation à apparaître au sein des projets et des rapports annuels de performances de la mission.

M. Jean-Pierre Fourcade a mis en relief la hausse prévue pour 2009, par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, des remboursements de TVA et des dépenses liées au régime de la taxe professionnelle. En réponse, Mme Marie France Beaufile, rapporteure spéciale, a retracé l'évolution, sur les récents exercices, des montants de dégrèvements et compensations d'exonérations bénéficiant aux collectivités territoriales.

M. Yann Gaillard, président, a estimé que les rapporteurs spéciaux détenaient des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place qui devraient permettre de mieux comprendre, en tant que de besoin, les évolutions constatées, d'une année sur l'autre, au sein de la mission.

Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, a rappelé que les crédits de cette mission étaient évaluatifs, et que leur niveau se trouvait fortement affecté par les modifications de la conjoncture économique.

Puis, sur la proposition de la rapporteure spéciale, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Réunie le **mercredi 19 novembre 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé, de nouveau, à l'**examen du rapport de Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements », qui avait été précédemment inscrit.**

Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, a rappelé que la commission, lors de sa réunion du 30 octobre 2008, avait décidé de réserver son vote compte tenu :

- d'une part, de l'insuffisance des informations figurant au sein du projet annuel de performances, notamment quant à la justification des évolutions de crédits ;

- d'autre part, de l'absence de traduction, sur l'architecture et la mesure de la performance de la mission, des réflexions menées par la commission depuis plusieurs années et des travaux du groupe de travail mis en place sur ce sujet.

Elle a indiqué que la lettre adressée au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en vue d'obtenir les explications souhaitables n'avait pas obtenu de réponse.

Sur la proposition de la rapporteure spéciale, la commission a décidé de maintenir la réserve de son vote sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Réunie le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé, sur la proposition de sa rapporteure spéciale, de maintenir la réserve de son vote sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».