



N° 276

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 37

## REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteur spécial : M. Jean-Yves COUSIN

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : UNE MISSION À PART DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT</b> .....	11
<b>I. – DES CRÉDITS EN CONSTANTE PROGRESSION À L'INTÉRIEUR D'UN PÉRIMÈTRE INCERTAIN</b> .....	11
<b>A. – UNE MASSE DE CRÉDITS ÉVOLUANT LIBREMENT</b> .....	11
1. – Un budget prévisionnel délicat à établir et difficile à tenir .....	12
<i>a) Une sous-estimation initiale de 4 milliards d'euros en 2006.</i> .....	12
<i>b) Un dépassement dont l'impact sur le solde budgétaire demeure limité</i> .....	13
<i>c) Une prédictibilité de consommation variable selon les dépenses</i> .....	13
2. – L'enjeu d'un élargissement de la norme de dépenses à certains remboursements et dégrèvements .....	14
<i>a) Les remboursements liés au processus de recouvrement de l'impôt ne peuvent pas être normés</i> .....	14
<i>b) En revanche, les dégrèvements pourraient trouver leur place dans une norme élargie.</i> .....	15
<b>B. – DES DÉPENSES COMPOSITES VENANT EN ATTÉNUATION DE RECETTES</b> .....	16
1. – Un mission étroitement liée aux dépenses fiscales .....	16
<i>a) Les dépenses fiscales écornent sensiblement les recettes fiscales brutes du budget de l'État.</i> .....	16
<i>b) Les recettes fiscales nettes subissent un effet de ciseau en raison de l'évolution des remboursements et dégrèvements.</i> .....	17
2. – Crédits d'impôts et dégrèvements : le point d'intersection entre dépenses fiscales et remboursements .....	18
<b>II. – UNE « STRATÉGIE PEU EXPLICITE » SELON LA COUR DES COMPTES</b> .....	20
<b>A. – UNE MISSION QUI NE SE PRÊTE PAS À UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE</b> .....	21
1. – Une mobilisation administrative importante pour une mission sans personnel .....	21
<i>a) Des opérations difficilement singularisables pour en déterminer précisément le coût</i> .....	21
<i>b) Une information incomplète qui illustre les limites de la mission</i> .....	22
2. – Une pénurie d'indicateurs de performance pour une cible unique .....	22
<i>a) Des indicateurs tournés exclusivement vers le service rendu aux usagers</i> .....	22
<i>b) Une mission partiellement couverte par ses indicateurs</i> .....	22
3. – Des résultats probants couronnent les efforts de la DGI .....	23

a) Tous les indicateurs sont au vert .....	23
b) Un nouvel indicateur complémentaire pour la TVA est opérationnel.....	24
c) Les indicateurs portant sur les admissions en non-valeur seront les derniers à être activés.....	25
C.– POUR UNE REFORTE DE LA MISSION.....	25
a) L'enquête récente de la Cour des comptes sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements.....	25
b) Vers une refonte complète de la mission ?.....	26
<b>CHAPITRE II : REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS ET ADMISSIONS EN NON-VALEUR : DES DÉCAISSEMENTS AUTOMATIQUES.....</b>	<b>27</b>
<b>I. – CINQUANTE MILLIARDS D'EUROS DE REVERSEMENTS SPONTANÉS.....</b>	<b>27</b>
A.– LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE.....	27
1.– Des remboursements indexés sur la croissance économique et les exportations.....	28
a) La croissance inéluctable des remboursements de crédits de TVA est inhérente au mode de recouvrement de cet impôt.....	28
b) Une nette préférence des entreprises pour le remboursement.....	29
2.– Les autres remboursements de TVA prononcés par la DGI et la DGDDI.....	29
a) Les dégrèvements de TVA.....	29
b) Les remboursements forfaitaires de TVA aux exploitants agricoles.....	30
B.– L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS.....	30
1.– Un impôt au produit particulièrement volatil qui génère des remboursements erratiques.....	31
a) Une prévision inévitablement hasardeuse.....	31
b) Le poids des remboursements exceptionnels d'impôt sur les sociétés.....	32
2.– Restitutions de crédits d'impôts ou de contributions sont mélangés.....	32
a) Crédits d'impôt et remboursements d'acomptes ne sont pas différenciés.....	32
b) Les contributions additionnelles à l'impôt sur les sociétés.....	33
<b>II. – UNE LIGNE DE DÉMARCATIION PARFOIS FLOTTANTE ENTRE DÉCAISSEMENTS AUTOMATIQUES ET POLITIQUES DE SOUTIEN.....</b>	<b>33</b>
A.– L'IMPÔT SUR LE REVENU.....	33
1.– Des remboursements stables en dépit de la réforme du barème.....	34
a) Une consommation de crédits sur 2006 en ligne, des prévisions pour 2008 en forte progression.....	34
b) La réforme du barème de l'impôt.....	34
2.– Un contribuable ne pourra pas se voir réclamer plus de la moitié de ses revenus.....	35
a) Le « bouclier fiscal » fait désormais l'objet d'une sous-action spécifique.....	35
b) Le dispositif devrait coûter moins cher que prévu en 2007.....	35
c) Une réforme opportune qui intègre les prélèvements sociaux.....	36

3.– Les crédits d'impôts : de pures dépenses d'intervention .....	36
<i>a) Un crédit d'impôt pour l'accession à la propriété.....</i>	36
<i>b) Une incitation forte en faveur du développement durable.....</i>	37
B.– UNE AGRÉGATION DE DÉPENSES LIÉES AUX IMPÔTS DIRECTS OU INDIRECTS ET AUX ADMISSIONS EN NON-VALEUR .....	38
1.– Les reversements sur taxes et impôts directs.....	38
2.– Les reversements sur impôts indirects .....	39
3.– Les opérations pour ordre et les intérêts moratoires .....	39
<i>a) Les admissions en non-valeur, remises de débets et annulations .....</i>	40
<i>b) Les intérêts moratoires payés par l'État.....</i>	40
<b>CHAPITRE III : DÉGRÈVEMENTS ET CRÉDITS D'IMPÔTS, DES INSTRUMENTS PRIVILÉGIÉS DE SOUTIEN DES POLITIQUES PUBLIQUES .....</b>	<b>41</b>
<b>I.– L'ÉTAT PREMIER CONTRIBUABLE LOCAL.....</b>	<b>41</b>
A.– LA PRISE EN CHARGE DES DÉGRÈVEMENTS COÛTE DE PLUS EN PLUS CHER.....	42
1.– L'État collecte les impôts locaux pour le compte des collectivités.....	43
<i>a) Les dégrèvements d'impôts locaux .....</i>	43
<i>b) Les admissions en non-valeur d'impôts locaux .....</i>	44
2.– Des relations État-collectivités territoriales plus équilibrées .....	44
<i>a) Les collectivités ne prendront pas en charge le bouclier fiscal .....</i>	44
<i>b) L'audit de modernisation relatif au dégrèvement d'impôts locaux .....</i>	45
B.– LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE.....	45
1.– Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée .....	46
<i>a) Une réforme très attendue par les entreprises.....</i>	47
<i>b) Un partage du coût du dégrèvement.....</i>	47
2.– Le dégrèvement pour investissements nouveaux.....	47
<i>a) Un dispositif désormais pérennisé.....</i>	47
<i>b) Une dépense moindre que prévu.....</i>	48
<b>II. – UN SOUTIEN FISCAL AUX MÉNAGES ET AUX ENTREPRISES.....</b>	<b>48</b>
A.– LE SOUTIEN AUX MÉNAGES.....	48
1.– L'incitation à la reprise d'activité par la prime pour l'emploi.....	48
<i>a) Un foyer fiscal sur quatre bénéficiait de la prime en 2006.....</i>	49
<i>b) Un iceberg dont seule la partie émergée est retracée dans le programme.....</i>	50
<i>c) La DGI a pris en compte les recommandations du rapport d'audit de modernisation portant sur la gestion de la prime .....</i>	50
2.– La taxe d'habitation .....	51
<i>a) Les foyers modestes sont dégrévés en totalité de la taxe d'habitation.....</i>	51

<i>b) Huit millions de foyers fiscaux bénéficient du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu</i> .....	52
<i>c) Les autres dégrèvements hors admissions en non-valeur</i> .....	53
<i>d) Une répartition instructive des dégrèvements par département</i> .....	53
3.– Les taxes foncières .....	55
<i>a) Des dégrèvements qui progressent au même rythme que les émissions</i> .....	55
<i>b) Les principaux dégrèvements de taxes foncières</i> .....	56
B.– LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES.....	56
1.– Les dégrèvements de taxe professionnelle .....	57
<i>a) Un crédit de taxe professionnelle pour contrer les délocalisations</i> .....	57
<i>b) Les dégrèvements de taxe ciblés sur certaines branches professionnelles</i> .....	58
2.– Une réforme du crédit d'impôt-recherche saluée par les entreprises .....	58
<i>a) Un dispositif jusqu'à présent complexe et peu incitatif</i> .....	59
<i>b) Une réforme bienvenue pour encourager la recherche</i> .....	59
3.– Les crédits d'impôt à destination des entreprises .....	60
<i>a) L'application de la règle de minimis</i> .....	60
<i>b) La « boîte noire » des crédits d'impôt sur les sociétés</i> .....	61
<i>c) Des prévisions de dépenses établies en « ordre de grandeur »</i> .....	61
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	63
<b>ANNEXES :</b>	
<b>LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	65
<b>AUDITS DE MODERNISATION LIÉS À LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS</b> .....	66

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, environ 60 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, pour l'essentiel le 10 octobre. Ce taux est toutefois plus faible que celui constaté l'année dernière à la même époque (77 %), mais votre Rapporteur spécial ayant obtenu *in fine* la totalité des réponses, il remercie les services concernés.

## INTRODUCTION

En termes de volume de crédits, la mission *Remboursements et dégrèvements* est la plus importante du budget de l'État. Elle est en effet dotée de **83,16 milliards d'euros** de crédits, tous évaluatifs, conformément au premier alinéa de l'article 10 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances qui dispose que « *les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif* » et « *(ils) sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs* ».

Elle peine néanmoins à s'inscrire dans la nouvelle architecture aménagée par la LOLF.

Cette mission regroupe en effet **un ensemble composite de dépenses liées à la gestion globale de l'impôt**, qu'il s'agisse d'impôts d'État ou d'impôts locaux, sous la forme de deux programmes, le premier consacré aux *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, le second aux *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. Si le critère de partage a le mérite de la simplicité, aucun de ces programmes ne s'identifie à un champ précis d'intervention des pouvoirs publics, contrairement aux prescriptions de l'article 7 de la LOLF.

Les motifs de ces décaissements, réels ou pour ordre, sont multiples et peuvent tout aussi bien rendre compte des modalités de recouvrement de l'impôt qu'être la traduction de la mise en œuvre de certaines politiques publiques de soutien économique et social à destination des ménages, des entreprises ou des collectivités territoriales. Il s'agit notamment de **restitutions** d'excédents d'acomptes versés ou de trop-perçus relatifs aux impositions de toute nature, de **crédits d'impôts** dont la prime pour l'emploi est l'exemple le plus significatif, de **dégrèvements** résultant de la mise en œuvre de dispositions législatives ou encore d'**admissions en non-valeur** de créances qui constituent des dépenses pour ordre.

Malgré cette forte différenciation, ces crédits se retrouvent indistinctement dans chacun des deux programmes dont les actions se limitent aux principaux impôts directs et indirects, et aux trois grandes taxes locales, auxquels s'ajoutent la prime pour l'emploi et une action « réservoir » pour chaque programme regroupant sans classification particulière les admissions en non-valeur et des remises, débits, remboursements divers et intérêts moratoires, ce qui ne favorise pas la lisibilité d'**une mission dépourvue d'objectif précis**.

Sans objectif ne signifie pas pour autant sans enjeu. Considérer qu'un quart du budget de l'État est constitué d'opérations inéluctables dont l'autorité budgétaire devrait se borner à en effectuer l'enregistrement comptable serait céder à un fatalisme aux antipodes de l'esprit de la LOLF. Les spécificités de la mission

ne doivent l'affranchir ni des exigences de performance ni des modalités de régulation budgétaire infra-annuelle.

Ainsi, au-delà de l'examen des mouvements retracés et des mécanismes propres à la gestion de l'impôt, **l'évolution particulièrement dynamique** de cet ensemble de dépenses mérite qu'on s'y attarde. Dans une certaine mesure, elle s'inscrit dans la problématique générale des dépenses fiscales qu'a souhaité évoquer votre Rapporteur spécial.

Pour la première fois en 2007, le projet de loi de règlement comprend le rapport annuel de performances pour chaque mission, destiné à rendre compte de l'efficacité de la dépense publique au cours de l'année passée. S'agissant de celui de la présente mission, il permet d'**expliquer les écarts entre l'exécution et les prévisions**, de tester les quelques indicateurs de performance, et d'apporter un éclairage sur les principaux traits de l'exécution 2006. Il montre également combien cette mission est spécifique et imperméable à la nouvelle constitution budgétaire.

A la suite d'une enquête diligentée par la Cour des comptes à la demande de la commission des Finances du Sénat en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, M. le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a pris l'initiative louable d'**une réflexion sur le devenir de cette mission**. En raison de la complexité du sujet, ce travail exploratoire sera nécessairement long.

Pour présenter les crédits de la mission, votre Rapporteur spécial a estimé expédient de les aborder en partant des opérations les plus mécaniques et comptables pour aller vers les aspects les plus volontaristes traduisant le volet fiscal de la politique publique.

\*

\*      \*



### **La mission *Remboursement et dégrèvements* en 2008**

Pour 2008, le total des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* s'établit à **83,162 milliards d'euros**, ce qui correspond à une augmentation de **8,7 %** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2007 et de **4,7 %** par rapport aux évaluations révisées pour cette année.

Cette mission regroupe l'ensemble des crédits évaluatifs correspondant aux remboursements réalisés par le Trésor public, qu'il s'agisse de la simple mise en œuvre des mécanismes d'imposition, de l'application de mesures de restitutions décidées par le législateur pour soutenir les entreprises, les ménages et les collectivités territoriales, ou de décisions individuelles débouchant sur des admissions en non-valeur. Ces crédits viennent en atténuation des recettes. Ils permettent de mieux cerner, même partiellement, le coût budgétaire des mesures d'allègement de la fiscalité.

La mission comprend deux programmes :

– les crédits pour les *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* sont prévus pour **67,132 milliards d'euros**, en augmentation de 7,6 % ;

– les crédits pour les *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* s'élèvent à **16,030 milliards d'euros**, en progression de 13,8 %.

En 2008, la revalorisation de la prime pour l'emploi selon l'indice des prix hors tabac combinée à une légère diminution du nombre de foyers bénéficiaires conduiront à des restitutions estimées à **3,1 milliards d'euros** (-5,6 %). Les restitutions liées à l'impôt sur le revenu sont prévues pour **3,6 milliards d'euros** (+ 64 %), cette forte progression résultant d'une part de la réforme du barème de l'impôt, d'autre part de la montée en charge du crédit d'impôt en faveur du développement durable et de la mise en place du crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunt (loi TEPA). Les rétrocessions liées à l'impôt sur les sociétés devraient atteindre **9,9 milliards d'euros** (+ 6,5 %) tandis que les remboursements de taxe sur la valeur ajoutée sont attendus à **44,4 milliards d'euros** (+ 7,5 %) en raison de la bonne tenue de l'économie et des exportations en 2006-2007.

S'agissant des dégrèvements d'impôts locaux compensés par l'État au profit des collectivités territoriales, les décaissements relatifs à la taxe professionnelle sont évalués à **11,7 milliards d'euros** (+ 19 %), dont 9 milliards d'euros liés au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée et 1,3 milliard d'euros pour le dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN). Le coût de la compensation des dégrèvements pour les deux taxes foncières est attendu à **0,64 milliard d'euros** (+ 9 %) et ceux de la taxe d'habitation, à **3,22 milliards d'euros** (+ 6,6 %) dont 2,38 milliards consacrés à son plafonnement en fonction du revenu.

À la suite des critiques convergentes émises par votre Commission, par celle des finances du Sénat ainsi que par la Cour des comptes concernant la stratégie peu lisible et les imperfections structurelles des deux programmes concernés, le redécoupage du contour de la mission fait actuellement l'objet d'une réflexion approfondie. Pour l'heure, seules des pistes sont envisagées qui pourraient consister à rattacher les dégrèvements d'impôts locaux à la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et à intégrer les remboursements d'impôts d'État aux recettes correspondantes en tant que moindres recettes.



## CHAPITRE PREMIER : UNE MISSION À PART DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

La mission *Remboursements et dégrèvements* a été bâtie à partir de crédits évaluatifs qui figuraient auparavant au budget des charges communes.

Elle englobe 55 % des dépenses d'intervention du budget de l'État<sup>(1)</sup> pour un total de **83,162 milliards d'euros** de crédits, soit une progression de **6,7 milliards d'euros** (+ 8,7 %) par rapport aux 76,46 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2007. L'exécution provisoire au 30 juin 2007 des crédits de la mission fait apparaître des dépenses de 39,18 milliards d'euros, de sorte que la direction générale des impôts (DGI) anticipe un dépassement de consommation d'environ 3 milliards d'euros par rapport aux crédits ouverts.

Les crédits regroupés au sein de la mission, **juridiquement obligatoires pour l'État**, évoluent en dehors du cadre de la limitation budgétaire propre aux crédits limitatifs, les dépassements faisant le cas échéant l'objet d'une proposition d'ouverture de crédits dans le projet de loi de finances le plus proche afférent à l'année concernée, conformément au quatrième alinéa de l'article 10 de la LOLF. Cela a été le cas en 2006 avec un dépassement de crédits de 4 milliards d'euros par rapport à l'autorisation initiale.

La stratégie de performance de la mission est formellement réduite et ne rend compte des excellents résultats obtenus ces dernières années par la DGI que de façon superficielle. La question de la conformité de cette mission à la LOLF se pose, de sorte qu'**un redéploiement des crédits concernés** est une issue envisagée, à terme mais sous bien des réserves.

### I. – DES CRÉDITS EN CONSTANTE PROGRESSION À L'INTÉRIEUR D'UN PÉRIMÈTRE INCERTAIN

Les crédits de remboursements et de dégrèvements sont attendus en hausse de 8,7 % en 2008, après une hausse estimée de 11,5 % en 2007. Ces deux chiffres reflètent la dynamique actuelle du volume des restitutions opérées par le Trésor public.

#### A. – UNE MASSE DE CRÉDITS ÉVOLUANT LIBREMENT

Le rapport annuel de performances prévu par l'article 54-4° de la LOLF est pour la première fois annexé au projet de loi de règlement afférent à l'exercice passé. Il rend compte des spécificités de la mission à travers l'exécution contrastée de l'exercice 2006.

---

(1) A l'exception des admissions en non-valeur, remises, annulations et intérêts moratoire, soit 2,66 milliards d'euros relevant du titre 3, la totalité des crédits de cette mission est classée en titre 6.

1.– Un budget prévisionnel délicat à établir et difficile à tenir

Entre 2005 et 2006, les remboursements et dégrèvements effectués au titre du programme 200 progressent de 1 616 millions d'euros (+ 2,8 %), ceux opérés au titre du programme 201 sont en augmentation de 1 017 millions d'euros (+ 8,7 %). Le tableau ci-après retrace ces évolutions.

**CRÉDITS CONSOMMÉS AU TITRE DES BUDGETS 2005 ET 2006**

(en millions d'euros)

	2005	Crédits votés 2006	2006
200 - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	57 879,2	59 733,7	59 496
201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	11 725,6	12 844	12 742,7
<b>Total</b>	<b>69 604,9</b>	<b>72 577,7</b>	<b>72 238,7</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2006

Les deux tiers environ du volume de crédits de la mission résultent de l'exercice par le contribuable de droits instaurés par des textes antérieurs, exercice dont l'initiative échappe largement à l'État.

*a) Une sous-estimation initiale de 4 milliards d'euros en 2006*

Les deux programmes ont fait l'objet, en loi de finances rectificatives pour 2006, respectivement d'une ouverture de crédits supplémentaires à hauteur **4 686 millions d'euros** <sup>(1)</sup>, et d'une annulation de crédits pour **646 millions d'euros** <sup>(2)</sup>, soit respectivement 8,5 % et 4,8 % du montant des crédits votés de chaque programme.

Le tableau suivant rend compte des crédits votés et ouverts au titre des deux programmes concernés.

**CRÉDITS VOTÉS ET CRÉDITS OUVERTS AU TITRE DU BUDGET 2006**

(en millions d'euros)

	Crédits votés	Ouvertures / Annulations	Crédits ouverts
200 - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	55 048	4 685,7	59 733,7
201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13 490	- 646	12 844
<b>Total</b>	<b>68 538</b>	<b>4 039,7</b>	<b>72 577,7</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2006

L'exécution se solde pour le programme 200 par des remboursements et dégrèvements **supérieurs de 8,1 % aux montants prévisionnels** inscrits en loi de finances initiale, soit 4 448 millions d'euros. **La sous-estimation originelle** touche plus particulièrement la TVA et l'impôt sur les sociétés, concomitante et

(1) Article 21 (état B) de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

(2) Article 22 (état B') de la loi précitée.

liée à une dynamique plus forte qu'attendu des recettes brutes de ces impôts. En revanche, pour le programme 201, l'exécution se traduit par **une consommation des crédits inférieure de 5,5 %** aux montants prévisionnels inscrits en loi de finance initiale, correspondant à 747 millions d'euros, notamment en raison d'un recours moindre au dégrèvement de taxe professionnelle pour investissements nouveaux (DIN) que ce qui avait été anticipé au moment de la mise en place puis de la montée en charge de ce nouveau dispositif.

*b) Un dépassement dont l'impact sur le solde budgétaire demeure limité*

Il n'est pas inutile de souligner que l'amplitude de ce dépassement de crédits, qui pourrait apparaître de prime abord comme une « dérive », **doit être relativisée quant à ses répercussions sur le solde du budget de l'État.**

En effet, la vive progression des remboursements de crédits de TVA et ceux liés à l'impôt sur les sociétés – dont on rappelle qu'ils représentent près des deux tiers des crédits de la mission – est *ceteris paribus* **strictement sans effet sur le solde budgétaire**, s'agissant d'un jeu de vases communicants entre crédits de TVA et acomptes d'impôt imputés, traités en atténuation de recettes, et crédits de TVA remboursés et régularisations d'acomptes d'impôt, seuls retracés dans la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Les seules restitutions ayant un impact budgétaire réel sont celles traduisant des mesures de dépenses fiscales.

*c) Une prédictibilité de consommation variable selon les dépenses*

**La qualité de la prévision du montant des crédits qui seront consommés est un élément essentiel de la performance.** Or « *la qualité de ces estimations avancées [dans le projet de loi de finances initiale] paraît très satisfaisante* » pour la DGI selon les explications fournies dans le rapport annuel de performances de la mission <sup>(1)</sup>.

L'écart de 4 milliards d'euros de la prévision à la réalisation en 2006 tend à contredire cette appréciation. Toutefois, il convient de souligner que les restitutions de crédits de TVA et d'impôt sur les sociétés sont étroitement reliées aux recouvrements bruts de ces mêmes impositions, lesquels sont la résultante de déterminants macroéconomiques volatils par nature.

Dans ce contexte, la DGI ne peut compter que sur la précision du suivi mis en place par l'ensemble des réseaux comptables (remontées rapides des statistiques) et la collaboration, dans le cadre de cet exercice prévisionnel, des directions du ministère versées dans l'analyse et la prévision économiques et conjoncturelles. Grâce à cette réactivité, la DGI est en mesure d'anticiper pour 2007 **des recouvrements bruts supérieurs de 6,1 milliards d'euros** aux

---

(1) Rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement pour 2006, p. 12.

montants inscrits en loi de finances initiale, et par conséquent, **un dépassement de crédits correspondant de 3 milliards d'euros** pour la mission *Remboursements et dégrèvements*.

S'agissant des autres restitutions que celles concernant les deux impôts précités, la précision de **la prévision est bien meilleure**. À titre d'exemple, les restitutions d'impôt sur le revenu, prévues pour 2 147 millions d'euros en 2006, s'élèvent à 2 178 millions d'euros, soit un écart minime de 1,4 %. Notons cependant que **le comportement non anticipé des acteurs économiques peut déjouer une prévision pourtant techniquement correcte** : c'est par exemple le cas des restitutions au titre du « bouclier fiscal », prévues pour 400 millions d'euros en 2007, et qui vraisemblablement n'atteindront pas la moitié de ce montant.

## 2.- L'enjeu d'un élargissement de la norme de dépenses à certains remboursements et dégrèvements

La norme de dépense est un outil essentiel pour **le pilotage des finances publiques et la maîtrise durable de la dépense**. Son efficacité sur les dépenses de l'État, ainsi déliées des recettes, a été particulièrement éprouvée au cours de la XII<sup>ème</sup> législature, de sorte que le déficit structurel de l'État s'est stabilisé en 2006, le solde primaire étant devenu positif pour la première fois depuis 2001. Le respect de la norme de dépense sera poursuivi en 2008 avec une pleine maîtrise en volume.

### LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT EN EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses nettes du budget général (exécution)	273,5	273,8	283,7	288,6	266,1
Progression des dépenses à périmètre constant	+ 10,3	+ 2,7	+ 4,1	+ 5,3	+ 4,7
Évolution en valeur	+ 3,9 %	+ 1,0 %	+ 1,5 %	+ 1,8 %	+ 1,7 %
Évolution en volume	+ 2,2 %	- 0,9 %	- 0,2 %	+ 0,1 %	- 0,1 %

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, *Cour des comptes*.

Pour autant, **les remboursements et dégrèvements, et plus largement les dépenses fiscales** <sup>(1)</sup>, **sont exclus de la norme de dépense** laquelle est constituée autour des seules dépenses nettes générales du budget <sup>(2)</sup>.

*a) Les remboursements liés au processus de recouvrement de l'impôt ne peuvent pas être normés*

« [La norme de dépense] doit être précisée et son périmètre étendu, en particulier aux dépenses fiscales (...) » <sup>(3)</sup>. Votre Rapporteur spécial fait sien

(1) Voir *infra*.

(2) Rapport d'information de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, sur le débat d'orientation budgétaire pour 2008, n°67, juillet 2007, p. 18 et suivantes.

(3) « DOB 2008 : les chemins de l'équilibre », rapport de M. Philippe Marini, Rapporteur général, au nom de la commission des finances du Sénat, n°400, juillet 2007.

l'avis des Rapporteurs généraux des deux assemblées sur la nécessité de fortifier la pertinence des indicateurs liés à la dynamique de la dépense budgétaire de l'État. Cela passe assurément par un élargissement de la norme de dépense.

Certes, même élargie, la norme a toujours pour vocation d'encadrer des dépenses sur lesquelles les choix discrétionnaires du législateur peuvent s'opérer, c'est-à-dire **des dépenses quantifiables et pilotables tant en prévision qu'en exécution**. Que la norme n'englobe pas des composantes budgétaires dont la dynamique est largement émancipée des décisions gouvernementales est non seulement parfaitement compréhensible, mais également souhaitable afin de ne pas en affaiblir la crédibilité.

Il va donc de soi que les remboursements de crédits de TVA, les régularisations d'acomptes d'impôts ou les admissions en non-valeur **ne peuvent être compris à l'intérieur d'un périmètre normé** pour les raisons précédemment évoquées.

Toutefois, conformément aux engagements pris lors du débat d'orientation budgétaire<sup>(1)</sup>, le Gouvernement a décidé, dans la présentation du budget pour 2008, **d'élargir la norme de dépenses au prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales**, qui représente 51,2 milliards d'euros, ainsi qu'à **celui destiné au budget de l'Union européenne**, soit 18,4 milliards d'euros, tous deux considérés comme « *des points de fuite* » de la norme. S'agissant du dernier prélèvement, cela n'allait pas de soi dans la mesure où il s'agit d'une charge qui, non seulement fait l'objet d'une simple évaluation, mais surtout échappe à la décision de l'État. Un constat similaire peut être dressé pour les comptes d'affectation spéciale dotés de crédits en loi de finances, pour lesquels la dépense à court terme est évidemment fortement corrélée à la recette affectée.

*b) En revanche, les dégrèvements pourraient trouver leur place dans une norme élargie*

Votre Rapporteur spécial se félicite du choix du Gouvernement mais de son point de vue, en toute logique, **l'élargissement de la norme aurait pu s'étendre aux remboursements et dégrèvements d'impôts, dès lors qu'ils ne sont pas la conséquence directe et automatique du processus de recouvrement de l'impôt proprement dit**. L'inclusion des dégrèvements d'impôts locaux, par exemple, aurait été de nature à promouvoir la responsabilisation réciproque de l'État et des collectivités territoriales.

À titre d'exemple, en prévision de dépenses, l'élargissement de l'assiette aux dégrèvements d'impôts locaux reviendrait à majorer d'environ 0,5 milliard d'euros la norme de dépense, induisant **un effort budgétaire supplémentaire** annuel comparable à réaliser, toutes choses égales par ailleurs. Cette démarche est conforme à la recommandation du Conseil d'orientation des finances

---

(1) « Rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire », juillet 2007, p. 37.

publiques <sup>(1)</sup> et à celle de la Cour des comptes <sup>(2)</sup> et ne peut qu'aller dans le sens d'une meilleure gouvernance de la dépense publique.

## B.– DES DÉPENSES COMPOSITES VENANT EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Les crédits composant la mission sont disparates, certains reflétant des éléments de l'activité de recouvrement de l'impôt, d'autres constituant la partie « visible » des dépenses dérogatoires venant en réduction des recettes fiscales.

### 1.– Une mission étroitement liée aux dépenses fiscales

La fiscalité française – on le sait – se caractérise par un subtil assemblage, aménagé par les lois fiscales successives, de régimes particuliers et d'exceptions à la règle de droit commun. Qualifiés de « **dépenses fiscales** », ils ont pour effet d'atténuer le produit final des impôts perçu par l'État. Plus précisément, il s'agit « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* » selon la définition adoptée par l'article 32 de la loi de finances pour 1980.

Ces dépenses participent de mesures de natures distinctes : d'une part **des allègements structurels propres à l'équilibre général de l'impôt**, d'autre par **des modalités particulières d'intervention de l'État dans la vie économique et sociale** inhérente à son action de soutien et de redistribution. Les remboursements et dégrèvements, à l'exception de ceux strictement liés au mécanisme du recouvrement de l'impôt, constituent la partie émergée de cet iceberg, s'agissant de décaissements effectifs.

*a) Les dépenses fiscales écorrent sensiblement les recettes fiscales brutes du budget de l'État*

Dans son rapport de 2003 sur la fiscalité dérogatoire <sup>(3)</sup>, le Conseil des prélèvements obligatoires avait déjà mis au jour la sensible progression des dépenses fiscales qui coûtent à l'État environ un cinquième de ses recettes brutes et représentent près de 3,7 % du PIB. Plus récemment, la Cour des comptes notait la progression remarquable du nombre de dépenses fiscales entre 2004 et 2006, une centaine de mesures nouvelles ayant vu le jour au cours de cette période <sup>(4)</sup>.

---

(1) 1<sup>er</sup> rapport du Conseil d'orientation des finances publiques, février 2007, p. 38

(2) « Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques », juin 2007, p. 65.

(3) Rapport 2003 du Conseil des impôts « La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales », XXI<sup>ème</sup> Rapport au président de la République, septembre 2003.

(4) « Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques », juin 2007, p. 89 et suivantes.



**ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES (2000-2006)**

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de dispositifs	357	358	364	369	381	423	487
Coût total estimé en milliards d'euros courants *	49,9	51,7	52,8	53,3	54,1	57,2	62,6
Coût total estimé en milliards d'euros constants **	48,8	49,7	49,8	49,3	49,0	50,9	54,8

\* Totalisation effectuée à partir du tome II du fascicule des voies et moyens annexé au PLF 2007

\*\* Base 100 = 1998

Source : Cour des comptes

En outre, la Cour des comptes <sup>(1)</sup> soulignait également que les recettes fiscales brutes du budget de l'État avaient très légèrement baissé (-0,3 %) en 2006 pour s'établir à **340,1 milliards d'euros** <sup>(2)</sup>, tandis que les remboursements et dégrèvements connaissaient une progression de 2,8 milliards d'euros, soit + 4,1 % après + 7,7 % en 2005, de sorte qu'à périmètre et législation constants, les recettes fiscales nettes ont atteint **267,9 milliards d'euros** (-1,4 %).

La quasi-stabilité des recettes fiscales **nettes**, dans un contexte économique marqué par une croissance un peu plus vigoureuse (+ 2,0 % en 2006 contre + 1,7 % en 2005) conduisant à une augmentation spontanée de 0,5 point des prélèvements obligatoires <sup>(3)</sup>, s'explique par les mesures d'**allègement d'impôts** pour 2,2 milliards d'euros décidés par le Gouvernement afin de libérer la croissance et l'emploi.

*b) Les recettes fiscales nettes subissent un effet de ciseau en raison de l'évolution des remboursements et dégrèvements*

L'examen de l'évolution récente des recettes fiscales nettes montre qu'elles progressent, toutes choses égales par ailleurs, une fois et demi moins vite que les recettes fiscales brutes, et lorsque celles-ci reculent, les recettes fiscales nettes refluent de façon plus marquée, du fait **du rythme soutenu de la progression des remboursements et dégrèvements**.

Le tableau ci-après rend compte de ce phénomène pour les années 2005 et 2006.

(1) « L'exécution des lois de finances pour l'année 2006 – Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire », mai 2007, p. 14 et suivantes.

(2) Montants définitifs arrêtés par l'article premier de la loi n°2007-1147 du 31 juillet 2007 portant règlement du budget de l'année 2006.

(3) « Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 2006 », annexe au projet de loi de finances pour 2008, Insee, 2007, p.50-51 et 158.

**RECETTES FISCALES**  
**EXÉCUTION POUR LES PRINCIPALES LIGNES DE RECETTES**

(en millions d'euros)

	2005	LFI 2006	LFR	2006	Écart 2005/2006 en %
Impôt sur le revenu	56,44	57,48	58,18	58,62	3,9
Autres impôts directs perçus par voie de rôle	7,62	7,24	6,08	6,30	-17,3
Impôt sur les sociétés brut	49,49	48,53	53,47	57,26	15,5
Contribution sociale sur les bénéficiaires	-	0,93	1,05	1,11	-
Autres impôts directs et taxes assimilées	17,61	9,16	10,01	10,43	-40,8
TIPP	18,93	19,32	19,26	18,87	-0,3
TVA brute	162,49	162,66	166,10	166,27	2,3
Enregistrement, timbre, autres taxes indirectes	28,38	20,95	21,00	21,28	-22,5
<b>Recettes fiscales brutes</b>	<b>341,04</b>	<b>326,27</b>	<b>335,15</b>	<b>340,13</b>	<b>-0,3</b>
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>-69,42</b>	<b>-68,54</b>	<b>-72,58</b>	<b>-72,24</b>	<b>4,1</b>
Dont restitutions	-8,71	-7,04	-9,30	-9,42	8,2
IS net	40,88	42,40	44,17	47,84	17,0
Dont remboursements de TVA	-35,90	-36,94	-39,00	-39,18	9,1
TVA nette	126,59	125,73	127,10	127,09	0,4
Dont autres remboursements. et dégrèvements	-24,82	-24,57	-24,28	-23,64	-4,7
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>271,62</b>	<b>257,73</b>	<b>262,57</b>	<b>267,89</b>	<b>-1,4</b>

Source : Cour des comptes

2.- Crédits d'impôts et dégrèvements : le point d'intersection entre dépenses fiscales et remboursements

Les dépenses fiscales ne sont retracées dans le projet annuel de performances consacré à la présente mission **que dans la mesure où elles font l'objet d'un décaissement effectif**, sans d'ailleurs faire l'objet d'une présentation individualisée. Les dépenses fiscales venant en atténuation de recettes font obligatoirement, en application de l'article 51-5° de la LOLF, l'objet d'une présentation et d'une évaluation dans le projet annuel de performances de chaque mission auxquelles elles se rattachent selon leur nature.

Seul le tome II du fascicule *Évaluation des voies et moyens* annexé au présent projet de loi de finances rassemble, conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi de finances pour 1980 que la LOLF a maintenues <sup>(1)</sup>, l'intégralité des dépenses fiscales et permet d'en cerner les contours. Cette annexe au projet de loi de finances pour 2008 recense au total **662 dispositifs différents** <sup>(2)</sup>. Il s'agit pour l'essentiel d'exonérations, de déductions forfaitaires, de réductions d'impôt, de provisions et d'amortissements exceptionnels et, pour ce qui concerne spécifiquement la présente mission, de dégrèvements et de crédits d'impôts.

(1) L'annexe indique cependant depuis 2006 pour chaque mesure le nombre estimé de bénéficiaires.

(2) L'augmentation sensible entre 2006 et 2007 du nombre de dispositifs répertoriés dans cette annexe a pour origine la prise en compte des dépenses fiscales liées à la fiscalité locale ayant un impact sur direct sur les ressources et les charges de l'État, ce dont se félicite votre Rapporteur spécial, s'agissant d'une recommandation ancienne.

*(en millions d'euros)*

N°	Bénéficiaires (1)	Programme (2)	Dépenses fiscales	Impôt (3)	Évaluation 2008
050204	E	E	Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie sur la TF pour HLM/SEM	TFB	NC
060201	E	L	Dégrèvement pertes de récoltes ou de bétail	TFNB	72
060201	E	L	Dégrèvement association foncière pastorale	TFNB	NC
060203	E	L	Dégrèvement d'office jeunes agriculteurs	TFNB	11
070201	E	L	Dégrèvement d'office gestionnaire de foyers pour personnes défavorisées	TH	14
080201	E	L	Dégrèvement véhicules routiers et bateaux	TP	258
080202	E	L	Dégrèvement transports sanitaires	TP	19
080203	E	L	Dégrèvement entreprises d'armement au commerce	TP	33
080204	E	L	Dégrèvement afférent aux immobilisations affectées à la recherche	TP	23
080205	E	L	Dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN)	TP	517
080206	E	L	Crédit d'impôt « antidélocalisation » pour les entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté	TP	200
200302	E	E	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	IR/IS	1 390
210303	E	E	Crédit d'impôt en faveur de la formation	IR/IS	*
210305	E	E	Crédit d'impôt pour investissement en Corse	IR/IS	40
210308	E	E	Crédit d'impôt famille	IR/IS	55
210311	E	E	Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	IR/IS	300
210312	E	E	Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale	IR/IS	10
210314	E	E	Crédit d'impôt pour investissement dans les technologies de l'information	IR/IS	2
021315	E	E	Crédit d'impôt pour la formation des chefs d'entreprise	IR/IS	10
210316	E	E	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique	IR/IS	10
210317	E	E	Crédit d'impôt pour favoriser l'activité des réservistes	IR/IS	NS
210318	E	E	Crédit d'impôt pour dépenses de conception de nouveaux produits exposés dans les métiers d'art	IR/IS	5
220301	E	E	Crédit d'impôt pour la formation des salariés à l'épargne salariale et à l'actionnariat salarié	IR/IS	5
230202	E	E	Crédit d'impôt pour adhésion à un groupement de prévention agréé	IR/IS	NS
230203	E	E	Crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs	IR/IS	10
230204	E	E	Crédit d'impôt en faveur des débitants de tabac	IR/IS	5
320109	E	E	Crédit d'impôt pour la société reprise par le personnel qui en assure la direction	IS	NS
320111	E	E	Crédit d'impôt pour l'investissement en faveur des sociétés créées dans certaines zones	IS	*
320121	E	E	Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	IS	50
320128	E	E	Crédit d'impôt pour la production phonographique	IS	10
320129	E	E	Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles	IS	40
320133	E	E	Crédit d'impôt en faveur des distributeurs audiovisuels	IS	1
320134	E	E	Crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés	IS	2
320135	E	E	Crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéos	IS	15
800402	E	E	Remboursement de la TICGN aux exploitants de transport public et bennes de ramassage de déchets	TIPP	2
800403	E	E	Remboursement d'une fraction de la TIPP utilisé par certains véhicules routiers	TIPP	280
800404	E	E	Remboursement d'une fraction de la TIPP utilisé par les exploitants de transport public routier de voyageurs	TIPP	30
800405	E	E	Remboursement partiel de la TIPP et de la TICGN aux agriculteurs	TIPP	*

050201	M	L	Dégrèvement d'office en faveur des personnes âgées de condition modeste	TH	57
070202	M	L	Dégrèvement d'office en faveur des bénéficiaires du RMI	TH	372
110203	M	E	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de 6 ans	IR	800
110222	M	E	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale	IR	2 400
110225	M	E	Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition d'un véhicule fonctionnant au GPL/GNV ou électrique	IR	20
110227	M	E	Prime pour l'emploi	IR	4 230
110232	M	E	Crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	IR	520
110234	M	E	Crédit d'impôt prime d'assurance contre les impayés de loyers	IR	5
110235	M	E	Crédit d'impôt en faveur des jeunes s'orientant vers un emploi qui connaît des difficultés de recrutement	IR	20
110236	M	E	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	IR	30
110237	M	E	crédit d'impôt en cas de déménagement pour reprise d'une activité salariée	IR	70
110238	M	E	Crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits par les jeunes en vue du financement des études	IR	1
110240	M	E	crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement	IR	5
110246	M	E	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	IR	1 260
110247	M	E	Crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt souscrit pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale	IR	220
210313	M	E	Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable sans intérêt à une entreprise	IR	500
<b>TOTAL</b>					<b>13 929</b>

\*sans incidence en 2008

(1) E = entreprises, M. = ménages

(2) E = remboursements et dégrèvements d'impôts d'État

Le tableau précédent <sup>(1)</sup> récapitule les dépenses fiscales susceptibles de donner lieu à restitution au contribuable et figurant à ce titre dans la mission *Remboursements et dégrèvements*. La dernière colonne fournit une évaluation de la dépense fiscale, qu'elle donne lieu ou non à restitution.

## II. – UNE « STRATÉGIE PEU EXPLICITE » SELON LA COUR DES COMPTES

La mission *Remboursements et dégrèvements* se distingue nettement des autres missions du budget de l'État par l'absence de crédits de personnel et la faiblesse des indicateurs de performance qui ne sont pas tournés vers l'efficacité de la dépense. En effet, cette mission n'entre pas dans le cadre de l'article 7 de la LOLF aux termes duquel chaque mission procède « *d'objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Les crédits ainsi regroupés pourraient à terme faire l'objet d'un redécoupage, si toutefois cette solution s'avère plus satisfaisante.

(1) Totalisation effectuée par votre Rapporteur spécial à partir de cette annexe.

## A.— UNE MISSION QUI NE SE PRÊTE PAS À UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE

La mission étant seulement définie comme une masse d'opérations comptables, son responsable a pris le parti, pour évaluer ses effets, de mesurer l'efficacité des comptables publics qui réalisent les opérations en cause. Ce choix est d'autant plus délicat que la mission ne comporte aucun crédit de personnel.

### 1.— Une mobilisation administrative importante pour une mission sans personnel

**Aucun crédit de personnel** (titre 2) ne figure dans les deux programmes. Cela peut sembler surprenant de prime abord, tant on imagine aisément l'importante mobilisation en personnel nécessaire pour effectuer l'ensemble des opérations que requiert l'accomplissement de la mission. La réception des demandes de restitutions – lorsqu'elles ne sont pas opérées d'office, le traitement des dossiers – dont la durée est proportionnelle à la complexité, les mouvements comptables et le contrôle constituent un processus méthodique. À titre d'exemple, **les demandes de remboursements de crédits de TVA représentent à elles seules plus d'un million d'opérations chaque année.**

#### *a) Des opérations difficilement singularisables pour en déterminer précisément le coût*

Il est toutefois **délicat d'individualiser**, au sein de chaque trésorerie comme dans les services centraux, **le nombre d'équivalents temps plein consacrés spécifiquement aux opérations d'encaissement.** Aucun moyen informatisé ne permet de réaliser, par des clefs de répartition idoines, une imputation en comptabilité analytique du coût complet du traitement d'un dossier. La mise en œuvre d'outils analytiques aurait un coût financier et bureaucratique élevé sans pour autant donner aux pouvoirs publics une information décisive et pertinente. Par ailleurs, selon la DGI, les approximations n'ont pas non plus grand sens puisqu'un grand nombre d'agents de la DGI exécutent des tâches polyvalentes qui concourent les unes aux autres simultanément ou successivement.

A ce sujet, le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2004 <sup>(1)</sup> avait pris acte d'une « *mission sans moyens* », constatant que « *la mission [était] très étroitement reliée au programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local [de la mission Gestion et contrôle des finances publiques <sup>(2)</sup>] qui concentre la totalité des moyens humains affectés à la gestion des remboursements et dégrèvements* ».

---

(1) « L'exécution des lois de finances pour l'année 2004 - Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire », juin 2005, p. 100 et 101.

(2) *Cette mission s'intitule* Gestion des finances publiques et des ressources humaines *dans le PLF 2008.*

*b) Une information incomplète qui illustre les limites de la mission*

Il n'en demeure pas moins que, même s'il faut en prendre acte, l'absence de crédits de personnel au sein de la mission est contestable, que ce soit pour l'information du Parlement ou par souci du respect de l'esprit de la LOLF. En tout état de cause, elle empêche d'apprécier correctement l'efficacité interne de la mission.

2.– Une pénurie d'indicateurs de performance pour une cible unique

Un excès d'indicateurs n'est pas toujours le gage d'une analyse pertinente de la performance. S'agissant d'instruments décisionnels, l'équilibre doit être trouvé entre la congruence et le désir légitime d'en savoir plus.

Pour autant, la mission *Remboursements et dégrèvements* ne tombe pas dans ce travers. Et pour cause : si l'on excepte les missions *Provisions, Pouvoirs publics* et *Engagements financiers de l'État*, elle est la moins pourvue en indicateurs de performance.

*a) Des indicateurs tournés exclusivement vers le service rendu aux usagers*

À chacun des deux programmes n'est associé qu'**un objectif unique et rigoureusement identique** consistant à « *permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible* », tout en garantissant le bien-fondé des décisions au regard de la législation applicable.

Ce choix minimaliste avait été relevé en 2005 tant par la Cour des comptes que par votre Commission<sup>(1)</sup> qui soulignaient l'une comme l'autre que « *compte tenu de l'absence de moyens et du caractère évaluatif des crédits en cause, les objectifs retenus ne sont orientés que vers la qualité du service rendu, par opposition à des objectifs d'efficacité* ». **La mesure de la performance est une problématique majeure de la présente mission.**

*b) Une mission partiellement couverte par ses indicateurs*

Malgré l'apparition d'un nouvel indicateur<sup>(2)</sup> relatif à l'ancienneté des demandes de remboursement de crédits de TVA à compter de 2008, le taux de couverture par les indicateurs de la mission n'a pas évolué depuis l'année dernière. Cela est manifeste pour les *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, puisque seule la taxe d'habitation fait l'objet d'une analyse de performance, soit **un quart à peine des crédits du programme**.

Cette couverture partielle, dont on peut à juste titre s'étonner, confirme l'incomplétude de cette mission et consacre les limites de sa raison d'être.

---

(1) Rapport d'information n°2161 sur la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, mars 2005, p. 223.

(2) Voir *infra* p. 24.

S'agissant de la faisabilité conceptuelle et technique d'autres indicateurs, la DGI met en avant l'absence de pertinence d'indicateurs portant sur les impôts « auto-liquidés » (impôts sur le revenu ou sur les sociétés) ou les crédits d'impôts (comme la PPE) qui font l'objet le cas échéant d'une unique restitution annuelle. Il semble que la mission devra se contenter des indicateurs existants et de ceux, en gestation, portant sur les admissions en non-valeur.

### 3.— Des résultats probants couronnent les efforts de la DGI

L'embarras que suscite la mesure de la performance pour cette mission ne doit pas occulter le travail remarquable réalisé par la DGI pour atteindre – et même en l'occurrence dépasser – les objectifs qui lui ont été assignés par les projets annuels de performance successifs.

#### a) Tous les indicateurs sont au vert

Conformément au plan de performance 2006-2008, deux indicateurs de performance concernent **les remboursements d'impôts d'État**.

Le premier indicateur est un taux agrégeant une information portant à la fois sur la TVA et sur l'impôt sur les sociétés, deux impôts pourtant de nature différente, l'un indirect, l'autre direct, ce qui en trouble quelque peu la lisibilité. En 2006, le résultat atteint de 89,5 % de demandes satisfaites dans les délais pour une cible de 80 % est la traduction des efforts et de la réactivité de la DGI pour **faire en sorte que les entreprises disposent rapidement de leurs fonds tout en luttant efficacement contre la fraude**.

On peut s'étonner du maintien à **80 %** de la cible pour 2007 et 2008 alors que depuis 2005, cette cible est surpassée. La DGI justifie ce *statu quo* par le souci de conserver un point d'équilibre stable synthétisant les axes contradictoires de la stratégie du programme, à savoir la rapidité du traitement et la lutte contre la fraude <sup>(1)</sup>.

Le second indicateur appelle des remarques similaires s'agissant du résultat obtenu par la DGI. En 2006, 95,4 % des réclamations contentieuses d'impôt sur le revenu (3,8 millions d'affaires en y incluant la taxe d'habitation, soit + 7,5 %) ont été traitées dans le mois pour une cible de 94 %. Pour 2008, la cible est prudemment ramenée à **93,7 %**, en deçà du réalisé des années précédentes. Est-ce timoré ? La DGI estime avoir atteint un pic de performance. En plaçant le curseur plus haut, le contrôle des droits pourrait pâtir d'une rapidité excessive de traitement : « *il existe un pourcentage incompressible de dossiers complexes qui ne peuvent et ne doivent être traités dans un délai bref* ».

---

(1) Cet objectif doit être mis en perspective avec les travaux effectués en amont de ce programme et dépendant du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public qui visent à faire diminuer la fraude et le volume de réclamations contentieuses par des actions préventives.

**Indicateur 1.1** : Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitution d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours.

	2005	PAP 2006	2006	PAP 2007	PAP 2008
Programme 200 - Indicateur 1.1	83,9 %	80 %	89,5 %	80 %	80 %

**Indicateur 1.2** : Taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans le délai d'un mois.

	2005	PAP 2006	2006	PAP 2007	PAP 2008
Programme 200 - Indicateur 1.2 *	95 %	94 %	95,4 %	93,1 %	93,7 %

\* hors contentieux de la redevance audiovisuelle, collectée sur les avis de la taxe d'habitation à partir de 2005

S'agissant des **remboursements d'impôts locaux**, l'indicateur ne traite que de la taxe d'habitation. La cible de 95 % de réclamations contentieuses traitées dans le mois a été dépassée en 2006 (96,3 %). Par prudence, la DGI a ramené à **94,3 %** l'objectif 2008 pour la raison précédemment évoquée.

**Indicateur 2.1** : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois.

	2005	PAP 2006	2006	PAP 2007	PAP 2008
Programme 201 - Indicateur 2.1	96,1 %	95 %	96,3 %	94,5 %	94,3 %

b) *Un nouvel indicateur complémentaire pour la TVA est opérationnel*

L'étude de faisabilité d'un **indicateur additionnel à la composante TVA** de l'indicateur 1.1 a été menée à son terme et conduit à la mise en place, dès l'exercice 2008, d'un indicateur supplémentaire au sein du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*.

L'objectif poursuivi avec la mise en place de cet indicateur est de compléter celui existant, afin d'assurer la couverture la plus complète de la sous-action n°1, qui représente environ 65 % des crédits du programme. Dans cette optique, un indicateur basé, ainsi qu'il avait été initialement envisagé, sur une photographie du stock de demandes de remboursements non traitées en fin d'année aurait présenté deux limites fortes. D'une part, la plus grande partie de ces demandes sont celles déposées dans le courant du mois de décembre. Elles font massivement l'objet d'un remboursement dans un délai inférieur à 30 jours. Un tel indicateur ne serait donc pas strictement complémentaire de l'existant. D'autre part, un tel indicateur, centré sur la fin de l'année, n'offrirait pas une vision synthétique de l'ensemble de l'activité des services au cours de l'exercice.

L'indicateur nouveau concerne donc **les demandes faisant l'objet d'un remboursement, total ou partiel, dans un délai supérieur à 30 jours sur l'ensemble de l'exercice**. La mesure est le délai moyen de remboursement de



ces demandes. Actuellement, il est de 59,2 jours. **La cible 2008 est de 60 jours**, ce qui peut paraître peu ambitieux.

*c) Les indicateurs portant sur les admissions en non-valeur seront les derniers à être activés*

Les modalités de mise en place d'**un ou plusieurs indicateurs associés portant sur les admissions en non-valeur** sont en cours d'expertise (qualité des indicateurs, pertinence, périodicité et conditions de restitution). Ces indicateurs devraient permettre de suivre le montant des admissions par année d'émission, le taux d'admission sur prises en charges, les nombres et montants d'admissions par gestion (exercices courant, précédent et antérieur).

Ces indicateurs seront disponibles pour la fin de gestion 2007.

### C.– POUR UNE REFORME DE LA MISSION

L'ensemble des points précédemment abordés montre que **le pilotage et la gestion budgétaire** de la mission *Remboursements et remboursements* sont à bien des égards médiocres. Cet état de fait a suscité une insatisfaction légitime du Parlement qui souhaite voir évoluer les contours de cette mission.

*a) L'enquête récente de la Cour des comptes sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements*

À l'initiative de Mme Marie-France Beauvils, Rapporteur spécial de cette mission au nom de la commission des Finances du Sénat, la Cour des comptes s'est vue confier le 6 octobre 2006, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF<sup>(1)</sup>, une mission d'enquête sur « *la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements* ».

Le rapport de la Cour des comptes, lui-même rendu le 25 juin 2007, a fait l'objet d'un rapport d'information<sup>(2)</sup> du Sénat enregistré le 3 octobre dernier et non publié.

Ce rapport comporte certaines critiques précises qui corroborent pour l'essentiel les observations formulées par votre Commission et votre Rapporteur spécial depuis la mise en place de cette mission. Il souligne « *le pilotage très allégé* » de la mission articulée autour d'une « *stratégie et des objectifs limités* ».

---

(1) « *La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : [...] 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ; [...]* »

(2) « *Rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion et à l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts* », n°8, Mme Marie-France Beauvils, Sénat, octobre 2007.

*b) Vers une refonte complète de la mission ?*

Les conclusions de la Cour des comptes ne tranchent pas entre une restructuration complète de la mission et des aménagements marginaux. Elles ont reçu un accueil attentif mais contrasté de la part de l'administration fiscale qui en a réfuté certaines portant sur la qualité de la gestion. Toutefois, la DGI estime qu'une restructuration de la mission ou une nouvelle nomenclature ne sont pas dirimantes.

C'est dans ces conditions que le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a mandaté la DGI fin septembre 2007, afin que **l'architecture de la mission Remboursements et dégrèvements** fasse l'objet d'une étude de fond portant sur ses perspectives d'évolution.

Cette évolution de la mission pourrait consister :

– d'une part par un rapprochement du programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* avec la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ;

– d'autre part par le développement de la démarche d'évaluation des dépenses fiscales et le rattachement des crédits du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* aux recettes correspondantes en moindres recettes. Ces crédits ne seraient ainsi plus présentés en dépenses budgétaires mais comme des éléments constitutifs de recettes venant en atténuation de celles-ci et intégrés dans la présentation dans l'état A du projet de loi de finances et dans le tome I du fascicule des *Voies et moyens*.

Selon la DGI, ce sont des pistes qui vont être explorées, car le chantier est techniquement et conceptuellement **complexe**<sup>(1)</sup>, ce qui nécessite de s'entourer de précautions. Il ne s'agit en effet en aucun cas d'aboutir à une solution précaire qui présenterait *in fine* plus d'inconvénients que ceux qui prévalent actuellement.

Votre Rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette démarche raisonnable qui va dans le sens d'**une plus grande transparence et d'une gestion plus efficace des deniers publics**.

\*

\* \*

---

(1) Le principe de non-contraction des dépenses et des recettes pourrait se trouver affaibli. En outre, l'article 10 de la LOLF devrait faire l'objet d'une réécriture.

## **CHAPITRE II : REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS ET ADMISSIONS EN NON-VALEUR : DES DÉCAISSEMENTS AUTOMATIQUES**

Sur la masse des crédits consacrés à la présente mission, **plus des deux tiers** constituent des reversements d'impôts, dépenses inéluctables pour l'État qui s'expliquent principalement par les modalités d'application des règles de recouvrement de l'impôt. Ainsi, ce recouvrement ne s'effectue pas seulement dans un sens unique, du contribuable vers le Trésor public, mais implique aussi des décaissements en faveur des personnes physiques ou morales assujetties à l'impôt.

Dès lors, on comprend que ces dépenses ne puissent qu'être évaluatives et caractérisées en exécution par une volatilité notable. Ces écarts significatifs sont le plus souvent liés à la conjoncture économique qui affecte, avec un décalage de plusieurs trimestres, l'imposition réelle des ménages et des entreprises. Ce décalage au plan des recettes fiscales s'observe au niveau des restitutions dans des proportions comparables voire supérieures, par le biais du rôle de « stabilisateur automatique » du budget de l'État à l'intérieur du cycle conjoncturel.

A cette explication s'en ajoute également une autre : l'arbitrage fiscal qu'effectuent les agents économiques entre les différentes options de recouvrement de l'impôt offertes par le législateur. C'est entre autres le cas en matière de TVA.

### **I. – CINQUANTE MILLIARDS D'EUROS DE REVERSEMENTS SPONTANÉS**

Les deux principaux impôts directs et indirects d'État, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée donnent lieu à des décaissements massifs pour le Trésor public, principalement en raison du mode de recouvrement qui implique fortement le redevable, celui-ci liquidant lui-même provisoirement l'impôt, le module éventuellement et verse des acomptes qui feront l'objet en fin d'exercice d'une régularisation.

#### **A. – LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE**

**Les remboursements liés à la taxe sur la valeur ajoutée** représentent en volume plus de la moitié des crédits de la mission, une masse considérable dont il est délicat d'apprécier la dynamique. Ils sont classés en dépenses d'intervention et constituent des transferts aux entreprises <sup>(1)</sup>.

---

(1) A l'exception des versements effectués à l'État monégasque en application de la convention fiscale du 18 mai 1963 avec Monaco. Ceux-ci sont prévus pour 135 millions d'euros en 2008 (130 millions d'euros en 2006).

En 2006, pas moins de 39,2 milliards d'euros ont été remboursés aux entreprises à ce titre. Les crédits prévus pour l'année 2007 s'élèvent à 41,3 milliards d'euros et leur consommation a été révisée à 42,0 milliards d'euros. Le projet annuel de performances fait état d'une prévision de dépenses de **44,4 milliards d'euros pour 2008**.

1.– Des remboursements indexés sur la croissance économique et les exportations

La taxe déductible qui n'a pu faire l'objet d'une imputation est susceptible de faire l'objet d'un remboursement, conformément au paragraphe IV de l'article 271 du code général des impôts. Ce cas de figure apparaît notamment lorsqu'une entreprise est **en phase de démarrage d'activité ou justifie d'investissements** importants au regard de son chiffre d'affaires.

Pour plus du tiers des remboursements, il s'agit également d'**entreprises exportatrices** qui, en vertu des dispositions des sixième et huitième directives européennes (77/388/CEE et 79/1072/CEE) relatives au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et aux modalités de remboursement, bénéficient du remboursement de la TVA ayant grevé l'acquisition de biens et services dans un État membre de l'Union européenne où ils ne disposent pas d'établissement ni n'effectuent d'opérations imposables.

*a) La croissance inéluctable des remboursements de crédits de TVA est inhérente au mode de recouvrement de cet impôt*

En principe, les entreprises peuvent choisir entre **compenser le crédit de TVA par imputation sur les acomptes de TVA nette à payer** le mois ou le trimestre suivant selon le régime auquel elles sont assujetties, ou sous certaines conditions, **en demander le remboursement** auprès de leur Service des impôts des entreprises (SIE).

Ce remboursement est normalement annuel, mais peut être **trimestriel** dans le cadre de la modulation lorsque la TVA porte sur des immobilisations. En tout état de cause, le droit à remboursement ne peut s'exercer qu'à l'issue du trimestre suivant, sauf pour les entreprises nouvelles<sup>(1)</sup>. En revanche, les entreprises relevant du régime réel normal et réalisant des exportations ou des livraisons intracommunautaires bénéficient de remboursements de TVA **mensuels** dès lors qu'elles souscrivent des déclarations mensuelles. Il s'agit d'une procédure plus avantageuse que celle de droit commun dans la mesure où une entreprise n'a pas à attendre plusieurs mois avant de présenter sa demande<sup>(2)</sup>.

---

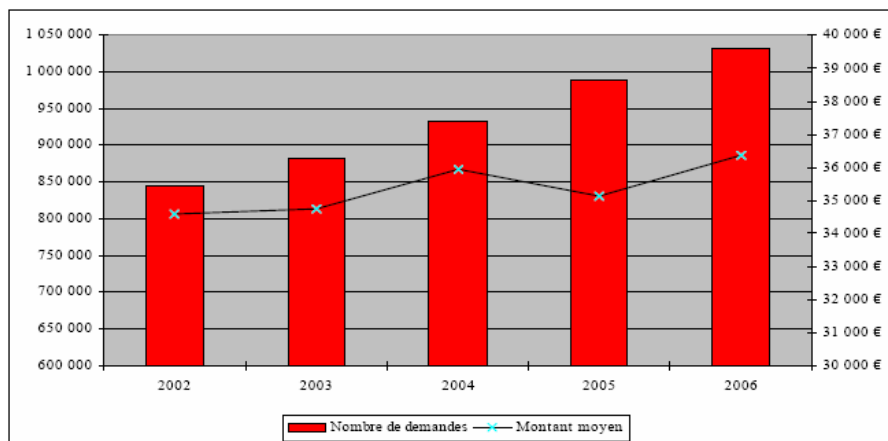
(1) Rapport 2001 du Conseil des impôts « La taxe sur la valeur ajoutée », *XIX<sup>ème</sup> Rapport au président de la République*, juin 2001, p. 209 et suivantes.

(2) Au sens de l'article 44 sexies du code général des impôts.

En 2004, l'évolution des montants remboursés a été majorée en raison de la réaffectation au budget général de l'État de la fraction de TVA anciennement attribuée au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA). Depuis, la dynamique de ces dépenses est purement et simplement subordonnée à celle de la conjoncture économique et des exportations.

*b) Une nette préférence des entreprises pour le remboursement*

D'une manière générale, les entreprises manifestent **une nette préférence en faveur du remboursement** du crédit de TVA plutôt que son imputation, pour d'évidentes raisons de trésorerie.



La DGI a réalisé des efforts importants depuis 2000 pour raccourcir le délai de traitement des demandes, en cohérence avec les objectifs du programme, ce qui a incité les entreprises à recourir de plus en plus au remboursement.

Le nombre de demandes traitées annuellement atteint 1,04 million en 2006 pour un montant moyen par remboursement proche de 40 000 euros.

2.– Les autres remboursements de TVA prononcés par la DGI et la DGDDI

Les remboursements de crédits de TVA précédemment décrits représentent la quasi-totalité de l'action (99 %) et sont budgétairement neutres, sans impact sur le solde, puisque le volume de TVA nette collectée est inchangé sur l'exercice budgétaire.

*a) Les dégrèvements de TVA*

Toutefois, la liquidation de la TVA peut donner lieu à certains dégrèvements, partiels ou totaux, soit dans le cadre de la procédure dite de « décision d'office » suite à une réclamation du contribuable ou au terme d'une

procédure contentieuse, soit marginalement sur certains produits importés hors Union européenne.

Ces remboursements sont respectivement estimés à **305 millions d'euros** et **22 millions d'euros** en 2008, pour une dépense effective de 623,8 millions d'euros et 36,9 millions d'euros en 2006.

*b) Les remboursements forfaitaires de TVA aux exploitants agricoles*

Les exploitants agricoles sont normalement assujettis à la TVA selon le **régime simplifié agricole (RSA)** que ce soit sur option sous certaines conditions ou par obligation. Dans le cas où ils ne sont pas placés sous le régime du RSA, faute d'atteindre certains seuils, notamment de chiffres d'affaires (petites exploitations), ils perçoivent un remboursement forfaitaire sur la TVA acquittée pour leurs achats d'exploitation.

Au 30 juin 2007, sur 646 818 exploitants agricoles, 249 633 relevaient du remboursement forfaitaire<sup>(1)</sup>. Curieusement, les crédits destinés à ces remboursements sont retracés, non dans l'action n°4 *TVA*, mais dans l'action n°5 *Autres produits*. En 2006, les remboursements forfaitaires de TVA agricole ont coûté 36,0 millions d'euros. Pour 2008, ils sont évalués à **37 millions d'euros**.

## B. – L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Près du tiers des entreprises françaises relèvent de l'impôt sur les sociétés et sont tenues, conformément à l'article 1668 du code général des impôts, de déterminer elles-mêmes le montant des acomptes à verser au titre de l'exercice en cours en fonction du résultat imposable du dernier exercice puis d'en acquitter spontanément le solde lorsqu'il est positif.

Le système des acomptes trimestriels et la faculté offerte aux entreprises d'imputer certaines créances fiscales comme le *carry back*<sup>(2)</sup> sur le solde de l'impôt définitif calculé à la clôture de la liquidation induit nécessairement **des régularisations plus ou moins importantes** selon la taille de l'entreprise.

À compter de 2008, le périmètre de cette action est légèrement modifié : les remboursements et dégrèvements de **contribution sociale sur les bénéfices (CSB)** précédemment retracés au sein de la sous-action n°4 de l'action n°5 seront désormais enregistrés dans une sous-action n°5 nouvellement créée à cet effet.

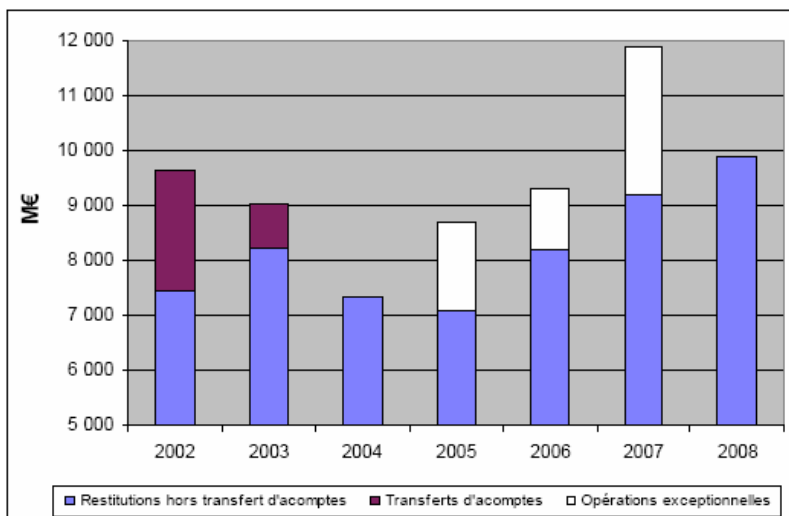
---

(1) Source : DGI.

(2) Report en arrière des déficits : régime optionnel d'imputation du déficit fiscal sur les bénéfices des trois exercices précédents, ce qui a pour effet de faire naître une créance sur le Trésor public correspondant à l'excédent d'impôt déjà acquitté (article 220 quinquièmes du code général des impôts).

1.– Un impôt au produit particulièrement volatil qui génère des remboursements erratiques

Les restitutions prévues **au titre de l'année 2008** sont attendues à **9,9 milliards d'euros**, pour une prévision en loi de finances initiale pour 2007 de 9,3 milliards d'euros révisée à 11,9 milliards d'euros, compte tenu de 2,7 milliards d'euros de remboursements exceptionnels <sup>(1)</sup>.



En exécution sur 2006, elles ont atteint 9,42 milliards d'euros alors que 7,04 milliards d'euros de crédits évaluatifs avaient été ouverts en loi de finances initiale.

*a) Une prévision inévitablement hasardeuse*

D'une manière générale, on constate des écarts importants entre la prévision initiale et la réalisation. Cela s'est particulièrement vérifié en 2006.

**L'évolution du montant des restitutions d'impôt sur les sociétés est en effet étroitement reliée à celle de la conjoncture macro-économique, par nature difficile à anticiper**, et revêt une dimension duale :

– une élasticité au PIB comprise en valeur absolue entre 1,2 (phases de ralentissement) et 2 (phases d'expansion), principalement pour des effets d'assiette <sup>(2)</sup> ;

– un décalage de plusieurs trimestres (régularisation du dernier acompte post-clôture). Certaines entreprises versent en effet un solde important en avril

(1) Voir *infra* p. 32.

(2) « Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 2006 », *annexe au projet de loi de finances pour 2008*, Insee, 2007, p.156.

(forte hausse du bénéfice imposable), tandis que d'autres perçoivent un remboursement (diminution du bénéfice imposable ou pertes).

La progression du bénéfice imposable des entreprises françaises en 2006 a été plus soutenue que l'année précédente (+ 3,9 %), générant une hausse spontanée des recouvrements de l'impôt sur les sociétés brut hors transferts de 5,9 milliards, de sorte que son montant brut s'élève à 57,26 milliards d'euros (+ 15,5 %). La DGI table sur un ralentissement de cette progression en 2008 et donc sur des restitutions en croissance.

*b) Le poids des remboursements exceptionnels d'impôt sur les sociétés*

Par ailleurs, le montant total des restitutions peut être affecté par **des opérations ponctuelles de très fort montant**. Ces remboursements sont justifiés par les règles spéciales de calcul des acomptes de très grandes sociétés au moment où celles-ci optent pour un autre régime fiscal, par une ou plusieurs décisions de justice dénouant un important contentieux fiscal, ou encore par la mobilisation d'un report en arrière de déficit au profit d'une société de grande taille.

Ainsi en 2006, quatre opérations exceptionnelles ont généré une dépense d'un montant total de 1,1 milliard d'euros, dont 0,3 milliard d'euros au titre d'un report en arrière de déficit. Comme il a été dit précédemment, 2,7 milliards d'euros vont être remboursés en 2007 pour cinq opérations. Pour 2008, la DGI a d'ores et déjà identifié **des restitutions exceptionnelles pour environ 1,5 milliard d'euros**.

2.– Restitutions de crédits d'impôts ou de contributions sont mélangés

L'action *Impôt sur les sociétés* souffre d'un découpage insuffisant en sous-actions. Seules les contributions additionnelles sont distinguées des autres restitutions.

*a) Crédits d'impôt et remboursements d'acomptes ne sont pas différenciés*

En l'état contemporain de ses systèmes d'information, la DGI n'est pas en mesure de décomposer les restitutions d'impôt de la présente action entre celles relevant de l'impôt sur les sociétés, de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) ou des différents crédits d'impôt en faveur des sociétés<sup>(1)</sup>. En effet, une société peut décider d'imputer un crédit sur l'acompte suivant. Dans les conditions techniques actuelles, il n'est pas possible de distinguer en trésorerie ce qui, dans un versement du Trésor public, provient d'une créance fiscale ou d'un remboursement d'excédent d'acompte.

---

(1) Voir p. 60 et suivantes



Cette situation ne contribue pas à favoriser l'analyse des remboursements en cause.

*b) Les contributions additionnelles à l'impôt sur les sociétés*

La présente action comprend également au sein d'une même sous-action n°3 les restitutions provenant de :

– **la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés** (ramenée à 3 % de l'IS à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002), juridiquement distincte de l'IS et non imputable sur celui-ci, qui a été **supprimée** pour les exercices clos à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, de sorte que les restitutions sont désormais résiduelles ;

– **la contribution sociale sur les bénéfiques**, créée par l'article 6 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 et égale à 3,3 % de l'IS après abattement, qui concerne les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 7,63 millions d'euros. Comme il a été dit plus haut, la contribution sociale sur les bénéfiques entre dans le périmètre de cette action à compter de 2008. Le montant estimé pour cette même année est de **155 millions d'euros**. En 2006, les dépenses figuraient dans l'action n°5 pour 145,1 millions d'euros ;

– **la contribution annuelle sur les revenus locatifs** au taux de 2,5 % dont sont redevables les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés percevant un montant minimal de loyers sur des immeubles de plus de quinze ans. Cette contribution, supprimée par l'article 76 de la loi de finances pour 2006 pour les personnes physiques et les sociétés fiscalement transparentes mais maintenue dans les autres cas, est payable selon le régime de l'acompte unique, ce qui explique le faible montant des régularisations. 9,6 millions d'euros ont été remboursés aux sociétés concernées en 2006 et **32 millions d'euros** seraient à restituer en 2008.

## **II. – UNE LIGNE DE DÉMARCATIION PARFOIS FLOTTANTE ENTRE DÉCAISSEMENTS AUTOMATIQUES ET POLITIQUES DE SOUTIEN**

Il est parfois délicat de tracer une frontière incontestable qui séparerait les crédits de cette mission relevant de purs mécanismes fiscaux de ceux touchant les politiques publiques de soutien au développement économique et les mesures d'équité sociale.

### **A. – L'IMPÔT SUR LE REVENU**

L'action n°3 *Impôt sur le revenu* couvre les remboursements d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des entreprises qui y sont assujetties, opérés au titre des régularisations d'acomptes, ou faisant suite à des réclamations gracieuses et des décisions contentieuses. S'y ajoutent également les versements

représentatifs de crédits d'impôts <sup>(1)</sup> et ceux réalisés en application de certaines conventions fiscales.

L'évaluation pour 2008 s'élève à **3 607 millions d'euros** à comparer à 2 200 millions d'euros (+ 64 %) en loi de finances initiale pour 2007, montant révisé à 2 730 millions d'euros. Cette forte revalorisation a pour origine la prise en compte de la réforme du barème intervenue en loi de finances pour 2006, la montée en charge du crédit d'impôt en faveur du développement durable, de la majoration du taux de celui relatif aux intérêts d'emprunt sur la résidence principale et de l'extension du dispositif de plafonnement des impôts directs.

#### 1.– Des remboursements stables en dépit de la réforme du barème

Le montant des restitutions au titre de l'impôt sur le revenu est resté stationnaire en 2006. Outre les mesures nouvelles concernant les crédits d'impôts, la réforme du barème de l'impôt contribue à la vive progression du volume des restitutions attendue en 2008.

##### *a) Une consommation de crédits sur 2006 en ligne, des prévisions pour 2008 en forte progression*

Les crédits de paiement consommés pour cette action en 2006 s'élèvent à 2 178 millions d'euros, très proches du montant inscrit en loi de finances initiale (2 147 millions d'euros).

La très faible consommation de la sous-action n°2 (1 million d'euros) provient de la suppression de la contribution sur les revenus locatifs pour les personnes physiques à compter des revenus de 2006. Les montants consommés sont donc résiduels. S'agissant du chiffre des crédits consommés au titre des conventions fiscales bilatérales avec la Suisse et le Maroc (sous-action n°3), les dépenses ont atteint 141 millions d'euros en 2006.

##### *b) La réforme du barème de l'impôt*

La réforme du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques intervenue à partir de l'imposition des revenus de 2006 qui réintègre dans le barème l'abattement de 20 %, ainsi que la réduction des acomptes en 2007, devrait se traduire en 2007 et surtout en 2008 par **une augmentation relative des crédits d'impôts restitués et des régularisations de fin d'année** (dernier tiers et mois de novembre-décembre pour les ménages mensualisés) et, conséquemment, par une progression des dépenses retracées au sein de cette action.

---

(1) A l'exception de la prime pour l'emploi qui fait l'objet de l'action n°1.

2.— Un contribuable ne pourra pas se voir réclamer plus de la moitié de ses revenus

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la France est dotée d'un « **bouclier fiscal** » qui offre à chaque contribuable une protection contre un cumul d'impositions qui peut devenir confiscatoire. Institué par l'article 74 de la loi de finances pour 2006, son principe a été validé par le Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>.

*a) Le « bouclier fiscal » fait désormais l'objet d'une sous-action spécifique*

Le plafonnement des impôts directs dus par les ménages en fonction du revenu revêt **un caractère contentieux**. Il prend la forme d'**un droit à restitution**, acquis au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle du paiement des impositions plafonnées.

La dépense qui en résulte pour l'État est retracée, non pas dans l'action n° 2 relative à l'impôt sur le revenu, mais dans l'action n° 5 *Autres produits directs et indirects* (sous-action n° 26 *Autres impôts directs dont majorations et pénalités sur l'impôt*). Il est donc **fait masse des crédits** destinés au « bouclier fiscal » et ceux prévus pour payer les majorations et pénalités dues par l'État au titre des impositions de toute nature. Cette situation préjudiciable pour le suivi de ces dépenses avait été signalée par votre Rapporteur spécial l'année dernière. La DGI a prévu, à compter de 2008, de restituer l'emploi des crédits du « bouclier fiscal » au sein d'**une nouvelle sous-action n° 23 dédiée** intitulée *Plafonnement des impositions directes*.

*b) Le dispositif devrait coûter moins cher que prévu en 2007*

Le projet annuel de performances pour 2007 prévoyait des dépenses pour **400 millions d'euros** au profit d'environ 125 000 bénéficiaires (chiffres affinés à 93 371 début 2007).

Cependant, le nombre de demandes effectivement déposées au 31 juillet 2007 étant bien moindre qu'attendu (**3 251 demandes déposées, 2 706 demandes satisfaites**) <sup>(2)</sup> pour un montant total de restitutions de **111,9 millions d'euros**), la DGI a revu son estimation du coût du dispositif à la baisse, retenant une valeur centrale de **185 millions d'euros** pour 2007.

Peu de ménages susceptibles de bénéficier du dispositif ont, à ce jour, exercé leur droit. La DGI avance une double explication pour expliquer ce phénomène. S'agissant des ménages modestes, les nouvelles mesures fiscales mettent du temps avant d'être connues et nécessitent une communication

---

(1) « Considérant dès lors que, dans son principe, l'article contesté, loin de méconnaître l'égalité devant l'impôt, tend à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques », *considérant n°66 de la décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005*.

(2) *Selon la DGI, les demandes rejetées correspondent à des réclamations mal fondées (par exemple, prise en compte par le contribuable des impôts locaux relatifs aux résidences secondaires) .*

adaptée. S'agissant des ménages aisés, une certaine presse a tout fait pour dissuader les contribuables d'exercer leur droit à restitution sous des prétextes fallacieux, ce que la DGI regrette d'autant plus que, exemplaire, elle déploie tous ses efforts pour faire en sorte que le plus grand nombre possible d'usagers puisse bénéficier de leurs droits.

*c) Une réforme opportune qui intègre les prélèvements sociaux*

L'article 11 de la loi du 21 août 2007 modifie l'article 1<sup>er</sup> du code général des impôts en abaissant le seuil de plafonnement des impôts directs en fonction du revenu de 60 % à 50 %. En outre, ce plafond intègre désormais les prélèvements sociaux et la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et ceux d'activité et de remplacement.

**VENTILATION DES BÉNÉFICIAIRES DU « BOUCLIER FISCAL »  
PAR DÉCILE DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE  
(prévisions 2008 à partir des revenus 2005 imposés en 2006 et actualisés)**

*(en euros)*

Décile de revenu fiscal de référence	Nombre de foyers bénéficiaires	Restitution moyenne
Inférieur à 3 191	197 954	713
De 3 192 à 7 068	6 819	2 762
De 7 069 à 9 957	2 087	4 662
De 9 958 à 12 586	1 351	5 477
De 12 587 à 15 028	1 089	8 255
De 15 029 à 18 147	1 259	7 370
De 18 148 à 22 960	1 550	7 329
De 22 961 à 29 459	1 681	8 667
De 29 460 à 41 297	2 559	9 566
Supérieur à 41 297	18 048	31 249
<b>Total</b>	<b>234 397</b>	<b>3 455</b>

Source : Direction générale des impôts.

La prise en compte de cet aménagement porterait le coût du « bouclier fiscal » à **810 millions d'euros** pour l'année 2008. Selon l'estimation de la DGI, 234 397 contribuables seraient susceptibles de bénéficier du plafonnement réformé (dont 201 864 non assujettis à l'ISF).

**3.– Les crédits d'impôts : de pures dépenses d'intervention**

Les crédits d'impôts pour les ménages servent à encourager certains comportements économiques, sociaux ou écologiques. Les deux principales mesures nouvelles concernent la majoration temporaire du taux du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des prêts souscrits pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale et la montée en puissance du crédit d'impôt en faveur du développement durable.

*a) Un crédit d'impôt pour l'accession à la propriété*

Pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 16 août 2007, le Gouvernement a proposé au Parlement de renforcer le **dispositif de**

**crédit d'impôt en faveur des ménages accédant à la propriété** adopté dans le cadre de l'article 5 de la loi du 21 août 2007. L'article 7 du projet de loi de finances pour 2008 porte de 20 % à 40 % le taux pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement du prêt souscrit pour la construction ou l'acquisition de la résidence principale.

La dépense fiscale associée à ce crédit d'impôt ainsi majoré est estimée à 220 millions d'euros en 2008, dont **140 millions d'euros** restitués.

*b) Une incitation forte en faveur du développement durable*

Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (article 200 *quater*) monte en charge<sup>(1)</sup>. Il cible les équipements les plus performants au plan énergétique (équipements de chauffage, isolation, pompes à chaleur, réseau d'énergies renouvelables, etc.) et s'inscrit dans la stratégie mise en place pour réduire d'un facteur 4 nos émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. La dépense est estimée à 971 millions d'euros en 2006 et à 2 400 millions d'euros en 2008 (990 000 ménages bénéficiaires) en raison des achats massifs de pompes à chaleur réalisés actuellement par les ménages. Pour 2008, les mesures d'aménagement des droits antérieurement correspondent à **160 millions d'euros** de restitutions.

Les autres principaux crédits d'impôts en faveur des ménages imputés sur cette action n°2 *Impôt sur le revenu* sont :

– le crédit d'impôt<sup>(2)</sup> pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans (article 200 *quater* B du code général des impôts) qui devrait coûter **800 millions d'euros** en 2008 en dépense fiscale contre 360 millions d'euros en 2006. La mise à niveau (+ 120 %) est rendue nécessaire par le relèvement de 25 % à 50 % du taux du crédit voté en loi de finances initiale pour 2006. Pas moins de 1,37 million de foyers est concerné par le dispositif ;

– le crédit d'impôt de 50 % sur les revenus distribués par les sociétés françaises et européennes (article 200 *septies* du code général des impôts), plafonné à 115 euros (célibataires) ou 230 euros (mariés/pacsés), qui a remplacé l'avoir fiscal et complète la réfaction de 40 % sur ces mêmes revenus. Le coût est estimé à **520 millions d'euros** en 2008, à comparer à une dépense de 440 millions d'euros en 2006, pour environ 5,4 millions de foyers bénéficiaires.

---

(1) L'article 49 de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau a étendu le dispositif aux équipements de récupération des eaux pluviales. L'article 83 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 avait auparavant étendu le dispositif aux équipements de cogénération ou de raccordement à un réseau de chaleur alimenté par des énergies renouvelables.

(2) Avant 2006, il s'agissait d'une réduction d'impôt.

## B.– UNE AGRÉGATION DE DÉPENSES LIÉES AUX IMPÔTS DIRECTS OU INDIRECTS ET AUX ADMISSIONS EN NON-VALEUR

Les crédits de l'action n°5 ici retracée sont majoritairement classés en dépenses d'intervention, à l'exception des dépenses pour ordre. Constituant un « empilement » sans logique particulière de divers remboursements, cette action enregistre en 2008 une évolution mesurée de son périmètre, certaines dépenses étant désormais comptabilisées dans d'autres actions.

### 1.– Les reversements sur taxes et impôts directs

Les dégrèvements prononcés sur les impôts directs sont estimés à **1 323 millions d'euros** pour 2008. En font notamment partie les restitutions liées à :

– la **taxe sur les locaux vacants** instituée au profit de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), évaluées à **20 millions d'euros** ;

– le plafonnement lié aux impositions indirectes (« **bouclier fiscal** »<sup>(1)</sup>), dont le coût est estimé à **810 millions d'euros** ;

– la **redevance audiovisuelle**, en raison de son prélèvement concomitant à celui de la taxe d'habitation, pour laquelle **493 millions de crédits** ont été prévus ;

– plus marginalement, les reversements opérés sur le produit des amendes relevant de l'application de la loi sur les violences routières, à hauteur de **5 millions d'euros**.

La **retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers**, devenue depuis la suppression de l'avoir fiscal, un crédit d'impôt plafonné sur le revenu, fait maintenant l'objet d'une comptabilisation dans la sous-action *Impôt sur le revenu et contribution sociale* de l'action *Impôt sur le revenu*. Elle ne représentait plus qu'une prévision de consommation de crédits de 50 millions d'euros en 2007 à comparer à une dépense constatée de 437,7 millions d'euros en 2006 (et 2 123 millions d'euros en 2005).

S'agissant des reversements liés à la **contribution sociale sur les bénéfiques**, ils sont désormais regroupés au sein de l'action *Impôt sur les sociétés* dans une sous-action n°5 spécialement créée, dotée de **155 millions d'euros** en 2008. Les crédits consommés à ce titre ont représenté 145,1 millions d'euros en 2006.

---

(1) Voir supra p. 35.

## 2.– Les versements sur impôts indirects

Les remboursements concernant les impôts indirects sont pour l'essentiel celles ordonnées par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Il s'agit principalement des remboursements de **taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** en faveur de certaines professions fortement consommatrices de carburant ou de fioul domestique (exploitants agricoles et entreprises de transport) visées à l'article 265 *septies* du code des douanes.

En 2006, les remboursements de TIPP se sont élevés à 446 millions d'euros (+ 8,3 %). Pour 2008, à partir de l'hypothèse de 73 dollars le baril de pétrole retenue pour le projet de loi de finances, les remboursements de TIPP devraient représenter **460,6 millions d'euros**. Ce montant est comparable à la prévision révisée pour 2007 malgré la flambée des prix pétroliers. Il faut noter à ce sujet que la hausse du prix du baril de pétrole augmente le rendement de la TVA, mais a **un effet négatif sur celui de la TIPP**, en raison du recul ou de la stagnation de la consommation de carburant qu'elle provoque. Les recettes de TIPP affectées à l'État sont ainsi attendues en baisse de 3,7 % en 2008 à 16,89 milliards d'euros.

Le tableau suivant détaille la ventilation des remboursements de TIPP aux différentes professions concernées.

### MONTANT DES RESTITUTIONS OPÉRÉES AU TITRE DE LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS (2005-2008)

(en euros)

	2005	2006	30 juin 2007	2008 (prévision)
Taxis	76 388 239	82 368 755	62 941 609	85 000 000
Commerçants	3 726 957	4 198 012	3 774 062	4 000 000
Exploitants de réseaux de transports publics routiers en commun de voyageurs et de bennes de ramassage de déchets ménagers	18 762 775	22 065 652	10 680 063	26 702 954
Véhicules routiers de 12 tonnes et plus destinés au transport de marchandises	245 644 775	196 187 772	94 710 639	236 000 000
Exploitants agricoles : fioul domestique *	67 338 850	141 189 441	76 101 887	108 797 472
Entreprises de transport fluvial : fioul domestique *		19 144	26 150	107 392
<b>Total</b>	<b>411 861 596</b>	<b>446 028 776</b>	<b>248 234 409</b>	<b>460 607 818</b>
Pour information : exploitants agricoles (remboursement de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel) *	231 099	1 580 344	968 051	1 554 682

Source : Direction générale des impôts

\* Dispositifs gérés par la DGCP, les autres dispositifs étant gérés par la DGDDI

## 3.– Les opérations pour ordre et les intérêts moratoires

Contrairement aux autres crédits de la mission, il s'agit de dépenses de fonctionnement et non d'intervention.

*a) Les admissions en non-valeur, remises de débits et annulations*

La **procédure d'admission en non-valeur** (ANV) peut être mise en œuvre lorsque le recouvrement de créances fiscales justifiées en droit s'avère impossible. Constituent ainsi des créances irrécouvrables celles dont l'apurement effectif n'a pu être obtenu en raison de l'insolvabilité ou de la disparition du redevable. Depuis le décret n°99-889 du 21 octobre 1999, la décision d'admission en non-valeur relève du trésorier-payeur général.

Pour 2006, le montant des ANV s'élève à **1 636 millions d'euros** s'agissant des impôts d'État et **490 millions d'euros** pour les impôts locaux. Ces dépenses sont très variables d'une année sur l'autre, en raison du caractère aléatoire des sinistres et des délais d'apurement des cotes anciennes, même si la DGI a consenti d'importants efforts ces dernières années pour réduire le stock des restes à recouvrer. Aux ANV se sont ajoutés pour 52 millions d'euros de remises de débits et 545 millions d'euros de remises et annulations de dette fiscale.

Pour 2008, le volume des ANV envisagé serait de **1 300 millions d'euros** et **470 millions d'euros**, s'agissant respectivement des impôts d'État et des impôts locaux.

En termes budgétaires, il convient de rappeler qu'il s'agit d'opérations pour ordre, neutres, portées en charges et en recettes du budget général.

*b) Les intérêts moratoires payés par l'État*

L'article 29 de la loi de finances pour 2006 a fixé à 0,40 % par mois, soit 4,80 % l'an<sup>(1)</sup>, **le taux de l'intérêt de retard et celui des intérêts moratoires** que doit acquitter l'État à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, établissant ainsi un équilibre entre la situation des contribuables qui n'ont pas acquitté l'impôt dû dans les délais et celle des contribuables qui ont payé un excédent d'impôt dont ils ont obtenu le dégrèvement.

Selon la DGI, cette mesure n'a pas eu d'effet significatif sur le montant des intérêts moratoires payés en 2006 à hauteur de 120 millions d'euros. Toutefois, par sécurité, le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une dépense de **170 millions d'euros**.

\*

\* \*

---

(1) Au lieu de 9 % l'an.



### CHAPITRE III : DÉGRÈVEMENTS ET CRÉDITS D'IMPÔTS, DES INSTRUMENTS PRIVILÉGIÉS DE SOUTIEN DES POLITIQUES PUBLIQUES

Alors qu'une part significative des crédits du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* est constituée de remboursements traduisant les mécanismes liés au processus de recouvrement de l'impôt, les *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* se singularisent par la prééminence des reversements liés aux dégrèvements d'impôts locaux. Les dépenses qui résultent de cette prise en charge des allègements d'impôts constituent des transferts aux collectivités territoriales, ce qui fait apparaître l'État comme le premier contribuable local.

L'examen des crédits consacrés aux dégrèvements d'impôts locaux jette en outre un éclairage particulier sur les différentes formes que peuvent prendre les instruments de soutien et de stimulation de l'économie dont dispose l'État. Plus particulièrement, l'action pluriannuelle de baisse des charges des entreprises et d'incitation en faveur de l'emploi, de l'innovation et du pouvoir d'achat des ménages, engagée par le Gouvernement, trouve ici sa traduction sur le plan fiscal.

#### I.- L'ÉTAT PREMIER CONTRIBUABLE LOCAL

Depuis l'entrée en vigueur des premières lois en faveur de la décentralisation, l'État est devenu – et de loin – le premier contribuable local de France. En conséquence des allègements d'impôts locaux qu'il a décidés, il est amené à contribuer lui-même aux recettes fiscales des collectivités territoriales afin de ne pas porter atteinte à leurs ressources. Cette compensation s'effectue, soit par le versement d'allocations compensatrices, soit par le biais des dégrèvements compensés.

Pour 2008, il est prévu que l'État reverse **16,03 milliards d'euros** (+ 13,8 %) aux collectivités territoriales au titre de la prise en charge des dégrèvements et admissions en non-valeur (**15,56 milliards d'euros hors admissions en non-valeur**).

Il s'agit donc là d'un effort fiscal substantiel de la part de l'État, assimilable à bien des égards à une subvention, qui se substitue ainsi aux contribuables locaux en prenant en charge tout ou partie de l'imposition due, sans d'ailleurs que ceux-ci en soient toujours bien conscients.

**RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION DES DÉGRÈVEMENTS  
RELATIFS À LA FISCALITÉ LOCALE  
(prévisions 2008)**

*(En millions d'euros)*

Dégrèvements	Montant de la compensation
I.- Taxes foncières	
♦ Dégrèvement partiel de la TFPNB pour pertes de récoltes	72
♦ Dégrèvement de la TFPNB pour les jeunes agriculteurs	11
♦ Dégrèvement pour personnes de condition modeste (70-75 ans)	57
♦ Autres dégrèvements	500
<b>Total Taxes foncières</b>	<b>640</b>
II.- Taxe d'habitation	
♦ Plafonnement en fonction du revenu (article 1414 A du code général des impôts)	2 380
♦ Gestionnaire de foyers (article 1414 II du code général des impôts)	13
♦ Dégrèvement d'office au profit des Rmistes pendant un an (article 1414 III du code général des impôts)	373
♦ Autres dégrèvements	454
<b>Total Taxe d'habitation</b>	<b>3 220</b>
III.- Taxe professionnelle	
♦ Plafonnement au regard de la valeur ajoutée (article 1647 B <i>sexies</i> du code général des impôts)	9 000
♦ Dégrèvement poids lourds (article 1647 C du code général des impôts)	261
♦ Dégrèvement entreprises de transport sanitaire (article 1647 C <i>bis</i> du code général des impôts)	22
♦ Dégrèvement armateurs (article 1647 C <i>ter</i> du code général des impôts)	52
♦ Dégrèvement recherche (article 1647 C <i>quater</i> du code général des impôts)	52
♦ Dégrèvement au titre des investissements nouveaux (article 1647 C <i>quinquies</i> du code général des impôts)	1 300
♦ Crédit anti-délocalisation (article 1647 C <i>sexies</i> du code général des impôts)	200
♦ Autres dégrèvements	813
Total Taxe professionnelle	11 700
IV.- Autres impôts locaux	1
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>15 560</b>

*Source : Direction générale des impôts.*

**A.- LA PRISE EN CHARGE DES DÉGRÈVEMENTS COÛTE DE PLUS EN PLUS CHER**

À la compensation des dégrèvements s'ajoute celle de certaines exonérations d'impôts locaux pour **1 790 millions d'euros**, couvertes par un prélèvement sur recettes <sup>(1)</sup>, qui ne sont donc pas retracées dans la présente mission. Ce prélèvement sur recettes concerne d'une part la compensation d'exonérations de la taxe d'habitation pour 1 227 millions d'euros, d'autre part celle relative aux exonérations de taxes foncières qui représente 402 millions

*(1) Ce prélèvement institué en loi de finances pour 1992 pour compenser le coût de la transformation de certains dégrèvements en exonérations figure dans le tome I de l'annexe Evaluation des voies et moyens du PLF. Il a fait l'objet d'un changement de périmètre dans le PLF 2008, dont il est ici tenu compte, en raison de la modification de l'enveloppe normée.*

d'euros, tandis celle se rapportant aux exonérations de la taxe professionnelle ne représente plus que 83 millions d'euros <sup>(1)</sup>.

Le tableau ci-après donne un éclairage sur le poids respectifs des dégrèvements et des exonérations d'impôts locaux au regard du montant brut des émissions de rôles principaux et secondaires. Il confirme que **l'État ne perçoit en réalité qu'un quart du produit des émissions**, un cinquième étant au surplus restitué au contribuable.

**POIDS DES DÉGRÈVEMENTS ET EXONÉRATIONS  
PAR RAPPORT AU PRODUIT DES ÉMISSIONS D'IMPÔTS LOCAUX EN 2006**

*(en milliards d'euros)*

	Produit des émissions	Dégrèvements		Exonérations et dégrèvements	
		Montant	Poids (%)	Montant	Poids (%)
Taxe d'habitation	14,24	2,96	20,8	4,15	29,2
Taxes foncières	19,77	0,57	2,9	1,44	7,3
Taxe professionnelle	27,43	8,71	31,7	10,63	38,8
<b>Total</b>	<b>61,43</b>	<b>12,25</b>	<b>19,9</b>	<b>16,23</b>	<b>26,4</b>

*Source : Direction générale des collectivités locales.*

Pour 2007, le poids des exonérations et dégrèvements par rapport au produit des émissions d'impôts locaux devrait atteindre 27,0 % et **celui des dégrèvements seuls s'élèverait à 20,9 %**, des chiffres que votre Rapporteur spécial tient à souligner.

1.– L'État collecte les impôts locaux pour le compte des collectivités

L'État collecte l'impôt pour les collectivités territoriales. À ce titre, il perçoit sur le produit de l'impôt des frais de recouvrement censés représenter le coût des opérations administration réalisées.

*a) Les dégrèvements d'impôts locaux*

Les dégrèvements d'impôts locaux sont retracés au sein du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* et ordonnés au sein de trois actions correspondant aux trois principales taxes locales : la taxe professionnelle (action n° 1), les taxes foncières (action n° 2) et la taxe d'habitation (action n°3).

On note que le projet annuel de performance de 2008 ne fournit plus la répartition des transferts entre ménages et entreprises et considère à juste titre que la totalité des crédits du programme constitue un transfert aux collectivités territoriales. Toutefois, il y a **une perte d'information** que regrette votre Rapporteur spécial, puisque l'annexe de l'année dernière permettait de distinguer

---

*(1) La décomposition des compensations aux collectivités territoriales des mesures d'exonérations fiscales qui figuraient dans le tome I de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » du PLF 2007 n'est plus renseignée pour 2008, nécessitant une demande spécifique auprès de la DGCL.*

l'origine des dégrèvements (par exemple, 60 millions d'euros à raison des dégrèvements accordés aux entreprises, 528 millions d'euros pour les ménages).

*b) Les admissions en non-valeur d'impôts locaux*

La dernière action n°4 du programme accueille les admissions en non-valeur d'impôts locaux, résultant principalement de l'insolvabilité, de la disparition ou du décès du redevable. La ventilation par impôt de ces admissions en non-valeur n'est pas retracée pour l'instant en comptabilité.

Elles se sont élevées à 488 millions d'euros en 2006. À fin juin 2007, 208 millions d'euros ont été comptabilisés et le montant correspondant attendu pour 2008 est de **470 millions d'euros**.

2.– Des relations État-collectivités territoriales plus équilibrées

La qualité du partenariat entre l'État et les collectivités territoriales est un enjeu fort pour la gouvernance des finances publiques<sup>(1)</sup>. C'est dans ce contexte qu'a été réalisé l'audit de modernisation sur les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts locaux. Par ailleurs, le gouvernement a décidé de renoncer à faire participer les collectivités au coût du plafonnement des impositions directes, le mécanisme étant complexe et souvent mal compris, de même que les montants en jeu auraient été limités.

*a) Les collectivités ne prendront pas en charge le bouclier fiscal*

S'agissant du mécanisme du « bouclier fiscal », le paragraphe IV de l'article 1649-0 A du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 74 de la loi de finances pour 2006, prévoyait **un partage du coût du plafonnement** entre l'État, certains établissements et organismes, et les collectivités territoriales, ces dernières ne prenant à leur charge, le cas échéant, que la quote-part correspondant à la fraction de la restitution liée aux taxes foncières et à la taxe d'habitation<sup>(2)</sup> de la résidence principale, dès lors que le total des impôts d'État n'entraînait pas, à lui seul, droit à restitution. Il était prévu que cette participation, **estimée pour 2007 à 20 millions d'euros**, serait prélevée à partir de 2009 sur la DGF avant répartition à partir des restitutions définitives au titre du « bouclier fiscal » de 2007 portant sur les revenus de 2006.

Le III de l'article 11 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat supprime, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007, ce dispositif complexe qui n'aura pas trouvé lieu à s'appliquer. Il prévoit désormais que « *la restitution prévue à l'article 1649-0 A du code général des impôts est prise en charge par l'État* ».

---

(1) En témoigne la création le 5 mai 2006 de la Conférence nationale des finances publiques dont l'un des objectifs est de mieux associer les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent.

(2) Y compris les taxes additionnelles à ces deux taxes.

*b) L'audit de modernisation relatif au dégrèvement d'impôts locaux*

Le second audit de modernisation <sup>(1)</sup> en lien avec la présente mission a donné lieu à un rapport publié en novembre 2006. Partant du constat de l'**insuffisance de pilotage et d'information** propres aux dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux, l'audit proposait un certain nombre de pistes de réflexion <sup>(2)</sup>. La DGI les a prises en compte :

– s'agissant de l'**amélioration de la gestion qualitative des dégrèvements**, une refonte des tables de motifs utilisés par les applications de gestion du contentieux était déjà en cours au moment de la mission et a été poursuivie. Elle est arrivée à son terme pour ce qui concerne la taxe professionnelle. En pratique, ces améliorations permettront de disposer d'informations analytiques plus précises sur les raisons pour lesquelles des impositions de taxe professionnelle sont revues après un examen contentieux. Le rapport d'activité et de performance sur la mission sera ainsi plus précis ;

– l'**enrichissement et la modernisation de la présentation aux collectivités territoriales** des informations relatives à l'application de la fiscalité locale qu'elles ont décidée sont des chantiers informatiques d'une très grande ampleur. Il a paru, à court terme au moins, préférable de se concentrer sur la mise en valeur de l'information existante <sup>(3)</sup> qui, malgré ses limites qui sont connues et documentées, est extrêmement riche et pourtant très méconnue, comme l'ont montré les auditions menées par la mission ;

– le développement de l'**information des contribuables eux-mêmes** est un souci constant de la DGI, qui a fait du service à ses usagers le point fondamental de sa démarche de modernisation. La fiscalité directe locale est complexe et touche des publics variés. Aussi la DGI estime que refondre en profondeur cette communication, et notamment s'astreindre, chaque année, à adresser à tous les contribuables dont les cotisations sont nulles compte tenu des exonérations et dégrèvements d'office applicables, un avis d'imposition mentionnant cette exonération et la prise en charge de l'imposition par l'État serait trop coûteux et pas suffisamment informatif.

## B.– LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

L'action n°1 rassemble près des trois-quarts des crédits du programme relatif aux impôts locaux.

Comme le montre le tableau ci-après, les dégrèvements ordonnancés de **taxe professionnelle (TP)** représenteront en 2008 au moins **39,5 %** du montant

---

(1) Le premier porte sur la gestion de la prime pour l'emploi. Voir *infra* p. 48.

(2) Voir annexe p.66.

(3) Le portail fiscal [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr), donne pour chaque collectivité et pour les années récentes le détail des bases, taux et produits des grandes taxes et des taxes annexes. Elles reçoivent en outre copie des rôles émis à leur profit.

des émissions de rôles. Pour leur part, les cotisations à la charge des entreprises devraient connaître un allègement significatif de 3,4 % à 25,4 milliards d'euros. Parallèlement, l'effort financier de l'État par le biais des compensations et dégrèvements de taxe professionnelle en faveur des collectivités territoriales progresse de **24 %** de 10,6 milliards d'euros en 2006 à **13,2 milliards d'euros en 2008**.

**ÉTAT RÉCAPITULATIF DES ÉMISSIONS, DES COMPENSATIONS ET  
DES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE**  
(réalisé 2006, prévisions 2007 et 2008)

*(en millions d'euros)*

		2006	2007 (prévision)	2008 (prévision)
Émissions de rôles généraux et de rôles supplémentaires (année en cours et années antérieures) et autres produits de taxe professionnelle	Produit des impositions au profit des collectivités territoriales	27 433	28 707	29 615
	État (frais d'assiette et de recouvrement)	1 323	1 372	1 422
	État (frais de dégrèvements et non-valeurs)	1 146	1 198	1 241
	Cotisation minimale	2 149	2 400	2 400
	Cotisation nationale de péréquation	868	939	984
	Taxes annexes (TEOM, CA, CAAA, CCI, CM)	1 391	1 411	1 457
	Dégrèvements et compensations	1 921	1 817	1 473
	<b>Dégrèvements pris en charge par l'État</b>	<b>8 715</b>	<b>9 700</b>	<b>11 700</b>
Cotisations à la charge des entreprises		25 596	26 327	25 419
Recette nette allouée aux collectivités territoriales		30 745	31 935	32 545
Montant net pris en charge par l'État		5 150	5 608	7 127

Source : Direction générale des impôts

S'agissant des seuls dégrèvements, la consommation de crédits s'est élevée à 8,7 milliards d'euros en 2006. Pour 2008, elle est attendue à **11,7 milliards d'euros**, à comparer à 9,8 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2007 (+ 19,4 %).

Cette vive progression se justifie par la réforme de la taxe professionnelle applicable en 2007. Celle-ci comporte deux mesures destinées à en limiter le poids en ciblant en priorité d'une part les entreprises les plus taxées, d'autre part celles qui investissent. La première destinée à proportionner la taxe professionnelle à la capacité contributive des entreprises, **plafonne la cotisation due par le redevable à 3,5 % de la valeur ajoutée produite**. La seconde pérennise le dispositif temporaire de dégrèvements des investissements nouveaux (DIN).

#### 1.– Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

Jusqu'à l'imposition 2006, trois taux de plafonnement étaient en vigueur s'étageant de 3,5 % à 4 % selon le chiffre d'affaires. Le taux du plafonnement de TP est désormais uniformisé à 3,5 % <sup>(1)</sup> quel que soit le chiffre d'affaires (article 85 de la loi de finances pour 2006). Cette réforme s'applique dans les faits en 2008 en fonction des demandes de plafonnement de TP au titre de 2007.

(1) A l'exception des entreprises de travaux agricoles et forestiers qui bénéficient d'un taux plafond de 1,5%. Le dégrèvement ne comprend pas non plus les taxes pour frais de chambre de commerce et de métiers.

En outre, les taux de référence sont « rafraîchis » au titre des émissions de 2007 : la cotisation de référence pour le calcul du plafonnement au titre de 2007 est déterminée à partir des taux d'imposition de l'année au lieu de ceux de 1995.

*a) Une réforme très attendue par les entreprises*

**146 000 entreprises devraient bénéficier** de cette réforme, ce qui devrait favoriser celles qui créent le plus de valeur et sont exposées à la compétition internationale.

Le coût de ce plafonnement de TP est anticipé à **9 milliards d'euros** (+ 2,2 milliards d'euros) en 2008. Ces estimations ont été effectuées sous des hypothèses d'évolution de la valeur ajoutée de + 3,9 % en 2007 et + 4,1 % en 2008 et d'évolution de la base d'imposition de + 2,4 % en 2007 et + 2,5 % en 2008.

*b) Un partage du coût du dégrèvement*

Dans une logique de responsabilisation, le coût du dégrèvement est partagé entre l'État et les collectivités territoriales (« ticket modérateur »), le contribuable national prenant à sa charge la part de la cotisation calculée sur la base de la différence de taux entre la valeur de 1995 et un taux de référence égal au plus faible des trois taux suivants : le taux de la TP de 2004 (majoré de 5,5 % pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, de 7,3 % pour les départements et de 5,1 % pour les régions), le taux de la TP de 2005 ou le taux de la TP de l'année d'imposition. Par ce mécanisme de plafonnement de la participation de l'État, les collectivités territoriales concourent ainsi aux augmentations de taux qu'elles décident depuis 2004.

## 2.– Le dégrèvement pour investissements nouveaux

L'article 11 de la loi du 11 août 2004 prévoit d'exonérer de taxe professionnelle les investissements intervenus entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2005. Ce mécanisme de dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) a été prolongé par l'article 85 de la loi de finances pour 2006.

*a) Un dispositif désormais pérennisé*

Le DIN est pérennisé en 2007 par la suppression de toute référence à la période de réalisation des investissements retenus, pris en compte pour leur valeur locative et amortis dégressivement. Toutefois, la période d'application du DIN pour chaque immobilisation concernée passe de deux à trois ans afin de mieux lisser le retour à l'imposition normale. Le dégrèvement est appliqué pour sa totalité la première année, pour les deux tiers la deuxième et pour un tiers la dernière année.

*b) Une dépense moindre que prévu*

**La montée en charge du DIN a été surestimée.** En effet, il est substituable avec les autres dégrèvements de TP, notamment celui en fonction de la valeur ajoutée, et s'applique en complément de ceux-ci. D'autre part, le passage de deux à trois ans (étalement) de la répartition du DIN provoque une baisse transitoire du montant globale des dépenses.

Pour 2008, le montant brut de ce dégrèvement devrait être voisin de **1,3 milliard d'euros**, en net retrait par rapport à la prévision de 2,2 milliards d'euros pour 2007 et identique à la dépense de 2006.

## **II. – UN SOUTIEN FISCAL AUX MÉNAGES ET AUX ENTREPRISES**

La fiscalité est un moyen privilégié d'agir sur le comportement des acteurs économiques. L'attribution d'une créance sur le Trésor public qui se matérialise par une restitution donne du pouvoir d'achat aux ménages et améliore la trésorerie des entreprises, ce qui n'est pas sans impact sur la décision de consommer ou d'investir. Les dégrèvements d'impôts locaux et les crédits d'impôts s'inscrivent dans ces mécanismes de soutien par la fiscalité négative.

### **A. – LE SOUTIEN AUX MÉNAGES**

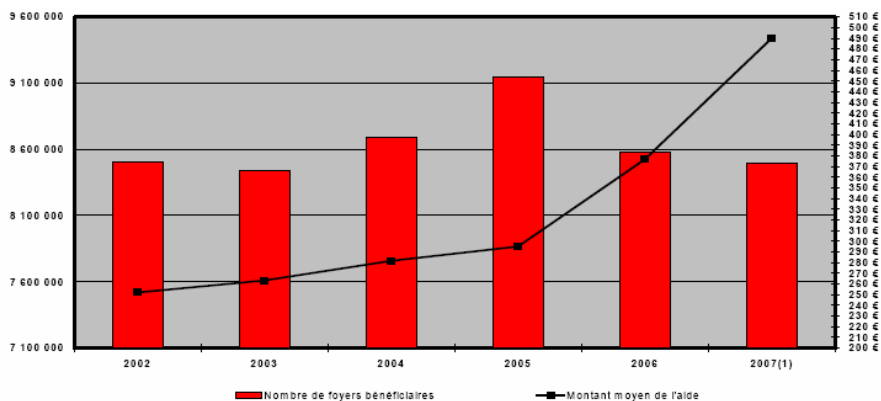
Prime pour l'emploi et dégrèvements de taxes d'habitation et foncières constituent autant de dispositifs qui confortent les personnes aux revenus modestes ou en mésaise financière afin de leur faciliter l'accès aux deux nécessités structurantes de la vie sociale : le travail et le logement.

#### **1. – L'incitation à la reprise d'activité par la prime pour l'emploi**

La **prime pour l'emploi (PPE)** constitue l'action n°1 du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*. Ce crédit d'impôt instauré en 2001 est destiné à encourager le retour à l'emploi et au maintien dans l'activité des personnes aux revenus modestes, percevant un revenu du travail compris entre 0,3 et 1,4 fois le SMIC.

Les montants restitués au titre de la prime devraient s'élever à **3 100 millions d'euros en 2008** contre une estimation révisée de 3 175 millions d'euros pour 2007. Cette stabilisation fait suite à deux années de forte revalorisation des taux et plafonds de la PPE.





(1) Résultats partiels du fait du décalage de la campagne d'impôt sur le revenu

a) Un foyer fiscal sur quatre bénéficiait de la prime en 2006

En 2007, le nombre de bénéficiaires est comparable à celui constaté en 2006, soit approximativement **8,5 millions de foyers**. Dans 70 % des cas, elle est versée à des personnes travaillant à temps plein.

L'année 2006 a donné lieu à une consommation de crédits de **2 683 millions d'euros**, à comparer à 2 069 millions d'euros en 2005 (+ 30 %). Le dépassement des crédits inscrits en loi de finances initiale (2 407 millions d'euros) s'explique, d'une part, par la mensualisation de la prime qui a conduit au versement au titre des revenus 2005 d'acomptes calculés sur la base des revenus 2004, dont il a résulté des trop-perçus comptabilisés sur cette action pour 65,7 millions d'euros, d'autre part, par des restitutions plus importantes que prévues, les situations individuelles étant régularisées au mois de septembre.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE FOYERS FISCAUX BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME POUR L'EMPLOI EN 2006 PAR DÉCILE DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE

Déciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
En milliers	58	947	1 254	1 802	1 531	652	884	944	498	20	8 589
% du total des bénéficiaires	0,7	11	14,6	21	17,8	7,6	10,3	11	5,8	0,2	100

Source : Direction générale des impôts

Lecture : le cinquième décile comprend 1.531.350 foyers fiscaux bénéficiaires de la prime pour l'emploi, soit 18,1 % du total des foyers bénéficiaires.

Note : un décile représente environ 3,51 millions de foyers fiscaux.

MONTANT MOYEN DE LA PRIME POUR L'EMPLOI PERÇUE EN 2006 PAR LES FOYERS BÉNÉFICIAIRES ET MONTANT TOTAL PAR DÉCILE DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE

Déciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
PPE moyenne en euros	366	421	460	477	404	298	243	316	408	384	378
PPE totale en millions d'euros	314	362	395	410	348	256	209	272	350	330	3 246

Source : Direction générale des impôts

Substantiellement revalorisée en 2006, la PPE s'établit en moyenne à **378 euros** par foyer fiscal contre 295 euros en 2005.

*b) Un iceberg dont seule la partie émergée est retracée dans le programme*

S'agissant d'un crédit d'impôt, il convient de rappeler que la dépense fiscale afférente au dispositif dans son intégralité comprend non seulement **la fraction de la PPE versée en numéraire au contribuable non imposable** mais également **la prime imputée sur l'impôt à concurrence du montant dû**.

La présente action ne retrace par conséquent que la part de la prime ouvrant droit à restitution (soit 73 % des dépenses), s'agissant d'une dépense venant en atténuation de recettes, et ne reflète que partiellement le mécanisme de la PPE. L'effort financier consenti en réalité par l'État s'est élevé à 3 246 millions d'euros en 2006 et est évalué à **4 230 millions d'euros pour 2008** comme pour 2007.

*c) La DGI a pris en compte les recommandations du rapport d'audit de modernisation portant sur la gestion de la prime*

Dans le cadre de la 4<sup>ème</sup> vague d'audits de modernisation, à la demande du ministre chargé du Budget, l'Inspection générale des finances a procédé à un **audit portant sur la gestion de la prime pour l'emploi** visant à évaluer les anomalies de versements et à formuler des propositions adaptées pour réduire le risque de fraude et les erreurs déclaratives.

Le rapport d'audit, rendu public en janvier 2007, a confirmé que **la gestion de ce dispositif par la DGI a permis d'atteindre dans d'excellentes conditions l'objectif de distribution de la prime pour l'emploi fixé par le législateur**. En particulier, la campagne complémentaire annuelle de relance des bénéficiaires potentiels n'ayant pas indiqué, sur leur déclaration de revenus, la totalité des éléments entrant dans le calcul de la prime assure que les contribuables visés par ce dispositif, qui appartiennent parfois à des milieux mal à l'aise avec les procédures administratives, exercent bien leur droit.

L'audit a montré de même que les anomalies de versement trouvaient leur source principale dans des erreurs déclaratives liées à la complexité intrinsèque du dispositif, et qu'en revanche, les cas de fraude avérée demeuraient marginaux, inférieurs à ceux observés pour les dispositifs analogues d'impôt négatif mis en place au Royaume-Uni et aux États-Unis. Ainsi, **le poids financier des anomalies de versement de prime pour l'emploi a été mesuré par la mission à 5 ou 6 % du montant total**, alors que les anomalies sont de l'ordre de 7 ou 8 % du montant total pour le dispositif britannique, et atteint même 30 % environ dans le dispositif américain.

Le rapport a enfin pu constater que la mise en place en 2006 de la **déclaration préremplie a permis d'améliorer la sécurité de l'attribution de la prime** pour l'emploi dès la première année.

Sur la base de ce constat, la DGI a confirmé son orientation selon laquelle la prime pour l'emploi ne doit pas constituer un axe spécifique de contrôle fiscal, mais les situations de fraude organisée doivent bien entendu être recherchées. Enfin, comme ceci a été explicité dans la réponse de la DGCP au rapport d'audit de modernisation, **la mise en œuvre d'une compensation entre un versement au titre de la PPE et une dette fiscale du contribuable se heurte aujourd'hui à des impossibilités techniques** qui ne seront levées qu'avec la modernisation des systèmes informatiques (projet « Copernic »).

## 2.- La taxe d'habitation

Les dégrèvements de taxe d'habitation représenteront **3 220 millions d'euros** en 2008. Comme l'indique le tableau ci-après, l'État prend à sa charge plus d'un cinquième du produit des émissions de cette taxe, un taux significativement élevé, essentiellement du fait des dégrèvements partiels liés au plafonnement en fonction du revenu. En 2006, ce sont 2 965,6 millions d'euros qui ont été versés par l'État aux collectivités territoriales en compensation des dégrèvements totaux ou partiels accordés aux ménages.

### PART DES DÉGRÈVEMENTS DANS LE PRODUIT DES ÉMISSIONS DE TAXE D'HABITATION (réalisé 2006, prévisions 2007 et 2008)

(en millions d'euros)

	2006		2007 (prévision)		2008 (prévision)	
	Montant	Poids (%)	Montant	Poids (%)	Montant	Poids (%)
Dégrèvement total	339	2,4	364	2,5	386	2,5
Dégrèvement partiel	2 206	15,5	2 290	15,5	2 380	15,5
Autres (hors admissions en non-valeur)	421	3	446	3	454	3
Total	2 966	20,9	3 100	20,9	3 220	20,9

Source : Direction générale des impôts

a) *Les foyers modestes sont dégrévés en totalité de la taxe d'habitation*

Le **dégrèvement d'office** est prononcé en faveur des gestionnaires de foyers et des titulaires du RMI (article 1414 II. et III. du code général des impôts), respectivement pour 13 millions d'euros et 326 millions d'euros en 2006. Il convient de rappeler que ce dégrèvement total, qui concerne 889 000 personnes, est maintenu en cas de retour à l'emploi pendant la période de cumul du RMI avec un revenu d'activité ainsi que l'année suivante, ce qui permet de lisser les effets de seuil liés à la reprise d'un travail.

Pour les impositions établies au titre de 2007, peuvent bénéficier d'un dégrèvement total, sous condition de revenu fiscal, les personnes veuves ou âgées de 60 ans ou plus, non passibles de l'ISF, qui hébergent un ou plusieurs enfants en recherche d'emploi ne disposant pas de ressources supérieures au RMI (article 1414-IV du code général des impôts).

Il est tenu compte de ces éléments dans la prévision pour 2008, de sorte que le coût du dispositif est réévalué à **386 millions d'euros**.

*b) Huit millions de foyers fiscaux bénéficient du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu*

Les **dégrèvements partiels** sont justifiés par le plafonnement de la taxe d'habitation de la résidence principale en fonction du revenu pour la fraction de la cotisation qui excède 4,3 % du revenu (article 1414A du code général des impôts). Le coût total pour l'État de ces dégrèvements s'est élevé à 2 206 millions d'euros en 2006. La prévision pour 2008 fait état d'une dépense de **2 380 millions d'euros** (+ 3,9 %).

**ÉTAT RÉCAPITULATIF DES ÉMISSIONS, DES COMPENSATIONS ET  
DES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE D'HABITATION**  
(réalisé 2006, prévisions 2007 et 2008)

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007 (prévision)</b>	<b>2008 (prévision)</b>
Produit des émissions au profit des collectivités	14 238	14 883	15 445
Frais d'assiette et de recouvrement	630	653	677
Frais de dégrèvements et non-valeurs (y compris les versements pour dégrèvements indus)	218	228	236
Compensations	1 189	1 207	1 227
Recettes nettes allouées aux collectivités	15 427	16 090	16 672
Coût à la charge des redevables	12 120	12 664	13 138
<b>Dégrèvements (sans les non-valeurs)</b>	<b>2 966</b>	<b>3 100</b>	<b>3 220</b>
Montant pris en charge par l'État	3 307	3 425	3 534

Source : Direction générale des impôts

Le produit des émissions de l'année prises en compte correspond aux émissions de rôles généraux et rôles supplémentaires au titre de l'année en cours et des années antérieures. Il devrait s'élever à **15,4 milliards d'euros** (+ 3,8 %) en 2008. Les cotisations effectivement mises à la charge des redevables correspondent au total des impositions émises, en ce compris les taxes annexes et frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État, desquelles sont soustraits les dégrèvements proprement dits.

Les ressources des collectivités territoriales en fiscalité directe locale proviennent des impositions de rôles généraux et secondaires émises à leur profit<sup>(1)</sup> et des compensations versées par l'État au titre des exonérations de la taxe d'habitation.

(1) Figurent également dans le cas présent les ressources finançant les établissements publics fonciers.

*c) Les autres dégrèvements hors admissions en non-valeur*

Les **autres dégrèvements** comprennent notamment les dégrèvements sur rôles supplémentaires non individualisés et ceux résultant de régularisations et rectifications d'erreurs estimés à **454 millions d'euros** pour 2008.

*d) Une répartition instructive des dégrèvements par département*

Le tableau de la page suivante fournit **une répartition par département** des 339 millions d'euros de dégrèvements totaux (+ 10,7 %) et des 2.205 millions d'euros de dégrèvements partiels (+ 2,7 %) de la taxe d'habitation en 2006. Pour autant, il n'a pas vocation à dresser une liste des départements « vertueux » dans la mesure où le plafonnement en fonction du revenu intervient au moins autant que le taux dans le produit net de la taxe d'habitation.

On constate cependant que le montant des dégrèvements totaux ordonnancés augmente plus rapidement que celui des dégrèvements partiels, surtout dans les départements les plus peuplés de province et la couronne parisienne, en raison du mécanisme de prolongation du dégrèvement d'office dont bénéficient les allocataires du RMI.

**MONTANT DES DÉGRÈVEMENTS TOTAUX OU PARTIELS DE LA TAXE D'HABITATION  
PAR DÉPARTEMENT EN 2006**

(montants en milliers d'euros)

DEP	Dégrèvement total	Dégrèvement partiel
1	1 240	9 154
2	3 762	22 265
3	1 969	13 491
4	462	3 505
5	268	1 909
6	5 599	66 054
7	900	4 945
8	1 912	6 635
9	788	2 932
10	1 785	10 208
11	2 661	11 892
12	628	5 452
13	18 455	98 590
14	2 944	14 538
15	517	4 574
16	1 762	7 361
17	3 076	14 346
18	1 769	8 197
19	652	5 837
21	1 793	12 022
22	2 279	20 228
23	595	2 257
24	1 544	6 867
25	2 637	18 697
26	2 320	14 844
27	1 596	8 662
28	1 482	11 169
29	4 142	38 768
2A	629	7 809
2B	941	7 325
30	6 678	38 000
31	7 349	46 504
32	467	3 109
33	8 421	66 671
34	9 631	63 184
35	3 967	32 380
36	902	6 665
37	2 758	22 646
38	4 207	31 451
39	786	4 168
40	1 389	10 317
41	1 415	7 709
42	3 360	28 637
43	550	4 447
44	8 431	58 104
45	2 491	21 755
46	562	2 771
47	1 527	7 503
48	128	707
49	3 067	24 615
50	1 587	9 553

DEP	Dégrèvement total	Dégrèvement partiel
51	3 243	21 755
52	613	3 010
53	840	8 446
54	5 646	34 265
55	892	3 724
56	2 988	22 152
57	3 696	24 039
58	1 371	9 910
59	20 499	104 638
60	3 017	19 955
61	1 229	7 413
62	14 087	44 935
63	2 540	19 834
64	3 482	27 828
65	1 067	6 832
66	4 608	23 808
67	3 345	25 532
68	2 137	12 729
69	9 175	71 263
70	498	2 509
71	2 345	14 840
72	2 498	14 209
73	1 114	8 392
74	1 566	13 938
75	6 129	33 368
76	7 289	40 651
77	4 124	38 726
78	3 168	42 202
79	1 474	10 354
80	3 875	18 592
81	1 560	7 924
82	922	4 496
83	5 956	44 689
84	3 259	27 205
85	1 887	16 343
86	2 598	12 032
87	2 139	16 897
88	1 633	9 496
89	1 032	7 826
90	897	4 366
91	4 908	55 854
92	5 938	52 968
93	14 277	87 738
94	7 493	66 589
95	5 575	66 722
971	4 046	12 185
972	4 161	10 346
973	913	2 620
974	10 873	18 078

Source : état 4995 et DGI

### 3.– Les taxes foncières

Les dégrèvements de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont estimés pour 2008 à **640 millions d'euros**, dont 575 millions d'euros ayant pour origine les dégrèvements accordés aux ménages, le solde provenant des entreprises. Ces dégrèvements correspondent à **2,4 % seulement du montant global des émissions** de rôles de taxes foncières, un *ratio* infiniment plus faible que celui calculé pour les deux autres grandes taxes locales précédemment examinées.

*a) Des dégrèvements qui progressent au même rythme que les émissions*

En l'absence de mesures nouvelles, les dégrèvements de taxes foncières évoluent parallèlement au montant des émissions.

#### ÉTAT RÉCAPITULATIF DES ÉMISSIONS, DES COMPENSATIONS ET DES DÉGRÈVEMENTS DE TAXES FONCIÈRES (réalisé 2006, prévisions 2007 et 2008)

(en millions d'euros)

	2006	2007 (prévision)	2008 (prévision)
Produit des émissions au profit des collectivités	24 661	25 738	26 774
Frais d'assiette et de recouvrement	1 089	1 129	1 170
Frais de dégrèvements et non-valeurs (y compris les reversements pour dégrèvements indus)	997	1 042	1 079
Compensations	869	879	788
Coût à la charge des redevables	26 172	27 289	28 383
<b>Dégrèvements (sans les non-valeurs)</b>	<b>574</b>	<b>620</b>	<b>640</b>
Montant pris en charge par l'État	642	672	822

Source : Direction générale des impôts

Le produit des émissions des deux taxes foncières est évalué à **26,8 milliards d'euros** (+ 4,0 %) pour 2008. Comme pour la taxe d'habitation, le produit perçu par les collectivités territoriales comprend le montant des rôles généraux et secondaires émis au cours d'une année, augmenté des compensations versées par l'État au titre des exonérations.

Le coût à la charge des redevables comprend outre les cotisations proprement dites, les frais d'assiette et de recouvrement (4,4 % du produit des émissions) et les frais de dégrèvements et non-valeurs (3,6 %), desquels sont soustraits les dégrèvements législatifs.

*b) Les principaux dégrèvements de taxes foncières*

**PART DES DÉGRÈVEMENTS DANS LE PRODUIT DES ÉMISSIONS  
DE TAXES FONCIÈRES**  
(réalisé 2006, prévisions 2007 et 2008)

(en millions d'euros)

	2006		2007 (prévision)		2008 (prévision)	
	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids
Pertes de récoltes	72	0,3 %	73	0,3 %	72	0,3 %
Jeunes agriculteurs	12	0,1 %	11	0,1 %	11	0,1 %
Personnes de condition modeste	55	0,2 %	55	0,2 %	57	0,2 %
Autres (hors admissions en non-valeur)	439	1,8 %	482	1,9 %	500	1,9 %
Total	574	2,3 %	620	2,4 %	640	2,4 %

Source : Direction générale des impôts

Les dégrèvements détaillés dans la présente action concernent :

- la taxe foncière sur les propriétés non bâties

– le dégrèvement pour pertes de récoltes sur pied ou de bétail par suite de grêle, gelée, inondation ou incendie (article 1398 du code général des impôts), évalué à **72 millions d'euros** en 2008. Parmi les départements les plus concernés figurent ceux des régions Centre et Pays-de-Loire. La progression marquée des dépenses en 2006 (+ 41 %) s'explique par les effets de la canicule et du manque de fourrage ;

– le dégrèvement partiel ou total accordé pendant six années aux jeunes agriculteurs bénéficiaires de la dotation d'installation ou de prêts spéciaux à moyen terme (article 1647-00 *bis* du code général des impôts), qui devrait coûter **11 millions d'euros** en 2008.

- la taxe foncière sur les propriétés bâties

– le dégrèvement d'office de 100 euros pour l'habitation principale en faveur des personnes âgées de condition modeste (article 1391 B du code général des impôts) estimé en 2008 à un coût de **57 millions d'euros** ;

– pour le solde des dégrèvements accordés aux propriétaires en cas de vacance d'un immeuble destiné à la location ou d'inexploitation d'un immeuble à usage commercial ou industriel utilisé auparavant par le contribuable, ainsi que les rectifications d'erreurs et régularisations de dégrèvements de taxe foncière.

## B.– LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES

Depuis plusieurs années, l'État s'est résolument engagé dans un processus de soutien aux efforts de compétitivité déployés par les entreprises françaises dans un contexte marqué par une concurrence internationale toujours



plus vive qui les contraint à innover en permanence et à rechercher une fiscalité appropriée pour se développer.

Les dégrèvements de la taxe professionnelle, le crédit d'impôt-recherche, et les crédits d'impôts destinés à certains secteurs d'activité économique ou à encourager certains comportements entrepreneuriaux s'inscrivent dans cette démarche.

#### 1.– Les dégrèvements de taxe professionnelle

Le plafonnement de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée et le dégrèvement pour investissements nouveaux bénéficient à l'ensemble des entreprises. Toutefois, pour tenir compte des situations économiques contrastées dans lesquelles se trouvent certaines professions, des dégrèvements de taxe professionnelle peuvent être accordés sur demande justifiée des redevables.

##### *a) Un crédit de taxe professionnelle pour contrer les délocalisations*

Le crédit de taxe professionnelle « **anti-délocalisation** » en faveur des entreprises implantées dans des zones d'emploi reconnues en grande difficulté a été aménagé par l'article 28 de la loi de finances pour 2005 (article 1647 C *sexies* du code général des impôts). Il vise d'une part à freiner le déplacement à l'étranger d'entreprises à main-d'oeuvre fortement exposées à la compétition internationale, d'autre part à encourager la relocalisation d'activités sur notre territoire. Ce crédit, intégralement pris en charge par l'État, s'élève à **1 000 euros par an et par salarié** employé depuis plus d'une année. Il peut être versé aux entreprises ayant une activité industrielle (hors construction automobile et navale, sidérurgie et textile) ou de recherche scientifique et technique ou d'études et d'ingénierie, établies dans un des cinquante et un bassins d'emplois éligibles.

La dépense fiscale est évaluée à **200 millions d'euros en 2008**, en ce compris des restitutions pour environ 140 millions d'euros au profit de 5 900 entreprises bénéficiaires, à comparer à une dépense de 300 millions d'euros en 2006. Malgré le doublement du nombre de zones éligibles, le nombre d'entreprises qui satisferaient aux critères d'obtention de ce crédit est supposé rester stable.

Complétant le précédent dispositif, le crédit d'impôt pour **relocalisation d'activité** <sup>(1)</sup> (article 244 *quater* I) institué par l'article 22 de la loi de finances pour 2005 a pris fin le 31 décembre 2006. On notera des dépenses pour 15 millions d'euros en 2006.

---

(1) Ce crédit d'impôt était encadré par la règle communautaire décrite p. 60.

*b) Les dégrèvements de taxe ciblés sur certaines branches professionnelles*

Trois secteurs d'activités sont concernés par ces dégrèvements :

– les entreprises utilisant pour leur activité professionnelle des véhicules routiers et autocars (y compris de plus de 7,5 tonnes depuis 2006, avec une majoration du montant dégrèvé pour les véhicules non polluants), bateaux de marchandises ou de passagers affectés à la navigation intérieure (depuis 2006). Les crédits pour ce dégrèvement sont évalués à **261 millions d'euros en 2008** ;

– les entreprises d'armement au commerce maritime, s'agissant du dégrèvement pour la part de cotisation relative à la valeur locative des navires ;

– les entreprises de transport sanitaire terrestre (ambulances).

En outre, un dégrèvement est accordé aux entreprises au titre des immobilisations créées ou acquises à l'état neuf à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et affectées directement à la recherche scientifique et technique réalisée en France (article 1647 C *quater* du code général des impôts).

**MONTANT DES DÉGRÈVEMENTS DE CERTAINES TAXES PROFESSIONNELLES  
ET POIDS PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES ÉMISSIONS DE RÔLES**  
(réalisé 2006, prévisions 2007 et 2008)

(en millions d'euros)

	2006		2007 (prévision)		2008 (prévision)	
	Montant	Poids (%)	Montant	Poids (%)	Montant	Poids (%)
Allègement transitoire	-	-	-	-	-	-
Dégrèvement sanitaires	29	(n.s.)	21	(n.s.)	22	(n.s.)
Dégrèvement camions	373	1,3	251	0,8	261	0,8
Dégrèvement recherche	42	0,1	50	0,2	52	0,2
Dégrèvement armateurs	47	0,2	50	0,2	52	0,2
Crédit anti-délocalisations	300	1	250	0,8	200	0,6

Les montants exécutés de ces dégrèvements spécifiques (hors crédit anti-délocalisations) ont représenté au total 491 millions d'euros en 2006 et sont attendus à **387 millions d'euros en 2008**.

2.– Une réforme du crédit d'impôt-recherche saluée par les entreprises

Le dispositif du **crédit d'impôt-recherche (CIR)**, institué en 1983, a été amélioré et pérennisé par l'article 87 de la loi de finances pour 2004 puis amendé par l'article 22 de la loi de finances pour 2006 pour augmenter la part en volume des dépenses de recherche prise en compte dans le calcul du crédit.

La réforme présentée par l'article 39 du projet de loi de finances pour 2008 vise à **simplifier drastiquement le dispositif actuel** et à **accroître**

**significativement le montant du crédit** en faveur des dépenses de recherche et de développement.

L'effort en faveur de la recherche justifie une augmentation de la dépense fiscale de 1 000 millions d'euros en 2007 à **1 390 millions d'euros en 2008** (dépense fiscale rattachée au programme *Orientation et pilotage de la recherche* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*). Depuis 2004, l'effort consacré au CIR aura ainsi presque doublé.

*a) Un dispositif jusqu'à présent complexe et peu incitatif*

Le CIR est actuellement égal à la somme d'une **part en volume** égale à 10 % des dépenses de recherche exposées au cours de l'année et d'une **part en accroissement** égale à 40 % de la différence entre les dépenses de recherche exposées au cours de l'année et la moyenne des dépenses exposées au cours des deux années précédentes. Le crédit d'impôt ainsi calculé est plafonné à 16 millions d'euros.

Par ailleurs, il existe des modalités particulières de détermination du crédit d'impôt lorsque la part en accroissement est négative du fait d'une diminution des dépenses de recherche, et en fonction du type de sociétés, d'immobilisations et de personnels concernés.

Ce mode de calcul s'avère donc extrêmement **complexe**, en particulier pour les PME, et présente **des effets indésirables**, les entreprises qui maintiennent leur effort de recherche ne bénéficiant pas de la part en accroissement. Cette complexité amène certaines entreprises à renoncer à opter pour le dispositif par crainte d'une remise en cause ultérieure du crédit d'impôt en cas de contrôle. En outre, **la procédure de rescrit** permettant à l'entreprise de demander l'avis de l'administration sur l'éligibilité de son projet de recherche au crédit d'impôt **est peu utilisée** en raison du délai dont dispose l'administration pour répondre (6 mois) et de son caractère préalable au projet. Enfin, le dispositif cesse d'être incitatif pour les entreprises dont le CIR est plafonné. Ainsi, en 2006, seules 4 435 demandes de CIR ont été admises sur 7 400 demandes déposées.

*b) Une réforme bienvenue pour encourager la recherche*

La réforme voulue par le Gouvernement tient compte des faiblesses détaillées ci-avant. Elle consiste à supprimer la part en accroissement et à augmenter fortement le taux du crédit d'impôt afin de **rendre ce dispositif plus simple, plus efficace et plus attractif**.

L'assiette du crédit d'impôt est étendue à 100 % des dépenses de recherche engagées et le plafond est supprimé. Le taux du crédit d'impôt est porté à 30 % jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses de recherche puis à 5 % au-delà de ce seuil. Une majoration du taux de crédit d'impôt (50 %) est réservée

aux entreprises qui bénéficient pour la première fois du crédit d'impôt et pour celles qui n'en ont pas bénéficié depuis cinq ans.

Par ailleurs, pour renforcer la sécurité juridique du dispositif, les entreprises pourront faire appel à la procédure de rescrit fiscal avec un délai de réponse de l'administration ramené de 6 à 3 mois.

Le coût total de la réforme est évalué à **350 millions d'euros** pour 2008, le dispositif devant monter en charge d'ici 2012.

### 3.– Les crédits d'impôt à destination des entreprises

Au crédit d'impôt-recherche s'ajoutent une vingtaine de crédits d'impôt constituant autant de mesures de correction ou d'incitation par rapport à un contexte économique particulier. Selon que l'entreprise est soumise à l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés, la restitution est imputée sur l'action n°2 ou n°3 du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*.

#### a) *L'application de la règle de minimis*

Les exonérations fiscales et les **crédits d'impôt dits « sectoriels »**, en faveur de certaines entreprises – assimilables à des subventions indirectes même temporaires – s'appliquent dans les limites et conditions prévues par la réglementation relative aux aides dites *de minimis* relative à l'application des articles 87 et 88 du traité CE. L'application de cette règle écarte le cas échéant le gain fiscal du contribuable et limite la perte de recettes qui en résulte pour l'État. Cette occurrence est marginale et difficilement quantifiable selon la DGI.

#### **L'APPLICATION DE LA RÈGLE DE MINIMIS EN MATIÈRE DE CRÉDITS D'IMPÔTS**

##### Origine de la règle

L'article 88 § 3 du traité CE énonce l'**obligation de notification des aides d'État** à la Commission européenne afin d'établir leur compatibilité avec le marché commun selon les critères de l'article 87 § 1. Par souci de simplification, certaines catégories d'aides peuvent néanmoins être exemptées de l'obligation de notification, s'agissant notamment **des aides de faible montant** et celles générant **des effets bénéfiques pour l'Union européenne dans son ensemble**.

##### Plafond de minimis

Les aides d'État recevables sans notification ont été définies par le règlement CE n°69/2001 : une aide financière qui ne dépasse pas 100 000 euros sur une période de trois ans en faveur d'une entreprise donnée est réputée dénuée d'effet substantiel sur la concurrence et les échanges entre États membres, et en conséquence ne constitue pas une aide d'État. Cette règle s'applique uniquement aux aides transparentes (subventions, prêts, apports en capital, garanties d'emprunt), dont il est possible de déterminer par avance le montant précis. L'agriculture et la pêche ne sont pas concernées par la règle.

En décembre 2006, un nouveau règlement CE n°1998/2006 a assoupli le dispositif : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, le plafond d'aides passe à **200 000 euros sur trois années fiscales**.

#### Les crédits d'impôts concernés

La règle *de minimis* s'impose au législateur national, de sorte que les crédits d'impôts<sup>(1)</sup> en faveur des entreprises sont soumis au cadre communautaire des aides d'État.

Le crédit d'impôt-recherche échappe au plafonnement dans la mesure où il revêt un intérêt général pour l'Union européenne. Il n'est pas réservé à un secteur d'activité particulier et des dispositions analogues existent dans la plupart des États membres. En revanche, les crédits d'impôts « sectoriels » ou d'« opportunité » entrent pleinement dans le cadre communautaire des aides d'État.

#### *b) La « boîte noire » des crédits d'impôt sur les sociétés*

En l'état actuel, la DGI n'est pas en mesure de distinguer les restitutions d'impôts sur les sociétés au titre des régularisations d'acomptes de celles correspondant à des crédits d'impôts. Le projet annuel de performance précise à ce sujet qu'« *en l'état actuel des pratiques et des systèmes d'information, il est fait masse de l'ensemble des motifs de remboursement au titre de l'impôt sur les sociétés, ce qui donne lieu à des versements globaux* ».

Aucune statistique précise n'est par conséquent disponible quant au volume de ces dépenses budgétaires. Cet hiatus d'information s'explique par la faculté dont disposent les entreprises d'imputer le crédit d'impôt sur l'acompte d'impôt suivant ou d'en obtenir le remboursement, partiellement ou totalement en fonction du résultat fiscal de l'exercice. Dès lors, pour la DGI, il n'est pas possible pour l'instant de dissocier au sein d'un versement du Trésor Public ce qui procède d'une régularisation d'acompte d'un élément de crédit d'impôt, ce qui constitue **un obstacle dirimant à une ventilation analytique de ces remboursements selon leur nature**.

L'impossibilité de répartir cet ensemble de dépenses, qui représente certes un volume limité de crédits par rapport à la dépense fiscale globale mais un nombre non négligeable de dispositifs fiscaux, est regrettable du point de vue de votre Rapporteur spécial. Il serait souhaitable de progresser vers une meilleure analyse de ces crédits ce qui passe par l'aptitude à les ventiler dans des sous-actions différentes.

#### *c) Des prévisions de dépenses établies en « ordre de grandeur »*

La DGI reconnaît que les estimations en matière de crédits d'impôt pour les entreprises sont **modérément fiables**. Les éléments disponibles du coût total des principaux crédits d'impôts font état des prévisions suivantes pour 2008 :

---

(1) Voir liste p. 19.

– **300 millions d’euros** pour le crédit d’impôt en faveur de l’apprentissage (article 244 *quater* G du code général des impôts), contre une évaluation de 270 millions d’euros l’année dernière. Ce crédit, qui représente 1 600 euros ou 2 200 euros par apprenti, connaît un succès appréciable notamment dans l’hôtellerie et la restauration, et concerne environ 120 000 entreprises ;

– **55 millions d’euros** pour le crédit d’impôt « famille » en faveur des entreprises réalisant des dépenses permettant à leurs salariés ayant à charge des enfants de mieux concilier leur vie familiale avec leur emploi (article 244 *quater* F du code général des impôts), contre 35 millions d’euros en 2007. Ce crédit, instauré en 2004, est égal à 25 % des dépenses avec un plafond de 500 000 euros et bénéficie à 1 600 entreprises, essentiellement des grands comptes du secteur bancaire ;

– **40 millions d’euros** pour le crédit d’impôt en faveur de certains investissements réalisés et exploités en Corse (article 244 *quater* E du code général des impôts).

Plus accessoires, les dépenses au titre des crédits d’impôt qualifiés de « sectoriels » sont notamment prévus en 2008 pour 50 millions d’euros s’agissant de l’aide en faveur des productions cinématographiques, 40 millions d’euros pour les entreprises du secteur audiovisuel, 15 millions d’euros pour les entreprises du secteur des jeux vidéos, 10 millions d’euros pour les entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique et autant pour les restaurateurs, enfin 5 millions d’euros en direction des entreprises exerçant des métiers d’art concevant de nouveaux produits et le même montant en faveur des débitants de tabac.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 30 octobre 2007 à 21 heures 15, votre Commission des finances a examiné, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Après l'exposé de **vo**tre **Rapporteur spécial** et sur sa proposition, votre Commission a *adopté* les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

\*

\*       \*





## **ANNEXES**

### **Liste des auditions réalisées par votre Rapporteur spécial**

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer de nouveau ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport :

– M. Bruno Parent, Directeur général des impôts au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, responsable des deux programmes de la mission *Remboursements et dégrèvements* ;

– M. Vincent Mazauric, Chef du service de l'application (DGI) au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

– M. Bruno Rousselet, Directeur-adjoint du service de la fiscalité des personnes, de la fiscalité directe locale, des études et des statistiques (DGI) au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

## Audits de modernisation liés à la mission *Remboursements et dégrèvements*

### La gestion de la prime pour l'emploi

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Constats

#### 1. Cadre de l'audit

- La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt destiné à inciter au retour à l'emploi et au maintien dans l'activité des personnes aux revenus modestes.
- Dans son rapport remis en décembre 2005, la Cour des comptes a considéré qu'il existait un risque de fraude concernant ce dispositif.
- Dans ce contexte, l'audit avait pour objectifs :
  - ✓ d'évaluer l'ampleur des anomalies dans le versement de la prime et d'analyser leurs causes ;
  - ✓ de formuler des propositions pour réduire le risque de fraude et le nombre d'erreurs déclaratives.

#### 2. Constat

- En 2006, les anomalies ont abouti au maximum à ne pas verser, à tort, 136 millions d'euros et à verser indûment entre 294 et 340 millions d'euros, pour un montant global de PPE de 3 milliards d'euros. Cette situation est favorable par rapport aux dispositifs étrangers étudiés par la mission.
- Les anomalies relèvent probablement plus souvent de l'erreur que de la fraude.
- La mise en place en 2006 de la déclaration d'impôt pré-remplie a permis de réduire les anomalies tout en mettant en lumière les zones de risques majeures à fiabiliser dans les années qui viennent.
- La chaîne de traitement permet de limiter le nombre des contribuables exclus à tort du bénéfice de la PPE (estimé entre 177 000 et 428 000, pour un nombre total de bénéficiaires de 8 millions).

MINIÉF - DORIE - 2007

Inspection générale des finances

### La gestion de la prime pour l'emploi

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Propositions

#### 3. Recommandations

- Poursuivre la sécurisation des opérations conduisant au versement de la PPE
    - ✓ enrichir les données relatives aux revenus inscrites sur la déclaration pré-remplie
    - ✓ se donner les moyens d'inscrire le temps de travail sur la déclaration pré-remplie
    - ✓ prévoir des modalités de sécurisation renforcée pour les primo-déclarants, en l'absence de déclaration pré-remplie
- La mise en œuvre de ces recommandations nécessite une collaboration entre les services de l'administration fiscale et les administrations sociales (CNAV, ACOSS).
- ✓ réserver l'obtention de la PPE au travail légalement reconnu
  - ✓ payer la PPE uniquement par virement bancaire
  - ✓ prévoir dans les évolutions informatiques à venir la possibilité de fiabiliser les éléments relatifs au nombre de personnes à charge
- Renforcer l'efficacité et le ciblage des contrôles effectués après le versement de la PPE
  - Mettre en place des mesures permettant de réduire le nombre de personnes ne bénéficiant pas de la PPE, alors qu'elles y seraient éligibles
  - Appliquer un régime de compensation entre la PPE et les dettes fiscales

#### 4. Impacts attendus

- Plus grande sécurisation du versement de la PPE
- Baisse des surcoûts engendrés par le versement indu de la prime
- Réduction du nombre de personnes exclues indûment du bénéfice de la prime

MINIÉF - DORIE - 2007

Inspection générale des finances

## Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements d'impôts directs locaux

Constats

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

### 1. Cadre de l'audit

- Pour les quatre taxes de la fiscalité directe locale (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties), le périmètre de l'audit concernait :
  - ✓ Les dégrèvements : réduction de l'impôt dû, résultant soit de dispositions législatives (dégrèvements législatifs), soit d'opérations de pure gestion de l'impôt (dégrèvements techniques) ;
  - ✓ Les admissions en non valeur : montant d'impôt que l'Etat renonce à recouvrer, essentiellement du fait d'impayés ;
  - ✓ Les exonérations et abattements : réduction de la base imposable, résultant de décisions, soit de l'Etat, soit de chaque collectivité territoriale.
- Les dégrèvements et les admissions en non valeur d'impôts locaux sont regroupés dans le programme budgétaire 201 (« Remboursements et dégrèvements des impôts locaux »). Leur montant est de 11,7 milliards d'euros en 2006.
- L'Etat fournit aux collectivités les informations leur permettant de calculer le produit attendu de l'impôt, par application des taux qu'elles votent sur les bases imposables notifiées par l'Etat.
  - ✓ Quel que soit le montant effectivement recouvré, l'Etat garantit aux collectivités le versement du montant voté ;
  - ✓ En outre, l'Etat compense en partie aux collectivités les pertes de recettes fiscales liées aux exonérations décidées par le législateur (allocations compensatrices, d'un montant de 3,9 milliards d'euros en 2005).
- A droit fiscal constant, l'audit avait pour objectif de produire les éléments d'analyse, les données chiffrées et les recommandations permettant d'alimenter de façon objective le débat sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités, d'une part, entre l'Etat et les contribuables, d'autre part, en vue de :
  - ✓ faire émerger la politique publique de l'Etat en matière d'allègement de la fiscalité directe locale et donner à l'Etat les moyens de piloter cette politique ;
  - ✓ fournir à chaque collectivité les données la concernant ;
  - ✓ mieux informer les parlementaires afin d'éclairer le débat budgétaire sur le programme 201 ;
  - ✓ améliorer le service rendu au contribuable et son niveau d'information.

### 2. Constats

- La gestion des dégrèvements n'est pas orientée vers le pilotage :
  - ✓ Alors que la plupart des informations existent, les services n'ont pas mis en place d'outils de synthèse permettant le pilotage de la politique de dégrèvement ;
  - ✓ Les fragilités des systèmes d'information conduisent à une connaissance partielle de 1,9 milliard d'euros de dégrèvements enregistrés hors du rôle d'impôt.
- La communication vers les collectivités est peu transparente et incomplète et ne leur permet pas d'avoir une vision claire des dispositifs d'allègement fiscal à l'œuvre sur leur territoire. En ce sens, les sites Internet ne donnent pas entière satisfaction.
- L'information donnée au Parlement au travers notamment du document budgétaire relatif au programme 201 est insuffisante ; ce document ne permet notamment pas d'isoler les dégrèvements législatifs, alors qu'ils correspondent à un objectif de politique publique.
- Pour le contribuable, l'avis d'imposition est peu exploité.

IGF - IGA

## Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements d'impôts directs locaux

Propositions

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

### 3. Recommandations

- **Doter l'Etat des moyens de piloter sa politique d'allègement de la fiscalité directe locale**
  - ✓ Améliorer la gestion qualitative des abattements, exonérations et dégrèvements ; modifier les tables des motifs de dégrèvement dans les applications informatiques et donner des instructions aux services pour mieux les utiliser ;
  - ✓ Etablir un tableau de bord départemental permettant d'analyser les opérations de dégrèvements et de calculer le taux de couverture des allocations compensatrices ;
  - ✓ Entrer dans une démarche d'évaluation en créant des indicateurs d'impact associés aux principaux dégrèvements législatifs.
- **Rendre la communication de l'Etat vers les collectivités plus exploitée et exploitable**
  - ✓ Fournir aux collectivités un « tableau de bord » des différentes mesures d'exonérations, de dégrèvements et d'admissions en non valeur ;
  - ✓ Orienter davantage la production des services de l'Etat vers la prestation à assurer au bénéfice des collectivités, en particulier en améliorant la lisibilité des données communiquées, en raccourcissant les délais de communication des informations.
- **Investir dans la dématérialisation, notamment en créant, à terme, un compte fiscal des collectivités.**
- **Donner au Parlement des informations permettant l'évaluation de la politique d'allègement de la fiscalité directe locale**
  - ✓ Enrichir le document budgétaire du programme 201 : le compléter avec les données relatives aux dégrèvements techniques pour chaque impôt et ajouter des indicateurs mesurant la qualité de l'assiette ; pour les dégrèvements législatifs, intégrer les informations du tableau de bord départemental permettant d'apprécier la portée des principaux dispositifs ;
  - ✓ Améliorer la présentation des informations relatives aux dégrèvements, exonérations et abattements dans l'annexe au projet de loi de finances sur l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités ;
  - ✓ Envisager de faire évoluer le programme 201 vers le droit commun des programmes de politique publique (dépenses d'intervention encadrées par une norme d'évolution des dépenses de l'Etat).
- **Améliorer le service rendu au contribuable et son information sur la politique d'allègement de l'impôt local**
  - ✓ Rendre plus compréhensibles les différents supports d'information mentionnant les dispositifs d'allègement de l'impôt local ; notamment, justifier les montants, expliquer les dispositifs d'allègement et les prélèvements opérés en sus par l'Etat, placer au premier plan les collectivités, bénéficiaires de l'impôt et mettre en évidence la charge d'allègement supportée par l'Etat ou la collectivité ;
  - ✓ Informer les contribuables dont le montant d'impôt à payer devient nul ;
  - ✓ Associer les contribuables à la conception des supports qui leur sont destinés.

### 4. Impacts attendus

L'amélioration de l'information doit permettre de :

- Mieux éclairer les choix politiques
- Responsabiliser chaque collectivité
- Rendre perceptible par le contribuable la politique d'allègement fiscal menée par l'Etat

IGF - IGA

