

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, 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 Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

I. UN TAUX DE RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE QUASIMENT NUL	5
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	7
III. PRÉSENTATION DE LA MISSION	9
A. LES SOMMES EN JEU	9
1. <i>La mission la plus importante par son volume (68,4 milliards d'euros)</i>	<i>9</i>
2. <i>Deux programmes d'importance inégale.....</i>	<i>11</i>
B. DES CRÉDITS ÉVALUATIFS	12
C. DES PROGRAMMES PAR NATURE SANS MOYENS.....	12
IV. UNE MISSION SANS RAISON D'ÊTRE	13
A. VOTRE COMMISSION DES FINANCES A DEMANDÉ L'ÉCLATEMENT DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS ENTRE LES MISSIONS CONCERNÉES	13
1. <i>Votre commission des finances préconisait l'éclatement des remboursements et dégrèvements entre les missions concernées</i>	<i>13</i>
2. <i>Un problème aggravé par l'adossement de la redevance à la taxe d'habitation.....</i>	<i>14</i>
B. L'ABSENCE DE SUIVI DES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	14
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>	<i>14</i>
2. <i>Un point de vue qui ne convainc pas votre commission des finances.....</i>	<i>15</i>
V. DES PROGRAMMES DONT LES OBJECTIFS ET INDICATEURS SONT PERFECTIBLES	17
A. LES INDICATEURS NE PERMETTENT PAS DE DÉTERMINER DE MANIÈRE SATISFAISANTE SI L'OBJECTIF UNIQUE DE LA PRÉSENTE MISSION A ÉTÉ ATTEINT	18
1. <i>Le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ».....</i>	<i>18</i>
2. <i>Le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».....</i>	<i>18</i>
B. L'OBJECTIF UNIQUE DE « PERMETTRE AUX USAGERS DE BÉNÉFICIER DE LEURS DROITS LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE » EST INSUFFISANT	19
1. <i>L'évaluation de l'efficacité des principaux remboursements et dégrèvements doit elle-même constituer un objectif</i>	<i>19</i>
2. <i>L'objectif d'une identification précise et complète des dégrèvements ou remboursements doit être clairement fixé.....</i>	<i>20</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	21

I. UN TAUX DE RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE QUASIMENT NUL

Les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, **le 10 octobre**. Or, à cette date, **votre rapporteure spéciale n'avait reçu que deux réponses** aux 54 questions relatives à la présente mission qui, pourtant, avaient adressées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, suivant les prescriptions de l'article 49 précité, *avant le 10 juillet*.

A l'avant-veille de l'examen de la présente mission par votre commission des finances, le 1^{er} novembre 2005, 6 réponses seulement avaient été reçues. L'ensemble des réponses a été reçu la veille de cet examen.

Plusieurs de vos autres rapporteurs spéciaux sur des missions qui relèvent du même ministère ont fait valoir un semblable phénomène de retard des réponses à leurs questionnaires budgétaires¹. Il apparaît donc que **le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, maître d'œuvre dans l'introduction de la LOLF, n'en a pas respecté l'une des dispositions essentielles : celle qui a vocation à assurer, en amont de la discussion budgétaire, l'information du Parlement**. Votre rapporteure spéciale, naturellement, le déplore ; tout particulièrement à l'occasion de cette année de première mise en œuvre intégrale de la LOLF.

¹ Cf. les missions « Développement et régulations économiques », « Engagements financiers de l'Etat », « Gestion et contrôle des finances publiques », « Participations financières de l'Etat », « Provisions », « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

La présente mission n'a pas de raison d'être

1. La LOLF a pour objet de réunir les crédits de l'Etat dans des missions correspondant à une logique de résultat. Or, les crédits réunis dans la présente mission correspondent à des finalités diverses, et mériteraient donc d'être « éclatés » entre différentes missions. Ce point de vue a été exprimé par les commissions des finances des deux assemblées en 2004.

2. Le gouvernement considère en revanche 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 ne semble cependant pas recevable pour votre rapporteure spéciale.

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

Les objectifs et indicateurs des deux programmes sont très insuffisants

4. Les indicateurs ne permettent pas de déterminer de manière satisfaisante si l'objectif unique de chacun des programmes, « Permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible », a été atteint. En particulier, dans le cas 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 du programme ne sont couverts par aucun indicateur.

5. L'évaluation de l'efficacité des principaux remboursements et dégrèvements doit elle-même constituer un objectif des deux programmes.

6. L'objectif de parvenir à une identification précise et complète des dégrèvements ou remboursements, qui figure dans les présentations respectives des programmes de la présente mission, mériterait de figurer dans les objectifs retenus pour ces programmes au sens de la LOLF.

7. La proposition de notre collègue Alain Lambert et notre collègue député Didier Migaud 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* »¹, pourrait donner lieu à une réflexion plus approfondie, contribuant à éclaircir ce rattachement à la mission « Relation avec les collectivités territoriales ».

¹ Alain Lambert, Didier Migaud, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace », rapport remis au gouvernement, septembre 2005.

III. PRÉSENTATION DE LA MISSION

La présente mission est intitulée « Remboursements et dégrèvements ».

On rappelle que :

- les remboursements d'impôts correspondent à des restitutions liées aux mécanismes d'imposition ;
- l'exonération signifie la suppression de la base d'imposition ;
- le 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.

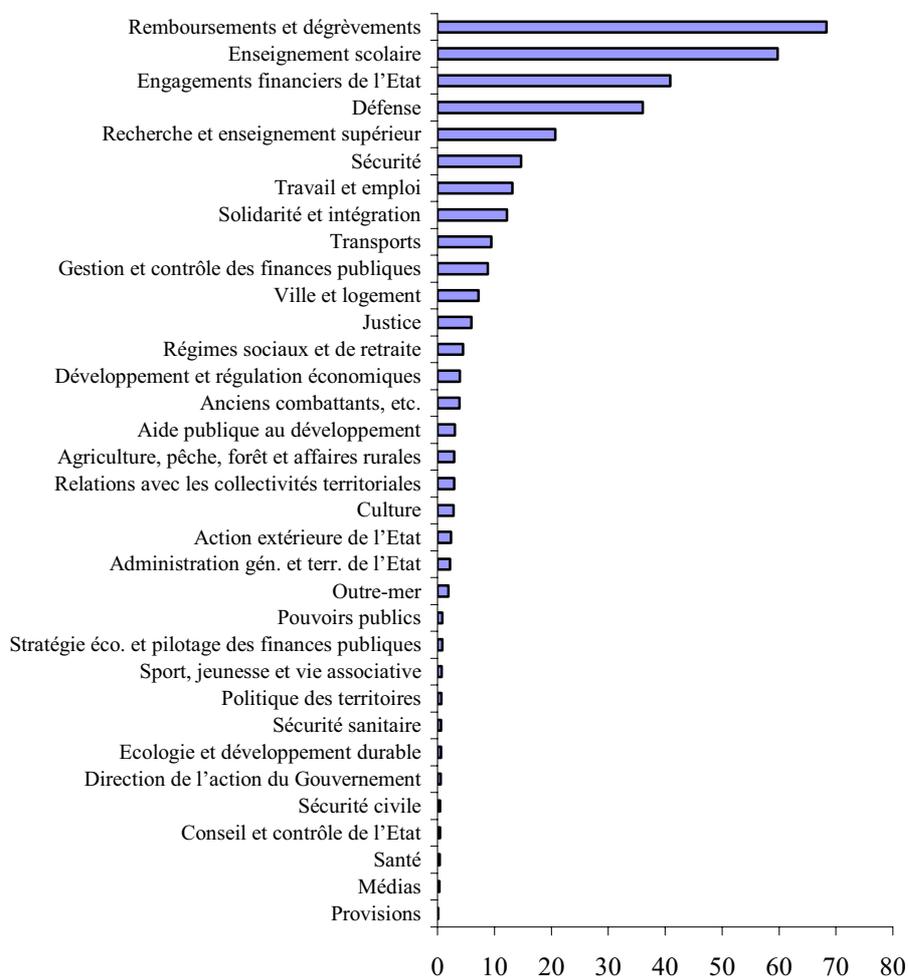
A. LES SOMMES EN JEU

1. La mission la plus importante par son volume (68,4 milliards d'euros)

La présente mission « Remboursements et dégrèvements » regroupe des crédits évaluatifs s'élevant au total à **68,4 milliards d'euros**, ce qui en fait **la plus importante par son volume**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits des missions du budget général dans le projet de loi de finances pour 2006

(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 59,7 milliards d'euros ;
- ceux de la mission « Engagements financiers de l'Etat » sont de 40,9 milliards d'euros ;
- ceux de la mission « Défense » sont de 36 milliards d'euros.

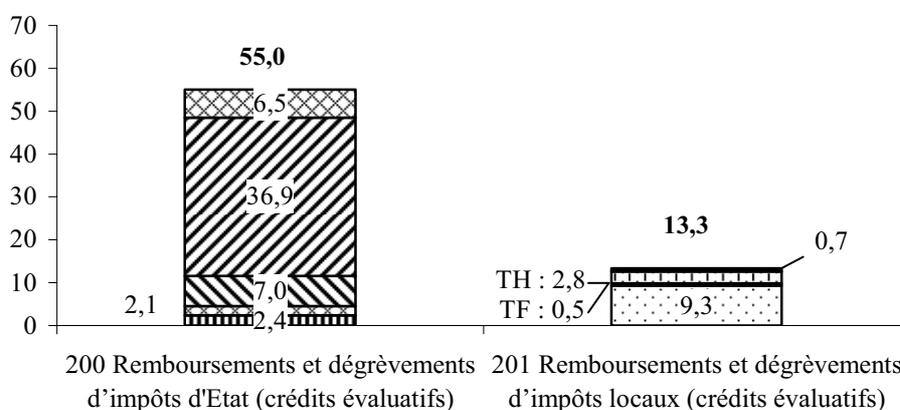
2. Deux programmes d'importance inégale

Les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont répartis entre deux programmes, d'importance inégale :

- le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » (55 milliards d'euros) ;
- le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » (13,3 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 (36,9 milliards d'euros), suivis de ceux d'impôt sur le revenu (7 milliards d'euros).

Le programme 201 correspond pour les deux tiers aux remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle.

Le responsable de chacun de ces programmes est M. Bruno Parent, directeur général des impôts.

B. DES CRÉDITS ÉVALUATIFS

L'article 10 de la LOLF dispose explicitement 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.

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.

C. DES PROGRAMMES PAR NATURE SANS MOYENS

Les deux programmes constitutifs de la présente mission sont, par nature, sans moyens. **Les moyens utilisés sont en effet ceux du programme « 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.**

Cette situation ne serait pas problématique si le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » ne relevait pas de la **responsabilité de M. Jean Bassères, secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, tandis que le responsable des deux programmes de la mission « Remboursements et dégrèvements » est, en principe, M. Bruno Parent, directeur général des impôts.** 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 du programme s'imposait, et que la confusion des responsabilités qui en découle était de fait difficilement évitable, dans la mesure où la direction générale des impôts ordonnance 95 % des dépenses visées dans la mission « Remboursements et dégrèvements ». Cette mission, 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.

IV. UNE MISSION SANS RAISON D'ÊTRE

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

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

Dans leur rapport d'information¹ du 5 mai 2004 relatif à la mise en œuvre de la LOLF, 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 oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », rapport d'information n° 292 (2003-2004), 5 mai 2004

La commission des finances de l'Assemblée nationale soutenait sur ce sujet un point de vue analogue².

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

² Cf. Michel Bouvard, rapport d'information n° 1554 (XII^e législature), 28 avril 2004.

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 par l'adossement de la redevance à la taxe d'habitation

Les problèmes suscités par cette absence de ventilation des crédits entre les différentes missions concernées ont été aggravés par **l'adossement de la redevance à la taxe d'habitation en 2005**. La Cour des comptes, dans son récent rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, observe¹ :

« 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 Médias ».

En partie du fait de cet adossement, la mission « Médias », dont le rapporteur spécial est notre collègue Claude Belot, n'est dotée que de 345 millions d'euros en 2006, ce qui en fait la deuxième mission la moins dotée, après la mission « Provisions », dont le rapporteur spécial est notre collègue Jean-Pierre Demerliat.

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

Le gouvernement a décidé de ne prendre que partiellement en compte les préconisations faites en 2004 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

Le gouvernement a justifié ce suivi partiel des préconisations du Parlement par un **double argument** :

¹ Cour des comptes, « Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004 », 9 juin 2005.

- tout d'abord, le regroupement par finalité n'aurait pas été techniquement possible pour le 1^{er} janvier 2006 ;

- ensuite, et surtout, **le gouvernement ne souhaitait pas la coexistence au sein d'une même mission de crédits limitatifs et de crédits évaluatifs.**

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 ne convainc pas votre commission des finances

Le point de vue défendu par le gouvernement ne convainc pas votre commission des finances.

En effet, **la LOLF exigera nécessairement, lors des premières années de son application, la constitution 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.

Par ailleurs, on peut remarquer que la seule autre mission à comporter des crédits évaluatifs, la mission « **Engagements financiers de l'Etat** », comprend des crédits **qui ne sont pas tous évaluatifs**. Deux des programmes de cette mission – le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et le programme « Appels en garantie de l'Etat » – sont constitués de crédits évaluatifs, mais les trois autres programmes de la mission – le programme « Epargne », le programme « Majoration de rentes » et le programme « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales » – sont constitués de crédits *limitatifs*. Certes, l'Etat a compétence liée pour ces trois derniers programmes, et il n'est donc pas maître de ses dépenses. Pour autant, 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.

Enfin, **une compensation consistant 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

98° considérant de la décision du Conseil constitutionnel sur la LOLF¹ indique 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* ».

Pour la loi de finances pour 2007, alors que les difficultés techniques invoquées par le gouvernement pour regrouper les remboursements et dégrèvements par finalité devraient avoir été résolues, **les arguments du gouvernement ne sont donc pas recevables.**

¹ *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.*

V. DES PROGRAMMES DONT LES OBJECTIFS ET INDICATEURS SONT PERFECTIBLES

Que les programmes de la présente mission soient ou non rattachés à d'autres missions, **leurs objectifs et indicateurs devraient être améliorés.**

Ils sont indiqués par le tableau ci-après, qui les met en relation avec les crédits des différentes actions, et permettent de mettre en évidence le fait que, comme le soulignent 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 LOLF, « **le bloc de crédits le plus important de tout le budget se trouve donc associé à la stratégie de performance la plus sommaire...**¹ ».

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

(crédits de paiement en milliards d'euros)

	Crédits de paiement	Objectifs	Indicateurs
200 Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat (crédits évaluatifs)	55,0	Objectif n° 1 (du point de vue de l'utilisateur) : Permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible	
01 Prime pour l'emploi	2,4		
02 Impôt sur le revenu	2,1		Indicateur n° 2 : Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR traitées dans le délai d'un mois.
03 Impôt sur les sociétés	7,0		Indicateur n° 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.
04 Taxe sur la valeur ajoutée	36,9		
05 Autres produits directs indirects et divers	6,5		
201 Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	13,3	Objectif n° 1 (du point de vue de l'utilisateur) : Permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible	
01 Taxe professionnelle	9,3		
02 Taxes foncières	0,5		
03 Taxe d'habitation	2,8		Indicateur n° 1 : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois.
04 Admission en non valeur d'impôts locaux	0,7		

Source : présent projet de loi de finances

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

Ainsi, on observe plusieurs anomalies.

A. LES INDICATEURS NE PERMETTENT PAS DE DÉTERMINER DE MANIÈRE SATISFAISANTE SI L'OBJECTIF UNIQUE DE LA PRÉSENTE MISSION A ÉTÉ ATTEINT

Tout d'abord, **les indicateurs ne permettent pas d'évaluer de manière satisfaisante dans quelle mesure a été atteint l'objectif unique de la présente mission** – « 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* ».

Quoiqu'il en soit, **sont ainsi laissés « de côté » les versements de la prime pour l'emploi (PPE) et les opérations relatives à l'action 5 du programme** (« Autres produits directs, indirects et divers »), soit environ le **sixième des crédits de ce 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, **80 % des crédits du programme 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, le gouvernement estime qu'« *un indicateur relatif à la taxe professionnelle pourrait être mis en œuvre lorsque le dispositif d'évolution de cet impôt sera stabilisé* ».

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

Comme on l'a indiqué ci-dessus, les deux programmes ont 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 elle-même constituer un objectif

Aucun indicateur ne permet de mesurer la performance des dégrèvements et remboursements législatifs. Il convient de citer tout particulièrement, à cet égard, le cas de la prime pour l'emploi (PPE). Cette lacune, compte tenu des montants considérables en jeu (plus de 2,4 milliards d'euros pour la PPE), est problématique. Le rapport d'information du président Jean Arthuis sur les objectifs et indicateurs de performance de la LOLF a d'ailleurs signalé cette défaillance¹, 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, estiment 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 ».** En effet, si l'efficacité des remboursements et dégrèvements ne dépend pas du responsable des programmes, il appartient en revanche à ce dernier d'évaluer leur efficacité, d'autant que de nouvelles propositions sont présentées dans le projet de loi de finances initiale pour 2006, en prolongement des mesures existantes.

Au surplus, **cette efficacité ne saurait être réduite aux seuls enjeux de rapidité d'exécution.** Les indicateurs complémentaires à introduire devront également mesurer la performance, sur le fond, des vérifications préalables opérées par les services, en matière de remboursements de TVA notamment.

¹ Rapport d'information n° 220 (2004-2005), p. 38.

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

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 et des 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 COPERNIC et système d'information budgétaire, financier et comptable)* ».

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 s'élèvent à **0,7 milliard d'euros**.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 3 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

M. Jean Arthuis, président, de manière liminaire, a signalé que Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale, avait reçu la veille au soir, seulement, de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'ensemble des réponses au questionnaire sur la mission « Remboursements et dégrèvements ». Il a souligné qu'en tout état de cause le délai limite de réponse, fixé par l'article 49 de la LOLF au 10 octobre, n'avait pas été respecté.

Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale, a confirmé cette situation. Elle a indiqué qu'elle n'avait auparavant reçu que six réponses sur les 54 questions adressées au ministère, conformément aux prescriptions de la LOLF, avant le 10 juillet dernier, dont deux réponses seulement au 10 octobre dernier. Elle a déploré que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, maître d'œuvre dans l'introduction de la LOLF, n'ait pas été plus soucieux d'assurer, en amont de la discussion budgétaire, l'information du Parlement.

Concernant plus directement la mission « Remboursements et dégrèvements », elle a tout d'abord formulé quelques observations sur les sommes en jeu. A cet égard, elle a indiqué que la mission dont elle est en charge représente, par son volume, la plus importante de l'ensemble des missions budgétaires, celle-ci regroupant en effet des crédits évaluatifs qui, au total, s'élevaient à 68,4 milliards d'euros. Elle a rappelé, à titre de comparaison, que les crédits de la mission « Enseignement scolaire » étaient de 59,7 milliards d'euros, que ceux de la mission « Engagements financiers de l'Etat » étaient de 40,9 milliards d'euros, et que ceux de la mission « Défense » étaient de 36 milliards d'euros.

Elle a fait observer que les deux programmes qui composaient la mission s'avéraient d'importance inégale. Elle a ainsi précisé que le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » regroupait des crédits évaluatifs d'un montant de 55 milliards d'euros. Elle a signalé que ce programme s'avérait, pour les deux tiers, constitué des remboursements et dégrèvements de TVA (pour 36,9 milliards d'euros), suivis des remboursements et dégrèvements d'impôt sur le revenu (pour 7 milliards d'euros). Elle a indiqué également que le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » regroupait, quant à lui, des crédits évaluatifs d'un montant de 13,3 milliards d'euros, et correspondait pour les deux tiers aux remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle.

Puis **Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale**, a souligné que la mission « Remboursements et dégrèvements » n'avait, à ses yeux, guère de raison d'être, dans la mesure où elle regroupait des dépenses qui résultaient, notamment, de textes législatifs participant de politiques publiques différentes, et que ces dépenses, comme telles, présentaient un caractère essentiellement hétéroclite. Elle a rappelé que, dans leur rapport d'information de 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 », crédits qui, lors de l'élaboration du rapport précité, ne devaient constituer qu'un simple programme de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Elle a rappelé également qu'il avait été proposé d'inclure les dégrèvements législatifs d'impôts locaux dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le rapporteur spécial était M. Michel Mercier. Elle a indiqué que la commission des finances de l'Assemblée nationale avait soutenu, sur ce sujet, un point de vue analogue.

Elle a alors souligné que les problèmes suscités par la non-ventilation des crédits entre les différentes missions concernées s'étaient trouvés aggravés par l'adossement de la redevance à la taxe d'habitation en 2005, dans la mesure où les exonérations de redevance avaient été remplacées par des dégrèvements qui relevaient de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Elle a précisé que la Cour des comptes, dans son récent rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, avait estimé que, pour préserver la lisibilité des dépenses relatives à cette politique, il aurait été préférable de rattacher les dégrèvements de redevance à la mission « Médias », dont M. Claude Belot était le rapporteur spécial.

Elle a rappelé que le gouvernement avait cependant justifié son refus d'un regroupement par finalité en faisant valoir : d'une part, que ce regroupement, du point de vue technique, n'aurait pas été possible pour le 1er janvier 2006 ; d'autre part, et surtout, que la coexistence, au sein d'une même mission, de crédits limitatifs et de crédits évaluatifs n'était pas souhaitable. Elle a expliqué la position du gouvernement en rappelant qu'avec la LOLF, les parlementaires, au sein d'une mission, avaient en effet la possibilité de proposer des augmentations de crédits « gagées » par la diminution d'autres crédits de la même mission. Elle a exposé qu'ainsi, selon le gouvernement, il convenait d'isoler les crédits évaluatifs des crédits limitatifs 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.

Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, a déclaré ne pas être convaincue par ces arguments, précisant que la LOLF exigerait nécessairement, lors des premières années de son application, la constitution 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.

Elle a fait remarquer, par ailleurs, que la seule autre mission à comporter des crédits évaluatifs, la mission « Engagements financiers de l'Etat » dont M. Paul Girod était le rapporteur spécial, comprenait des crédits qui n'étaient pas tous évaluatifs. Elle a ainsi exposé que deux des programmes de cette mission (le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et le programme « Appels en garantie de l'Etat ») étaient constitués de crédits évaluatifs, mais que les trois autres programmes de la mission (les programmes « Epargne », « Majoration de rentes » et « Versement à la Caisse nationale d'allocations Familiales ») étaient constitués de crédits limitatifs. Elle a indiqué que, bien que l'Etat eût une compétence liée pour ces trois derniers programmes et n'était donc pas maître de ses dépenses, 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.

Elle a insisté sur le fait que les arguments du gouvernement, sur le fond, ne lui semblaient donc pas convaincants. Elle a relevé que l'impossibilité technique de regrouper les remboursements et dégrèvements par finalité devrait être surmontée pour la loi de finances initiale pour 2007.

Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, a ensuite tenu à souligner le caractère perfectible des objectifs et indicateurs de performance des programmes de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Rappelant que MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, députés, dans leur rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, avaient déjà remarqué que « le bloc de crédits le plus important de tout le budget se trouvait associé à la stratégie de performance la plus sommaire », elle a appelé, pour l'avenir, à une amélioration des indicateurs des programmes de cette mission, que ces programmes se trouvent ou non rattachés à d'autres missions.

Dressant la liste des insuffisances à cet égard, elle a en premier lieu relevé que les indicateurs existants ne permettaient pas d'évaluer de manière satisfaisante dans quelle mesure avait été atteint l'objectif unique de la mission, consistant à « permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible ». Ainsi, elle a noté que, concernant le programme 200 relatif aux impôts d'Etat, les deux indicateurs prévus (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 » et le « taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans un délai d'un mois ») n'intéressaient pas les versements de la prime pour l'emploi (PPE), non plus que les opérations relatives à l'action 5 du programme (« autres produits directs, indirects et divers »), soit environ le sixième des crédits de ce programme. De même, elle a précisé que, dans le cas du programme 201 relatif aux impôts locaux, le seul indicateur (le « taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois »), ne concernant que la taxe d'habitation, ne couvrait

qu'environ 20 % du programme. Elle a insisté sur le fait que, par conséquent, 80 % des crédits ne faisaient l'objet d'aucun indicateur. Dans ces conditions, elle a relevé qu'en particulier, aucune évaluation de la satisfaction de l'utilisateur n'était prévue s'agissant de la taxe professionnelle.

En second lieu, elle a relevé que l'objectif unique de « permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible » n'était, à l'évidence, pas suffisant. Elle a noté qu'aucun indicateur, en effet, ne permettait de mesurer la performance des dégrèvements et remboursements législatifs. A cet égard, elle a cité tout particulièrement le cas de la prime pour l'emploi (PPE), au titre de laquelle plus de 2,4 milliards d'euros étaient demandés pour la mission « Remboursements et dégrèvements ». Elle a regretté une telle lacune, compte tenu des montants considérables en jeu. Elle a ajouté que le rapport d'information de M. Jean Arthuis, président, sur les objectifs et indicateurs de performance de la LOLF, avait d'ailleurs signalé, en 2005, cette défaillance, de même que le rapport sur la mise en œuvre de la LOLF remis au gouvernement, en septembre dernier, par M. Alain Lambert, sénateur, et M. Didier Migaud, député, en leur qualité de parlementaires en mission. Elle a jugé nécessaire de retenir, pour chaque programme de la mission, un objectif d'« évaluation de l'efficacité des remboursements et dégrèvements », en observant que, si l'efficacité des remboursements et dégrèvements ne dépendait pas du responsable des programmes, il appartenait à ce dernier, toutefois, d'évaluer l'efficacité des principaux remboursements et dégrèvements.

En troisième et dernier lieu, **Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale**, a noté que le gouvernement, dans les présentations respectives des deux programmes de la mission, 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 système d'information budgétaire, financier et comptable) ». Soulignant le paradoxe d'un objectif officiellement revendiqué par le gouvernement au titre de la mission, mais qui ne figurait pas parmi ceux associés aux programmes eux-mêmes, elle a souhaité que l'objectif d'une identification précise et complète des dégrèvements ou remboursements se trouve, pour l'avenir, clairement fixé. Elle a insisté sur la nécessité de cette démarche en vue d'assurer l'information du Parlement.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que, si les remboursements avaient un caractère automatique, sur lequel le Parlement trouvait peu de raisons de débattre, les dégrèvements, en revanche, pourraient être assimilés à des dépenses fiscales, au titre des différents programmes pertinents de rattachement.

M. Yves Fréville a déclaré approuver la tonalité du rapport de Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale. Il s'est dit avoir été frappé par le caractère « médiocre » du bleu budgétaire « Remboursements et dégrèvements », notamment dans la mesure où la distinction entre dégrèvements législatifs et dégrèvements non législatifs n'y apparaissait pas. A cet égard, il a pointé une différence inexpiquée : d'une part, l'annexe « Effort financier en faveur des collectivités locales », concernant la « contrepartie de divers dégrèvements législatifs sur contributions directes locales », se référait explicitement au programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », et indiquait une demande de crédits pour 2006 à hauteur de 10,7 milliards d'euros ; d'autre part, le bleu budgétaire « Remboursements et dégrèvements », au titre de ce programme 201, indiquait une demande de crédits de 13,3 milliards d'euros. Il a souhaité que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie apporte une explication sur ce point.

Débatant avec **M. Jean Arthuis, président**, sur les dépenses concernées par la notion de dégrèvements d'impôts locaux, **M. Yves Fréville** a relevé que les progrès accomplis, depuis une dizaine d'années, en termes de statistiques, restaient, en la matière, insuffisants pour assurer toute l'information utile.

M. Jean-Jacques Jégou s'est interrogé sur la notion de dégrèvements non législatifs. Il a échangé, sur ce sujet, avec **Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale** et avec **M. Jean Arthuis, président**, ce dernier soulignant l'ambiguïté, en pratique, de la nature législative ou non des dégrèvements d'impôts.

A l'issue de ce débat, à l'invitation de M. Jean Arthuis, président, et de Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, la commission, compte tenu de l'impossibilité dans laquelle s'était trouvée le rapporteur spécial d'exploiter les réponses tardivement envoyées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au questionnaire budgétaire, a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements », jusqu'à plus ample information.

Réunie le mercredi 23 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, a entendu une communication complémentaire de Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, a rappelé que la LOLF prévoyait que le gouvernement devait répondre aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, au plus tard, le 10 octobre. Cependant, elle n'avait eu communication de la plupart des réponses au questionnaire relatif à cette mission que le 2 novembre 2005 en fin d'après-midi, soit la veille de son examen initial par la commission, qui avait, pour cette raison, décidé de réserver son vote. Elle a

estimé que les réponses reçues ne remettaient pas en cause l'analyse qu'elle avait présentée le 3 novembre 2005 devant la commission. Elle a considéré que l'indicateur complémentaire envisagé par le gouvernement pour le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », relatif à « l'ancienneté des demandes de TVA non traitées en fin d'année », devrait, s'il était retenu, être accompagné d'indicateurs relatifs à la qualité des vérifications préalables de l'administration.

Elle a rappelé que le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » comportait un unique indicateur, relatif à la seule taxe d'habitation, qui ne correspondait qu'à 20 % des crédits. Elle a considéré que si la réponse du gouvernement à la question qu'elle avait posée à cet égard était ambiguë, le gouvernement estimait, dans une autre réponse, qu'« un indicateur relatif à la taxe professionnelle pourrait être mis en œuvre lorsque le dispositif d'évolution de cet impôt sera stabilisé ».

S'appuyant sur plusieurs réponses fournies par le gouvernement, elle a indiqué que le nombre de réclamations contentieuses en 2004 avait été de 799.600 pour la taxe d'habitation et de 418.021 pour la taxe professionnelle, que la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation imposaient proportionnellement respectivement 2 et 4 fois plus les revenus inférieurs à 4.000 euros que les revenus « moyens », et que la taxe professionnelle surtaxait l'industrie et le secteur de l'énergie par rapport au reste de l'économie.

En réponse à une question posée par M. Yves Fréville, lors de la réunion du 3 novembre 2005, elle a indiqué que l'écart entre les remboursements et dégrèvements figurant dans le « jaune », « Effort financier en faveur des collectivités locales », d'un montant de 10,7 milliards d'euros, et ceux figurant dans les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements », d'un montant de 13,3 milliards d'euros, venait du fait que le « jaune » prenait en compte les seuls dégrèvements législatifs.

Un débat s'est ouvert.

M. Eric Doligé s'est inquiété des conséquences pour les recettes des collectivités territoriales de la réforme de la taxe professionnelle prévue par l'article 67 du projet de loi de finances pour 2006.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que les modifications apportées par l'Assemblée nationale devraient être examinées avec une très grande attention par la commission.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que les chefs d'entreprise et les élus locaux tendaient à avoir une approche différente de la réforme de la taxe professionnelle, les premiers voulant être peu imposés, et les seconds, au contraire, souhaitant disposer de ressources fiscales importantes.

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, a considéré que l'article 67 précité ne réglait pas le problème de la « surtaxation » de l'industrie.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que cette réforme risquait de susciter des comportements d'« optimisation fiscale ». **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a alors indiqué son intention d'approfondir ce sujet, afin de pouvoir présenter à la commission une analyse aussi précise qu'exhaustive.

M. Roland du Luart a considéré qu'il fallait mettre en place des incitations fiscales aux regroupements d'établissements publics de coopération intercommunale, afin de réaliser des économies d'échelle.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Réunie le **jeudi 24 novembre 2005**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte de l'absence de modifications apportées par l'Assemblée nationale.