



N° 1967

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1946),

PAR M. Gilles CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 39**

### **REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS**

Rapporteur spécial : M. Jean-Yves COUSIN

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : UNE MISSION ATYPIQUE, ENJEU POUR L'INFORMATION DU PARLEMENT</b> .....	7
<b>I.- DES DÉPENSES HORS NORME</b> .....	7
A.- LA MISSION LA PLUS IMPORTANTE EN VOLUME DU BUDGET.....	7
B.- ... QUI N'EST PAS TRÈS « LOLFIENNE ».....	7
C.- ...ET DONT LES CRÉDITS SONT ÉVALUATIFS ET EXCLUS DE LA NORME DE DÉPENSE.....	9
<b>II.- VERS UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT</b> .....	10
A.- UNE NOUVELLE NOMENCLATURE, PLUS LISIBLE, DU PROGRAMME 200.....	10
B.- COMMENT APPROFONDIR L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU PARLEMENT ?.....	11
1.- L'amélioration nécessaire du dispositif de performance .....	13
2.- Les remboursements et dégrèvements relatifs à la gestion et à la mécanique de l'impôt.....	14
3.- Les remboursements et dégrèvements relatifs à la mise en œuvre de politiques publiques .....	16
4.- Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.....	17
<b>III.- LES DÉPENSES FISCALES OU COMMENT LES RÉGULER ?</b> .....	18
A.- UNE AUGMENTATION TENDANCIELLE DES DÉPENSES FISCALES.....	19
B.- UNE DÉPENSE CONCENTRÉE SUR UN NOMBRE LIMITÉ DE CRÉDITS D'IMPÔT.....	19
C.- LA RÈGLE DE GAGE ET L'OBJECTIF DE DÉPENSE FISCALE.....	20
1.- La règle de gage bouleversée par la TVA à 5,5 % dans la restauration.....	21
2.- L'objectif de dépense fiscale .....	22
<b>CHAPITRE II : LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS, AU CŒUR DE LA POLITIQUE FISCALE DU GOUVERNEMENT</b> .....	25
<b>I.- UNE EXÉCUTION 2009 MARQUÉE PAR LES MESURES DE RELANCE</b> .....	26
A.- LES MESURES FISCALES DE RELANCE EXPLIQUENT LE MONTANT ÉLEVÉ DES CRÉDITS POUR 2009 .....	26

B.– UN DÉRAPAGE SUBSTANTIEL DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 PAR RAPPORT À LA PRÉVISION.....	28
1.– Les effets de la crise et du plan de relance .....	28
2.– Les autres évolutions sur le programme 200 en 2009.....	29
C.– UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 QUI PERMETTRA DE DÉTERMINER LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE.....	30
<b>II.– LES ENJEUX DE LA PRÉVISION POUR 2010 : RELANCE, BOUCLIER FISCAL ET TAXE PROFESSIONNELLE .....</b>	<b>32</b>
A.– PROGRAMME 200 : RELANCE ET BOUCLIER FISCAL .....	32
1.– Le contrecoup mécanique des mesures exceptionnelles de 2009.....	32
2.– Une prévision incertaine du coût du bouclier fiscal.....	33
3.– L'impact des autres mesures du projet de loi de finances.....	34
4.– Une nette augmentation des remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt.....	35
B.– PROGRAMME 201 : LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE .....	35
1.– La réforme de la taxe professionnelle .....	36
2.– Autres éléments notables .....	37
<b>III.– UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE CONTRAINTÉ PAR LA NATURE DE LA MISSION .....</b>	<b>39</b>
A.– UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE ATYPIQUE .....	39
1.– Un objectif unique de rapidité de traitement des demandes.....	39
2.– Une mission dépourvue de crédits de personnel .....	39
B.– UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE MAIS DONT LA MESURE DOIT ÉVOLUER .....	41
1.– Des cibles atteintes sur longue période mais dont le niveau est contestable.....	41
2.– Des cibles réalistes, des indicateurs figés .....	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL ....</b>	<b>47</b>

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, 50 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## SYNTHÈSE

Avec une prévision de 78,4 milliards d'euros en 2010, la mission *Remboursements et dégrèvements* est la plus importante, en volume, du budget de l'État. Elle est toutefois atypique au sein de la nomenclature budgétaire car, du fait de leur nature, ses crédits ne couvrent pas un champ précis de l'action publique, mais ont pour point commun leur nature – des dépenses liées au mode de recouvrement et de gestion des impôts. Ils sont, par ailleurs, évaluatifs et exclus de la norme de dépense et de la trajectoire prévue en loi de programmation pluriannuelle.

La mission *Remboursements et dégrèvements* touche au cœur de la politique fiscale du Gouvernement et offre une vue précise des subtilités de cette politique.

En 2009, l'événement majeur est la mise en œuvre des mesures fiscales du plan de relance, qui sont entièrement retracées sur la mission. On constate également de très importantes restitutions d'acomptes d'impôt sur les sociétés, qui traduit la chute d'un quart du bénéfice fiscal des entreprises en 2008.

En 2010, l'actualité de la mission sera la réforme de la taxe professionnelle, qui conduit à la suppression de l'ensemble des dégrèvements liés à cet impôt, très partiellement compensée par des dégrèvements sur la nouvelle cotisation économique territoriale. L'année 2010 constitue une année de transition dans la mesure où encore 80 % des dégrèvements de taxe professionnelle seront versés en raison du décalage entre paiement de l'impôt et versement de la compensation.

Le Rapporteur spécial salue l'évolution de la nomenclature du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État. En classant les crédits selon leur objectif, et non plus selon leur nature, elle offre au Parlement une information plus lisible et plus claire.



## CHAPITRE PREMIER : UNE MISSION ATYPIQUE, ENJEU POUR L'INFORMATION DU PARLEMENT

### I.- DES DÉPENSES HORS NORME

La mission *Remboursements et dégrèvements* est atypique au sein du budget de l'État. Elle est en effet la plus importante en terme de volume. Mais, du fait de la nature de la dépense, liée aux modes de recouvrement et de gestion de l'impôt, elle présente surtout deux particularités qui la distinguent des autres missions. D'une part, elle ne recoupe aucun champ précis de l'action publique et dispose d'une mesure de la performance réduite à sa plus simple expression, ce qui la met en contradiction avec les principes posés par la LOLF. D'autre part, ses crédits sont évaluatifs et exclus de la norme de dépense ainsi que de la trajectoire de dépense pluriannuelle.

#### A.- LA MISSION LA PLUS IMPORTANTE EN VOLUME DU BUDGET...

La mission *Remboursements et dégrèvements* est la plus importante du budget général de l'État s'agissant du volume de crédits concernés.

En 2010, elle engloberait au total pour **78,4 milliards d'euros** de crédits évaluatifs dont 76,3 milliards d'euros de crédits d'intervention, représentant ainsi **près de 53 % des dépenses d'intervention de l'État**, et 2,1 milliards d'euros de crédits de fonctionnement, lesquels correspondent aux admissions en non-valeur, intérêts moratoires, remises, annulations et débits se rapportant tant aux impôts d'État qu'aux impôts locaux.

Toutefois, seuls les crédits relatifs à la mise en œuvre d'une politique publique et les dégrèvements d'impôts locaux constituent des dépenses d'intervention au sens classique. Ils représentent environ un tiers des dépenses d'intervention de la mission. Les deux tiers restant sont dus au titre de la mécanique et de la gestion de l'impôt, sans que ces « interventions » ne poursuivent un but particulier de politique publique.

Les crédits de personnel sont retracés au sein du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

#### B.- ... QUI N'EST PAS TRÈS « LOLFIENNE »...

Du fait de la nature des crédits qu'elle retrace, la mission *Remboursements et dégrèvements*, sur deux points, apparaît en contradiction avec les principes généraux de la LOLF. La loi organique prévoit en effet, en son article 10, un régime dérogatoire pour ces dépenses d'un type particulier que sont les remboursements et dégrèvements d'impôts.

Article 10 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001

*« 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. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.*

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

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

*« Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 (virements, transferts et décrets d'avances) ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15 (reports). »*

● D'une part, à la différence des autres missions relevant des dispositions de l'article 7 de la LOLF, elle ne peut s'identifier ni à un champ précis de l'action publique, ni à une ou plusieurs politiques publiques précises. Elle ne répond donc pas à la logique de la LOLF qui vise à regrouper les crédits budgétaires par leur destination et non par leur nature.

Répartis au sein de deux programmes d'inégale importance, l'un consacré aux *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* (programme 200), le second aux *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* (programme 201), les crédits de la mission forment en effet un ensemble hétérogène de dépenses reliées entre elles par le seul critère de leur **participation au mécanisme global de l'impôt au sens large**.

Ces dépenses ont des justifications fort diverses. En premier lieu, elles peuvent ne constituer que l'expression mécanique du processus de recouvrement de l'impôt lorsqu'il s'agit de rendre compte des régularisations d'acomptes, de paiements provisionnels et de trop-perçus. En deuxième lieu, il peut également s'agir de versements de dégrèvements législatifs et de crédits d'impôt, traductions sur le plan fiscal de différentes politiques publiques comme par exemple la prime pour l'emploi. Enfin, le troisième volet comprend des dépenses de constatation résultant d'admissions en non-valeur de créances anciennes, de rectifications de nature contentieuse ou non ainsi que d'opérations purement comptables constituant également des dépenses pour ordre.



La nouvelle nomenclature du programme 200 permettra d'introduire une classification des actions selon ces trois axes, selon une vision plus conforme aux principes de la LOLF.

• D'autre part, du fait de la nature de ces crédits, la mesure de la performance est réduite à sa plus simple expression et ne rend pas vraiment compte des résultats obtenus par la DGFIP s'agissant de la gestion de l'impôt. L'objectif unique de la mission est tourné vers la rapidité de satisfaction des usagers, ce qui limite la stratégie de performance à un critère d'efficacité externe.

L'imperméabilité de la mission à la nouvelle constitution budgétaire est d'ailleurs telle qu'elle ne figure pas dans la loi de programmation pluriannuelle <sup>(1)</sup> et qu'aucune projection sur les années 2011 et 2012 ne figure au projet annuel de performances, à la différence des autres missions du budget de l'État.

#### C.- ...ET DONT LES CRÉDITS SONT ÉVALUATIFS ET EXCLUS DE LA NORME DE DÉPENSE

Les crédits de la mission sont évaluatifs, conformément au premier alinéa de l'article 10 précité de la LOLF. De ce fait, l'administration peut continuer à ordonner des dépenses de remboursements et dégrèvements, quand bien même leur montant dépasse l'autorisation donnée par le Parlement. Dans un tel cas, une proposition d'ouverture de crédits dans le projet de loi de finances le plus proche afférent à l'exercice concerné doit être faite.

La nature évaluative des crédits de la mission et la difficulté à les piloter tant en prévision qu'en exécution constituent deux caractéristiques de ces dépenses. De la sorte, **les remboursements et dégrèvements**, et plus largement les dépenses fiscales, **sont exclus de la norme de dépenses** laquelle est constituée autour des seules dépenses nettes du budget général ainsi que des prélèvements sur recettes et des transferts de recettes à des tiers.

Même si leur support budgétaire est celui des crédits et des dépenses, leur évolution, donc leur prévision, obéissent à une logique de recettes, lesquelles, par nature, font l'objet de simples évaluations.

---

(1) Article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

## II.- VERS UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT

Les caractéristiques de la mission *Remboursements et dégrèvements* tendent à soustraire à l'évolution bénéfique permise par la LOLF un montant important de crédits, dont une partie <sup>(1)</sup> tend à mettre en œuvre des politiques publiques décidées par le Gouvernement. Dès la création de cette mission en 2006, un tel constat s'était imposé. Il a justifié une enquête plus approfondie de la Cour des comptes, faite à la demande de la commission des Finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF et qui a donné lieu à un rapport <sup>(2)</sup> de Mme Marie-France Beaufiles, Rapporteuse de la commission des Finances du Sénat.

Une avancée notoire est acquise dans le présent projet de loi, avec la modification de la nomenclature du programme 200, de façon à classer les dépenses en fonction de l'objectif poursuivi, et non plus de l'impôt auquel se rattache le remboursement ou le dégrèvement. **Le Rapporteur spécial salue ce progrès qui améliore l'information du Parlement et répond à un engagement du ministre chargé du Budget, pris au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.**

### A.- UNE NOUVELLE NOMENCLATURE, PLUS LISIBLE, DU PROGRAMME 200

- L'administration a ainsi modifié la nomenclature du programme 200, en distinguant les actions selon l'objectif de la dépense. Les sous-actions demeurent détaillées par impôt, ce qui est utile pour assurer un suivi fin de l'évolution de chacun d'entre eux.

Le tableau suivant illustre cette évolution conforme à l'esprit de la LOLF. Il montre comment la nomenclature permettra de distinguer entre les crédits liés à des politiques publiques et ceux qui sont « subis », car liés à la simple mécanique ou gestion de l'impôt. L'action 12 et ses sous-actions, en particulier, sera la variable à suivre pour avoir un aperçu de l'impact des mesures fiscales adoptées, et plus particulièrement des dépenses fiscales.

---

(1) *Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État relatifs à la mise en œuvre d'une politique publique (ligne 200-12) et les dégrèvements d'impôts locaux (lignes 201-01, 201-02, 201-03).*

(2) *Rapport d'information de Mme Marie-France Beaufiles du 3 octobre 2007 sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion et à l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts*

**ANCIENNE ET NOUVELLE NOMENCLATURE DU PROGRAMME 200**

Ancienne nomenclature	Nouvelle nomenclature
01. Prime pour l'emploi	<b>11. Remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt</b> <i>Exemples : restitutions d'acomptes d'impôt sur les sociétés, remboursements de TVA non imputée</i>
02. Impôt sur le revenu	<b>12. Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques</b> <i>Exemples : crédit d'impôt recherche, prime pour l'emploi</i>
03. Impôt sur les sociétés	<b>13. Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État</b> <i>Exemples : sommes indûment perçues, admissions en non-valeur</i>
04. Taxe sur la valeur ajoutée	
05. Autres produits directs, indirects et divers	

**La nouvelle présentation améliore sensiblement les crédits de la mission.**

• La nomenclature du programme 201 n'a, en revanche, pas été modifiée et conserve une structure des actions déterminée par la nature des impôts. Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, il est techniquement impossible de distinguer, au sein des remboursements d'impôts locaux payés par les comptables publics, entre ceux relatifs à des objectifs de politique publique et ceux liés à la mécanique ou à la gestion de l'impôt. La comptabilisation de ces dépenses ne permettrait pas de séparer les dégrèvements selon leur finalité, ce qui empêcherait toute différenciation au sein de la nomenclature budgétaire.

**B.– COMMENT APPROFONDIR L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU PARLEMENT ?**

La commission des Finances du Sénat avait proposé, dans son rapport d'octobre 2007, plusieurs pistes d'amélioration de l'information du Parlement. L'ensemble de ces recommandations est intéressant et mérite d'être pris en considération. Le Rapporteur spécial insistera plus particulièrement sur les évolutions qui peuvent être mises en œuvre rapidement, ce qui suppose qu'elles ne nécessitent pas un investissement très important de l'administration et qu'elles prennent en compte le caractère particulier des crédits de la mission.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des recommandations faites, sur la base du rapport de la Cour des comptes, par Mme Marie-France Beaufils, Rapporteur spéciale de la commission des Finances du Sénat.

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

	Mesures préconisées	Remarques	Échéance
<b>Le périmètre de la mission</b>	Considérer les dépenses techniques comme des « atténuations de recettes ».	Il convient d'aborder cette solution avec prudence, et de mesurer préalablement toutes ses conséquences budgétaires et juridiques, afin d'éviter qu'un changement de périmètre trop hâtif se fasse au détriment de la lisibilité et du pouvoir de contrôle du Parlement.	Moyen terme
	Ventiler les crédits relatifs aux dispositifs fiscaux afférents à une politique publique au sein de leur mission de rattachement « naturel ».	Trois principales difficultés : – un risque d'émiettement en plusieurs nouveaux programmes ; – la nécessité de concevoir de nouvelles modalités de pilotage, conciliant le rôle de l'administration fiscale et celui du responsable de programme ; – le choix des missions d'accueil.	Moyen terme
	Réviser le programme 201 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, faiblement pertinent. Deux solutions sont envisageables : – ventiler les crédits correspondant à ces dispositifs entre les différentes missions concernées au sein du budget de l'État ; – rattacher le programme à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».	La première solution risque de se heurter à la taille restreinte de certains dispositifs, ainsi qu'à la multiplicité des objectifs auxquels contribuent certains dégrèvements et remboursements d'impôts locaux. La seconde pourrait cependant conduire à une moindre lisibilité budgétaire des rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales.	Moyen terme
	Soustraire à la mission les crédits destinés au financement de la prime pour l'emploi et du crédit d'impôt recherche.	Chacun de ces dispositifs pourrait être rattaché à la mission correspondant à la politique publique qu'il sert, à savoir : – s'agissant de la prime pour l'emploi, la mission « Travail et emploi » ; – s'agissant du crédit d'impôt recherche, la mission « Recherche et enseignement supérieur ».	Court terme
<b>L'architecture de la mission</b>	Introduire un programme spécifique retraçant les remboursements de crédits de TVA.	La mesure permettrait d'accroître la lisibilité de la mission et de limiter « l'effet d'écrasement » que ce dispositif engendre aujourd'hui, au sein du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, en raison de son poids disproportionné par rapport aux autres opérations retracées.	Court terme
	Affiner le découpage de l'action 5 du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, qui regroupe actuellement, par commodité, l'ensemble des dispositifs qui ne se trouvent pas répartis entre les autres actions du programme.	Un redécoupage plus fin de cette action consisterait notamment dans la répartition des admissions en non-valeur par type d'impôts, laquelle permettrait de gagner en lisibilité.	Court terme

<b>Le dispositif de performance</b>	Couvrir une partie plus importante des dépenses de la mission et compléter l'objectif unique actuel de la mission de rapidité des remboursements	L'objectif de rapidité des remboursements gagnerait à être complété par trois autres : – un objectif centré sur la fiabilité et la régularité des opérations de remboursements et dégrèvements ; – un objectif axé sur l'identification précise et complète des dégrèvements et remboursements ; – une évaluation de l'efficacité des principaux remboursements et dégrèvements.	Court terme
	Mesurer l'efficience de la mission, c'est-à-dire le coût de la gestion des dispositifs de remboursements et dégrèvements.	Cette mesure suppose la mise en place d'outils adéquats, notamment une comptabilité analytique.	Court terme
	Mesurer l'efficacité socio-économique des crédits d'impôt et des dégrèvements d'impôts locaux.	La mesure de l'efficacité socio-économique de dépenses purement techniques n'est pas envisageable. En revanche, en ce qui concerne les dispositifs qui s'intègrent dans une politique publique clairement identifiée, une mesure de l'efficacité doit être mise en place. C'est le cas, en particulier, s'agissant de la prime pour l'emploi.	Court terme

*Source : rapport d'information de Mme Marie-France Beaufile du 3 octobre 2007 sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion et à l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts*

Plusieurs problématiques se distinguent au sein de cette mission hétéroclite :

- le dispositif de performance ;
- les remboursements et dégrèvements relatifs à la gestion et à la mécanique de l'impôt ;
- les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État relatifs à la mise en œuvre d'une politique publique ;
- les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

#### 1.– L'amélioration nécessaire du dispositif de performance

- Le dispositif de performance, réduit au seul objectif de rapidité des versements aux contribuables, apparaît sommaire. Il pourrait être complété utilement en inscrivant des indicateurs relatifs à la fiabilité et à la régularité des opérations de remboursements et dégrèvements ainsi qu'à la lutte contre la fraude.

De tels objectifs sont doublement justifiés. D'une part, actuellement, la performance de la mission « marche sur une seule jambe ». Elle mesure en effet la seule rapidité des opérations. Or, un tel objectif peut introduire un biais au détriment de la régularité et de la fiabilité. D'autre part, les cibles des indicateurs actuels sont déterminées de telle manière qu'aucun progrès en terme de rapidité ne puisse être fixé. L'administration est en effet consciente du biais qu'introduit un indicateur unique de rapidité et vise ainsi à l'équilibrer par des objectifs peu ambitieux, pour ne pas sacrifier la régularité à la rapidité. La mise en place d'indicateurs de fiabilité permettrait d'évaluer précisément dans quelle mesure la

rapidité peut être obstacle à la régularité et ainsi de pouvoir éventuellement relever les cibles des indicateurs actuels. Elle aurait été particulièrement utile dans le contexte du plan de relance, qui a prévu d'importantes restitutions dans des délais restreints, ce qui augmente les risques d'erreurs.

Par ailleurs, la lutte contre la fraude pourrait également faire l'objet d'un objectif, car les remboursements de crédits de TVA peuvent donner lieu à des tentatives, par les contribuables, de percevoir des sommes indues (« fraude au carrousel »).

Toutefois, le Rapporteur spécial est conscient qu'il pourrait être difficile de mettre en place des indicateurs permettant d'appréhender la réalisation de ces deux objectifs. Il engage l'administration à réfléchir à la construction d'indicateurs permettant de compléter, sans un investissement trop important, le dispositif de performance.

• Enfin, comme le notait déjà le Rapporteur spécial l'an dernier, il conviendrait de distinguer, au sein de l'indicateur 1.1 du programme 200, entre remboursements de TVA et restitutions d'acomptes d'IS. Une telle distinction pourrait être mise en œuvre rapidement, sans investissement important de la part de l'administration, et concernerait les années passées. Elle paraît d'autant plus justifiée que les remboursements de TVA se font dorénavant sur une base mensuelle, alors que les restitutions d'acomptes d'IS sont annuelles. Leur impact dans le temps est donc très différent, ce qui plaide en faveur d'une distinction.

**Recommandation n° 1 :** distinguer, au sein de l'indicateur 1.1 du programme 200, entre remboursements de TVA et restitutions d'acomptes d'IS (sur les années passées).

## 2.– Les remboursements et dégrèvements relatifs à la gestion et à la mécanique de l'impôt

• Les remboursements et dégrèvements relatifs à la gestion et à la mécanique de l'impôt constituent des dépenses d'un type particulier. Elles ne se rattachent à aucun champ d'intervention de l'État et se justifient uniquement par le mode de recouvrement de la TVA et de l'IS. Comme le note le rapport du Sénat, l'inscription de ces dépenses en « atténuations de recettes » comporterait le double désavantage de nécessiter une modification de l'article 10 de la LOLF et de réduire potentiellement la qualité de l'information du Parlement, du fait de l'exclusion de ces crédits du projet annuel de performances. Le *statu quo* semble donc être la meilleure solution.

L'information du Parlement pourrait toutefois être améliorée sur deux points.

D'une part, en ce qui concerne les remboursements de TVA, il ne serait pas inutile de préciser quelle est la part de ces crédits qui sont imputés sur les versements de TVA collectée et celle qui est remboursée aux entreprises. Une telle information permettrait à la représentation nationale d'avoir une vision concrète des conditions de recouvrement de cet impôt et d'appréhender indirectement les besoins de trésorerie des entreprises, à travers l'évolution de la part remboursée. Elle serait possible sur les années passées.

D'autre part, l'information relative aux restitutions d'acomptes d'IS pourrait être complétée par l'indication du montant des versements de régularisation, effectués par les entreprises quand les versements totaux d'acomptes sont inférieurs à l'impôt dû (« solde brut »)<sup>(1)</sup>. Cette évaluation pourrait être incluse dans le projet annuel de performances ou dans l'annexe « Évaluation des voies et moyens ». Même si une telle information ne concerne pas directement les remboursements et dégrèvements, elle est liée à la mécanique de l'impôt et est surtout cruciale pour apprécier la prévision d'IS net faite par le Gouvernement.

**Recommandation n° 2 :**

- Remboursements de TVA : préciser la part des crédits remboursés et celle des crédits imputés sur la TVA collectée sur les années passées.
- Restitutions d'acomptes d'IS : préciser le montant des versements réalisés par les entreprises au moment de la régularisation en raison du trop faible montant des acomptes versés (« solde brut »).

• Par ailleurs, le projet annuel de performances ou l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens pourraient être complétés par des informations relatives au bouclier fiscal. Compte tenu du caractère novateur de ce dispositif et de l'intérêt qu'y portent les parlementaires, il pourrait ne pas être inutile de donner des informations détaillées sur les bénéficiaires du dispositif et le montant des restitutions, en décomposant par tranche de revenu et valeur du patrimoine.

**Recommandation n° 3 :** compléter l'information relative au bouclier fiscal, à ses bénéficiaires et au montant des restitutions, en les détaillant par tranche de revenu et valeur du patrimoine.

---

(1) C'est-à-dire quand le bénéfice fiscal de l'année N se révèle meilleur que celui de l'année N-1 sur la base duquel ont été calculés les acomptes d'IS.

### 3.— Les remboursements et dégrèvements relatifs à la mise en œuvre de politiques publiques

La question de l'information sur les remboursements et dégrèvements relatifs à la mise en œuvre de politiques publiques est centrale. Il est donc important que le Parlement dispose d'une information suffisante sur ces crédits.

- La solution la plus logique serait le rattachement de ces crédits à des missions du budget général, mais elle se heurte à un obstacle d'importance. En effet, le montant des remboursements et dégrèvements au titre d'un dispositif (par exemple, la prime pour l'emploi) n'est pas seulement fonction du coût de ce dispositif, mais également de l'ordre d'imputation des différents crédits d'impôts s'appliquant à l'impôt dû. À titre d'exemple, la prime pour l'emploi s'impute en dernier sur l'impôt sur le revenu. La part restituée de la PPE dépendra donc du montant des crédits d'impôts imputés auparavant. En conséquence, si la PPE était intégrée au sein de la mission *Travail et emploi*, cette dernière pourrait voir son volume de crédits mobilisé pour financer indirectement des crédits d'impôts n'ayant aucun lien avec l'objet de la mission et qui impactent à la hausse la partie restituée de la PPE.

En revanche, un tel problème ne se pose pas pour les remboursements et dégrèvements de taxe intérieure sur les produits pétroliers. Techniquement, il ne semble pas impossible de rattacher les remboursements au profit du transport routier ou des agriculteurs à des missions du budget général.

- Une autre piste pourrait être l'inclusion des remboursements et dégrèvements liés à une politique publique au sein de la norme de dépense. Celle-ci comporte déjà de nombreuses dépenses sur lesquelles le gouvernement dispose de très peu de moyens d'action à court terme : dépenses à « guichet ouvert » (missions *Solidarité, Travail et emploi* et *Santé*), prélèvement au profit des communautés européennes, charges de la dette, dépenses de personnel. Il ne semble donc pas inenvisageable d'intégrer ces remboursements et dégrèvements au sein de la norme de dépense.

Une telle solution présenterait un triple avantage. D'une part, elle ne nécessiterait pas de transférer ces crédits vers d'autres missions du budget général, avec tous les inconvénients mentionnés plus haut. D'autre part, le dérapage du coût de l'un des crédits d'impôt se traduirait par celui de l'ensemble des crédits d'impôts restitués, sans que l'ordre d'imputation n'ait d'impact sur ce point. Enfin et surtout, elle permettrait de trouver un juste milieu entre l'exclusion des dépenses fiscales de toute norme contraignante et leur inclusion en totalité dans la norme de dépense. Les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques ne représentent qu'environ 10 % du montant total des dépenses fiscales mais concernent des dispositifs importants, comme le crédit d'impôt recherche, la prime pour l'emploi ou les différents crédits d'impôt sur le revenu.



Rappelons toutefois que, dans de telles hypothèses, le dérapage des restitutions au titre de crédits d'impôts devrait être compensé par des restrictions de crédit sur les autres missions du budget général. Par ailleurs, selon les informations transmises au Rapporteur spécial, la visibilité de la dépense au titre des remboursements et dégrèvements est très limitée en cours d'année, contrairement aux dépenses « à guichet ouvert » par exemple. Il existe donc un risque de voir le pilotage de la norme de dépense affaibli et l'on pourrait également avancer le fait que l'efficacité de ce pilotage serait encore amoindrie par l'inclusion de dépenses sur lesquelles aucun levier d'action ne permet d'agir en cours d'année. Ce dernier point est toutefois contestable car la norme de dépense comporte déjà de telles dépenses – prélèvement européen, dépenses à « guichet ouvert »...

En dépit de ces réserves, il semble que l'inclusion des remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques au sein de la norme de dépense paraît constituer une solution équilibrée en vue de la régulation du coût des dépenses fiscales. **Une telle solution pourrait être envisagée à moyen terme, dans l'hypothèse où les instruments de régulation de la dépense fiscale – objectif de dépenses fiscales et règle de gage – s'avéraient inefficaces.**

**Recommandation n° 4 :** à moyen terme, envisager d'intégrer les remboursements et dégrèvements liés à la mise en œuvre d'une politique publique au sein de la norme de dépense.

#### 4.– Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

Si les admissions en non-valeur d'impôts locaux ne semblent pas devoir faire l'objet d'évolution, les dégrèvements d'impôts locaux constituent, en revanche, un sujet d'intérêt dans la perspective d'une amélioration de l'information du Parlement. Du fait de la suppression de la taxe professionnelle, le volume de crédits du programme 200 devrait diminuer substantiellement, de 18 milliards d'euros en 2009 à environ 5 milliards d'euros en rythme de croisière. Cette forte diminution devrait donc permettre une évolution des crédits de la mission.

- La commission des Finances du Sénat suggère de ventiler les dégrèvements d'impôts locaux entre les différentes missions du budget général dont ils relèvent ou des les intégrer au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Une telle évolution ne se heurterait pas à la question de l'ordre d'imputation des crédits d'impôts, qui se pose pour les remboursements d'IS et de TVA. En effet, la quasi-totalité de ces dégrèvements concerne des mesures d'assiette.

Toutefois, comme le note le rapport du Sénat, il existe des obstacles à une telle évolution. L'intégration des dégrèvements dans les différentes missions du budget général « *risque de se heurter à la taille restreinte de certains dispositifs ainsi qu'à la multiplicité des objectifs auxquels contribuent certains dégrèvements et remboursements d'impôts locaux* ». Leur inclusion au sein de la mission *relations avec les collectivités territoriales* « *pourrait conduire à une moindre lisibilité budgétaire des rôles respectifs de l'État – qui décide de ces dégrèvements – et des collectivités territoriales – qui les subissent* ».

Par ailleurs, comme indiqué plus haut, le comptable public ne distinguerait pas, au moment de comptabiliser une dépense due à un dégrèvement d'impôt local, la finalité de ce dégrèvement. Seule la nature de l'impôt serait différenciée. Cette lacune a empêché, selon l'administration, le passage du programme 201 à une nomenclature selon l'objectif de la dépense, comme dans le programme 200.

La poursuite de la réflexion sur ce point paraît nécessaire. À noter que le transfert des dégrèvements d'impôts locaux conduirait à ne laisser demeurer que les seules admissions en non-valeur au sein du programme 201. Celui-ci verrait donc sa justification remise en cause, mais sa disparition est impossible du fait de l'interdiction des missions à programme unique.

### III.- LES DÉPENSES FISCALES OU COMMENT LES RÉGULER ?

La notion de dépenses fiscales doit être distinguée de celles de remboursements et dégrèvements. La première renvoie à un écart à la norme fiscale tandis que les secondes se rapportent aux modalités de recouvrement de l'impôt.

Toutefois, il existe un lien entre les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques (nouvelle action n° 12 du programme 200) et les dépenses fiscales, et plus précisément les crédits d'impôts. Ces remboursements constituent en effet la part restituée des seconds, en quelque sorte « la partie émergée de l'iceberg », que l'on peut isoler sur des lignes du budget général. La partie immergée est imputée directement sur l'impôt et vient donc réduire le montant de l'impôt brut, sans que la nomenclature budgétaire puisse les isoler. Le montant total – partie imputée et partie restituée – de chaque dépense fiscale est indiqué dans le second tome de l'annexe « Évaluation des voies et moyens ».

Du fait de l'importance prise par les dépenses fiscales, la commission des Finances <sup>(1)</sup> de l'Assemblée nationale a proposé au Gouvernement plusieurs évolutions propres à assurer une meilleure information du Parlement et à permettre une régulation du dynamisme de ces dépenses *via* l'objectif de dépense fiscale et la règle de gage.

---

(1) *Rapport d'information n° 946, Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace, de MM. Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno*

## A.– UNE AUGMENTATION TENDANCIELLE DES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales s'analysent comme « *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. Deux critères entraînent en ligne de compte pour qualifier un dispositif de dépenses fiscales : l'absence de caractère général et l'ancienneté. À l'occasion du projet de loi de finances pour 2009 et à la suite du rapport précité de la commission des Finances, le premier a été réévalué et le second est supprimé.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le coût lié aux dépenses fiscales est, depuis 2005, en forte hausse, avec des taux de croissance annuelle à deux chiffres. Cette estimation doit toutefois être prise avec prudence, car l'évaluation des dépenses fiscales est relativement récente, dans la mesure où elle a été généralisée en projet de loi de finances pour 2009. Il peut donc être difficile de comparer l'estimation fine des dernières années à celle, plus grossière, des premières années.

### COÛT DES DÉPENSES FISCALES À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en milliards d'euros)

	2004 (PLF 2006)	2005 (PLF 2007)	2006 (PLF 2008)	2007 (PLF 2009)	2008 (PLF 2010)
Périmètre constant (PLF 2009)	43,2	49,8	55,2	60,7	66,3
Progression du coût		15,3 %	10,8 %	10,1 %	9,1 %

On constate toutefois que la dépense fiscale est devenue un moyen de contourner la norme de dépense. Elle est donc un enjeu budgétaire moyen qui a justifié une meilleure information du Parlement ainsi que la mise en place d'instruments de régulation.

## B.– UNE DÉPENSE CONCENTRÉE SUR UN NOMBRE LIMITÉ DE CRÉDITS D'IMPÔT

**Le coût des dépenses fiscales est fortement concentré sur un nombre limité de dispositifs**, puisque dix-huit dépenses représentent à elles seules plus de la moitié des dépenses.

Pour certaines, et non des moindres, ce sont des **crédits d'impôt**, points d'intersection entre les remboursements et dégrèvements et les dépenses fiscales, que l'on retrouve dans la présente mission pour la part restituée au contribuable :

– le **crédit d'impôt en faveur de la recherche** (4 milliards d'euros en 2010) ;

– **la prime pour l’emploi** en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d’activités (3,2 milliards d’euros de dépenses fiscales prévus pour 2010) ;

– **le crédit d’impôt pour dépenses d’équipements de l’habitation principale** en faveur des économies d’énergie et du développement durable (2,6 milliards d’euros) ;

– **le crédit d’impôt au titre de l’emploi d’un salarié à domicile** pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d’emploi depuis au moins trois mois (1,75 milliard d’euros) ;

– **le crédit d’impôt sur le revenu au titre des intérêts d’emprunts** supportés à raison de l’acquisition ou de la construction de l’habitation principale (1,5 milliard d’euros).

Conformément à l’article 51–5° de la LOLF, ces dépenses sont détaillées et évaluées dans le projet annuel de performances de chacune des missions auxquelles elles se rattachent, selon leur finalité. Pour sa part, la mission *Remboursements et dégrèvements* retrace au sein de ses différentes actions celles qui font l’objet de la part du Trésor public d’un décaissement effectif, sans que ces dépenses ne fassent toutefois l’objet d’une présentation individualisée.

Il est, en effet, impossible de rattacher un montant de restitution à une dépense fiscale particulière. Le montant de la restitution dépend en effet de l’ordre d’imputation de la dépense fiscale, comme indiqué plus haut. À titre d’exemple, sur l’impôt sur le revenu, les restitutions de PPE sont importantes car la PPE est la dernière dépense fiscale imputée sur le montant de l’impôt dû. De ce fait, il est plus probable qu’elle fasse l’objet d’une restitution que les autres crédits d’impôts imputés avant elle.

## C.– LA RÈGLE DE GAGE ET L’OBJECTIF DE DÉPENSE FISCALE

Inspirés par les recommandations de la commission des Finances<sup>(1)</sup> de l’Assemblée nationale, les articles 11 et 12 de la loi de programmation des finances publiques ont instauré deux règles nécessaires à la maîtrise des dépenses fiscales. D’une part, les dépenses fiscales ou sociales créées ou élargies doivent être gagées, sur l’ensemble de la période de programmation, par des suppressions ou des diminutions d’autres dispositifs de même nature. D’autre part, un objectif de dépense fiscale doit être fixé en loi de finances initiale, son exécution étant évaluée dans le projet de loi de finances suivant.

---

(1) Rapport d’information n° 946 précité.

En 2009, l'objectif de dépense fiscale n'a pas été respecté et la réduction du taux de TVA applicable à la restauration a bouleversé la trajectoire prévue du solde de dépense fiscale. Néanmoins, hormis cette mesure, on constate un équilibre entre créations et suppressions, qui est encourageant pour une première année de mise en œuvre.

DE LA DÉPENSE FISCALE AUX MODALITÉS DE CALCUL DE L'IMPÔT : l'exemple de certaines taxations au taux réduit des plus-values à long terme

Comme indiqué plus haut, la définition de la dépense fiscale est relativement vague, le critère d'écart à la norme laissant une marge d'interprétation assez vaste. Du fait de cette imprécision, certaines mesures peuvent être considérées comme une modalité du calcul de l'impôt et ainsi être écartée de l'objectif de la dépense fiscale et de la règle de gage.

À titre d'exemple, la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant de cession de titres de participation et de certaines parts de FCPR et de SCR ainsi que, sous certaines conditions, de leurs distributions (mesure n° 320103) est considérée comme une modalité de calcul de l'impôt depuis le projet de loi de finances pour 2009. À ce titre, aucune mesure de régulation ni d'information ne l'encadre.

Or, son montant est pourtant particulièrement important, à 12,5 milliards d'euros en 2008 et 8 milliards d'euros en 2009. Aucune évaluation n'est fournie pour 2010. L'écart entre exécution et prévision est en outre substantiel avec, pour 2008, une prévision de 4,3 milliards d'euros dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2009 relative à l'évaluation des voies et moyens.

Compte tenu du montant de cette disposition (codifiée à l'article 39 terdecies-1 du code général des impôts), le président de la commission des Finances a demandé un complément d'information au ministre chargé du budget.

1.– La règle de gage bouleversée par la TVA à 5,5 % dans la restauration

La trajectoire de gage des dépenses fiscales, prévue en loi de finances pour 2009, a été bouleversée du fait de l'adoption du taux réduit de TVA dans la restauration, dont le coût en année pleine s'élève à 3 milliards d'euros. Cette mesure explique le solde de - 2,2 milliards d'euros prévu en 2010, contre une prévision de + 518 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009.

La trajectoire de gage, qui s'apprécie sur une période de trois ans, a donc dû être modifiée en conséquence. En l'absence d'une nouvelle dégradation du solde dans les prochaines années, cette mesure devrait être quasiment amortie à l'issue de la période de programmation, avec un solde de - 170 millions d'euros en 2013.

Outre ce bouleversement de la trajectoire, l'une des caractéristiques de l'année 2010 a été la forte hausse du flux de dépense fiscale tant en nombre qu'en valeur. Cette évolution s'explique d'abord par la réforme de la taxe professionnelle, qui conduit à la suppression de 17 dispositifs pour une économie

de 830 millions d'euros en 2010 et à la création de 13 nouveaux pour un coût de 185 millions d'euros. Outre les lois de finances, les principaux vecteurs de modifications de dépenses fiscales ont été la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), la loi généralisant le revenu de solidarité active et la loi de mobilisation pour le logement.

En valeur, hors réforme de la taxe professionnelle <sup>(1)</sup> et hors TVA dans la restauration, le montant des suppressions et diminutions est égal, en 2010, à celui des créations, soit 2,6 milliards d'euros. Parmi les différents flux constatés depuis un an, plusieurs éléments doivent être soulignés.

En ce qui concerne les diminutions de dépenses fiscales, la loi généralisant le RSA a permis de réaliser des économies, *via* le recentrage des dégrèvements de redevance audiovisuelle et de taxe d'habitation. La suppression des avantages fiscaux attachés aux bio-carburants a également un impact positif important. À noter enfin que le plafonnement des niches fiscales, voté en loi de finances pour 2009, a un impact budgétaire non négligeable, entre 150 et 200 millions d'euros. En revanche, le coût de la loi de développement économique des outre-mer apparaît clairement, avec une dépense fiscale de plus de 260 millions d'euros en 2010, à laquelle il faut ajouter le coût des niches sociales. Enfin, l'imposition à taux réduit des plus-values sur cessions de biens immobiliers est, parmi les mesures entrées en vigueur en 2009, la dépense fiscale la plus coûteuse, à 450 millions d'euros en 2010, hors TVA restauration.

Au final, abstraction faite de la mesure relative à la TVA dans la restauration, le bilan de l'année écoulée apparaît encourageant. Les hausses de dépenses fiscales ont été compensées par des diminutions de même ampleur. Au vu de ces résultats, on peut espérer qu'un effort supplémentaire au cours des prochaines années permettra effectivement d'amortir le coût de la diminution de la TVA dans la restauration.

## 2.- L'objectif de dépense fiscale

L'objectif de dépense fiscale (ODF) a été fixé, pour 2009, à 69,1 milliards d'euros, après une exécution à 66,3 milliards d'euros en 2008, soit une hausse prévue de 4,2 %. La prévision révisée de dépense fiscale en 2009 s'établit à 75,5 milliards d'euros. Il convient toutefois d'en exclure les mesures de relance - restitution anticipée de crédit d'impôt recherche et allègement de l'IR -, dont l'impact n'est pas récurrent et qui n'avait pas été pris en compte au moment du calcul de l'ODF. En revanche, le Gouvernement exclut du périmètre le dégrèvement de taxe professionnelle au titre d'investissements nouveaux, car il ne serait plus à considérer comme dérogoaire. Pourtant, un tel changement de périmètre doit être effectué au moment où l'objectif est fixé, et non en cours d'exercice.

---

(1) La réforme de la TP se traduit par une économie de dépenses fiscales. Il convient d'en écarter les effets car son impact principal est une baisse des recettes de l'État d'ampleur bien plus importante que l'économie réalisée.

À périmètre constant, le montant des dépenses fiscales s'établirait à 71,2 milliards d'euros en 2009, soit une croissance de 7,4 % par rapport à 2008 et un dépassement de 2,1 milliards d'euros par rapport à l'objectif fixé. La raison de ce dérapage est, d'une part, la mise en place de la TVA à 5,5 % dans la restauration dont le coût est estimé à 1,25 milliard d'euros en 2009. D'autre part, le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement « vertes » (art. 200 *quater* du CGI) verrait son coût augmenter fortement par rapport à la prévision, à 2,8 milliards contre 1,5 milliard d'euros annoncés initialement. L'administration n'a pu fournir aucune explication satisfaisante sur cette dernière évolution.

**Pour 2010, l'objectif de dépense fiscale est fixé à 74,8 milliards d'euros.** Hors prorogation de la restitution anticipée de crédit d'impôt recherche, il atteint 72,2 milliards d'euros, soit une progression prévue de 2,1 %.

Alors que le taux de croissance de la dépense fiscale serait de 7,4 % en 2009 et a été de 9,1 % en 2008, cet objectif ambitieux correspond à la recommandation de la commission des Finances visant à compenser le dérapage d'une année N par un objectif diminué en N+1. Toutefois, un tel objectif ne saurait être atteint sans l'adoption de mesures nouvelles visant à réduire ou supprimer des dépenses fiscales.





## CHAPITRE II : LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS, AU CŒUR DE LA POLITIQUE FISCALE DU GOUVERNEMENT

Le tableau ci-après met en perspective l'évolution sur les dix dernières années des recettes fiscales brutes et des remboursements et dégrèvements. On observe que le rapport entre remboursements et dégrèvements d'impôts et recettes fiscales brutes augmente régulièrement pour atteindre 25,8 % en 2008, niveau qui n'avait jamais été atteint et qui montre le dynamisme de ces dépenses.

### ÉVOLUTION COMPARÉE DES RECETTES FISCALES BRUTES DE L'ÉTAT ET DES DÉPENSES DE REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS (1999-2009)

*(en millions d'euros courants)*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)
Recettes fiscales brutes (I)	288 852	296 180	305 554	301 552	305 951	330 125	341 043	340 132	351 408	357 307	325 925
Évolution (%)	7,1	2,5	3,2	-1,3	1,5	7,9	3,3	-0,3	3,3	1,7	-8,8
Remboursements et dégrèvements (II)	50 176	56 133	60 707	61 330	66 134	64 472	69 423	72 239	80 499	92 174	113 702
Évolution (%)	3,8	11,9	8,1	1	7,8	-2,5	7,7	4,1	11,4	14,5	23,4
(II) / (I) (%)	17,4	19	19,9	20,3	21,6	19,5	20,4	21,2	22,9	25,8	34,9

*Source : lois de règlement et rapports de présentation du CGAF et du compte général de l'État, annexe « évaluation des voies et moyens » du présent projet de loi*

En 2009, la conjugaison de la chute des recettes fiscales brutes, dues à la crise économique, et des mesures fiscales du plan de relance explique la part de près de 35 % des remboursements et dégrèvements dans les recettes fiscales brutes. Ce pic est toutefois conjoncturel et le ratio devrait retomber à 22,6 % en 2010.

**L'évolution des remboursements et dégrèvements est, en grande partie, la traduction de la politique fiscale menée par le Gouvernement.** Leur poids important en 2009 est notamment dû aux mesures fiscales du plan de relance, dont l'effet devrait mécaniquement s'estomper en 2010. L'année 2010 serait particulièrement marquée par la réforme de la taxe professionnelle, qui entraîne la suppression des dégrèvements au titre de cet impôt, partiellement compensée par la création de nouveaux dégrèvements de cotisation économique territoriale.

## I.- UNE EXÉCUTION 2009 MARQUÉE PAR LES MESURES DE RELANCE

Le montant des crédits sur l'année 2009 serait particulièrement élevé, comme le montre le tableau ci-dessous. Il s'explique principalement par l'évolution du programme 200, et plus particulièrement par les mesures fiscales adoptées dans le cadre du plan de relance et par l'impact de la crise sur le bénéfice fiscal 2008 des entreprises.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ENTRE 2008 ET 2009

(en milliards d'euros)

	Programme 200			Programme 201	Total mission
	Mécanique de l'impôt	Politiques publiques	Gestion de l'impôt		
Exécution 2008	58,6	9,1	8,2	16,2	92,2
Révisé 2009	71	17,4	7,3	18	113,7

### A.- LES MESURES FISCALES DE RELANCE EXPLIQUENT LE MONTANT ÉLEVÉ DES CRÉDITS POUR 2009

L'exécution 2009 des crédits du programme 200 porte l'impact des mesures fiscales adoptées dans le cadre du plan de relance ainsi que celui de la crise sur le bénéfice fiscal 2008 des entreprises. Le tableau suivant retrace le montant prévu des crédits du programme 200, répartis par action selon la nouvelle nomenclature.

### L'IMPACT DES MESURES DE RELANCE ET DE LA CRISE SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2009

(en milliards d'euros)

	Révisé 2009			
	R et D mécanique de l'impôt	R et D politiques publiques	R et gestion des produits de l'État	Total révisé 2009
Montant	70,9	17,5	7,3	95,7
dont mensualisation TVA	6,5			6,5
dont mesure carry-back		4,5		4,5
dont mesure CIR		3,8		3,8
dont restitutions acompte IS non anticipées	7,8			7,8

- Dans le cadre du plan de relance, trois mesures fiscales ont été adoptées par amendement du Gouvernement au cours de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2009. Elles ont pour but de renforcer la trésorerie des entreprises en leur remboursant de manière anticipée des créances dues par l'État.

Un tel objectif s'est imposé en raison de l'impact de la crise financière sur les banques, qui ont eu tendance à réduire la production du crédit aux sociétés. Des entreprises ont pu en effet se retrouver en faillite du fait d'un manque de liquidités – c'est-à-dire de financements de court terme comme des facilités de caisse ou des emprunts à moins d'un an –, alors qu'elles étaient solvables et rentables. De telles mesures de soutien à la trésorerie des entreprises ont donc comme effet de préserver le potentiel de croissance de l'économie en évitant la disparition de sociétés du seul fait des dysfonctionnements du système financier.

La possibilité de percevoir les remboursements de crédits de TVA sur une base mensuelle, et non plus trimestrielle, a été offerte à l'ensemble des entreprises. Du fait de la mécanique de recouvrement de cet impôt, les entreprises détiennent en effet des créances de TVA sur l'État. Elles peuvent soit les imputer sur le versement de la TVA collectée soit en demander le remboursement auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Jusqu'à présent, le remboursement se faisait, pour la plupart des entreprises, sur une base trimestrielle. Il se fait désormais sur une base mensuelle, ce changement permettant à des entreprises de percevoir plus tôt des sommes qui leur étaient dues. Le coût de la mesure est estimé à 6,5 milliards d'euros en 2009.

En deuxième lieu, les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ont pu demander le remboursement des créances de report en arrière de déficits (*carry-back*) non imputées ainsi que celles déclarées au titre des exercices clos au plus tard au 30 septembre 2009. Le coût de la mesure est estimé à 4,5 milliards d'euros en 2009.

Enfin, les entreprises ont pu demander la restitution du crédit d'impôt recherche constatée en 2008 ainsi que ceux de 2005, 2006 et 2007 non encore imputés. Le coût de la mesure est estimé à 3,6 milliards d'euros en 2009.

Ces mesures entraînent un coût ponctuel pour l'État mais s'analysent comme la restitution de sommes que l'État devait aux entreprises. En principe, des économies devraient être constatées sur les prochaines années du fait de la disparition des restitutions qui auraient dû être effectuées à partir de 2010 – et qui l'ont été en 2009.

À noter enfin que la restitution des excédents d'acomptes d'IS a été accélérée, les entreprises pouvant en demander le remboursement dès le lendemain de la clôture de l'exercice. Cette mesure n'a pas d'impact sur le montant des dépenses de l'année mais implique un effort infra-annuel de trésorerie.

• Dans un second temps, à l'occasion du deuxième collectif budgétaire pour 2009, la nécessité de soutenir le pouvoir d'achat des ménages en temps de crise a conduit à l'adoption un crédit d'impôt exceptionnel aux contribuables imposés dans la tranche marginale de 5,5 %, complété par un allègement dégressif pour les contribuables situés au début de la tranche à 14 % (revenu compris entre

11 673 euros et 12 475 euros). Le coût de la mesure est estimé à 1 milliard d'euros, seule la partie restituée étant retracée sur les crédits de la mission.

## B.– UN DÉRAPAGE SUBSTANTIEL DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 PAR RAPPORT À LA PRÉVISION

### 1.– Les effets de la crise et du plan de relance

En 2009, la crise économique et la mise en œuvre du plan de relance ont conduit à une exécution nettement supérieure à la prévision faite en loi de finances initiale, pour deux raisons principales.

**D'une part, les mesures « TVA » et « carry-back » verraient leur coût déraper substantiellement par rapport à l'évaluation qui en avait été faite initialement.** Le dépassement atteindrait 2,7 milliards d'euros pour la première (prévision initiale de 3,8 milliards d'euros) et également 2,7 milliards d'euros pour la seconde (prévision initiale de 1,8 milliard d'euros). Au total, le coût des quatre mesures fiscales de relance s'établirait à environ 16 milliards d'euros, contre 10,3 milliards d'euros initialement prévus.

Aucune explication satisfaisante n'a pu être fournie pour expliquer le dérapage du coût de la mesure « TVA », si ce n'est que l'administration a disposé de peu de temps pour réaliser cette prévision. Le dérapage du coût de la mesure relative au report en arrière des déficits (« carry-back »), en revanche, s'explique par la forte diminution, d'environ un quart, du bénéfice fiscal 2009, dont l'ampleur n'avait pas été anticipée. La conséquence en a été une augmentation du stock de créances détenues par les entreprises au titre des pertes passées sur l'exercice 2008 et donc de plus importants remboursements versés par l'État.

**D'autre part, la forte chute du bénéfice fiscal des entreprises explique également l'autre événement majeur sur la mission en 2009, à savoir le niveau particulièrement important des restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés.** Elles dépassent en effet de 7,8 milliards d'euros la prévision, ce qui explique d'ailleurs en partie la forte chute du produit de l'IS (de 49 milliards d'euros en 2008 à 19 milliards d'euros en 2009). Cette évolution avait été annoncée par le versement du dernier acompte en décembre 2008. On a en effet constaté à cette occasion une forte auto-limitation des entreprises, de l'ordre de 1 milliard d'euros, ce qui est peu banal. En d'autres termes, les entreprises ont réduit, de leur propre initiative, le montant du dernier acompte 2008, payé sur les résultats de 2007. Elles prévoyaient en effet une forte baisse de leur résultat 2008 et ont anticipé la régularisation de leur impôt (faite au premier trimestre 2009) en versant moins dès le mois de décembre 2008. Une telle pratique est rare et suppose que la baisse du bénéfice fiscal est évidente car, en cas d'erreur, l'entreprise s'expose à de substantielles pénalités.

Rappelons le mécanisme de droit commun de versement de l'IS. L'impôt dû au titre de l'année N est versé en trois acomptes sur la base des résultats de

l'année N-1. Au premier trimestre de l'année N+1, c'est-à-dire une fois que les résultats de l'année N sont connus, on opère une régularisation : si les acomptes versés sont inférieurs à l'impôt dû, l'entreprise complète ses versements. Si, à l'inverse, l'entreprise a trop contribué, l'administration lui rembourse l'excédent - ce qui constitue les restitutions d'acomptes mentionnés plus haut. Dans le cas de l'auto-limitation évoquée ci-dessus, les entreprises ont anticipé la baisse du bénéfice fiscal en opérant, en avance et partiellement, cette régularisation.

## 2.- Les autres évolutions sur le programme 200 en 2009

Trois évolutions concernant le programme 200 sont à retenir sur l'année 2009.

D'abord, le montant des remboursements des crédits de TVA, hors mesure de relance, est en baisse de 3,8 milliards d'euros par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale, soit -7,7 %. Cette diminution est à mettre en lien avec celle de la TVA brute, de -9,1 %. Un moindre montant de TVA collectée implique mécaniquement un montant moins important de remboursements de TVA déductible.

Ensuite, le montant de la prime pour l'emploi serait en ligne avec la prévision, à 3,4 milliards d'euros, en baisse de 700 millions d'euros par rapport à 2008 en raison de sa non-indexation en 2009.

Enfin, les remboursements d'impôt sur le revenu liés à des politiques publiques seraient en hausse par rapport à la prévision, de plus d'un milliard d'euros. Pour des raisons techniques, il convient de les analyser avec les remboursements liés à la gestion de l'impôt <sup>(1)</sup>. Cette exécution s'explique par le coût du crédit d'impôt pour dépenses « vertes » d'équipement de l'habitat, qui a dérapé pour s'établir à 2,6 milliards d'euros, et par la mesure de relance d'allègement de l'IR, dont les parties restituées ont gonflé les remboursements d'IR.

Le coût du bouclier fiscal en 2009 fait l'objet d'un développement dans la partie consacrée à sa prévision pour 2010.

Les remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt seraient, en 2009, en ligne avec la prévision, à 7,3 milliards d'euros contre 7,2 milliards d'euros.

---

(1) En effet, le changement de nomenclature a nécessité l'utilisation d'une clé de répartition permettant de ventiler les crédits des anciennes actions vers les nouvelles. Du fait de l'importance des crédits d'impôts en 2009 et 2010, la clé de répartition a conduit à une surestimation des remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'IR et à la sous-estimation des remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques.

## C.- UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 QUI PERMETTRA DE DÉTERMINER LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Sur le programme 201, on constate une forte augmentation des dégrèvements de taxe professionnelle, qui serait justifiée par la montée en charge du dégrèvement pour investissements nouveaux et par le poids du plafonnement à la valeur ajoutée. Du fait du ralentissement économique en 2008, celui-ci, qui est versé avec un an de décalage, expliquerait la hausse de près de 1 milliard d'euros du révisé par rapport à la prévision. Il est d'autant plus regrettable qu'aucune précision n'ait été fournie par l'administration sur ce point que cette évolution est centrale pour évaluer le coût en régime de croisière, pour l'État, de la réforme de la taxe professionnelle.

L'analyse des mouvements sur le budget de l'État montre en effet que le coût de la réforme de la taxe professionnelle (TP), assumé par l'État, sera fonction du montant des dégrèvements servis en 2009.

Il faut distinguer, de manière artificielle mais éclairante, entre :

– ce que « gagne » l'État à la suppression de la taxe professionnelle ;

– et ce que l'État « perd » du fait notamment des compensations aux collectivités territoriales visant à leur garantir la neutralité budgétaire de l'opération.

### • Les « gains » de l'État du fait de la réforme

#### GAIN DE L'ÉTAT À LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

(en milliards d'euros)

	2009
<b>L'État perd les recettes suivantes :</b>	
<u>Anciens impôts payés par les entreprises à l'État</u> : Cotisation minimale de taxe professionnelle + Cotisation nationale de péréquation + Frais d'assiette et de recouvrement (FAR) perçus au titre du recouvrement de la taxe professionnelle	- 6
<b>Mais l'État « économise » en ne versant plus de R&amp;D :</b>	
Anciens dégrèvements (nets du ticket modérateur)	13
<b>Gain pour l'État</b>	7

Comme le montre le tableau ci-dessus, la suppression de la TP implique une perte de recettes pour l'État mais surtout des « économies » car il ne versera plus de dégrèvements de taxe professionnelle aux collectivités territoriales.

**Plus le montant des dégrèvements servis en 2009 est important, plus l'État « gagne » à la réforme** : si les dégrèvements sont de 14 milliards d'euros, l'État gagne 8 milliards d'euros ; si les dégrèvements sont de 15 milliards d'euros, l'État gagne 9 milliards d'euros et ainsi de suite.

En d'autres termes, plus la taxe professionnelle coûtait cher à l'État avant la réforme, moins il est coûteux de la supprimer.

- Les « pertes » de l'État du fait de la réforme

**PERTES DE L'ÉTAT DU FAIT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE**

*(en milliards d'euros)*

	Après réforme
<b>L'État gagne de nouvelles recettes</b>	
<u>Nouveaux impôts payés par les entreprises à l'État</u> : Cotisation nationale de péréquation + Frais d'assiette et de recouvrement (FAR) perçus au titre de la compensation complémentaire et de la cotisation locale d'activité	0,5
<b>Mais surtout il doit compenser les collectivités territoriales</b>	
Compensation versée aux collectivités territoriales	- 13,3
<b>Perte pour l'État</b>	<b>- 12,8</b>

La compensation versée aux collectivités territoriales est la différence entre :

– le montant de taxe professionnelle qu'elles percevraient en 2009 (31,5 milliards d'euros) ;

– le montant des nouvelles impositions affectées aux collectivités territoriales (18 milliards d'euros : cotisation complémentaire, cotisation locale d'activité et impositions forfaitaires annuelles).

En d'autres termes, on connaît précisément les trois éléments qui composent l'équilibre budgétaire de l'opération pour les collectivités territoriales : le montant des impôts perçus avant réforme, le montant des impôts après réforme et (conséquence des deux premiers) la compensation versée par l'État.

**La compensation versée par l'État n'est pas fonction des dégrèvements de taxe professionnelle.** Elle dépend du montant de taxe professionnelle perçue en 2009 par les collectivités territoriales, fixé à 31,6 milliards d'euros, quelle que soit la répartition entre dégrèvements et impôt réellement payé par les entreprises.

- Au final, la seule inconnue dans le calcul du coût pour l'État est le montant des dégrèvements de taxe professionnelle en 2009. Plus ce montant sera élevé, plus l'État « économisera » des dépenses déjà engagées en 2009.

**En d'autres termes, plus l'État payait pour la taxe professionnelle, moins il perd à la réforme.**

- À noter enfin que les dégrèvements de taxe foncière (660 millions d'euros) et de taxe d'habitation (3 180 millions d'euros) sont légèrement inférieurs à la prévision, de respectivement 57 millions d'euros et 140 millions d'euros. Les admissions en non-valeur d'impôts locaux seraient au niveau de la prévision, à 520 millions d'euros. Rappelons qu'une partie des frais d'assiette et de

recouvrement des impôts locaux ont vocation à couvrir cette dépense supportée par l'État.

## II.— LES ENJEUX DE LA PRÉVISION POUR 2010 : RELANCE, BOUCLIER FISCAL ET TAXE PROFESSIONNELLE

En 2010 comme les années précédentes, la mission *Remboursements et dégrèvements* reflète les grands choix de politique fiscale du Gouvernement ainsi que l'évolution du coût de réformes emblématiques. Trois éléments sont à retenir : le contrecoup des mesures du plan de relance, la prévision contestable du coût du bouclier fiscal et les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle.

### A.— PROGRAMME 200 : RELANCE ET BOUCLIER FISCAL

#### 1.— Le contrecoup mécanique des mesures exceptionnelles de 2009

**En 2010, les crédits de la mission diminueraient mécaniquement du fait de la disparition de mesures de relance en 2009.** Si la dépense temporaire de 14,9 milliards d'euros disparaît, l'effet de balancier est renforcé par le fait que l'apurement des dettes de l'État au titre du *carry-back* et du crédit d'impôt recherche conduit à « économiser » le remboursement de créances qui auraient dû être honorées en 2010, si elles n'avaient pas déjà été remboursées en 2009. Ce gain s'établit à 840 millions d'euros pour la mesure *carry-back* et à 1 milliard d'euros pour la mesure CIR.

Parallèlement, la prorogation d'un an du remboursement anticipé de crédit d'impôt recherche conduit à une dépense temporaire de 2,5 milliards d'euros en 2010.

Par ailleurs, le montant exceptionnellement élevé de restitutions d'acomptes d'IS constaté en 2009 devrait diminuer de 4,9 milliards d'euros en 2010, pour s'établir à 13,4 milliards d'euros.

Le tableau suivant récapitule les évolutions entre les prévisions en loi de finances initiale pour 2009, le révisé 2009 et la prévision pour 2010.



LES CRÉDITS DE LA MISSION DE LA LFI 2009 AU PLF 2010

(en milliards d'euros)

	R et D mécanique de l'impôt	R et D politiques publiques	R et gestion des produits de l'État	Total révisé 2009
<b>LFI 2009</b>	<b>64,2</b>	<b>13,2</b>	<b>7,2</b>	<b>84,6</b>
<i>Dont dérapage mensualisation TVA</i>	2,7			2,7
<i>Dont dérapage mesure carry-back</i>		2,7		2,7
<i>Dont impact restitutions acompte IS non anticipées</i>	7,8			7,8
<b>Révisé 2009</b>	<b>70,9</b>	<b>17,5</b>	<b>7,3</b>	<b>95,7</b>
<i>Dont impact mécanique mensualisation TVA</i>	-6,5			-6,5
<i>Dont impact mécanique mesure carry-back</i>		-0,84 - 4,5 = -5,34		-5,34
<i>Dont impact mécanique mesure CIR</i>		-1 - 3,6 = -4,6		-4,6
<i>Dont prorogation mesure CIR</i>		2,5		2,5
<b>PLF 2010</b>	<b>59,2</b>	<b>10,5</b>	<b>8,8</b>	<b>79,4</b>

2.- Une prévision incertaine du coût du bouclier fiscal

L'analyse du coût du bouclier fiscal en 2009 et 2010 doit passer par un retraitement des données affichées dans le projet annuel de performances.

D'une part, l'année 2009 est la première année de mise en œuvre du dispositif d'auto-imputation sur l'ISF ou la taxe foncière. Il convient donc de retraiter cet effet, d'un montant de 139 millions d'euros, pour comparer 2009 à 2008. D'autre part, en 2009, ont été versés, pour 186 millions d'euros des restitutions dues au titre de 2008, ce qu'il faut retrancher au montant exécuté pour pouvoir comparer 2009 à 2010.

Comme l'explicite le tableau ci-dessous, on constate qu'à périmètre constant, le révisé 2009 est au même niveau que l'exécution 2008. En revanche, **alors qu'aucune mesure nouvelle n'a été adoptée, la prévision pour 2010 est en hausse de plus de 36 % par rapport au révisé 2009**. L'administration justifie cette hausse par l'accroissement de la notoriété du dispositif qui conduirait un plus grand nombre de bénéficiaires potentiels ayant de faibles revenus à y recourir. **Toutefois, une telle explication est peu convaincante** dans la mesure où ces bénéficiaires ne représentent que 20 % du coût total du bouclier, l'essentiel des restitutions étant versées aux contribuables disposant de revenus élevés. De plus, la stabilisation de son coût en 2009 (à périmètre constant) semble prouver que la montée en charge du dispositif est arrivée à son terme.

**COÛT DU BOUCLIER FISCAL DE 2008 À 2010**

(en millions d'euros)

		<b>2008</b>	<b>Révisé 2009</b>	<b>PLF 2010</b>
Voies et moyens	A	463	700	700
<i>Effet décalage restitutions</i>	B	186	-186	
<i>Effet auto-imputation</i>	C		139	
Périmètre comparable 2009/2008	D=A+B+C	649	653	
<b>Périmètre comparable 2009/2010</b>	<b>E=A+B</b>		<b>514</b>	<b>700</b>

3.– L'impact des autres mesures du projet de loi de finances

La mise en place de la taxe carbone s'accompagne d'exonérations en faveur des entreprises.

Le présent projet de loi prévoit des exonérations de taxe carbone de trois ordres :

- un remboursement partiel de taxe carbone en faveur des agriculteurs (114 millions d'euros) ;

- un dégrèvement supplémentaire de taxe intérieure sur les produits pétroliers en faveur des transporteurs routiers de marchandises (414 millions d'euros) compensé par la création d'un prélèvement spécifique de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) au titre des prestations de transport (200 millions d'euros prévus à mi-année en 2010) ;

- un dégrèvement supplémentaire de TIPP en faveur des transporteurs de voyageurs (42 millions d'euros).

Au total, les exonérations diverses (hors crédit d'impôt aux ménages) avaient un coût net de 370 millions d'euros.

Suite à l'examen du projet de loi de finances pour 2010 à l'Assemblée Nationale, il a été décidé de supprimer le prélèvement spécifique de TGAP en faveur des transporteurs routiers (amendement 766 du Gouvernement) au profit d'une imposition directe à la taxe carbone.

Surtout, la part restituée de la compensation versée aux ménages (crédit d'impôt sur le revenu) apparaît à 1,4 milliard d'euros en 2010.

La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) conduit à minorer la dépense au titre de la prime pour l'emploi, de respectivement 350 et 106 millions d'euros. Ces deux allocations sont en effet versées de manière prioritaire par rapport à la PPE. En d'autres termes, les allocataires ne perçoivent la PPE que dans la mesure où elle est plus avantageuse que ces deux dispositifs. Après prise en compte de la non-indexation du barème en 2010, les remboursements de prime pour l'emploi atteindraient 2,4 milliards d'euros en 2010, contre 3,4 milliards d'euros en 2009.

#### 4.– Une nette augmentation des remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt

Pour 2010, il est prévu que les remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt augmentent de plus de 20 % par rapport au révisé 2009, à 8,8 milliards d'euros. Une telle évolution serait due à une minimisation de leur montant en 2009, du fait des imperfections de la clé de répartition utilisée pour permettre le passage de l'ancienne à la nouvelle nomenclature.

#### B.– PROGRAMME 201 : LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

L'État est le premier contribuable local. Hormis les coûts liés à la gestion des impôts locaux<sup>(1)</sup>, il supporte deux grandes catégories de charges pour lesquelles il se substitue aux redevables locaux :

- les dégrèvements, retracés dans le présent programme ;
- les compensations versées aux collectivités territoriales en contrepartie des pertes de ressources induites par des mesures d'allègement ou d'exonération de bases, incluses dans le prélèvement sur recettes.

Comme le montre le tableau suivant, l'État couvre, en 2008, 28,7 % du montant des impôts locaux perçus par les collectivités territoriales. La plus grande part provient des dégrèvements et compensations au titre de la taxe professionnelle, qui représentaient respectivement 11,9 et 1,5 milliard d'euros. En proportion du produit de l'impôt, les dégrèvements de taxe foncière restent stables, à 7,3 % en 2008, alors que ceux de taxe d'habitation diminuent de 29,2 % en 2006 à 27,6 % en 2008.

Quand la réforme de la taxe professionnelle aura atteint son rythme de croisière, le montant des crédits du programme devrait chuter drastiquement, de 16,4 milliards d'euros prévus en 2010 à environ 5 milliards d'euros, du fait de la disparition des dégrèvements de TP. Cette évolution pourrait donner l'occasion, comme le remarquait le Rapporteur spécial dans la première partie du présent rapport, de faire évoluer la nomenclature de la mission, par exemple en transférant les crédits du programme 201 vers la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ou en les ventilant dans les différentes missions du budget général.

---

(1) Lesquels sont compensés par la perception de frais d'assiette et de recouvrement compensant les coûts liés à la levée de l'impôt et les frais de dégrèvements et non-valeurs garantissant le produit de l'impôt. Ils s'élèvent à 8 % du produit total de l'impôt, ce pourcentage devant évoluer à la suite de la réforme de la taxe professionnelle.

**PRODUIT DES IMPÔTS LOCAUX ET PART ASSUMÉE PAR L'ÉTAT**

*(en millions d'euros)*

	2006	2007	2008	2009 (évaluation)
<b>Taxe d'habitation</b>				
Dégrèvements exécutés	2 966	3 028	3 063	3 180
Compensations perçues	1 189	1 207	1 227	1 233
Émissions au profit des collectivités et groupements (hors taxes annexes)	14 238	14 880	15 534	16 776
Pourcentage des dégrèvements et compensations par rapport au produit des émissions des collectivités et groupements	29,2 %	28,5 %	27,6 %	26,3 %
<b>Taxes foncières</b>				
Dégrèvements exécutés	574	583	726	660
Compensations perçues	869	879	849	754
Émissions au profit des collectivités et groupements (hors taxes annexes)	19 766	20 655	21 559	23 475
Pourcentage des dégrèvements et compensations par rapport au produit des émissions des collectivités et groupements	7,3 %	7,1 %	7,3 %	6,0 %
<b>Taxe professionnelle</b>				
Dégrèvements exécutés	8 715	9 356	11 909	13 700
Compensations perçues	1 921	1 817	1 494	1 193
Émissions au profit des collectivités et groupements (hors taxes annexes)	27 433	28 638	30 032	32 387
Pourcentage des dégrèvements et compensations par rapport au produit des émissions des collectivités et groupements	38,8 %	39,0 %	44,6 %	45,9 %
<b>Ensemble</b>				
Dégrèvements exécutés	12 255	12 967	15 698	17 540
Compensations perçues	3 979	3 903	3 570	3 180
Émissions au profit des collectivités et groupements (hors taxes annexes)	61 437	64 173	67 125	72 638
Pourcentage des dégrèvements et compensations par rapport au produit des émissions des collectivités et groupements	26,4 %	26,3 %	28,7 %	28,5 %

*Source : ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*

1.– La réforme de la taxe professionnelle

**La principale actualité de la mission en 2010 serait l'impact de la suppression de la taxe professionnelle.**

Du fait de cette réforme, le programme 201 connaît une réduction substantielle de son volume, de l'ordre de 2,8 milliards d'euros en 2010. Ce montant correspond au solde entre suppressions de dégrèvements de TP et créations de dégrèvements sur la nouvelle cotisation économique territoriale. Le tableau suivant récapitule l'ensemble de ces mouvements sur 2010.

**SUPPRESSIONS DE DÉGRÈVEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE ET CRÉATIONS DE DÉGRÈVEMENTS DE CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE**

(en millions d'euros)

		Suppressions de dégrèvements	Créations de dégrèvements
Suppressions	Plafonnement à la valeur ajoutée	1 070	
	Poids lourds	297	
	Transport sanitaire	21	
	Armateurs	82	
	Recherche	81	
	Dégrèvement pour investissements nouveaux	1 910	
	Crédit anti-délocalisation	140	
	Micro-entreprises en zone de restructuration de défense	5	
	Dégrèvement permanent (plan de relance)	120	
Créations	Valeur locative foncière industrie		440
	Nouveau plafonnement à la valeur ajoutée		85
	Micro-entreprises en zone de restructuration de défense		5
	Compensations des perdants		470
Total		3 726	1 000
<b>Solde</b>			<b>-2 726</b>

À partir de 2011, les dégrèvements résiduels de taxe professionnelle devraient presque entièrement disparaître et il resterait un montant résiduel correspondant aux dégrèvements demandés dans le courant de l'année 2010, à la suite de la clôture des comptes 2009. En effet, le plafonnement à la valeur ajoutée au titre de 2009 étant principalement versé en 2010, il impacte encore de manière substantielle l'exercice 2010, à hauteur de 5 milliards d'euros, montant qui devrait disparaître en 2011.

**Il est à noter que les dégrèvements de taxe professionnelle sont des éléments cruciaux du calcul du coût de la réforme pour l'État.** Outre le développement sur l'exécution 2009 qui laisse planer des doutes sur le coût de la réforme en régime de croisière, le montant des dégrèvements en 2010 paraît incertain. Le surcoût de la réforme en 2010, estimé à 7,3 milliards d'euros serait en effet expliqué à hauteur de 5 milliards d'euros par des dégrèvements résiduels qui doivent encore être versés. À la lecture des documents budgétaires, il semble plutôt que leur montant soit plus proche de 11 milliards d'euros, desquels on peut retrancher le surplus de 4 milliards d'euros sur le compte d'*Avances aux collectivités territoriales*, ce qui laisse un écart inexpliqué de l'ordre de 2 milliards d'euros. L'administration n'a fourni aucune précision sur ce point.

## 2.– Autres éléments notables

Les dégrèvements de taxe foncière baisseraient, de 660 millions d'euros à 611 millions d'euros, en raison notamment des conséquences de la loi relative au

développement économique des outre-mer et de celle de mobilisation en faveur du logement.

Le tableau suivant récapitule l'évolution du produit de la taxe foncière et celle des sommes perçues par l'État (frais d'assiette et de recouvrement, frais de dégrèvements et non-valeurs) et des sommes versées par lui (dégrèvements et compensations).

#### DÉGRÈVEMENTS DE TAXE FONCIÈRE

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009 (évaluation)	2010 (évaluation)
Produit perçu par les collectivités <sup>(1)</sup>	25 762	26 907	29 169	30 650
Coût à la charge des redevables <sup>(1)+(2)+(3)-(4)</sup>	27 362	28 574	31 086	32 671
Frais d'assiette et de recouvrement <sup>(2)</sup>	1 138	1 187	1 274	1 340
Frais de dégrèvements et non-valeurs (y compris les versements pour dégrèvements indus) <sup>(3)</sup>	1 045	1 206	1 303	1 371
Dégrèvements (sans les non-valeurs) <sup>(4)</sup>	583	726	660	690
Compensations	879	849	753	798

Source : ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

Les dégrèvements de taxe d'habitation passeraient de 3,18 milliards d'euros à 3,26 milliards d'euros. La hausse est relativement limitée, en raison notamment de la disparition du dégrèvement au bénéfice du titulaire du revenu minimum d'insertion. 86 % des dégrèvements prévus en 2010 sont dus au titre du plafonnement de l'impôt par rapport au revenu des contribuables.

Le tableau suivant récapitule l'évolution du produit de la taxe d'habitation et celle des sommes perçues par l'État (frais d'assiette et de recouvrement, frais de dégrèvements et non-valeurs) et des sommes versées par lui (dégrèvements et compensations).

#### DÉGRÈVEMENTS DE TAXE D'HABITATION

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009 (prévision)	2010
Produit des émissions au profit des collectivités	14 880	15 534	16 776	17 595
Frais d'assiette et de recouvrement	658	687	737	776
Frais de dégrèvements et non-valeurs (y compris les versements pour dégrèvements indus)	221	230	248	261
Dégrèvements (sans les non-valeurs)	3 028	3 063	3 180	3 290
Compensations	1 207	1 227	1 233	1 250
Recette nette allouée aux collectivités	16 087	16 761	18 008	18 845
Coût à la charge des redevables	12 731	13 387	14 580	15 341
Montant net pris en charge par l'État	3 356	3 373	3 428	3 503

Source : ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

Les admissions en non-valeur d'impôts locaux resteraient stables, à 520 millions d'euros.

### III.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE CONTRAINTE PAR LA NATURE DE LA MISSION

#### A.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ATYPIQUE

##### 1.– Un objectif unique de rapidité de traitement des demandes

La stratégie de la mission consiste à permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits en matière de remboursements et de dégrèvements le plus rapidement possible, tout en garantissant le bien-fondé des dépenses au regard de la législation. Elle est donc toute entière tournée vers le service rendu aux usagers.

Il n'y a pas eu d'évolution récente concernant la définition de la stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance de la mission. Au demeurant, ces indicateurs ne sont qu'au nombre de quatre. Il est vrai qu'une bonne mesure s'appuie sur un nombre limité d'indicateurs bien choisis et calibrés, adaptés à la stratégie choisie, plutôt que sur une profusion d'indicateurs sans pertinence.

Ce choix minimaliste avait été relevé dès 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'efficience* ». La mesure de la performance est une difficulté inhérente à la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Le Rapporteur spécial suggère de compléter la démarche de performance de la mission en intégrant un objectif de fiabilité et régularité des opérations. Un objectif de lutte contre la fraude, concernant notamment les remboursements de crédits de TVA, pourrait également être envisagé.

##### 2.– Une mission dépourvue de crédits de personnel

**La mission n'est pas dotée de crédits de titre 2**, une singularité qui n'est partagée qu'avec les missions *Provisions* et *Engagements financiers de l'État*.

Or, la mise en œuvre des opérations de remboursements – de la réception des demandes de restitutions à la liquidation et au paiement en passant par le contrôle et le contentieux – fait intervenir plusieurs directions de l'administration centrale : la DGFIP réunissant l'ancienne direction générale des impôts (DGI) et l'ancienne direction générale de la comptabilité publique (DGCP), ainsi que la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Aucune structure n'est en particulier dédiée à la mission.

---

(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.

En outre, au vu du nombre des opérations réalisées <sup>(1)</sup>, de la complexité de certains dossiers et du temps passé, **la mobilisation en personnel est nécessairement importante**, sans pour autant figurer dans le projet annuel de performances de la mission. Les ressources administratives qui concourent à la réalisation de la mission se retrouvent dans le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*.

**La mesure de l'efficience est donc ici impossible**, une impossibilité liée à celle d'isoler dans le coût de traitement unitaire d'une déclaration fiscale la fraction liée aux seuls dégrèvements, ou s'agissant de crédits d'impôt, la fraction relative à la part du crédit d'impôt remboursé et celle imputée. Aucun moyen informatisé ne permet de réaliser, par des clefs de répartition appropriées, une imputation en comptabilité analytique du coût complet du traitement d'un dossier. Seul le coût du traitement d'une demande gracieuse ou contentieuse pourrait être formellement isolé, ce qui de toute façon limite la portée d'une telle démarche.

Dès lors, il convient de prendre acte d'une « *mission sans moyens* », selon l'appréciation portée dès 2004 par la Cour des comptes <sup>(2)</sup>.

#### L'INCIDENCE DE LA CRÉATION DE LA DGFIP

En terme de gestion, la fusion entre la DGI et la DGCP n'a pas eu de répercussion organisationnelle importante sur le pilotage de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Les services de la DGCP impliqués dans le suivi de certaines actions des programmes 200 et 201 (admissions en non-valeurs, remises et annulations) sont désormais regroupés avec ceux de l'ex-bureau M2 de la DGI, responsable de la mission, au sein du nouveau bureau GF3C. Les contacts entre les agents des deux anciennes directions, ainsi facilités, ne modifient pas pour autant l'organisation du suivi de la mission.

En termes d'efficience, **il est difficile à ce stade de quantifier les effets positifs de la fusion**, notamment dans l'amélioration de la qualité de service à l'utilisateur. En effet, l'objectif partagé par les deux programmes de la mission est de permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits en matière de remboursements et dégrèvements d'impôts le plus rapidement possible, tout en garantissant le bien fondé des dépenses au regard de la législation. L'amélioration de la qualité du service rendu se traduit notamment pour les usagers professionnels par une gestion plus souple de leur trésorerie qui améliore leur compétitivité.

À cet égard, **la fusion pourrait contribuer à accélérer les circuits de remboursement de crédit de TVA au sein de la DGFIP**. Ainsi au final, les procédures d'ordonnancement et de paiement devraient bénéficier du rapprochement des services d'assiette et de recouvrement, réunis dans une même structure. Toutefois, la simplification des circuits ne pourra être effective qu'au terme de la refonte en profondeur de l'architecture informatique.

(1) Par exemple, s'agissant des remboursements de crédits de TVA, la DGFIP a été amenée à traiter plus d'un million de demandes de remboursements en 2008, nombre en progression chaque année.

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



## B.– UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE MAIS DONT LA MESURE DOIT ÉVOLUER

### 1.– Des cibles atteintes sur longue période mais dont le niveau est contestable

Au vu des indicateurs actuels de la mission, la performance apparaît satisfaisante. Toutefois, comme l'indique le Rapporteur spécial dans le premier chapitre, le dispositif de performance doit être complété par la mesure de la fiabilité et de la régularité des opérations. Une telle évolution permettrait à la fois de mieux couvrir l'action de l'administration et de fixer de manière plus ambitieuse les cibles des indicateurs liés à la rapidité des opérations.

***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.*

(en pourcentages)

	2007	2008	PAP 2009	Révisé 2009	PAP 2010
Programme 200 – Indicateur 1.1	90,7	89,5	80	> 90	80

Cet indicateur est **un taux agrégé portant sur deux impôts distincts, la TVA et l'impôt sur les sociétés**, de natures différentes, l'un indirect, l'autre direct. La lisibilité d'un tel indicateur en est altérée, comme le souligne chaque année le Rapporteur spécial.

Le *statu quo* de la cible à **80 % pour 2009**, inférieur de 10 points à la réalisation 2007, matérialise le souci de la DGFIP de maintenir un point d'équilibre entre rapidité du traitement et lutte contre la fraude<sup>(1)</sup>. Toutefois, compte tenu de résultats régulièrement proches de 90 %, il ne serait pas inenvisageable de relever la cible à ce niveau.

***Indicateur 1.2 :*** *Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement partiel ou total dans un délai strictement supérieur à 30 jours.*

	2007	2008	PAP 2009	Révisé 2009	PAP 2010
Programme 200 – Indicateur 1.2 *	58,2	60,2	60	60	60

\* unité : jours

(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.

Plutôt qu'un indicateur basé sur une photographie du stock de demandes de remboursements non traitées en fin d'année, qui aurait présenté de sérieux inconvénients <sup>(1)</sup>, il a été préféré un indicateur assis sur le stock résiduel pour compléter la mesure de la performance sur les remboursements de crédits de TVA. L'indicateur 1.2 porte sur les demandes de remboursements de TVA, et plus particulièrement sur celles dont la durée de traitement est longue – supérieure à 30 jours. On constate ainsi que, sur ces demandes, la durée moyenne entre le dépôt de la demande par le contribuable et la date de mise en paiement de la décision initiale <sup>(2)</sup> s'élève à environ 60 jours.

L'ancienneté mesurée en jours s'entend ici comme le délai entre le dépôt de la demande par le contribuable et la date de mise en paiement de la décision initiale, augmenté d'un jour correspondant au délai d'envoi des fichiers vers la Banque de France. Comme pour l'indicateur précédent, les résultats sont issus des applications informatiques de la DGFIP.

**Indicateur 1.3** : *Taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans le délai d'un mois.*

(en pourcentages)

	2007	2008	PAP 2009	Révisé 2009	PAP 2010
Programme 200 – Indicateur 1.3	95,3	95,7	95,4	95,4	95,6

Cet indicateur (anciennement 1.2) montre une cible stable à un niveau très élevé, autour de **95 %**, et ce depuis plusieurs années. Il faut espérer que la fusion entre DGI et DGCP permette, à terme, de réaliser les gains de productivité permettant de se rapprocher d'un taux de 100 %.

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

(en pourcentages)

	2007	2008	PAP 2009	Révisé 2009	PAP 2010
Programme 201 – Indicateur 2.1	96,4	96,8	96,4	96,4	96,5

Un seul indicateur est prévu dans le programme 200. Il concerne les délais de traitement des réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation. La performance de l'administration est stable, avec un traitement en mois d'un mois de plus de 95 % des demandes. La fixation d'une cible plus haute pourrait être envisagée sur cet indicateur, comme sur ceux du programme 200.

(1) La majeure partie des demandes de remboursement de crédits de TVA sont déposées au mois de décembre. En outre, une image du stock focalisée sur une date précise ne rend pas compte de l'activité des services sur l'ensemble de l'année.

(2) Augmentée d'un jour correspondant au délai d'envoi des fichiers vers la Banque de France.

## 2.– Des cibles réalistes, des indicateurs figés

La méthode retenue pour fixer les cibles des indicateurs repose sur trois piliers que sont les réalisations au cours des exercices précédents, la prise en compte des facteurs exogènes susceptibles d'avoir une incidence sur la réalisation des indicateurs et enfin la cohérence de la cible avec l'objectif poursuivi.

S'agissant de la faisabilité conceptuelle et technique d'autres indicateurs, la DGFIP 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'impôt (comme la prime pour l'emploi) qui font l'objet le cas échéant d'une unique restitution annuelle (à l'exception de la prime pour l'emploi). Par ailleurs, aucun indicateur portant sur la mesure de la qualité de l'assiette par rapport au taux de dégrèvement n'existe.

Le Rapporteur spécial propose d'introduire des indicateurs relatifs à la fiabilité des opérations (en mesurant, par exemple, le taux de recours contentieux ou gracieux) et à la lutte contre la fraude (en fixant des objectifs en matière de lutte contre la fraude aux remboursements de crédits de TVA).



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du 29 octobre 2009, à 17 heures, la commission des Finances procède à l'examen des crédits de la mission Remboursements et dégrèvements.*

**M. Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial pour la mission Remboursements et dégrèvements.** Cette mission fait directement apparaître l'impact des mesures fiscales contenues dans les lois de finances. Ses crédits ont fortement augmenté en 2009 du fait du plan de relance de l'économie. En 2010, ils seront évidemment marqués par la réforme de la taxe professionnelle, puisque le montant des dégrèvements servis à ce titre commencera à baisser, mais aussi par la mise en place d'une nouvelle nomenclature.

Ainsi, les crédits du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* ne sont plus recensés selon l'impôt auquel ils se rapportent – impôt sur le revenu, TVA... – mais selon l'objectif poursuivi par la dépense : les remboursements et dégrèvements sont liés soit à la mise en œuvre d'une politique publique, soit à la mécanique de l'impôt, soit à la gestion des produits de l'État. Cette évolution, qui répond à la demande de la Cour des comptes et sur laquelle le ministre s'était engagé au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, rend plus clairs les crédits de la mission.

L'exécution de l'année 2009 est marquée par le plan de relance. Le montant des dépenses exécutées a dépassé les prévisions de plus de 10 milliards d'euros. D'abord, l'année 2008 s'est révélée largement plus mauvaise que prévu pour les entreprises. Leur bénéfice fiscal a chuté d'un quart, ce qui a fait augmenter les restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés. Ensuite, deux des trois mesures de remboursement anticipé de créances fiscales, qui ont été prises dans le cadre du plan de relance, ont donné lieu à un dérapage. Ainsi, la mensualisation des remboursements de créances de TVA coûte 6,5 milliards d'euros, soit un dépassement de 2,7 milliards. Et le remboursement anticipé des créances de *carry back*, c'est-à-dire le report en arrière des déficits, atteint 4,5 milliards, soit là aussi un dérapage de 2,7 milliards. Le remboursement anticipé de créances de crédit d'impôt recherche, lui, reste en ligne avec la prévision, à 3,6 milliards d'euros.

Ce décalage entre prévision et exécution est préoccupant. Le dérapage des dépenses de *carry back* est compréhensible, du fait de la chute du bénéfice fiscal dont j'ai parlé, mais celui de la mesure sur la TVA est beaucoup plus difficile à justifier. La seule explication que j'aie obtenue consiste dans le délai très court dont a disposé l'administration pour établir sa prévision.

La prévision pour 2010, elle, est largement marquée par la réforme de la taxe professionnelle. Ce sera une année de transition, puisque les dégrèvements de taxe professionnelle, qui sont bien sûr supprimés – alors que des dégrèvements sur

la contribution économique territoriale sont créés –, pèsent encore sur les crédits de la mission, en raison notamment du fait que les compensations au titre du plafonnement à la valeur ajoutée sont versées avec un an de retard. Les anciens dégrèvements qui restent à servir en 2010 s'élèvent à 11 milliards d'euros.

Par ailleurs, les dépenses liées au bouclier fiscal augmenteraient en 2010, à périmètre constant, de plus d'un tiers. L'explication du Gouvernement tient à une meilleure information des bénéficiaires, qui seraient incités à recourir au dispositif. Mais on peut raisonnablement penser que les contribuables les plus aisés, ceux qui perçoivent 80 % de la dépense totale, profitent déjà largement du dispositif. En tout cas, la différence ne me paraît pas justifier de faire passer le budget de 514 millions à 700.

En conclusion, la nouvelle nomenclature mise en place, à la demande de la Cour des comptes, par le ministre permet d'améliorer largement l'information du Parlement, mais il est encore possible de la rendre plus exhaustive. Il serait notamment bienvenu que le projet annuel de performances contienne une justification systématique des évolutions notables. Cette qualité de l'information est d'autant plus nécessaire que, sous des aspects d'une certaine austérité, cette mission touche au cœur de la politique fiscale du Gouvernement et offre une vue plus précise de ses subtilités.

**M. le président Didier Migaud.** Merci pour cette présentation complète et concise. Cette mission revêt en effet un relief particulier cette année.

**M. Marc Goua.** Il semblerait que le régime des entreprises des zones franches urbaines, qui bénéficiaient d'une exonération totale de taxe professionnelle, devienne moins favorable avec la nouvelle déduction dont vous avez parlé. Cela apparaît-il dans le budget ? Il serait paradoxal, alors que la taxe professionnelle est considérablement réduite, que les entreprises des zones franches payent plus cher qu'avant !

**M. Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial.** Je vais poser la question au Gouvernement et vous communiquerai la réponse dès que possible.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission adopte les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements **sans modification**.*

## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– M. Jean-Marc Fenet, responsable des programmes 200 et 201, directeur adjoint chargé de la fiscalité - direction générale des finances publiques

– M. Thierry Dufant, sous-directeur chargé des missions foncières, de la fiscalité du patrimoine et des statistiques - direction générale des finances publiques

– Mme Hélène Poncet, chef du bureau « Études et statistiques en matière fiscale » - direction générale des finances publiques

– M. Marc Jung, adjoint au chef du bureau « Études et statistiques en matière fiscale » - direction générale des finances publiques

– Mme Caroline Maleplate, chef du bureau des recettes (1BR) - direction du Budget

– Mme Laure Jaunaux, adjointe au chef du bureau des recettes (1BR) - direction du Budget

Le Rapporteur spécial remercie Mme Marie-France Beaufiles, Rapporteuse spéciale de la commission des Finances du Sénat, d'avoir accepté de mener de manière conjointe l'audition du responsable de programme.