

N° 91

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, 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° 26

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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
I. DES DÉPENSES DYNAMIQUES QUI N'ENTRENT PAS DANS LA NORME DE DÉPENSE	7
A. DES DÉPENSES ÉLEVÉES EN PROGRESSION RAPIDE	8
1. <i>La première mission du budget de l'Etat en termes de volume de crédits</i>	<i>8</i>
2. <i>Des crédits qui portent majoritairement sur des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et des dépenses « techniques »</i>	<i>8</i>
3. <i>Une forte augmentation des crédits de la mission pour 2008</i>	<i>9</i>
B. DES DÉPENSES QUI GAGNERAIENT À ÊTRE INTÉGRÉES DANS LA NORME DE DÉPENSE.....	11
II. UNE MISSION DONT LE PÉRIMÈTRE ET L'ARCHITECTURE ENTRAVENT L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE	13
A. LES OBSERVATIONS CONVERGENTES DE LA COUR DES COMPTES	13
1. <i>L'hétérogénéité des dépenses auxquelles sont destinés les crédits de la mission</i>	<i>14</i>
2. <i>Un périmètre et une nomenclature qui ne correspondent pas aux prescriptions de la LOLF</i>	<i>14</i>
3. <i>Une ventilation en actions qui ne permet pas une identification claire des dépenses retracées</i>	<i>15</i>
4. <i>Des moyens rattachés à une autre mission</i>	<i>15</i>
B. UN PÉRIMÈTRE À REVOIR AVEC PRÉCAUTION.....	15
1. <i>Considérer les dépenses « techniques » comme des « atténuations de recettes » : des conséquences budgétaires non négligeables</i>	<i>16</i>
2. <i>Ventiler les crédits relatifs aux dispositifs fiscaux servant une politique publique : des écueils à éviter.....</i>	<i>17</i>
3. <i>Le devenir du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » : un choix ouvert</i>	<i>18</i>
C. DES SOLUTIONS À COURT TERME	19
1. <i>Faire sortir de la mission les 3,9 milliards d'euros de crédits destinés au financement de la prime pour l'emploi et du crédit d'impôt recherche</i>	<i>19</i>
2. <i>Introduire un programme spécifique retraçant les remboursements de crédits de TVA</i>	<i>19</i>
3. <i>Affiner le découpage de l'action 5 du programme 200</i>	<i>20</i>
4. <i>La question en suspens des dispositifs relatifs à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés.....</i>	<i>20</i>
III. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE TOUJOURS DÉFICIENT.....	23
A. LES INSUFFISANCES DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE	23
1. <i>Une mesure de la performance uniquement axée sur la qualité de service</i>	<i>23</i>
2. <i>Une mauvaise couverture des dépenses de la mission par les indicateurs actuels</i>	<i>24</i>
3. <i>Des valeurs cibles à réévaluer</i>	<i>25</i>

B. DES SOLUTIONS À METTRE EN ŒUVRE RAPIDEMENT	26
1. Couvrir une partie plus importante des dépenses de la mission et compléter l'objectif de rapidité des remboursements.....	26
2. Tendre à la mesure de l'efficience.....	27
3. Mesurer l'efficacité socio-économique des crédits d'impôt et des dégrèvements d'impôts locaux	27
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	31
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	39

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. Des dépenses élevées et dynamiques qui gagneraient à être intégrées, pour partie, dans la norme de dépense

La mission « Remboursements et dégrèvements » retrace, pour 2008, des crédits évaluatifs s'élevant à **83,162 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation de plus **de 8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007**. La mission « Remboursements et dégrèvements » constitue ainsi **la plus importante mission du budget de l'Etat**, en termes de volume de crédits. C'est pourquoi, eu égard à leur niveau élevé et à leur dynamisme, **votre rapporteure spéciale préconise l'intégration, dans la norme de dépense, des crédits destinés au financement de dispositifs fiscaux servant une politique publique donnée.**

2. Une mission dont le périmètre et l'architecture entravent l'efficacité du contrôle parlementaire

Si un **changement de périmètre de la mission** « Remboursements et dégrèvements » doit être **envisagé avec précaution**, votre rapporteure spéciale propose :

*** S'agissant du programme 200, relatif aux impôts d'Etat :**

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

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

- **d'affiner le découpage de l'action 5** « Autres produits directs, indirects et divers ».

*** S'agissant du programme 201, relatif aux impôts locaux :** de rattacher celui-ci à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

3. Un dispositif de performance toujours déficient

Votre rapporteure spéciale déplore que, cette année encore, **le dispositif de performance n'ait fait l'objet d'aucune amélioration significative**. Pourtant des améliorations rapides sont nécessaires. A cet égard, il convient 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 ;

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

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

I. DES DÉPENSES DYNAMIQUES QUI N'ENTRENT PAS DANS LA NORME DE DÉPENSE

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 : d'après l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de votre commission des finances du Sénat sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts (cf. infra)

Conformément à l'article 10 de la LOLF¹, 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.

¹ Article 10 de la LOLF : « 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 ».

A. DES DÉPENSES ÉLEVÉES EN PROGRESSION RAPIDE

1. La première mission du budget de l'Etat en termes de volume de crédits

La mission « Remboursements et dégrèvements » retrace, pour 2008, des crédits – évaluatifs - s'élevant au total, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), à **83,162 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 59,32 milliards d'euros en AE et 59,26 milliards d'euros en CP ;

- ceux de la mission « Engagements financiers de l'Etat » s'élèvent à 42,44 milliards d'euros en AE et CP ;

- ceux de la mission « Défense » représentent 35,99 milliards d'euros en AE et 36,78 milliards d'euros en CP.

2. Des crédits qui portent majoritairement sur des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et des dépenses « techniques »

Les crédits de la mission, pour 2008, sont **inégalement répartis entre les deux programmes qui la composent** :

- **le programme 200**, relatif aux « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », retrace près de **80 % des crédits de la mission**, soit **67,132 milliards d'euros** ;

- **le programme 201**, concernant les « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », mobilise environ **un cinquième des crédits de la mission**, soit **16,030 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 53,063 milliards d'euros, soit près de 64 % des crédits de la mission.

**Les principaux postes de dépenses retracées par la mission
« Remboursements et dégrèvements » en 2008**

(en milliards d'euros)

Dispositifs	Montants
Remboursements de crédits de TVA	44,4
Dégrèvements de taxe professionnelle	11,7
Remboursements d'impôt sur les sociétés <i>Dont restitution d'excédents d'impôts sur les sociétés</i>	9,9 8,663
Remboursements d'impôt sur le revenu	3,607
Prime pour l'emploi (part remboursée)	3,1
Dégrèvements de taxe d'habitation	3,22

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

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.**

3. Une forte augmentation des crédits de la mission pour 2008

Les crédits de la mission connaissent une **augmentation de 8,7 % par rapport à la loi de finances pour 2007** et de 15,1 % par rapport à l'exécution 2006.

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

(en milliards d'euros)

Programmes	Exécution 2006	Crédits votés en LFI 2007	Exécution 2007 (prévision)*	Crédits demandés pour 2008	Augmentation par rapport à l'exécution 2006	Augmentation par rapport à la LFI pour 2007
	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	59,496	62,372	65,605	67,132	12,80%	7,60%
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	12,742	14,088	13,89	16,03	25,80%	13,80%
Total	72,238	76,46	79,495	83,162	15,10%	8,70%

* Annexe "Evaluation des voies et moyens" au projet de loi de finances pour 2008, tome I

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

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

Outre l'effet de l'évolution « spontanée » de ces dépenses, la forte augmentation des crédits de la mission résulte principalement :

- **d'une réévaluation à la hausse du montant des remboursements et dégrèvements pour 2007 de 3,04 milliards d'euros** : leur montant total est réévalué, pour 2007, à 79,5 milliards d'euros, contre 76,46 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2007. Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat seraient ainsi plus importants que prévus en 2007 (+ 3,2 milliards d'euros), du fait notamment de restitutions d'impôts sur les sociétés et de remboursements de crédits de TVA en hausse. En revanche, l'évaluation des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pour 2007 est revue à la baisse (- 0,2 milliard d'euros) ;

- **des mesures d'aménagement de droits présentées dans le présent projet de loi de finances ou votées antérieurement**, qui induiraient respectivement des restitutions supplémentaires pour **0,82 milliard d'euros** et **0,2 milliard d'euros**, répartis comme suit :

Mesures d'aménagement de droits induisant une réévaluation des montants de remboursements et dégrèvements pour 2007

Mesures d'aménagement de droits présentées dans le PLF pour 2008	
Partie restituée du crédit d'impôt sur le revenu sur les intérêts d'emprunt institué par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) et doublé pour la première annuité par le présent PLF	0,14 milliard d'euros
Elargissement du plafonnement des impositions directes étendu par la loi « TEPA »	0,625 milliard d'euros
Partie restituée liée à l'extension du champ d'application du crédit d'impôt sur le revenu « emploi d'un salarié à domicile »	0,05 milliard d'euros
Mesures d'aménagement de droits votées antérieurement	
Crédit d'impôt sur le revenu « développement durable » et son aménagement	0,16 milliard d'euros
Pérennisation et renforcement du crédit d'impôt recherche	0,15 milliard d'euros

Source : annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2008, tome I

- **de l'impact de la réforme de la taxe professionnelle votée en loi de finances initiale pour 2006¹** : celle-ci devrait en effet induire une

¹ Pour mémoire, l'article 85 de la LFI pour 2006 a institué, à compter du 1^{er} janvier 2007, pour la généralité des entreprises, un plafonnement des cotisations de taxe professionnelle à hauteur de 3,5 % de la valeur ajoutée. Les dégrèvements susceptibles d'être accordés à ce titre sont pris en compte par l'Etat, hors « ticket modérateur » restant à la charge des collectivités territoriales (soit la partie du dégrèvement correspondant à l'évolution des taux de taxe professionnelle par rapport au taux de référence, ce dernier étant le taux de 2004 majoré d'un coefficient différencié selon la catégorie de collectivité ou du taux de l'année d'imposition s'il s'avère inférieur). Cette réforme s'appliquera dans les faits, pour la première fois, en 2008, en fonction des demandes de plafonnement de la taxe due pour l'année 2007.

progression des remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle de 2,8 milliards d'euros.

B. DES DÉPENSES QUI GAGNERAIENT À ÊTRE INTÉGRÉES DANS LA NORME DE DÉPENSE

Les remboursements et dégrèvements sont actuellement **exclus du calcul de la norme de dépense**. Or, étant donné leur montant élevé et leur dynamisme, tels qu'ils viennent d'être présentés, cette exclusion de la norme de dépense **réduit la signification de cette dernière**.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006¹, il peut être **concevable que les dépenses « techniques »**, relatives aux modalités de recouvrement de l'impôt (remboursements d'excédents de versements de TVA, restitutions d'impôt sur les sociétés) ou **les opérations comptables** (admissions en non valeur), **ne soient pas comptabilisées dans la norme de dépense**. En effet, les opérations, nées des seules modalités de collecte ou de paiement de l'impôt, ne sont **pas, à proprement parler, des dépenses budgétaires, mais des flux financiers** qui n'affectent pas le montant des recettes perçues.

En revanche, s'agissant **des remboursements et dégrèvements visant à servir des politiques publiques définies** (prime pour l'emploi ou crédit d'impôt recherche, par exemple), votre rapporteure spéciale rejoint l'analyse de la Cour des comptes, préconisant de **prendre en compte, dans la norme de dépense, ces opérations** qui peuvent être considérées comme de véritables dépenses budgétaires.

Votre rapporteure spéciale estime qu'il devrait en être de même des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, à l'exclusion des admissions en non valeur, comme le proposait d'ailleurs l'audit de modernisation réalisée sur le sujet en 2006².

¹ Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2006, mai 2007.

² Inspection générale des finances / Inspection générale de l'administration, Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux, novembre 2006. Les conclusions de cet audit ont été présentées dans le rapport spécial consacré à la présente mission dans le cadre de l'examen du PLF 2007 – rapport n° 78, tome III, annexe 24, p. 31 et suivantes.

II. UNE MISSION DONT LE PÉRIMÈTRE ET L'ARCHITECTURE ENTRAVENT L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

A plusieurs reprises - lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2006¹ et 2007², ainsi que du projet de loi de règlement pour 2006³ -, **vo**tre rapporteure spéciale a souligné le manque de pertinence du périmètre et de l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

C'est pourquoi, votre commission des finances, à l'initiative de votre rapporteure spéciale a saisi, en octobre 2006, **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 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le 3 octobre 2007, votre commission des finances a organisé une **audition pour « suite à donner »** à cette enquête, mettant en présence les magistrats de la première chambre de la Cour des comptes, les représentants de la direction du budget, de la direction générale des impôts (DGI), de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ces travaux ont donné lieu à la parution d'un rapport de votre rapporteure spéciale⁴.

A cette occasion, votre rapporteure spéciale s'est félicitée de la convergence des **conclusions de la Cour des comptes avec la plupart des observations qu'elle avait précédemment formulées**, ainsi que de l'**engagement de M. Eric Woerth**, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de « *faire procéder à une étude dont le mandat sera de rendre l'information des parlementaires plus lisible en restructurant cette mission* »⁵, admettant ainsi indirectement les limites de la présente mission.

A. LES OBSERVATIONS CONVERGENTES DE LA COUR DES COMPTES

Rejoignant les observations antérieures de votre rapporteure spéciale, la Cour des comptes a souligné quatre **aspects saillants de la mission « Remboursements et dégrèvements »**.

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 24.

² Rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 24.

³ Rapport n° 393 (2006-2007), tome II.

⁴ Rapport d'information n° 8 (2007-2008).

⁵ Lettre du 27 septembre 2007 de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, adressée à notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances.

1. L'hétérogénéité des dépenses auxquelles sont destinés les crédits de la mission

Cette **hétérogénéité limite la capacité des gestionnaires à définir une stratégie cohérente**. La Cour des comptes a proposé le classement des dépenses retracées par la mission en deux catégories principales : les dépenses « techniques », d'une part, et les dispositifs fiscaux visant à servir une politique publique déterminée, d'autre part.

L'hétérogénéité des crédits retracés par la mission « Remboursements et dégrèvements »

Cette hétérogénéité résulte de deux éléments :

- en premier lieu, **l'origine de ces dépenses**. Les remboursements et dégrèvements peuvent résulter d'une initiative du contribuable (procédures gracieuses ou contentieuses), de l'administration fiscale (dégrèvements dits « d'office » ou dégrèvements dits « d'origine législative ») ou du comptable public (admission en non valeur, demandes en sursis ou en décharge) ;

- en second lieu, **les conséquences de ces dépenses en termes de trésorerie**. Les remboursements et dégrèvements peuvent donner lieu à un décaissement ou non (en cas d'impôt non recouvré ou d'admission en non valeur par exemple) ; l'effet d'un dégrèvement d'impôt local n'est pas identique pour l'Etat et les collectivités territoriales (il n'affecte pas le produit versé aux collectivités, mais diminue les recettes fiscales pour l'Etat).

Les crédits de la mission peuvent néanmoins être **regroupés en deux catégories principales** :

- d'une part, **les dépenses « techniques »**, c'est-à-dire celles liées aux modalités de recouvrement de certains impôts (remboursements de crédits de TVA, restitutions d'acomptes d'impôt sur les sociétés), à la restitution par l'administration de sommes indûment perçues auprès des contribuables ou aux dépenses d'ordre correspondant à des régularisations comptables (admissions en non valeur, remises de débet). Ces dépenses représentent plus des **deux tiers des crédits de la mission** ;

- d'autre part, **les dispositifs fiscaux mis en place pour servir une politique publique déterminée**. Il s'agit, pour l'essentiel, de crédits d'impôts d'Etat (par exemple, la prime pour l'emploi ou le crédit d'impôt recherche) ou de dégrèvements d'impôts locaux.

Source : d'après l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de votre commission des finances du Sénat sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts

2. Un périmètre et une nomenclature qui ne correspondent pas aux prescriptions de la LOLF

Le découpage de la mission et des programmes afférents ne répond pas à l'article 7 de la LOLF, qui dispose qu'« une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » et qu'« un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions ».

En effet, s'agissant de **la mission**, le critère de regroupement des crédits est **la nature** de la dépense, et non sa finalité.

S'agissant du découpage des **programmes**, le choix a porté sur la **collectivité bénéficiaire** du produit des impôts (Etat ou collectivités territoriales) et non sur la destination de la dépense.

3. Une ventilation en actions qui ne permet pas une identification claire des dépenses retracées

Le découpage en actions des deux programmes de la mission ne permet pas une identification claire des dépenses retracées au sein de la mission.

Si le découpage en actions du **programme 200**, relatif aux impôts d'Etat, recouvre, pour partie, une répartition par grands impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA), **l'action 5, « Autres produits directs, indirects et divers », regroupe, elle, sans autre logique que celle du « balai », l'ensemble des autres dispositifs.**

Quant au **programme 201**, relatif aux impôts locaux, il ne comporte **aucune sous-action ventilant les remboursements et dégrèvements relatifs à chaque catégorie d'impôts**, comme c'est le cas pour le programme relatif aux impôts d'Etat.

4. Des moyens rattachés à une autre mission

Le rattachement des moyens de gestion au 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 », limite l'appréciation de l'efficience de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

B. UN PÉRIMÈTRE Á REVOIR AVEC PRÉCAUTION

A l'issue de l'audition publique pour « suite à donner » du 3 octobre 2007, **plusieurs pistes de réformes** ont été évoquées. Cependant, dans son rapport d'information¹, votre rapporteure spéciale estime nécessaire **d'aborder la question du changement de périmètre de la mission avec prudence**. Il convient, en effet **d'instruire préalablement toutes les conséquences budgétaires et juridiques** que pourrait engendrer une restructuration d'envergure de la mission, afin d'éviter qu'un changement précipité ne se fasse au **détriment de la lisibilité et du pouvoir de contrôle du Parlement**.

¹ Rapport d'information n° 8 (2006-2007).

1. Considérer les dépenses « techniques » comme des « atténuations de recettes » : des conséquences budgétaires non négligeables

Faisant suite aux observations de la Cour des comptes, **M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, dans la lettre, précitée, qu'il a adressée à notre collègue, Jean Arthuis, président de votre commission des finances, propose d'étudier le rattachement aux recettes correspondantes, en tant que « moindre recettes », des dépenses techniques, c'est-à-dire les dépenses liées aux modalités de recouvrement de certains impôts** (remboursement de crédits de TVA, restitution d'excédents de versements sur acomptes d'impôt sur les sociétés).

En effet, selon l'analyse développée par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, « *les flux de trésorerie en question ne sont pas des dépenses mais des décaissements constitutifs de la recette brute, au même titre que les encaissements correspondants – acomptes et soldes d'impôt sur les sociétés ou TVA encaissée* ». Dans l'éventualité de la réforme envisagée, « *ces crédits ne seraient plus présentés comme des dépenses budgétaires mais comme des éléments constitutifs des recettes venant en atténuation de celles-ci* » ; « *elles seraient dès lors intégrées dans la présentation de ces dernières dans l'état A du projet de loi de finances et dans le document budgétaire relatif aux voies et moyens¹* ».

Votre rapporteure spéciale s'interroge sur **les conséquences budgétaires et juridiques de cette proposition**. En effet, considérer ces dépenses comme des « atténuations de recettes » soulève plusieurs questions :

- cette proposition se heurte, tout d'abord, à un obstacle juridique, **l'article 10 de la LOLF²** posant le principe d'une traduction des remboursements et dégrèvements dans les programmes budgétaires ;

- elle aurait également un effet majeur sur le budget de l'Etat dont elle contracterait le volume, à hauteur d'environ 50 milliards d'euros et, comme tout dispositif de contraction dépenses/recettes, elle affaiblirait la lisibilité d'ensemble de ces dépenses ;

- enfin se pose, dans ce cadre, la question **du « sort réservé » à la mesure de la performance des décaissements « techniques »**. Aujourd'hui, en effet, le seul « axe de performance » de la mission porte précisément sur ces dépenses « techniques » (*cf. infra*).

¹ Les remboursements et dégrèvements font déjà l'objet d'une présentation dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » de chaque projet de loi de finances.

² Article 10 de la LOLF : « 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. ».

2. Ventiler les crédits relatifs aux dispositifs fiscaux servant une politique publique : des écueils à éviter

Votre commission des finances s'est prononcée, dès l'origine, pour une ventilation, au sein de leur mission de rattachement « naturel », des dispositifs fiscaux mis en place pour servir une politique publique déterminée (crédits d'impôt d'Etat, dégrèvements d'impôts locaux). Cette répartition **existe déjà s'agissant des dépenses fiscales**, présentées dans l'annexe budgétaire relative aux voies et moyens ; elle devrait par conséquent s'avérer relativement aisée pour les remboursements et dégrèvements.

La Cour des comptes, tout en estimant souhaitable une telle ventilation, souligne néanmoins quelles en seraient les limites. A cet égard, elle met **en avant trois principales difficultés** :

- **un risque d'émiettement en plusieurs nouveaux programmes**. En effet, les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont des crédits évaluatifs. Conformément à l'article 10 de la LOLF, il est impératif de les isoler dans des programmes spécifiques. Cette nécessité risque donc d'entraîner un certain émiettement des crédits dans de nouveaux programmes et pose la question du devenir des dispositifs de taille insuffisante pour constituer des programmes à part entière ;

- **la nécessité de concevoir de nouvelles modalités de pilotage, conciliant le rôle de l'administration fiscale et celui du responsable de programme**. En dépit de leur rattachement à des missions spécifiques, les dispositifs de remboursements et dégrèvements continueraient en effet à se trouver gérés, par les administrations fiscales, dans le cadre des impôts de référence, ce qui limiterait le rôle des responsables de programme ;

- **le choix des missions d'accueil**. Certains dispositifs, notamment les dégrèvements législatifs d'impôts locaux, répondent à plusieurs objectifs. Aussi leur mission d'accueil ne revêt pas un caractère « évident ». Quant à l'hypothèse d'un **rattachement global des crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » à la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, elle ne serait pas sans conséquence sur cette dernière. La Cour des comptes, en effet, met en évidence le **faible poids financier de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »** (2,2 milliards d'euros prévus pour 2008) par rapport aux dégrèvements d'impôts locaux (16,03 milliards d'euros prévus pour 2008), ainsi que le **caractère contraint de la gestion des dispositifs actuels de cette mission** qui, pour l'essentiel, retrace des dotations de décentralisation ou d'aide à l'investissement public local.

Votre rapporteure spéciale entend les réserves de la Cour des comptes. C'est pourquoi, dans l'immédiat, elle **n'estime souhaitable que le rattachement de quelques dispositifs, de taille suffisante, et dont la nature et la « mission d'accueil » sont clairement identifiées**. Deux dispositifs pourraient ainsi être concernés : la prime pour l'emploi et le crédit d'impôt

recherche. Votre rapporteure spéciale vous proposera un amendement en ce sens (*cf. infra*).

Quant à l'argumentaire développé par le gouvernement, pour justifier son opposition à une telle ventilation, il ne paraît pas pouvoir emporter l'adhésion.

Le gouvernement fait valoir des arguments déjà développés lors de l'examen des projets de loi de finances initiale pour 2006 et pour 2007 : d'une part, **le caractère non souhaitable de la coexistence, au sein d'une même mission, des crédits limitatifs et des crédits évaluatifs** ; d'autre part, la **possible non conformité d'un tel redécoupage avec les dispositions de l'article 40 de la Constitution en ce qui concerne l'exercice du droit d'amendement parlementaire**. Selon cette analyse, il conviendrait 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.

Votre rapporteure spéciale tient à souligner que :

- d'une part, **il n'appartient pas au gouvernement de préjuger de l'exercice du droit parlementaire d'amendement**, eu égard aux prérogatives des commissions des finances des deux assemblées et du Conseil constitutionnel en matière de recevabilité financière des amendements ;

- d'autre part, 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**. La seule exigence organique, en la matière, consiste dans « l'isolement » des crédits évaluatifs en programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs¹.

3. Le devenir du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » : un choix ouvert

Les crédits correspondant à ce programme peuvent être considérés à la fois comme **une aide individuelle accordée à certains contribuables** et comme **un soutien de l'Etat aux collectivités territoriales**.

Aussi, deux solutions peuvent être envisagées :

- soit ventiler les crédits correspondant à ces dispositifs entre les différentes missions concernées au sein du budget de l'Etat ;

- soit rattacher le programme à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Il convient de noter que la première solution risque de se heurter à la taille restreinte de certains dispositifs, ainsi qu'à la multiplicité des objectifs

¹ Cette analyse a déjà été développée, en détail, dans les précédents rapports spéciaux relatifs à la présente mission. Cf. rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 24 ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 24 ; rapport n° 393 (2006-2007), tome II.

auxquels contribuent certains dégrèvements et remboursements d'impôts locaux. Toutefois, **afin de contribuer utilement à nourrir le débat, votre rapporteure spéciale présentera un amendement « d'appel » au gouvernement** en ce sens.

C. DES SOLUTIONS Á COURT TERME

Des solutions peuvent être mises en œuvre à court terme **pour mieux identifier et mieux refléter la diversité** des dépenses retracées par la mission « Remboursements et dégrèvements ».

1. Faire sortir de la mission les 3,9 milliards d'euros de crédits destinés au financement de la prime pour l'emploi et du crédit d'impôt recherche

Les crédits destinés au financement de la partie remboursée de la prime pour l'emploi (PPE) et du crédit d'impôt recherche représentent en effet des sommes en jeu importantes : respectivement 3,1 millions d'euros¹ et environ 800 millions d'euros².

Ces deux dispositifs pourraient ainsi être rattachés à la mission correspondant à la politique publique qu'ils servent, à savoir :

- s'agissant de la PPE, la mission « Travail et emploi » ;
- s'agissant du crédit d'impôt recherche, la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Afin d'ouvrir le débat, votre rapporteure spéciale vous présentera un amendement en ce sens.

2. Introduire un programme spécifique retraçant les remboursements de crédits de TVA

Votre rapporteure spéciale vous propose parallèlement d'isoler, au sein d'un programme spécifique, les remboursements de crédits de TVA, qui représentent plus de la moitié des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Ceci permettrait **d'accroître la lisibilité** de la mission et de limiter « l'effet d'écrasement » que ce dispositif engendre aujourd'hui, au sein du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », en raison de **son poids disproportionné** par rapport aux autres opérations retracées.

Un amendement vous est proposé en ce sens.

¹ Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission.

² Source : estimation pour 2006, enquête de la Cour des comptes précitée.

3. Affiner le découpage de l'action 5 du programme 200

L'action 5, « **Autres produits directs, indirects et divers** » du programme 200 relatif aux impôts d'Etat, regroupe, par commodité, l'ensemble des dispositifs non répartis dans les autres actions du programme. Il s'agit notamment :

- **des dispositifs relatifs aux autres impôts directs** (taxe sur les salaires, majorations et pénalités sur l'impôt sur le revenu, plafonnement des impôts directs en fonction des revenus) ;
- **des admissions en non valeur** non individualisées comptablement ;
- **des remboursements et dégrèvements opérés par la direction générale des douanes et droits indirects** (dont la taxe intérieure sur les produits pétroliers [TIPP]).

Un redécoupage plus fin de cette action devrait être envisagé à court terme. En particulier, **une répartition des admissions en non-valeur par type d'impôts permettrait de gagner en lisibilité.**

4. La question en suspens des dispositifs relatifs à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés

La question est plus délicate s'agissant de l'action 2 « Impôt sur le revenu » et de l'action 3 « Impôt sur les sociétés ». Ces deux actions regroupent deux catégories de dépenses : d'une part, des dépenses dites « techniques » liées aux modalités de recouvrement de l'impôt ou aux restitutions par l'administration de sommes indûment perçues ; d'une part, des dépenses visant à servir une politique publique donnée.

L'action 3, « Impôt sur les sociétés », regroupe ainsi les **restitutions opérées au titre des crédits d'impôt**, mais aussi des **excédents sur versements**, des **contributions additionnelles** et, désormais, de la **contribution sociale sur les bénéfices (CSB)**¹.

L'action 2, « Impôt sur le revenu », regroupe quant à elle trois types d'opérations : des **restitutions de crédits d'impôt autres que la PPE**, dont les principaux sont retracés dans le tableau suivant ; **les dégrèvements effectués pour rectifier l'imposition initiale** ; enfin les remboursements et dégrèvements de « retenues à la source et revenus de capitaux mobiliers² ».

¹ Les remboursements et dégrèvements de contribution sociale sur les bénéfices (CSB) précédemment retracés au sein de l'action 5 «Autres produits directs, indirects et divers » du programme 200, « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », sont désormais enregistrés dans l'action 3 « Impôt sur les sociétés » du même programme.

² Ces derniers dégrèvements figuraient, dans les précédents projets de loi de finances initiale, au sein de l'action 5 précitée du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ».

Les principaux crédits d'impôt relatifs à l'impôt sur le revenu

- * le crédit d'impôt en faveur du développement durable
- * le crédit d'impôt égal à 50 % des dividendes perçus par les ménages
- * le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants
- * les versements effectués en application de conventions fiscales bilatérales
- * le crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de la résidence principale

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la mission « Remboursements et dégrèvements »

Votre rapporteure spéciale regrette qu'en l'état actuel des pratiques et des systèmes d'informations, il soit ainsi fait masse de l'ensemble des motifs de remboursements au titre de ces deux impôts. Cela empêche de distinguer ce qui, au sein de l'action, relève des crédits d'impôts ou des excédents sur versements.

* * *

Si l'ensemble de ces possibilités étaient mises en œuvre, **la mission reconfigurée comprendrait trois ou deux programmes**, suivant le choix effectué pour le programme relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux :

- un programme « Remboursements de crédits de TVA » ;
- un programme « Autres impôts d'Etat » ;
- un programme « Impôts locaux », si ce programme ne se trouvait pas rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ou ventilé entre les autres missions concernées.

Deux nouveaux programmes seraient constitués à l'extérieur de la mission :

- un programme « Prime pour l'emploi » rattaché à la mission « Travail et emploi » ;
- un programme « Crédit d'impôt recherche » rattaché à la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

III. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE TOUJOURS DÉFICIENT

Votre rapporteure spéciale, depuis l'origine, a critiqué l'insuffisance de la mesure de la performance associée à la présente mission¹. **Elle déplore que, cette année encore, le dispositif de performance n'ait fait l'objet d'aucune amélioration significative.**

A. LES INSUFFISANCES DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

1. Une mesure de la performance uniquement axée sur la qualité de service

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

Les indicateurs de la mission « Remboursements et dégrèvements »

Programme 200, « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »	Indicateur 1.1 relatif au taux de demandes de remboursements de crédit de TVA non imputable et de restitutions d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours
	Indicateur 1.2 relatif à l'ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours
	Indicateur 1.3 relatif au taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans un délai d'un mois
Programme 201, « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »	Indicateur 1.1 relatif au taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois

Source : projet annuel de performances de la présente mission

Votre rapporteure spéciale note, cette année, **la mise en place, qui était annoncée depuis 2006, d'un nouvel indicateur associé au programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », portant sur**

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 24 ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 24 ; rapport n° 393 (2006-2007), tome II.

l'ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours. Cet indicateur permet ainsi de **compléter l'indicateur préexistant relatif aux demandes de remboursement de crédit de TVA ayant donné lieu à une admission totale ou partielle, qui ne vise pas l'ensemble des demandes déposées, notamment celles qui restent en attente.** Cependant, ce nouvel indicateur, comme les autres, **ne renvoie qu'à un objectif de qualité de service,** appréciée exclusivement sous l'angle de la **rapidité de traitement des remboursements.**

Par ailleurs, votre rapporteure spéciale estime nécessaire que des **garanties soient apportées 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.**

2. Une mauvaise couverture des dépenses de la mission par les indicateurs actuels

Votre rapporteure spéciale relève que les indicateurs actuellement en place **ne couvrent qu'une partie des dépenses que retrace la mission.**

Ainsi, en ce qui concerne le programme 200, relatif aux impôts d'Etat, les versements de la **prime pour l'emploi** et les **opérations relatives à l'action 5 du programme** (« Autres produits directs, indirects et divers ») se trouvent laissés « de côté » par la mesure de la performance, soit **13,7 %** des crédits du programme pour 2008.

Quant à l'indicateur unique du programme 201, relatif aux impôts locaux, il **ne porte que sur la taxe d'habitation,** ne couvrant de fait qu'environ **20 %** des crédits du programme.

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

(en milliards d'euros)

	AE/CP	Objectifs	Indicateurs
Programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » (crédits évaluatifs)	67,1	Objectif unique (du point de vue de l'utilisateur) : « Permettre aux usagers de bénéficiaire de leurs droits le plus rapidement possible »	
Action 1 « Prime pour l'emploi »	3,1		
Action 2 « Impôt sur le revenu »	3,6		Indicateur 1.3 : « Taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans le délai d'un mois »
Action 3 « Impôt sur les sociétés »	9,9		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 »	44,4		Indicateur 1.2 : « Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours »
Action 5 « Autres produits directs, indirects et divers »	6,1		
Programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » (crédits évaluatifs)	16,03	Objectif unique (du point de vue de l'utilisateur) : « Permettre aux usagers de bénéficiaire de leurs droits le plus rapidement possible »	
Action 1 « Taxe professionnelle »	11,7		
Action 2 « Taxes foncières »	0,64		
Action 3 « Taxe d'habitation »	3,22		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 »	0,47		

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

3. Des valeurs cibles à réévaluer

Comme le montre le tableau suivant, **les valeurs cibles fixées pour chacun des quatre indicateurs pour 2008 et 2009 sont moins ambitieuses que les réalisations enregistrées en 2005 et 2006**, ce qui relativise beaucoup la notion de « performance » attachée à la LOLF.

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

2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Prévision PAP 2007	2007 Prévision actualisée	2008 Prévision	2009 Cible
Indicateur 1.1 : « Taux de demandes de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitutions d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours »					
83,9 %	89,5 %	80 %	80 %	80 %	80 %
Indicateur 1.2 : « Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours »					
59,4 jours	59,2 jours	n.c	60 jours	60 jours	60 jours
Indicateur 1.3 : « Taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans le délai d'un mois »					
95 %	95,4 %	93,1 %	93,3 %	93,7 %	93,7 %
Indicateur 1.1 : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois					
96,1 %	96,3 %	94,5 %	94,3 %	94,7 %	94,7 %

Source : projet annuel de performances pour 2008 de la présente mission

Votre rapporteure spéciale ne se satisfait pas de l'argument avancé par l'administration selon lequel « la réalisation de l'indicateur 1.1 n'est pas de nature à remettre en cause la cible pour les exercices suivants, [dans la mesure où] cet indicateur synthétise les axes contradictoires de la stratégie du programme que sont la rapidité de traitement et la lutte contre la fraude de sorte que sa réalisation inscrite en objectif est à interpréter comme un point d'équilibre ».

B. DES SOLUTIONS À METTRE EN ŒUVRE RAPIDEMENT

1. Couvrir une partie plus importante des dépenses de la mission et compléter l'objectif de rapidité des remboursements

Comme l'a déjà souligné votre rapporteure spéciale, l'objectif unique fixé à chacun des deux programmes composant la présente mission, « Permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible » ne suffit pas.

Cet objectif gagnerait à être **complété par trois autres** :

- un objectif centré sur la **fiabilité et la régularité des opérations de remboursements et dégrèvements**, qui pourrait être assorti de deux indicateurs, l'un concernant les vérifications préalables opérées par les services, en matière de remboursements de TVA notamment, l'autre concernant le nombre d'erreurs de l'administration fiscale ;

- **un objectif axé sur l'identification précise et complète des dégrèvements et remboursements.** En effet, comme les années précédentes, le gouvernement, dans les présentations respectives des programmes de la mission, 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 COPERNIC et CHORUS)* ». Or, cet objectif, bien que fixé dans la présentation des programmes, ne figure pas parmi ceux qui se trouvent effectivement associés aux programmes ;

- **une évaluation de l'efficacité des principaux remboursements et dégrèvements** (*cf. infra*).

2. Tendre à la mesure de l'efficience

Sans obligatoirement revenir sur l'affectation des moyens de la mission « Remboursements et dégrèvements » au programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », votre rapporteure spéciale estime nécessaire de **mesurer le coût de la gestion des dispositifs de remboursements et dégrèvements**, ce qui nécessite la mise en place d'outils adéquats, notamment **une comptabilité analytique**.

3. Mesurer l'efficacité socio-économique des crédits d'impôt et des dégrèvements d'impôts locaux

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

Certes, **la mesure de l'efficacité socio-économique des dépenses techniques n'est pas envisageable**, dans la mesure où ces opérations ne retracent qu'une partie du processus fiscal, notamment les corrections des impositions erronées. Mesurer l'efficacité socio-économique de ces dépenses techniques nécessiterait dès lors une évaluation de l'ensemble de la politique fiscale, dont la mission « Remboursements et dégrèvements » ne constitue qu'un maillon.

En revanche, **s'agissant des dispositifs qui s'intègrent dans une politique publique donnée et clairement identifiée** (crédits d'impôts et dégrèvements d'impôts locaux), **la mesure de leur efficacité doit être entreprise**, particulièrement en ce qui concerne **la prime pour l'emploi (PPE)**, eu égard aux montants considérables en jeu (près de 3,1 milliards d'euros de crédits sont demandés, au titre de la mission, pour les remboursements de PPE en 2008). Cette mesure pourrait s'appuyer sur **trois**

indicateurs évaluant la gestion du dispositif, son impact sur le revenu des bénéficiaires et ses effets sur l'offre de travail.

Certes, des **difficultés techniques et fonctionnelles** peuvent rendre cet exercice compliqué :

- d'une part, **l'administration fiscale ne dispose que des données sur les montants et quelques caractéristiques des contribuables.** Cependant, l'existence d'**expériences** de collaboration entre le ministère chargé de l'économie et des finances et les ministères techniques (notamment en matière de **crédit d'impôt recherche**) montre que cette démarche est possible ;

- d'autre part, la mission « Remboursements et dégrèvements » **ne comptabilise que la dépense budgétaire des crédits d'impôts** (autrement dit la partie décaissée de ces dispositifs) et **non la dépense fiscale dans son ensemble.** C'est pourquoi, il apparaît plus utile de raisonner *ex-post* sur l'ensemble de la dépense fiscale qu'*ex ante* sur la prévision du décaissement. Ces informations devraient donc être retracées dans les rapports annuels de performances (RAP) de la mission « Remboursements et dégrèvements », ainsi que dans les missions directement concernées.

Les dépenses fiscales et les « remboursements et dégrèvements »

« La notion de dépense fiscale doit être distinguée de celles de “remboursements et dégrèvements” et de “dépenses en atténuation de recette” ». Alors que la première renvoie à un écart de la norme fiscale, les secondes portent sur des modalités de recouvrement de l'impôt.

*A titre d'exemple, la dépense fiscale “Prime pour l'emploi”, qui constitue un crédit d'impôt, se traduit pour une part par **une minoration des recettes d'[impôt sur le revenu] au regard de la quotité d'impôt qui aurait résulté de l'application de la norme.** Cette minoration n'est pas retracée par la comptabilité budgétaire. La PPE donne lieu d'autre part, **pour la part de crédit d'impôt excédant l'impôt effectivement dû, à un remboursement en numéraire au profit de contribuables.** Seul ce remboursement, à l'instar de l'ensemble des remboursements et dégrèvements sur impôts d'Etat, constitue une “dépense en atténuation” de recette imputée sur les recettes fiscales brutes de l'Etat. **Le coût de la dépense fiscale constitue la somme de ces deux composantes** ».*

Source : annexe au projet de loi de finances « Evaluation des voies et moyens », tome II

Votre rapporteure spéciale tient à souligner que **s'agissant de l'analyse de la dépense fiscale**, s'il convient de noter que des **progrès ont été réalisés** (ventilation des dépenses fiscales dans les projets annuels de performances (PAP), introduction d'indicateurs pour quelques unes), **l'évaluation de la performance de ces dépenses demeure encore insuffisante et de qualité variable.**

Dans ce contexte, votre rapporteure spéciale tient à rappeler l'existence :

- d'une part, des **préconisations formulées par le Conseil des impôts dans son rapport de 2003, en ce qui concerne l'évaluation de la fiscalité dérogatoire :**

**« Evaluer les effets des dépenses fiscales rattachées à des programmes budgétaires » :
les préconisations du Conseil des impôts**

« S'agissant des évaluations ex ante, les dépenses fiscales pourraient être examinées dans les projets annuels de performance des programmes en se fondant sur les questions suivantes : Quel est l'objectif de la dépense fiscale ? Peut-on démontrer qu'une intervention financière est nécessaire et que l'instrument retenu est préférable à d'autres ? Peut-on estimer facilement le coût budgétaire de la mesure ? Quelles sont les contraintes de gestion de la mesure ? Quels ont été dans le passé les effets des mesures déjà en vigueur ?

S'agissant des évaluations ex post, les dépenses fiscales devraient être examinées dans les rapports annuels de performance des programmes au même titre que les crédits budgétaires, sous l'angle de leur efficacité, de leur cohérence et de leur efficience. »

Source : Conseil des impôts, XXI^e rapport au Président de la République, « La fiscalité dérogatoire, pour un réexamen des dépenses fiscales », septembre 2003

- d'autre part, du schéma d'aide à l'analyse des dépenses fiscales proposé dans la circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du 15 mars 2006 (relative à la prise en compte des dépenses fiscales dans la procédure budgétaire 2007).

Un schéma d'aide à l'analyse des dépenses fiscales

« Dans le cas des mesures de transfert, on s'interrogera d'abord sur l'impact redistributif réel auquel aboutit la mesure. Dans un second temps, l'analyse du dispositif pourra en particulier s'appuyer sur le caractère inéquitable, injustifié, voire contradictoire avec d'autres objectifs publics, de la redistribution assurée par la dépense fiscale.

Les mesures à visée incitative seront pour leur part évaluée à l'aune de leurs effets réels (sont-elles connues, bien adaptées à leur public, modifient-elles les comportements à proportion de leur coût et de leur complexité ?) et à l'aune des effets indésirés (effets d'aubaine, de substitution) qu'elles seraient susceptibles de produire.

Dans le cas de dépenses fiscales ne présentant aucune des caractéristiques citées (redondance, effets d'aubaine ou de substitution), la recherche d'une alternative moins coûteuse ou plus simple à mettre en œuvre pourra alors être réalisée.

Enfin les mesures les plus anciennes, dont l'efficacité économique n'est pas avérée ou bien encore qui ne présentent aucun lien avec les objectifs du programme pourront faire l'objet d'un examen dans la perspective d'une suppression ou d'une redéfinition. »

Source : circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du 15 mars 2006 relative à la prise en compte des dépenses fiscales dans la procédure budgétaire 2007

Ces deux séries de préconisations constituent des voies à explorer en vue de renforcer la mesure de la performance des remboursements et dégrèvements.

**AMENDEMENTS
PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DE DEUXIÈME PARTIE
MISSION « REMBOURSEMENTS ET
DÉGRÈVEMENTS »

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

Mme Marie-France Beaufiles
au nom de la commission des finances

ARTICLE 33
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat		3.900.000.000		3.900.000.000
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux				
TOTAL		3.900.000.000		3.900.000.000
SOLDE	- 3.900.000.000		- 3.900.000.000	

OBJET

Cet amendement s'inscrit dans la **continuité des travaux de la commission des finances** consacrés à l'amélioration de l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Il **invite le gouvernement à opérer la « relocalisation » budgétaire appropriée des crédits relatifs aux remboursements de prime pour l'emploi (PPE) et crédit d'impôt recherche (CIR)** qui se trouvent inscrits, pour 2008, dans le programme

« Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », respectivement à l'action 1 (« Prime pour l'emploi ») et à l'action 2 (« Impôt sur les sociétés ») de ce programme.

En effet, dès le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF publié en mai 2004 par nos collègues Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, la commission des finances a souligné le manque de pertinence du regroupement de crédits effectué au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Les crédits retracés par celle-ci correspondent en effet à des dépenses diverses, participant de politiques publiques hétérogènes. La mission ne répond donc pas à la logique de la LOLF, laquelle vise à réunir les crédits budgétaires par finalité et non par nature de dépenses.

Pour la commission des finances, **une meilleure lisibilité des dépenses de l'Etat nécessite de distribuer les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » entre les différentes missions de leur rattachement « naturel ».**

Dans une enquête sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements demandée, en application de l'article 58-2° de la LOLF, par la commission des finances, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, la Cour des comptes a rejoint l'analyse de la commission des finances.

Ces considérations ont conduit votre rapporteure spéciale à proposer, compte tenu des règles applicables au Parlement en matière de recevabilité financière, un amendement de suppression de crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », à hauteur de 3,9 milliards d'euros, soit la somme :

- du montant demandé pour l'action « Prime pour l'emploi », 3,1 milliards d'euros (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) ;

- et du montant estimé à 800 millions d'euros (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) demandé pour le remboursement du crédit d'impôt recherche au sein de l'action « Impôt sur les sociétés ».

Eu égard aux exigences de la LOLF, et afin de donner au Parlement la capacité de juger de l'opportunité de maintenir ou non la dépense budgétaire correspondante, il appartiendra au gouvernement d'inscrire ces crédits dans les missions pertinentes, à savoir :

- **pour les crédits relatifs au remboursement de la prime pour l'emploi, la mission « Travail et emploi » ;**

- **pour les crédits relatifs au remboursement de crédit d'impôt recherche, la mission « Recherche et enseignement supérieur ».**



PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DE DEUXIÈME PARTIE
MISSION « REMBOURSEMENTS ET
DÉGRÈVEMENTS »

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

Mme Marie-France Beaufile
au nom de la commission des finances

ARTICLE 33 état B

I. Créer le programme :

« Remboursements de crédits de TVA »

II. En conséquence, modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat		44.400.000.000		44.400.000.000
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux				
Remboursements de crédits de TVA	44.400.000.000		44.400.000.000	
TOTAL	44.400.000.000	44.400.000.000	44.400.000.000	44.400.000.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement tend à la création d'un nouveau programme au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements », intitulé « Remboursements de crédits de TVA ». Cet amendement est la traduction concrète des travaux de la commission des finances consacrés à

l'amélioration du périmètre et de l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

En effet, la mission « Remboursements et dégrèvements » retrace des dépenses très hétérogènes, pouvant être classées en deux catégories :

- d'une part, des dispositifs fiscaux mis en place pour servir une politique publique déterminée, comme la prime pour l'emploi ou le crédit d'impôt recherche ;

- d'autre part, des dépenses « techniques » liées aux modalités de recouvrement de certains impôts.

Parmi cette dernière catégorie, figurent les remboursements de crédits de TVA, retracés dans l'action 4 « Taxe sur la valeur ajoutée » du programme 200, relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat. Ces crédits représentent plus de la moitié des crédits de la mission et plus de 66 % des crédits du programme 200 « Remboursements et dégrèvements ».

Isoler au sein d'un programme spécifique les remboursements de crédits de TVA permettrait d'accroître la lisibilité de la mission en évitant « l'effet d'écrasement » que ce dispositif engendre, aujourd'hui, au sein du programme 200 relatifs aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, en raison de son poids disproportionné par rapport aux autres opérations retracées.

En conséquence, les crédits inscrits au titre des remboursements de crédits de TVA pour 2008 sur le programme 200 (44,4 milliards d'euros) sont transférés sur le nouveau programme ainsi créé.



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DE DEUXIÈME PARTIE
MISSION « REMBOURSEMENTS ET
DÉGRÈVEMENTS »

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

Mme Marie-France Beaufile
au nom de la commission des finances

ARTICLE 33

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat				
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux		16.030.000.000		16.030.000.000
TOTAL		16.030.000.000		16.030.000.000
SOLDE		- 16.030.000.000		- 16.030.000.000

OBJET

A l'instar de l'amendement n° 1 présenté par votre rapporteure spéciale, cet amendement « d'appel » **invite le gouvernement à opérer une « relocalisation » budgétaire. L'opération concerne les crédits du programme 201, « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».** Compte tenu des règles applicables au Parlement en matière de recevabilité financière, l'amendement tend à la suppression de l'intégralité des crédits demandés pour ce programme en 2008, soit 16,03 milliards d'euros.

Il s'agit de se conformer à la logique de la LOLF, laquelle, en vue d'une meilleure lisibilité des dépenses de l'Etat, vise à **regrouper les crédits budgétaires par finalité et non par nature de dépenses** – principe que méconnaît l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Votre rapporteure spéciale, d'ailleurs, ne néglige pas les questions d'ordre technique que soulève cette initiative. Par celle-ci, elle souhaite avant tout nourrir le débat relatif à l'avenir de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Il existe, en l'occurrence, une alternative :

- si l'on considère que les dispositifs retracés par le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » constituent un soutien aux collectivités territoriales, l'ensemble des crédits de ce programme pourrait être rattaché à la **mission « Relations avec les collectivités territoriales »** ;

- si, au contraire, on envisage la vocation sociale ou économique de ces dispositifs, il conviendrait de répartir les crédits du programme entre les **différentes missions correspondantes**. En particulier, les dégrèvements de la taxe d'habitation pourraient être rattachés à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », et les dégrèvements et crédits d'impôts afférents à la taxe professionnelle à la mission « Développement et régulation économiques ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur la proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement majorant de **2,7 millions d'euros les crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »**.

Cet amendement tire la **conséquence d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale¹**, qui pérennise les dégrèvements de redevance audiovisuelle pour « les personnes handicapées », soit 25.000 foyers concernés en 2008.

¹ Article 62 (nouveau) rattaché au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », adopté sur l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial, avec l'avis favorable du gouvernement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 24 octobre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

A titre liminaire, **Mme Marie France Beaufiles, rapporteure spéciale**, a rappelé que la commission, à son initiative, en application de l'article 58-2° de la LOLF, avait saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements. Le 3 octobre 2007, une audition s'était tenue, « pour suite à donner » à cette enquête. Elle s'est félicitée des propositions de réforme sur lesquelles cette audition avait débouché.

Puis elle a indiqué que cette mission constituait la plus importante du budget de l'Etat en termes de volume de crédits : plus de 83 milliards d'euros pour 2008, décomposés en 67 milliards d'euros pour le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » et 16 milliards d'euros pour le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ». A titre de comparaison, elle a signalé que les crédits demandés pour la mission « Enseignement scolaire » se montaient à 59 milliards d'euros.

Elle a précisé que 80 % des crédits de la mission se rapportaient aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat. Ils couvraient surtout des dépenses « techniques », liées aux modalités de recouvrement de certains impôts.

Elle a relevé que les crédits de la mission enregistraient une augmentation, de 8,7 % par rapport à 2007 et de 15 % par rapport à l'exécution de 2006. Cette hausse, outre un effet d'évolution « spontané », traduisait principalement :

- d'abord, la réévaluation du montant des remboursements et dégrèvements en 2007, à hauteur de 3 milliards d'euros ;

- ensuite, des mesures d'aménagement de droits présentées dans le projet de loi de finances pour 2008 ou votées antérieurement, en particulier l'élargissement du plafonnement des impositions directes instauré par loi du 21 août 2007 relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat. Ces mesures induisaient des remboursements à hauteur de près d'un milliard d'euros ;

- enfin, pour 2,8 milliards d'euros, l'impact sur les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de la réforme de la taxe professionnelle votée en loi de finances initiale pour 2006, dont la mise en œuvre interviendrait en 2008.

Compte tenu du niveau de ces dépenses et de leur dynamisme, elle a souhaité que les remboursements et dégrèvements associés à des politiques publiques définies soient couverts, dans l'avenir, par la norme de dépense.

Elle a mis en exergue deux caractéristiques de la mission :

- d'une part, l'hétérogénéité des dépenses, les unes étant de nature « technique », tandis que les autres participaient de diverses politiques publiques ;

- d'autre part, la méconnaissance du principe, posé par la LOLF, d'un regroupement des crédits par finalité, cette mission rassemblant des crédits en fonction de la nature des dépenses.

Dans ce contexte, une réforme lui paraissait indispensable. Toutefois, elle a souhaité en examiner toutes les conséquences budgétaires et juridiques, afin d'éviter que le changement d'architecture ne nuise à la lisibilité budgétaire et, par conséquent, au pouvoir du Parlement.

Evoquant les axes de cette réforme, elle en a pointé les difficultés. Elle a notamment souligné les obstacles à la ventilation dans d'autres missions des crédits relatifs aux dispositifs fiscaux appuyant une politique publique.

Dans la mesure où la LOLF exige l'isolement de ces crédits, en raison de leur nature évaluative, sur des programmes spécifiques, elle a proposé de ne ventiler, à court terme, que les crédits correspondant à des dispositifs de taille suffisante pour créer de nouveaux programmes, afin d'éviter un « émiettement ». Dans cette perspective, eu égard aux règles de recevabilité des amendements parlementaires, elle a proposé de supprimer les crédits relatifs à la prime pour l'emploi et au crédit d'impôt recherche, afin d'inviter le gouvernement à réinscrire ces crédits dans les missions « Travail et emploi » et « Enseignement supérieur et recherche ».

S'agissant des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, elle a présenté l'alternative suivante. Si l'on considère les dispositifs en cause comme un soutien aux collectivités territoriales, l'ensemble des crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » pourrait être rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Si, au contraire, on privilégie la vocation sociale ou économique de ces dispositifs, il conviendrait de répartir les crédits du programme entre les différentes missions correspondantes.

De son point de vue, la seconde de ces hypothèses est la mieux fondée, car les dégrèvements d'impôts locaux constituent essentiellement une mesure d'accompagnement de politiques fiscales décidées par l'Etat, et non par les collectivités territoriales. Afin de porter ce débat en séance publique, elle a proposé un amendement visant à supprimer les crédits du programme.

Deux autres réformes de l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements » lui paraissent souhaitables. La première consiste à créer, par amendement, un nouveau programme retraçant les

remboursements de crédits de TVA. Ces crédits, en effet, représentent plus de la moitié des crédits de la mission dans sa configuration actuelle.

La seconde réforme tend à affiner le découpage de l'action « balai », intitulée « Autres produits directs, indirects et divers », figurant au sein du programme relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat. Elle a appelé le gouvernement à réaliser cette modification.

Elle a enfin souligné la médiocrité du dispositif de mesure de la performance.

En premier lieu, pour chaque programme, la mesure de la performance se trouve exclusivement axée sur la qualité du service rendu aux usagers, et ne s'appuie que sur un objectif de rapidité de traitement des remboursements.

En deuxième lieu, les valeurs cibles fixées, pour chacun des indicateurs, en 2008 et en 2009, se révèlent moins élevées que les réalisations enregistrées en 2005 et en 2006.

En troisième lieu, ces indicateurs ne couvrent qu'une faible part des dépenses retracées par la mission. En particulier, aucun indicateur n'est associé au financement de la prime pour l'emploi ou aux dégrèvements de la taxe professionnelle.

Dans ce cadre, elle a préconisé trois améliorations :

- d'une part, étendre la mesure de la qualité du service rendu aux usagers à une partie plus importante des dépenses retracées par la mission, et compléter l'objectif de rapidité d'exécution par un objectif centré sur la fiabilité et la régularité des opérations ;

- d'autre part, mesurer le coût de la gestion des dispositifs de remboursements et dégrèvements au moyen des outils adéquats, notamment une comptabilité analytique ;

- enfin, évaluer l'efficacité socio-économique des dégrèvements et remboursements relevant de politiques publiques spécifiques.

Sur ce dernier point, elle a reconnu l'existence de difficultés techniques et fonctionnelles, car cette mission ne retrace qu'une partie de la dépense fiscale, et l'information dont dispose l'administration fiscale reste limitée aux montants financiers, ainsi qu'à certaines caractéristiques des contribuables. Cependant, les expériences de collaboration entre le ministère chargé de l'économie et des finances et les autres ministères techniques, en matière de crédit d'impôt recherche notamment, prouvent qu'il est possible d'instaurer une mesure de l'efficacité socio-économique des dispositifs en cause.

Un débat s'est alors instauré sur les amendements proposés par **Mme Marie France Beaufile, rapporteure spéciale**, dont elle a souligné le caractère d'amendements « d'appel ».

Mme Nicole Bricq, rapporteure spécial, s'est interrogée sur la pertinence de présenter des amendements de suppression de crédits inscrits sur une mission en vue de voir ces crédits réaffectés dans une autre mission.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que les règles de recevabilité des amendements parlementaire n'autorisaient pas, en l'occurrence, d'autre moyen d'intervention. Il reviendrait au gouvernement, le cas échéant, de tirer les conséquences de l'adoption de ces amendements.

Mme Marie France Beaufils, rapporteure spéciale, a signalé l'existence de précédents en la matière, et a insisté sur la nécessité d'obtenir du gouvernement qu'il engage les réformes souhaitables de cette mission.

M. Jean Arthuis, président, a ajouté qu'une clarification de la présentation budgétaire des remboursements et dégrèvements était en effet, à ses yeux, impérative. Cette conclusion s'était imposée à l'issue de l'audition « pour suite à donner » à l'enquête de la Cour des comptes.

Par ailleurs, il a suggéré que les dégrèvements de taxe d'habitation soient, à l'avenir, rattachés à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », et les dégrèvements et crédits d'impôts afférents à la taxe professionnelle à la mission « Développement et régulation économiques ».

Après que la commission eut adopté, à l'unanimité, les trois amendements proposés par la rapporteure spéciale, elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » ainsi modifiés.

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.