



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 41

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteuse spéciale : Mme Eva SAS

Députée

SOMMAIRE

	Pages
CHIFFRES CLÉS	5
INTRODUCTION	7
I. LA PLUS IMPORTANTE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT DONT LA PERTINENCE N'EST PAS TOUJOURS AVÉRÉE	9
A. LES COMPOSANTS HÉTÉROGÈNES DE LA MISSION <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS</i>	9
B. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 200	10
C. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 201	10
II. LES DÉPENSES LIÉES À LA CONDAMNATION DE L'ÉTAT DANS DIVERS CONTENTIEUX FISCAUX	12
A. CONTENTIEUX « PRÉCOMPTE MOBILIER » : UN PILOTAGE SATISFAISANT	12
1. Origine du contentieux	12
2. État des lieux de la procédure contentieuse	13
3. Estimation du coût de ce contentieux pour les finances publiques	15
B. CONTENTIEUX OPCVM : UN PILOTAGE HASARDEUX	16
1. Origine du contentieux	16
2. État des lieux de la procédure contentieuse	16
3. Estimation du coût de ce contentieux pour les finances publiques	18
4. Une mauvaise information et un pilotage hasardeux de ce contentieux font aujourd'hui peser de lourdes conséquences sur le budget de l'État	18
C. AUTRES CONTENTIEUX EN STOCK	20

III. DES DÉPENSES FISCALES AYANT UNE INCIDENCE DIRECTE SUR L'ENVIRONNEMENT	23
A. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION EN MATIÈRE DE DÉPENSES FISCALES, UN IMPÉRATIF QUI MÉRITERAIT D'ÊTRE RENFORCÉ.....	23
B. LES DÉPENSES FISCALES EN MATIÈRE DE TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES RÉPONDENT DAVANTAGE AU SOUCI DE PRÉSERVER CERTAINS SECTEURS D'ACTIVITÉ QU'À DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX.....	24
1. Des dispositifs dérogatoires représentant un montant supérieur à 767 millions d'euros.....	24
2. L'exonération de TICPE pour les transports routiers.....	25
3. Un dispositif efficace au service de l'objectif de report modal : l'exonération de TICPE pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible pour le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures.....	29
4. La problématique de l'écart de taxation entre le gazole et l'essence.....	30
5. La question de la détaxation du kérosène.....	32
IV. LES DERNIERS EFFETS DU BOUCLIER FISCAL	38
V. ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION	40
A. LE PROGRAMME 200.....	43
B. LE PROGRAMME 201.....	55
C. LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE.....	58
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	63

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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, 81 % des réponses étaient parvenues à la Rapporteuse spéciale.

CHIFFRES CLÉS

Avec 101,9 milliards d'euros de crédits prévus en 2014, la mission *Remboursements et dégrèvements* est la plus importante, en volume, du budget général de l'État.

Deux contentieux fiscaux européens à fort enjeu pourraient conduire l'État à supporter, dans les années à venir, une charge actuellement estimée à plus de 8 milliards d'euros - 2 milliards environ pour le contentieux « précompte » et 6 milliards environ pour le contentieux OPCVM – alors que les procédures contentieuses sont toujours en cours.

La Rapporteuse spéciale a également accordé une attention particulière aux dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles dont les effets budgétaires, socio-économiques et environnementaux ne sont pas toujours correctement évalués. Le coût très important de ces dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles ne favorise que très rarement la transition énergétique mais profite au contraire le plus souvent à certains secteurs économiques parmi les plus polluants. L'impact emploi a été démontré comme négligeable et l'inefficacité globale de ces dépenses fiscales a fait l'objet de plusieurs rapports restés à ce jour sans effet.

INTRODUCTION

Avec 101,9 milliards d'euros de crédits prévus pour l'exercice 2014, la mission *Remboursements et dégrèvements* est la plus importante, en volume, du budget général de l'État.

Dans un premier temps, la Rapporteuse spéciale s'est attachée à exposer le contenu très hétérogène de cette mission et a souhaité par la suite formuler des propositions concernant l'évolution de la présentation de ces crédits, qui pour certains correspondent plus à des moindres recettes qu'à des dépenses budgétaires.

Ensuite, la Rapporteuse spéciale a souhaité mettre en exergue les principaux enjeux relatifs à cette mission :

- le pilotage par l'administration fiscale des contentieux fiscaux européens en cours et leur coût pour les finances publiques ainsi que les évolutions qui pourraient permettre d'éviter que de tels dysfonctionnements ne se reproduisent à l'avenir ;

- l'évaluation de certains dispositifs de restitutions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et, plus largement, des dépenses fiscales ayant une incidence sur l'environnement ;

- les derniers effets du bouclier fiscal.

L'analyse budgétaire des crédits de la mission est réalisée, dans un second temps, dans la dernière partie de ce rapport. La Rapporteuse spéciale a souhaité à cette occasion souligner l'indigence des indicateurs de performance de la mission, qui, trop restreints, ne permettent pas *in fine* de s'assurer de la bonne sécurisation des remboursements et dégrèvements effectués.

I. LA PLUS IMPORTANTE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT DONT LA PERTINENCE N'EST PAS TOUJOURS AVÉRÉE

A. LES COMPOSANTS HÉTÉROGÈNES DE LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

La mission *Remboursements et dégrèvements*, qui est la plus importante du budget de l'État puisqu'elle représente environ 101,9 milliards d'euros, a pour objectif unique d'identifier les dépenses en atténuation de recettes ayant trait aux impôts d'État d'une part (programme 200), et aux impôts locaux d'autre part (programme 201).

Cette mission vise, pour les impôts d'État et pour les impôts locaux, à retracer les dépenses budgétaires résultant de l'application des règles fiscales lorsqu'elles aboutissent à la mise en œuvre de dégrèvements d'impôts, de remboursements ou de restitutions de crédits d'impôt, ou de compensations prévues par des conventions fiscales. De plus, ces deux programmes composant la mission enregistrent chacun dans leur domaine respectif un certain nombre d'opérations comptables liées aux remises gracieuses, annulations, admissions en non-valeur de recettes, ou aux remises de débet.

La mission *Remboursements et dégrèvements* est une mission singulière en raison de l'hétérogénéité de ses crédits qui résulte :

– pour une part, de l'origine des dépenses qui peuvent être le fruit d'une demande du contribuable (remises gracieuses, recours contentieux), d'une initiative de l'administration fiscale (dégrèvements d'office) ou d'une décision du comptable public (admission en non-valeur) ;

– d'autre part, en raison des conséquences de ces dépenses en termes de trésorerie, les remboursements et dégrèvements ne débouchant pas nécessairement sur un décaissement réel (en cas d'impôt non recouvré ou d'admission en non-valeur).

Ces programmes sont mis en œuvre par les services déconcentrés des administrations fiscales que sont la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Par ailleurs, il faut rappeler le caractère singulier des dépenses retracées dans le cadre de la mission *Remboursements et dégrèvements*. En effet, en vertu de l'article 10 de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF) « *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.* » alors que les autres programmes sont dotés pour leur part de crédits limitatifs en vertu de l'article 9 de la LOLF. Ainsi « *ces dépenses sont pour une grande part constatée par l'administration, et non pas pilotées comme toutes les autres dépenses du budget général. Le contribuable en est le plus souvent l'ordonnateur de fait* » comme le relève la Cour des comptes dans son *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme* de mai 2013.

B. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 200

Les dépenses identifiées au sein du programme 200 sont les suivantes :

– restitutions de crédits d'impôt ou de taxes (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée) lorsque ces crédits dépassent l'impôt dû et répondent aux conditions de reversement. N'est enregistrée dans ce programme que la seule fraction restituée et non la partie imputée sur l'impôt ;

– les remboursements de trop-versés d'impôts acquittés par versement spontané, notamment pour les impôts qui donnent lieu à paiement d'acomptes et de soldes comme l'impôt sur les sociétés ;

– les dégrèvements, calculés après l'émission initiale de l'impôt afin de rectifier des erreurs ou à la suite de procédures contentieuses ;

– les remises gracieuses conduisant à une annulation ou une diminution de la dette du contribuable, pouvant porter sur le principal de l'impôt ou sur ses accessoires comme les pénalités ou les majorations ;

– les admissions en non-valeur et autres régularisations comptables résultant de la constatation du caractère irrécouvrable des créances (disparition du débiteur, absence de biens saisissables, remises de débits) ;

– les versements opérés en application de conventions fiscales ;

– les intérêts moratoires acquittés par l'État.

Au sein du programme 200, les dépenses sont distinguées selon qu'elles relèvent de la mécanique du recouvrement de l'impôt – dépenses les plus importantes en volume puisqu'elles devraient représenter 70,6 % des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État en 2014 – de certaines politiques publiques ou de la gestion de l'impôt.

C. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 201

Les dépenses identifiées au sein du programme 201 sont les suivantes :

– les dégrèvements ou crédits d'impôts octroyés en raison de dispositions fiscales particulières ;

– les autres dégrèvements, calculés après l'émission initiale de l'impôt pour rectifier des erreurs ou à la suite de procédures contentieuses ;

– les admissions en non-valeur résultant de la constatation du caractère irrécouvrable des créances fiscales.

Au sein du programme 201, les dépenses sont distinguées par impôts locaux (taxe professionnelle et contribution économique territoriale, taxe foncière, taxe d'habitation, admission en non-valeur) et non par catégories de dépenses comme c'est le cas pour le programme 200. Il résulte de cette structuration différente une lisibilité moindre pour le programme 201 comme le relevait déjà la Cour des comptes dans son *Analyse de l'exécution du budget de l'État en 2012* pour la mission *Remboursements et dégrèvements*. Sur ce point, l'administration fiscale a répondu à la Rapporteuse spéciale que des réflexions étaient actuellement en cours concernant la refonte de la nomenclature du programme 201, qui devrait aboutir prochainement à un alignement sur la structuration du programme 200, avec une substitution aux quatre actions actuelles des trois actions suivantes :

- *mécanique de l'impôt* (action 1),
- *politiques publiques* (action 2),
- *gestion des produits des collectivités locales* (action 3).

Néanmoins la Rapporteuse spéciale tient à rappeler l'aspect très artificiel de la mission *Remboursements et dégrèvements* dans son ensemble et remet en cause, en partie, son existence même. En effet, l'architecture globale de la mission n'est pas satisfaisante et n'offre pas une correcte information aux parlementaires et aux citoyens. Par exemple, les remboursements de crédits de TVA aux entreprises ou les restitutions d'excédents d'impôts sur les sociétés ne sont pas à proprement parler des dépenses, mais sont plutôt des moindres recettes pour le budget général. De plus, un certain nombre de dépenses retracées dans la mission, sont des dépenses d'ordre, c'est-à-dire sans opération de décaissement réelle, qui ont pour contrepartie des recettes pour ordre (remises, annulations, admissions en non-valeur, dégrèvements n'ayant pas donné lieu à paiement préalable...). Ces dernières ne devraient pas être comptabilisées en dépenses budgétaires puisqu'elles ne donnent lieu à aucun décaissement réel.

Pour la Rapporteuse spéciale, ces éléments devraient être au contraire rattachés aux produits correspondants en tant que moindres recettes. Ces crédits ne seraient ainsi plus présentés comme des dépenses budgétaires mais comme des éléments constitutifs des recettes venant en atténuation de celles-ci. Ainsi, elles seraient intégrées dans l'état A du projet de loi de finances détaillant les recettes du budget général. Par ailleurs, afin de mieux retracer le coût pour le budget de l'État des différentes politiques publiques auxquelles les remboursements et dégrèvements contribuent, ces derniers pourraient être plus fortement analysés dans les projets et rapports annuels de performances auxquels ils sont rattachés.

II. LES DÉPENSES LIÉES À LA CONDAMNATION DE L'ÉTAT DANS DIVERS CONTENTIEUX FISCAUX

L'action 3 du programme 200 de la mission *Remboursements et dégrèvements* retrace notamment les dépenses liées à la condamnation de l'État dans le cadre des contentieux fiscaux.

Depuis plusieurs années, l'État est partie prenante de deux importants contentieux fiscaux européens qui pourraient lourdement peser sur les finances publiques, puisque leur coût global est actuellement estimé à plus de 8 milliards d'euros.

Le premier contentieux porte sur le « précompte mobilier » prélevé jusqu'en 2004 lors de la redistribution par des sociétés résidentes de dividendes reçus de leurs filiales établies à l'étranger. Le deuxième contentieux porte sur la retenue à la source, qui s'appliquait jusqu'à sa suppression en juillet 2012, aux dividendes de source française perçus par des OPCVM non-résidents.

Ces deux contentieux, toujours en cours, présentent des similitudes. Ils sont tous les deux la conséquence d'une violation du droit de l'Union européenne et portent l'un et l'autre sur des enjeux financiers significatifs. Néanmoins les pilotages des deux contentieux diffèrent fondamentalement comme le relevait la Cour des comptes dans son référé du 30 mai 2013.

A. CONTENTIEUX « PRÉCOMPTE MOBILIER » : UN PILOTAGE SATISFAISANT

Ce contentieux porte sur la compatibilité de l'ancien régime de l'avoir fiscal et du précompte mobilier avec le droit européen.

1. Origine du contentieux

Pour rappel, le dispositif incriminé avait été instauré en 1965 afin d'éliminer la double imposition des dividendes au niveau de l'entreprise qui les distribue et de l'actionnaire. Les sociétés bénéficiaient d'un avoir fiscal quand elles percevaient des dividendes déjà soumis à l'impôt sur les sociétés et payaient un précompte quand elles reversaient des dividendes qui n'avaient pas été soumis à l'impôt sur les sociétés (IS), notamment ceux qui relevaient du régime « mère-fille ». Toutefois, les dividendes reçus de sociétés exerçant dans des pays membres de l'Union européenne ne donnaient pas droit à avoir fiscal alors que la redistribution des dividendes reçus de filiales européennes donnait lieu à « précompte ». Ce mécanisme entraînait donc *in fine* une taxation plus lourde des dividendes étrangers ainsi reversés par une société mère au regard des mêmes sommes perçues de filiales françaises.

2. État des lieux de la procédure contentieuse

Le dispositif incriminé a été supprimé à la fin de l'année 2003, pour des raisons budgétaires tout d'abord, son coût était alors en forte croissance, mais aussi en raison des incertitudes contentieuses le concernant qui commençaient à poindre. En effet, le 7 septembre 2004, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) avait déclaré non conforme un dispositif finlandais ⁽¹⁾ d'avoir fiscal dont les caractéristiques étaient très proches du dispositif français.

Pour la Cour des comptes « *la suppression de l'avoir fiscal et du précompte pour les entreprises à compter du 1^{er} janvier 2005 aura permis de circonscrire l'ampleur de ce contentieux en arrêtant la perception de l'impôt contesté et en limitant, de fait, les délais de réclamation au 31 décembre 2006* » ⁽²⁾.

Les premiers recours introduits avant la suppression du dispositif en 2004 ont conduit à la condamnation de l'État, par différents tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, à rembourser 1,1 milliard d'euros à plusieurs sociétés en 2007 et en 2008.

Parallèlement, l'État s'est pourvu en cassation en juin 2008, devant le Conseil d'État contre les arrêts rendus par la cour administrative d'appel de Versailles le 20 mai 2008 dans deux affaires. Dans un premier arrêt du 3 juillet 2009, le Conseil d'État a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de plusieurs questions préjudicielles.

Si, dans son arrêt rendu le 15 septembre 2011, la Cour a confirmé la non-compatibilité de l'ancien régime français des distributions avec le droit de l'Union européenne dès lors qu'il réservait le bénéfice de l'avoir fiscal aux seuls dividendes de source française, elle a néanmoins posé le principe selon lequel la France n'était pas tenue d'accorder un avoir fiscal sans tenir compte du niveau d'imposition réel des bénéfices de source européenne appréhendés par les sociétés mères françaises et a laissé au Conseil d'État le soin de trancher un certain nombre de questions relatives au quantum du litige.

Le Conseil d'État a rendu ses décisions ⁽³⁾ le 10 décembre 2012 dans les deux affaires dont il était saisi, au terme d'une enquête à la barre qu'il avait décidée. Les décisions du Conseil d'État sont largement favorables à la position défendue par l'État en ce qui concerne les modalités de calcul du montant de précompte dont les sociétés peuvent, *in fine*, revendiquer la restitution. Ces arrêts concluent, en effet, au reversement par les deux sociétés d'une part substantielle des sommes qui leur avaient été restituées en exécution des jugements du tribunal administratif de Versailles de décembre 2006 (184,7 millions d'euros, intérêts moratoires inclus, sur les 192,5 millions d'euros restitués en 2007 pour l'une et 8 millions d'euros sur 16,5 millions d'euros pour l'autre).

(1) CJCE 7 septembre 2004, Petri Manninen – Affaire C-319/02.

(2) Référé de la Cour des comptes sur les contentieux fiscaux communautaires du 30 mai 2013.

(3) CE 10 décembre 2012, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ société Rhodia, n° 317074, et c/ société Accor, n° 317075.

Les restitutions découlant de la jurisprudence du Conseil d'État ne se réaliseront qu'en exécution des décisions des juridictions nationales qui ont rouvert l'instruction des dossiers gelés jusqu'aux deux du 10 décembre 2012. Au vu de l'instruction des affaires pendantes, les premières décisions ne devraient intervenir qu'à partir de la fin de l'année 2013.

Les solutions retenues par le Conseil d'État, que l'ensemble des juridictions saisies de dossiers similaires devront décliner, pourront se révéler, en fonction du niveau d'imposition des filiales, lourdes de conséquences du point de vue financier, à l'avantage du Trésor. En effet, ces solutions sont susceptibles de permettre au Trésor d'obtenir des restitutions dans l'ensemble des dossiers pour lesquels une décision juridictionnelle est d'ores et déjà intervenue et de limiter les sommes à restituer dans l'ensemble des autres dossiers pendants devant les juridictions de premier degré ou en phase administrative (pour un montant total de 2,15 milliards d'euros). L'État a, d'ailleurs, déjà produit des mémoires en défense complémentaires dans l'intégralité des litiges pendants devant les juridictions administratives, sollicitant l'application des principes définis par le Conseil d'État dans ses deux arrêts du 10 décembre 2012, pour déterminer les restitutions auxquelles ces sociétés peuvent prétendre en application du droit européen.

Toutefois, aucune des sociétés requérantes n'en a admis le bien-fondé, sollicitant que de nouvelles questions préjudicielles soient posées à la CJUE et refusant de transmettre aux juridictions les éléments factuels, dont elles sont les seules à disposer, permettant d'établir le niveau précis du risque financier encouru par l'État dans ces affaires.

Dès lors, il a été considéré par la DGFIP qu'aux fins de la programmation budgétaire, l'hypothèse d'une réfaction de l'ordre de 50 % des enjeux était vraisemblable. Cette hypothèse est par ailleurs étayée par les données communiquées – mais insuffisantes à ce stade – par les sociétés requérantes à l'appui de leurs réclamations. Néanmoins, il est impossible pour l'administration fiscale d'anticiper précisément et sérieusement, à ce stade, les conséquences financières d'une telle analyse sur l'ensemble des dossiers dès lors que, jusqu'à présent, seules deux sociétés ont accepté de communiquer, et uniquement au stade de l'enquête à la barre diligentée par le Conseil d'État, les chiffres précis sur le niveau réel d'imposition de leurs filiales distributrices européennes.

Elles laissent cependant escompter pour l'administration fiscale de sérieuses perspectives de gain budgétaire pour le Trésor français dans ce contentieux. Les deux affaires jugées en décembre 2012 montrent toutefois que les incidences peuvent varier dans des proportions et pour des montants très élevés, en fonction des informations que chaque entreprise sera en capacité de produire.

La Cour des comptes, dans son référé du 30 mai 2013, a estimé que la défense du contentieux précompte par l'État avait été conduite de manière adaptée et que les conséquences financières avaient été jusqu'à présent correctement anticipées.

3. Estimation du coût de ce contentieux pour les finances publiques

Les enjeux financiers globaux du contentieux « précompte », s'agissant des affaires qui n'ont pas été jugées, s'élèvent pour l'administration fiscale à 3,047 milliards d'euros, intérêts moratoires compris – 2,151 milliards d'euros en droits et 896 milliards d'euros au titre des intérêts moratoires.

La DGFIP n'est pas en mesure, à ce stade, d'évaluer avec précision le montant des restitutions effectives qui devront être opérées puisqu'elle se trouve toujours dans l'attente des décisions de justice à venir dans le cadre de ce contentieux. Dans l'hypothèse retenue d'une réfaction de l'ordre de 50 % des enjeux, la DGFIP estime que le coût global de ce litige serait porté à 2 milliards d'euros. Il resterait donc 1,5 milliard d'euros à décaisser, puisque 0,5 milliard d'euros ont d'ores et déjà été remboursés.

La dépense prévue dans les projets annuels de performances pour 2010, 2011, 2012 et 2013 du programme 200 s'est élevée à 900 millions d'euros respectivement pour 2010, 2011, 2012 et 2013 (750 millions d'euros en droits et 150 millions d'euros au titre des intérêts moratoires). Elle a été reportée d'année en année compte tenu des délais de jugement.

Le tableau ci-après présente les dépenses effectivement exécutées depuis 2007 :

DÉPENSES EXÉCUTÉES AU TITRE DU CONTENTIEUX « PRÉCOMPTÉ MOBILIER »

(en millions d'euros)

Dépenses exécutées	2007	2008	2009	2010	2011	2012
en droits	170	689	33	0	0	0
au titre des intérêts moratoires	39	197	8	0	0	0
Total	209	886	41	0	0	0

Source : Ministère de l'Économie et des finances.

Comme indiqué précédemment, dans l'attente des jugements, aucune dépense n'a été exécutée en 2010, 2011, 2012, ni depuis le 1^{er} janvier 2013.

B. CONTENTIEUX OPCVM : UN PILOTAGE HASARDEUX

Ce contentieux porte sur la retenue à la source, qui s'appliquait jusqu'en juillet 2012, aux dividendes de source française perçus par des OPCVM non résidents.

1. Origine du contentieux

Pour rappel, de 1978 à 2012, les OPCVM établis à l'étranger étaient soumis à un prélèvement à la source de 25 % sur les dividendes qu'ils percevaient des sociétés françaises alors que les OPCVM français en étaient exonérés.

À la suite de recours formés par des OPCVM et des fonds de pensions étrangers, le tribunal administratif de Montreuil a saisi à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Dans un arrêt⁽¹⁾ du 10 mai 2012, celle-ci a, sans surprise, donné raison aux fonds de placement étrangers. Sur le fondement de la liberté de circulation des capitaux, prévu à l'article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – ancien article 56 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) – qui stipule que « *toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites* », la Cour a estimé que le dispositif litigieux instaurait une discrimination non justifiée entre les OPCVM selon qu'ils sont ou non résidents.

2. État des lieux de la procédure contentieuse

Compte tenu du nombre très important de réclamations déposées – plus de 10 000 – et d'instances pendantes devant le tribunal administratif de Montreuil après les premières décisions de rejet de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG) – représentant environ 1 500 instances – une procédure particulière de gestion de ce contentieux de série a été mise en place à l'initiative du tribunal administratif de Montreuil.

L'État et les avocats des entreprises ont accepté la proposition de la juridiction administrative de septembre 2010 tendant à isoler une dizaine de dossiers « types » représentatifs des différentes situations, puis à faire juger de manière définitive ces dossiers ; et enfin à appliquer la solution ainsi retenue à l'ensemble des réclamations et des instances gelées dans l'attente du jugement des dix dossiers « pilotes », le tribunal ayant vocation à juger par voie d'ordonnances de non-lieu à statuer les requêtes pour lesquelles l'administration, au vu de la solution retenue par la CJUE et des pièces justificatives produites à l'appui des prétentions des OPCVM, prononcerait la décharge des impositions litigieuses. Le tribunal devant tout de même se prononcer par voie de jugement dans les dossiers faisant l'objet d'une admission partielle ou d'un rejet global, notamment en cas de dossier non documenté. À ce jour, le tribunal administratif de Montreuil n'a rendu de décision sur aucun des dix dossiers « types ».

(1) *Arrêt dans les affaires jointes C-338/11 Santander Asset Management SGIIC SA / Directeur des résidents à l'étranger et des services généraux et C-339/11 à C-347/11 Santander Asset Management SGIIC SA e.a. / Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.*

C'est dans ce cadre que, conformément à l'avis du Conseil d'État rendu le 23 mai 2011 à la demande du tribunal administratif de Montreuil du 1^{er} décembre 2010, ce tribunal a posé, le 1^{er} juillet 2011, deux questions préjudicielles à la CJUE en vue de déterminer si le régime français en cause était contraire à la liberté de circulation des capitaux à l'encontre des OPCVM étrangers. La Cour a rendu son arrêt le 10 mai 2012 en estimant le dispositif français contraire au droit de l'Union européenne.

Compte tenu de la décision de principe de la CJUE du 10 mai 2012, les contentieux OPCVM sont désormais traités directement :

– par le tribunal administratif de Montreuil pour les affaires portées en justice – le tribunal a ainsi commencé, en 2013, à régler par voie d'ordonnances de non-lieu à statuer les dossiers faisant l'objet d'une décision d'admission. 130 dossiers avaient pu être réglés au 27 septembre 2013 (dégrèvements cumulés de 14,7 millions d'euros) ;

– par la DGFIP, pour les réclamations restées au stade administratif - dossiers traités postérieurement à la décision de la CJUE, c'est-à-dire à compter de la fin 2012. 313 réclamations avaient pu être traitées au 27 septembre 2013 pour un montant cumulé de 200 millions d'euros.

Il est à ce jour particulièrement difficile pour l'administration fiscale de déterminer de quelle manière les enjeux de ce contentieux sont susceptibles d'évoluer compte tenu de plusieurs facteurs dont la maîtrise lui échappe :

– le niveau d'exigence documentaire du juge administratif à l'égard des OPCVM étrangers à l'appui de leurs réclamations en vue de justifier du bien fondé de leurs prétentions et du niveau de restitution à opérer ;

– le complètement spontané, par les OPCVM requérants, de leurs réclamations s'avère particulièrement décevant, ce qui rend les pronostics de traitement dans le temps des dossiers particulièrement délicat ;

– à ce stade, les décisions de rejet total ou partiel représentent environ 12 % des enjeux financiers des dossiers examinés (232 millions d'euros), sans qu'il soit toutefois possible d'extrapoler ces données à l'ensemble des dossiers en instance ;

– le sort à réserver aux demandes formulées par des OPCVM établis en dehors de l'Union européenne – un tiers des enjeux – reste juridiquement incertain au regard des évolutions de la jurisprudence de la CJUE ;

– enfin, dans son arrêt du 10 mai 2012, la CJUE a rejeté la demande du gouvernement français tendant à limiter les effets de son arrêt dans le temps. Les OPCVM étrangers peuvent donc déposer des réclamations au titre des dividendes reçus à compter du 1^{er} janvier 2009 jusqu'au 31 décembre 2014. Si de nouvelles réclamations n'ont pas afflué postérieurement à l'arrêt de la CJUE, il n'est pas possible à ce stade de déterminer quelle sera l'incidence de cet aspect du contentieux à la date du 31 décembre 2014. Il n'est donc pas exclu qu'il s'alourdisse plus encore jusqu'à cette date butoir.

3. Estimation du coût de ce contentieux pour les finances publiques

Compte tenu des incertitudes évoquées précédemment, la DGFIP estime à ce stade, un coût de 4,9 milliards d'euros, intérêts moratoires compris, à fin 2012. Cependant la Cour des comptes indique dans son référé que « *rien ne garantit que ce dernier chiffrage ne soit pas in fine dépassé, l'administration n'étant pas en mesure d'estimer le risque maximal de façon précise* ».

Sur cette base, les perspectives de décaissements budgétaires prévues sont les suivantes : à fin 2012, le stock de retenues à rembourser est estimé à 5 milliards d'euros dans l'hypothèse où toutes les sommes réclamées seraient justifiées. La charge de l'État au titre de ce contentieux dans la trajectoire 2012-2017 a en effet été déterminée par l'administration fiscale sur l'hypothèse conservatoire d'un remboursement de 100 % des sommes faisant l'objet d'une réclamation, nonobstant toutes les incertitudes précédemment mentionnées.

La dépense a été prise en compte dans le programme 200 pour la première fois dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 : dépense totale alors estimée à 1,5 milliard d'euros pour 2012.

Cette prévision de 1,5 milliard d'euros pour 2012 a été reconduite en projet de loi de finances pour 2013. Dans ce même projet de loi, une dépense de 1,75 milliard d'euros était prévue pour 2013.

4. Une mauvaise information et un pilotage hasardeux de ce contentieux font aujourd'hui peser de lourdes conséquences sur le budget de l'État

La Cour des comptes dans son référé du 30 mai 2013 évoque l'existence de « *plusieurs dysfonctionnements* » dans la gestion de ce contentieux, qui constitue pour elle le « *contentieux de série le plus important auquel l'État ait été confronté* ».

La Cour ne critique pas le fait que l'État soit allé au bout de sa défense dans ce contentieux, quand bien même « l'hypothèse d'une incompatibilité du régime de taxation des OPCVM non-résidents avec le droit de l'Union européenne s'était renforcée à mesure de la constitution de la jurisprudence ». Comme elle le relève, « pour être tranchée définitivement, cette question nécessitait, comme l'a confirmé le Conseil d'État en mai 2011, un avis de la CJUE ». Toutefois à partir de l'année 2010, le risque d'une condamnation était devenu sérieux. Pour cette raison, la Cour estime que la DGFIP aurait dû proposer une modification de la règle fiscale afin de circonscrire les risques financiers pour le Trésor. Cette même année, quatre lois de finances rectificatives sont intervenues, autant d'occasions manquées de réformer le plus rapidement possible le dispositif litigieux.

Pour la Cour des comptes, l'administration fiscale avait bien à plusieurs reprises, dès le printemps 2010, indiqué au ministre du Budget la nécessité puis l'urgence, à compter de février 2012, de réformer le dispositif litigieux. Pourtant la première proposition de réforme concrète, mais non chiffrée et d'une complexité certaine, n'a été exposée et soumise à l'arbitrage du ministre du Budget que le 16 février 2012, c'est-à-dire après le dépôt du premier projet de loi de finances rectificative pour 2012. Cette absence de projet de réforme abouti contraste fortement avec l'urgence de la révision du dispositif pourtant soulignée à plusieurs reprises par l'administration fiscale.

La situation a même empiré à la suite de l'adoption d'un amendement d'origine parlementaire – relevant de 25 % à 30 % le taux de prélèvement à la source sur les dividendes versés à des non-résidents – auquel le Gouvernement ne s'est pas opposé, dans la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011. Ce fâcheux épisode souligne la mauvaise information des parlementaires, qui ont sans le savoir aggravé le poids de ce contentieux pour les finances publiques, ainsi que du Gouvernement, qui en tout état de cause, aurait dû à ce stade s'opposer à l'amendement en question. Pour cette raison, une meilleure information des parlementaires paraît indispensable, et les éléments très succincts contenus dans la présentation du *compte général de l'État* concernant les provisions pour risques et charges ne sauraient suffire. Il est nécessaire que les commissions en charge des finances à l'Assemblée nationale et au Sénat soient destinataires des lettres de mise en demeure et des avis motivés adressés par la Commission européenne dans le cadre de la procédure prévue à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui peuvent avoir une incidence sur les finances de l'État, afin que la représentation nationale soit pleinement informée de l'existence de ces contentieux fiscaux, qui peuvent avoir de très lourdes conséquences financières pour l'État.

Pour la Cour des comptes, un partage déficient de l'information entre les services du ministère de l'Économie et des finances pourrait, en partie, expliquer les dysfonctionnements constatés. Par conséquent, elle suggère la mise en œuvre d'une meilleure circulation de l'information, ainsi qu'un protocole de traitement coordonné des contentieux à fort enjeu dans les différents exercices budgétaires et comptables afin d'éviter que de telles difficultés ne se reproduisent à l'avenir.

La DGFIP a indiqué à la Rapporteuse spéciale ne pas partager l'ensemble des observations de la Cour des comptes concernant le pilotage du contentieux OPCVM et conteste la notion « d'errements » du pilotage du contentieux OPCVM au regard de l'information des ministres successifs, du déroulement des procédures juridictionnelles et de l'exécution budgétaire. Cependant, elle a indiqué que la coordination de l'information des administrations concernées du ministère de l'Économie et des finances allait être renforcée sur ces problématiques, sans qu'il soit procédé pour autant à une réorganisation particulière des services. Le ministre de l'Économie et des finances a demandé à la DGFIP de communiquer systématiquement aux directions du budget et du trésor toutes les données relatives à la provision pour risques sur litiges fiscaux et

contentieux fiscaux de série à forts enjeux. Cette meilleure coordination devrait permettre une formalisation de l'information de l'ensemble des services du ministère de l'économie et des finances concernés par la gestion financière de ces contentieux et la programmation des conséquences prévisibles pour les finances publiques et des incidences budgétaires annuelles.

De plus, la DGFIP devrait à l'avenir être systématiquement, spécifiquement et formellement consultée sur l'état des contentieux fiscaux à forts enjeux en cours et sur leurs incidences financières et budgétaires prévisibles par les autres directions du ministère dans le cadre de leurs exercices périodiques de préparation et d'actualisation de la programmation des finances publiques et d'établissements des prévisions de recettes budgétaires pour la préparation et l'exécution des lois de finances.

C. AUTRES CONTENTIEUX EN STOCK

La Rapporteuse spéciale a tenu à inventorier ici les contentieux fiscaux en cours, afin d'éviter – le plus en amont possible – des déconvenues similaires à celles constatées dans le cadre du contentieux OPCVM. Fort heureusement, aucun contentieux en cours n'atteint les enjeux rencontrés dans le cadre des litiges précédemment étudiés. Le contentieux sur la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques, qui aurait pu être important, s'est soldé favorablement pour l'État, à la suite d'une décision de la CJUE du 27 juin 2013.

Le tableau ci-après liste les précontentieux et contentieux fiscaux en cours comportant un enjeu financier :

PRÉCONTENTIEUX FISCAUX AYANT UN ENJEU FINANCIER

Nom de l'affaire	Objet	Montant de l'enjeu financier	État d'avancement	Observations
TVA applicable au secteur du cheval	Contestation de l'application d'un taux réduit de TVA aux opérations concernant certains animaux vivants en particulier les chevaux.	Environ 30 millions d'euros.	<ul style="list-style-type: none"> – Arrêt rendu le 8 mars 2012 : condamnation de la France en manquement pour non-respect des articles 96 à 99 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. – Mise en demeure le 21 novembre 2012 relative à l'exécution de l'arrêt. – Réponse des autorités françaises à la mise en demeure le 21 janvier 2013. 	Mise en conformité partielle de la doctrine fiscale le 7 mars 2013 (les dispositions du <i>b sexies</i> de l'article 279 du CGI [taux réduit de 7% appliqué aux prestations correspondant au droit d'utilisation des animaux à des fins d'activités physiques et sportives et de toutes installations agricoles nécessaires à cet effet] seront abrogées pour les opérations dont le fait générateur interviendra à une date fixée par décret et au plus tard au 31 décembre 2014).

Nom de l'affaire	Objet	Montant de l'enjeu financier	État d'avancement	Observations
Taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques	Incompatibilité de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques.	1,3 milliard d'euros.	<ul style="list-style-type: none"> – Mise en demeure du 18 mars 2010. – Avis motivé du 30 septembre 2010. – Saisine de la Cour décidée le 14 mars 2011 – Arrêt rendu le 27 juin 2013 : la directive 2002/20/CE dite « autorisation » ne s'oppose pas à la taxe instaurée à l'article 302 bis KH du CGI. 	Contentieux désormais achevé. La CJUE a rendu un arrêt favorable à la France le 27 juin 2013.
Exonération de TVA des droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives	<p>La France exonère les droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles sur le fondement de l'article 371 de la directive TVA (« clause de gel »).</p> <p>La Commission considère qu'en accordant aux maires la possibilité d'exonérer d'impôts sur les spectacles, la France a modifié sa clause de gel et accorde une double exonération d'impôt contraire au droit communautaire lorsque la commune exerce cette possibilité</p>	Financier (impossible à chiffrer à ce stade) : – ouverture de droits à déduction supplémentaires de TVA pour les clubs dont les droits d'entrée seraient soumis à la TVA ; – manque à gagner corrélatif en matière de taxe sur les salaires.	Mise en demeure du 20 juin 2013 avant avis motivé.	La France estime que les modifications opérées dans la législation relative à l'impôt sur les spectacles n'ont pas emporté de conséquences sur le périmètre de l'exonération de TVA prévues par le 3° de l'article 261 E du code général des impôts et ne contreviennent donc pas à la clause de gel.
TVA et forfait « soins » versé aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes par l'assurance maladie	<p>Le forfait « soins » versé par l'assurance maladie constitue selon le droit national la rémunération des prestations de soins exonérées de ces établissements. Il est donc pris en compte pour la détermination des droits à déduction.</p> <p>Les EHPAD défendent la qualification de subvention de fonctionnement de ce forfait et par conséquent la non-dégradation des droits à déduction liée à sa perception.</p>	Possibilité de déduire la totalité de la TVA grevant les dépenses engagées par les EHPAD (non chiffré).	Question préjudicielle posée par la CAA de Versailles. L'arrêt devrait être rendu prochainement.	La France défend la thèse de la rémunération de prestations exonérées comme au demeurant la jurisprudence nationale l'a toujours analysée.

Nom de l'affaire	Objet	Montant de l'enjeu financier	État d'avancement	Observations
TVA déductible, « prorata mondial »	<p>Modalités de calcul du prorata de déduction d'une société, dont le siège est établi dans un État membre et qui dispose de succursales établies dans d'autres États membres ou dans des États tiers.</p> <p>La France défend qu'elle ne doit pas déterminer un prorata commun de déduction prenant en compte l'ensemble des recettes réalisées par le siège et ses succursales.</p> <p>LCL défend le contraire ce qu'il est convenu d'appeler le « prorata mondial »</p>	Possibilité de majorer son coefficient de déduction en tenant compte du chiffre d'affaires de ses succursales étrangères (non chiffré).	<p>– Question préjudicielle posée par le CE le 11 juillet 2011 affaire C 388 I.</p> <p>– Conclusions de l'avocat général rendues le 4 mars 2013.</p> <p>– L'arrêt de la Cour a été rendu le 12 septembre 2013 dans un sens favorable à la France.</p>	L'affaire est définitivement close dans un sens favorable à la France. La Cour a jugé que le calcul du prorata n'a pas à prendre en compte le chiffre d'affaires des succursales établies dans un autre État-membre ou dans un pays tiers.

Source : ministère de l'Économie et des finances.

Le tableau ci-après liste les contentieux pendants devant les juridictions européennes en matière d'aides d'État :

CONTENTIEUX EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

Nom de l'affaire	Objet	Montant de l'enjeu financier	État d'avancement
Récupération d'aides fiscales (affaire « 44 septies »)	Condamnation en 2008 de la France en manquement pour ne s'être pas conformée dans les délais à la décision de la Commission demandant la récupération d'aides fiscales relatives à la reprise d'entreprises en difficulté.	Financier (non chiffré).	<p>Arrêt en manquement le 13 novembre 2008</p> <p>Mise en demeure du 5 mai 2010</p> <p>Mise en demeure complémentaire du 29 septembre 2011.</p> <p>Courrier de la Commission du 1^{er} mars 2013 sur les modalités de récupération des aides auprès des entreprises insolvable suite à un arrêt rendu par la Cour de cassation le 11 décembre 2012.</p> <p>Dernière note française du 29 mars 2013.</p>

Source : ministère de l'Économie et des finances.

III. DES DÉPENSES FISCALES AYANT UNE INCIDENCE DIRECTE SUR L'ENVIRONNEMENT

A. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION EN MATIÈRE DE DÉPENSES FISCALES, UN IMPÉRATIF QUI MÉRITERAIT D'ÊTRE RENFORCÉ

La Cour des comptes relevait dans son référé du 17 décembre 2012 sur *Les dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables et relatives à l'énergie* que la liste des dépenses fiscales était très incomplète, relevant que « *nombre des dispositifs dérogatoires qui remplissent pourtant les critères caractérisant une dépense fiscale ne sont pas mentionnés dans la liste des dépenses fiscales* » notamment les différentiels de taux de taxe intérieure sur la consommation (TIC) en faveur du gaz naturel et du charbon, alors que ces dispositifs comptent parmi les plus coûteux.

Cette liste reste à ce jour incomplète et la Rapporteuse spéciale recommande la définition de critères clairs et stables afin de pouvoir déterminer la liste des dépenses fiscales, de sorte que cette liste n'évolue pas en dehors de ce qui serait de véritables créations de nouvelles dépenses fiscales ou de leur effective suppression et non une décision circonstancielle de l'exécutif. Il serait souhaitable que la direction du budget n'ait plus seule, comme c'est actuellement le cas, toute latitude pour intégrer ou retirer une dépense fiscale. Comme le relève la Cour des comptes ⁽¹⁾ « *nombre des dispositifs dérogatoires qui remplissent pourtant les critères caractérisant une dépense fiscale ne sont pas mentionnés dans la liste des dépenses fiscales, alors que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 imposait d'évaluer l'intégralité des dispositifs de dépense fiscale avant le 30 juin 2010* ». Il semble primordial que le classement ou le déclassement obéisse à des règles plus strictes, afin de ne pas biaiser l'information des parlementaires et des citoyens et afin de produire une meilleure évaluation financière, socio-économique ainsi qu'environnementale, des dépenses fiscales.

Néanmoins la Rapporteuse spéciale tient à souligner les récentes améliorations apportées dans ce domaine, le Gouvernement ayant, suite aux recommandations de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, précisé la notion de dépense fiscale à l'occasion du projet de loi de finances pour 2009. Grâce à ces améliorations les intégrations ou sorties de la liste des dépenses fiscales sont maintenant retracées dans le tome II de l'*Évaluation des voies et moyens* et le périmètre des dépenses fiscales a depuis gagné en stabilité. Aucun classement ou déclassement n'a d'ailleurs été opéré pour l'exercice 2014.

(1) Référé du 17 décembre 2012 sur *les dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables et relatives à l'énergie*.

B. LES DÉPENSES FISCALES EN MATIÈRE DE TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES RÉPONDENT D'AVANTAGE AU SOUCI DE PRÉSERVER CERTAINS SECTEURS D'ACTIVITÉ QU'À DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX

1. Des dispositifs dérogatoires représentant un montant supérieur à 767 millions d'euros

La sous-action 4 de l'action 12 du programme 200 retrace les restitutions effectuées au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au titre de divers dispositifs dérogatoires. Ces remboursements sont détaillés par catégories de bénéficiaires (taxis, commerçants, transporteurs, exploitants agricoles) et par type de carburants (biocarburant notamment) au titre de divers dispositifs dérogatoires. Cette sous-action concerne également les remboursements effectués aux exploitations agricoles non assujetties à la TVA (remboursement forfaitaire agricole). Il faut ici souligner la disparition des remboursements de TICPE pour les biocarburants à partir du 1^{er} janvier 2016.

Le tableau ci-après récapitule les montants prévus pour les principaux dispositifs sur la période 2011-2014 :

REMBOURSEMENTS DE TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE)

(en millions d'euros)

	2011	LFI 2012	Révisé (constaté) 2012	LFI 2013 (publié)	Révisé 2013	LFI 2014
Remboursements aux artisans-taxis (article 265 <i>sexies</i> du code des douanes)	22	21	22	22	22	22
Remboursements aux exploitants de réseaux de transports publics routiers en commun de voyageurs (article 265 <i>octies</i> du code des douanes)	40	30	36	42	40	40
Remboursements pour les véhicules routiers de 7,5 tonnes et plus, destinés aux transports de marchandises (article 265 <i>septies</i> du code des douanes)	320	300	370	330	380	380
Remboursements aux exploitants agricoles (article 61 de la loi 2012-1510 de finances rectificative pour 2012)	130	130	125	130	120	120
Remboursements pour les biocarburants (article 265 <i>bis A</i> du code des douanes)	270	250	290	250	290	205
TOTAL	782	731	843	774	852	767

Source : ministère de l'Économie et des finances.

La comptabilité générale ne permettant pas de connaître le coût de chaque crédit d'impôt, seuls les principaux dispositifs sont retracés ci-dessus. Le total de la sous-action n'est par conséquent pas égal à la somme des coûts mentionnés.

2. L'exonération de TICPE pour les transports routiers

Cette exonération s'applique exclusivement au gazole consommé par les entreprises de transports routiers qui bénéficient d'un taux réduit de TICPE à 39,19 euros par hectolitre.

La dépense fiscale correspondante est estimée à 380 millions d'euros⁽¹⁾ pour 2014, à 380 millions d'euros pour 2013 et à 370 millions d'euros pour 2012.

Ces remboursements concernent 22 000 personnes, qui en font chaque année la demande. Cette disposition a été mise en place à l'origine parce que le taux de taxation est plus bas dans les pays frontaliers, ce qui fait peser une pression concurrentielle conséquente sur nos services de pompes à essence situés en zone frontalière (*infra*, le tableau présentant l'écart de taxation entre le diesel et l'essence). Le manque d'harmonisation au niveau européen concernant la taxation des carburants des véhicules de transports de marchandises pèse fortement sur le débat du remboursement partiel de TICPE. La proposition d'intégration d'une part « carbone » en plus de la composante « énergie » dans le tarif a été rejetée par le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Pologne, pays grands consommateurs d'énergies fossiles. La taxation est par exemple minimale au Luxembourg avec un tarif de 33,50 euros par hectolitre contre 43,94 euros par hectolitre en France. Ainsi, les flottes de transporteurs étrangers peuvent venir faire du cabotage en France, ce qui pose un problème économique pour les stations-services françaises, ainsi qu'une moindre recette fiscale pour l'État. Toutefois, l'impact de cet écart de taxation n'est pas finement évalué. L'écotaxe poids-lourds, qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, avait justement été pensée pour répondre, en partie, à ce problème puisque la taxation s'appliquait à tous les transporteurs français ou étrangers au kilomètre parcouru. La suspension de son application décidée le 29 octobre 2013 par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, inquiète tout particulièrement la Rapporteuse spéciale.

Pour chaque région, les taux de remboursement sont déterminés par le différentiel entre le taux de 39,19 d'euros par hectolitre et le taux régionalisé de TICPE, qui prend en compte la majoration de TICPE votée par les conseils régionaux et l'Assemblée de Corse au titre du financement des infrastructures déterminées dans le cadre du Grenelle de l'environnement⁽²⁾.

Néanmoins, la Commission européenne a estimé que le dispositif français était contraire à la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise. Ainsi, la modulation régionale des tarifs de TICPE prendra fin, dans sa forme actuelle, le 31 décembre 2015. La Commission européenne a, en effet, informé les

(1) Tome II de l'Évaluation des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2014.

(2) L'article 94 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a inséré un nouvel article 265 A bis dans le code des douanes. L'objectif poursuivi a été d'octroyer aux conseils régionaux et à l'Assemblée de Corse un pouvoir de majoration tarifaire de taxe intérieure de consommation, de manière à financer de grands projets d'infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial.

autorités françaises qu'elle n'accorderait plus de dérogation à la France à compter de 2016. Un dispositif de substitution devrait alors être mis en place au-delà du 31 décembre 2015, qui pourrait être fiscal ou budgétaire. Le Gouvernement devrait prochainement, sur ce sujet, mener une réflexion avec l'Association des régions de France (ARF). Toute la partie autrefois laissée à l'appréciation des régions reviendra ainsi à l'État, ce dernier pouvant toutefois ensuite abonder les dotations des régions, selon une clé de répartition qui reste à déterminer.

Cette réforme n'aura cependant pas d'impact sur le principe du remboursement partiel de TICPE ; seul le mode de calcul en sera transformé.

Les taux régionalisés, actuellement en vigueur, sont rappelés dans le tableau ci-après :

MODULATION RÉGIONALE DES TARIFS DE TICPE

(en euros/hectolitre)

Région	2011	2012		2013
		1 ^{er} sem.	2 ^{ème} sem.	1 ^{er} sem.
ALSACE	5	5	3,21	4,94
AQUITAINE	5	5	3,21	4,94
AUVERGNE	5	5	3,21	4,94
BASSE-NORMANDIE	5	5	3,21	4,94
BOURGOGNE	5	5	3,21	4,94
BRETAGNE	5	5	3,21	4,94
CENTRE	5	5	3,21	4,94
CHAMPAGNE-ARDENNE	5	5	3,21	4,94
CORSE	2,5	2,5	0,71	2,44
FRANCHE-COMTÉ	5	5	3,21	4,94
HAUTE-NORMANDIE	5	5	3,21	4,94
ÎLE-DE-FRANCE	3,65	5	3,21	4,94
LANGUEDOC-ROUSSILLON	5	5	3,21	4,94
LIMOUSIN	5	5	3,21	4,94
LORRAINE	5	5	3,21	4,94
MIDI-PYRÉNÉES	5	5	3,21	4,94
NORD-PAS-DE-CALAIS	5	5	3,21	4,94
PAYS DE LA LOIRE	5	5	3,21	4,94
PICARDIE	5	5	3,21	4,94
POITOU-CHARENTES	2,5	2,5	0,71	2,44
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	3,65	5	3,21	4,94
RHÔNE-ALPES	3,65	3,65	1,86	3,59
Taux forfaitaire pondéré	4,51	4,75	2,97	4,69

Source : ministère de l'Économie et des finances.

RAPPORT DU CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE SUR LE TRANSFERT DU TRAFIC DE DÉCEMBRE 2011

L'EXPÉRIENCE SUISSE

Le rapport 2011 sur le transfert du trafic de marchandise de la route vers le rail produit par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et voté par les autorités fédérales de la Confédération suisse fait un bilan intermédiaire de la politique mise en œuvre par les autorités suisses.

La Suisse à travers des référendums s'est fixé des objectifs constitutionnels de protection des Alpes (article 84 de la Constitution fédérale). Le Parlement a, ensuite, légiféré en vue d'exécuter cet article. Concrètement, il a d'abord introduit une « redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ». Ainsi, depuis 2001, « *tout véhicule d'un poids maximal autorisé de plus de 3,5 tonnes circulant sur les routes suisses doit acquitter la redevance. La RPLP est conçue selon le principe de causalité. Elle est calculée en fonction du nombre de kilomètres parcourus, du poids total autorisé et des émissions de substances polluantes du véhicule* ». Cette RPLP a été réévalué en 2005 puis en 2008. Cette redevance a eu deux conséquences majeures, elle a permis « *un recul du nombre de courses à travers les Alpes* » et a eu « *un effet sur les prix, mais aussi sur la productivité* ». « *L'effet de la RPLP a ainsi pu être compensé dans de nombreux domaines puisque, à coûts de véhicule et de chauffeur pratiquement égaux, il est désormais possible de transporter davantage de marchandises* ». La Suisse a, également, inscrit un objectif de réduction du nombre de passages de camions à travers les alpes à un million de passages en 2011 et à 650 000 par an en 2018. Le Parlement a complété cette politique par la réalisation d'une nouvelle ligne ferroviaire à travers les alpes (NLFA), « *la libéralisation du trafic marchandises ferroviaire* » et « *différentes mesures de contrôle et d'encouragement* ».

Malgré la mise en œuvre de cet ensemble de mesures, l'objectif intermédiaire de 2011 n'a pas été atteint, puisque lors de l'année 2011 environ 1,25 million de camions ont traversé les Alpes. Toutefois, le rapport souligne, dans ses conclusions, que « *la politique de transfert est efficace* ». *En effet, « sans ces mesures, quelques 600 000 camions de plus par an traverseraient les Alpes suisses aujourd'hui, d'après les calculs des spécialistes. »*

Cette évolution se concrétise aussi en termes de ratio, « *si le volume total du trafic a progressé de 12,2 % en 2010, le trafic marchandises ferroviaire a lui gagné 15 %, soit une croissance deux fois plus élevée que celle du trafic routier (7 %)* ». Ainsi, « *à la mi-2011, la part du rail dépassait [...] les 64 %* » du trafic de marchandises. Et les perspectives, sont prometteuses puisque le rapport souligne qu'« *en ce qui concerne le rail, l'évolution au premier semestre 2011 laisse présager un résultat record en matière de trafic marchandises à travers les Alpes. Si la tendance se confirme jusqu'à la fin de l'année, la barre des 26 millions de tonnes de marchandises transportées sur les deux axes ferroviaires suisses sera atteinte pour la première fois.* »

Des évolutions qui se traduisent aussi en amélioration de la qualité de vie pour les habitants. En effet, « *les polluants atmosphériques et gaz à effet de serre émis par le fret routier transalpin ont diminué de quelque 30 % par rapport au scénario de référence (sans RPLP ni limite à 40 tonnes)* ». Ce qui a un impact national non négligeable puisque « *ramenée à l'ensemble des émissions du trafic routier des poids lourds (>3,5 t) en Suisse, la réduction s'élève encore à près de 4 % pour les polluants atmosphériques et de 5 % pour les gaz à effet de serre* ».

« *L'analyse [montrant] que les instruments actuels ne permettront pas d'atteindre l'objectif 2018* » de transfert modal, le rapport préconise des mesures supplémentaires, mais estime surtout que les progrès se heurtent aux accords internationaux qu'elle a signés et à la réalisation par les autres États frontaliers des alpes d'infrastructures autour de la NLFA et de la mise en place d'un « *péage efficace* ».

« Cela étant, le Conseil fédéral est décidé à poursuivre l'emploi des instruments et mesures utilisés jusqu'ici. Il doit toutefois aussi constater que les mesures appliquées et décidées ne suffisent aucunement à atteindre l'objectif de transfert de la [Loi sur le Transfert du Transport de Marchandise]. Un des paramètres responsables est l'évolution du contexte en Europe qui ne soutient pas le processus de transfert comme prévu, notamment dans le domaine de l'évolution de la fiscalité routière et de l'important retard pris dans la modernisation de l'infrastructure ferroviaire en raison de la crise financière européenne. »

LA DIRECTIVE EURO-VIGNETTE PERMET-ELLE DE REMEDIER A CE MANQUE D'HARMONISATION EUROPEENNE ?

La directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures permet aux États-membres d'élaborer leurs systèmes de péages nationaux pour le trafic lourds en intégrant certains coûts externes. Aux termes du rapport des autorités fédérales suisses, *« comme jusqu'ici, les États-membres ont toute latitude d'appliquer un tel système de péage ou non, pendant longtemps, on n'a pas trouvé d'accord complet sur le type et le montant des coûts externes à imputer. »*

Selon ce rapport, en plus des coûts liés à l'utilisation des routes, la directive permet d'internaliser ceux relatifs à la pollution de l'air et aux nuisances sonores. Toutefois, contrairement à la redevance suisse, il n'est pas prévu d'imputation des coûts liés aux accidents, à la détérioration de la nature, des paysages et du climat. Ainsi, en fonction du type de véhicule, *« la charge supplémentaire ne sera que de 3-4 centimes d'euro, soit nettement moins que la RPLP ».*

La directive s'applique à l'ensemble des réseaux autoroutiers de l'UE et peut être étendu sur tout le reste du réseau routier d'un pays. Elle est valable pour tous les véhicules à partir de 3,5 tonnes, cependant, les États peuvent n'appliquer la directive qu'aux camions à partir de 12 tonnes – comme par exemple l'Allemagne – mais ils doivent motiver leur décision devant la commission européenne.

Une telle taxe poids-lourds existe en Allemagne depuis 2005, elle s'applique aux camions à partir de 12 tonnes, sur toutes les autoroutes et certaines routes nationales. Le montant de ce péage est défini en fonction de la distance parcourue, du nombre d'essieux et de la catégorie d'émissions. Pour éviter un report des camions des autoroutes vers les routes nationales, une extension du réseau taxé a été décidée, cependant, des difficultés sont apparues ces dernières années avec l'exploitant du système de péage sur les routes nationales repoussant l'application de la taxe.

Cette taxe existe aussi en Autriche depuis 2004, elle s'applique aux véhicules dépassant 3,5 tonnes et sur l'ensemble du réseau des autoroutes et semi-autoroutes. Elle s'applique en fonction du nombre d'essieux et de nombre de kilomètres parcourus. Elle a été augmentée en 2007, 2008 et 2011.

CONCLUSION

La Rapporteuse constate que la France accuse un retard dans la mise en place d'une taxe sur les poids lourds et regrette son report au-delà du 1^{er} janvier 2014.

La Rapporteuse souligne que la part du transport de marchandises par rail en Suisse est en augmentation et représente en 2011, 64% du transport de marchandises, alors qu'à l'inverse en France, la part du transport de marchandises par la route atteint près de 88%.

Comme en Allemagne, le fait de confier à un opérateur privé, la collecte de cette taxe pose plusieurs problèmes avec, en particulier, une contrainte forte auquel se soumet pendant plusieurs années l'État à travers les contrats de partenariat public-privé (PPP). Elle soutient la mise en place d'une commission d'enquête sur le sujet par le parlement, mais en aucun cas, ces investigations ne doivent remettre en cause ou même reporter la mise en place de cette taxe poids-lourd.

La Rapporteuse spéciale souhaite au contraire que cette contribution des poids lourds soit mise en place au plus vite afin de favoriser une relocalisation des activités en donnant au transport son juste prix par l'intégration au coût du transport routier, des coûts aujourd'hui supporté par la collectivité et donc par l'ensemble des citoyens à travers l'impôt. Une telle contribution doit aussi financer et favoriser le report modal du transport de marchandises sur le fret ferroviaire et fluvial. Cette contribution aura, ainsi, comme en Suisse, d'autres conséquences positives, celle d'augmenter la productivité du transport routier par une optimisation des chargements et une amélioration des conditions de vie des habitants avec une diminution de la pollution et des nuisances sonores.

3. Un dispositif efficace au service de l'objectif de report modal : l'exonération de TICPE pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible pour le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures

L'exonération fiscale de TICPE pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible pour le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures a été créée en 2011.

Les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible pour le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures sont mis à la consommation, en sortie d'un entrepôt fiscal suspensif de produits énergétiques, au taux de zéro euro.

Par ailleurs, lorsque le produit est mis à la consommation en acquittant la taxe intérieure de consommation, le bénéfice de cette exonération peut être obtenu par le dépôt d'une demande de remboursement auprès des services déconcentrés de l'administration des douanes.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de cette dépense fiscale depuis sa création :

COÛT DE L'EXONÉRATION DE TICPE POUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES UTILISÉS COMME CARBURANT OU COMBUSTIBLE POUR LE TRANSPORT DE MARCHANDISES SUR LES VOIES NAVIGABLES INTÉRIEURES

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Dépense fiscale	3	21	22

Source : ministère de l'Économie et des finances.

La France compte, en fait, seulement un millier de bateliers essentiellement dans le Nord et l'Est, ce qui explique ces faibles montants de dépenses fiscales, mais le dispositif monte progressivement en puissance comme l'attestent les chiffres ci-dessus. En 1992 la France avait fait le choix de taxer les carburants utilisés par les bateliers à l'inverse de la Belgique, ce qui a fortement porté préjudice à ce moyen de transport dans l'hexagone. Depuis 2011, grâce à cette exonération, l'outil se reconstitue progressivement, ce qui profite par conséquent au report modal et permet, pour une part certes modeste, de contribuer à la transition énergétique.

4. La problématique de l'écart de taxation entre le gazole et l'essence

Il est important de signaler que le taux réduit sur le gazole, qui peut être analysé comme un dispositif dérogatoire, ne relève ni des dépenses fiscales au sens des dispositions qui figurent dans le tome II du document budgétaire *Voies et moyens* ni des modalités de calcul de l'impôt. L'information fournie par la documentation budgétaire sur ce point reste donc incomplète.

En outre, comme le relève la Cour des comptes ⁽¹⁾ « *le fait de ne pas classer cet écart de taux parmi les dépenses fiscales est d'autant moins justifié que le taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL, d'un montant bien inférieur, a été introduit en 2010 dans la liste des dépenses fiscales* ⁽²⁾ ».

En France, cet écart s'élève à 17,30 euros par hectolitre, la taxation de l'essence s'élevant à 61,24 euros par hectolitre et pour le diesel à 43,94 euros par hectolitre. Au vu de l'article 20 du projet de loi de finances pour 2014, l'écart se resserrera de 0,54 centime d'euros par hectolitre au 1^{er} janvier 2016. Pour l'après 2016, la trajectoire restera à établir par le Gouvernement.

L'écart moyen de taxation entre le gazole et l'essence au sein des vingt-huit États membres de l'Union européenne est de 11,57 euros par hectolitre. Au Royaume-Uni, le taux de taxation est le même pour les deux produits. L'écart maximal est constaté en Grèce avec 34,00 euros par hectolitre.

Le tableau ci-après récapitule les écarts de taxation entre ces deux produits pour chaque pays de l'Union européenne en 2013 :

(1) Référé du 17 décembre 2012 sur les dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables et relatives à l'énergie.

(2) Pour un montant de 39 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010

**ÉCART DE TAXATION ENTRE L'ESSENCE ET LE GAZOLE DANS LES ÉTATS MEMBRES
DE L'UNION EUROPÉENNE**

(en euros par hectolitre)

	Essence	Gazole	Écart
Royaume-Uni	67,42	67,42	0,00
Chypre	42,90	40,00	2,90
Roumanie	35,96	33,04	2,92
Estonie	42,28	39,29	2,99
Bulgarie	36,30	32,98	3,32
Hongrie	43,24	39,83	3,42
Suède	66,80	62,14	4,66
Pologne	40,63	35,46	5,17
République tchèque	51,20	43,66	7,54
Lettonie	41,51	33,61	7,90
Autriche	48,20	39,70	8,50
Malte	46,94	38,24	8,70
Espagne	42,47	33,10	9,37
Croatie	42,44	33,00	9,43
Lituanie	43,44	33,02	10,43
Irlande	58,77	47,90	10,87
Italie	72,84	61,74	11,10
Slovénie	56,60	44,63	11,96
Luxembourg	46,21	33,50	12,71
Danemark	59,22	44,33	14,89
Slovaquie	55,05	38,64	16,41
France	61,24	43,94	17,30
Finlande	65,04	46,95	18,09
Allemagne	65,45	47,04	18,41
Belgique	61,36	42,77	18,59
Portugal	58,53	36,75	21,77
Pays-Bas	74,66	44,03	30,63
Grèce	67,00	33,00	34,00
Moyenne	53,35	41,78	11,57

Source : ministère de l'Économie et des finances.

La non intégration du différentiel de taux de TIC en faveur du gazole est de nature à fausser l'information du Parlement, puisque cette absence sur la liste des dépenses fiscales soustrait ce dispositif à l'obligation d'évaluation qui s'impose désormais aux dépenses fiscales.

Pourtant une telle évaluation serait particulièrement opportune puisque ce dispositif a fortement contribué à la « diésélisation » du parc automobile français.

Or, comme le relève la Cour des comptes ⁽¹⁾ « *sur le plan environnemental, les émissions de CO₂ produites par un véhicule diesel sont du même ordre que celles des automobiles à essence, mais le contenu en CO₂ par tonne-équivalent-pétrole du diesel est supérieur à celui de l'essence (...) En favorisant la diésélisation du parc, responsable pour une très large part des dépassements des normes européennes pour plusieurs polluants, le différentiel de taux en faveur du gazole va à l'encontre des objectifs du plan particules adopté en juillet 2010* ».

(1) Référé du 17 décembre 2012 sur les dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables et relatives à l'énergie.

De plus cette « *diésélisation du parc a un impact négatif avéré. Cela est manifeste pour l'industrie française du raffinage, qui produit trop peu de gazole et trop d'essence par rapport à la consommation actuelle et donc pour la balance commerciale* ».

L'ensemble de ces éléments milite donc, aux yeux de la Rapporteuse spéciale, pour un rattrapage de l'écart de taxation du diesel sur l'essence au rythme de 2 centimes par an par hectolitre.

5. La question de la détaxation du kérosène

L'exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits pétroliers utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs, à l'exclusion des aéronefs de tourisme privé, a été retirée de la liste des dépenses fiscales à l'occasion du projet de loi de finances pour 2009 au motif que cette détaxation du kérosène est une des conséquences de la convention de Chicago sur l'aviation civile internationale ratifiée par la France.

La Cour des comptes conteste, à juste titre pour la Rapporteuse spéciale, ce déclassement opéré par la direction du budget puisque « *les mesures d'exonération en matière fiscale issues du droit " conventionnel " sont adoptées à l'unanimité dans le cadre international et européen. Dès lors le Gouvernement français y a expressément consenti, avant que le Parlement n'entérine cette décision* »⁽¹⁾. Par ailleurs, comme le relève la Cour, d'autres pays comme l'Allemagne considèrent bien cette détaxation du kérosène comme une dépense fiscale. La Rapporteuse spéciale souhaiterait que cette exonération de TICPE soit à nouveau classée dans la liste des dépenses fiscales, ce qui permettrait une meilleure évaluation et un meilleur contrôle de ses effets financiers et de ses conséquences socio-économiques.

Dans le tome II de l'*Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2014, le coût du dispositif est estimé à 2 680 millions d'euros en 2012, 2 700 millions d'euros en 2013 et 2 700 millions d'euros en 2014.

L'administration fiscale indique que sur le long terme, l'évaluation du coût de cette exonération fiscale serait en diminution en raison de la baisse des mises à la consommation des carburéacteurs. Néanmoins les chiffres actuellement présentés dans la documentation budgétaire ne permettent de corroborer cette affirmation.

(1) Référé du 17 décembre 2012 sur les dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables et relatives à l'énergie.

La Cour des comptes ⁽¹⁾ souligne bien que la directive 2008/101/CE a intégré les activités aériennes dans le système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) de l'Union européenne néanmoins celui-ci bénéficie dans ce cadre d'un régime dérogatoire en vertu de la décision n° 377/2013/UE du Parlement européen et du Conseil. En effet, le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) travaillant actuellement à un projet de régulation mondiale des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'aviation, il a été décidé de différer temporairement l'application des mesures visant à assurer le respect des obligations imposées aux exploitants d'aéronefs en ce qui concerne les vols à l'arrivée et au départ dans le cadre du SEQE. De plus le niveau de la tonne de carbone sur le marché secondaire actuellement très bas ⁽²⁾ – il a été divisé par quatre depuis 2008 – ne correspond pas aux attentes des concepteurs du système et par ricochet n'incite pas les entreprises à investir pour émettre moins de gaz à effet de serre. Néanmoins la Commission européenne n'a pas renoncé à soutenir le cours de la tonne carbone. Une proposition qui permettrait de créer une tension sur les prix est actuellement en cours d'examen au niveau du Parlement européen et du Conseil. Elle viserait à réduire le volume de quotas sur la période actuelle pour les réintroduire en 2019 ou 2020.

De plus, la Commission travaille sur des propositions complémentaires telles que relever les objectifs d'ici 2030 ou introduire de nouveaux secteurs économiques dans le périmètre des acteurs soumis à ETS (exemple : BTP, Transports).

En outre, la directive européenne 2003/96/CE du 27 octobre 2003, dite « énergie », qui restructure le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, permet aux États membres de limiter, s'ils le souhaitent, le champ d'application de l'exonération sur les carburants utilisés pour la navigation aérienne aux transports internationaux et intracommunautaires. Dès lors, il existe une possibilité avérée de taxation du kérosène sur les vols intérieurs, et celle-ci est d'ailleurs mise en place dans les pays suivants : États-Unis, Brésil, Japon, Norvège, Pays-Bas ou Suisse.

En France, pour bénéficier de l'exonération fiscale de TICPE, la législation en vigueur ne prévoit pas de distinction entre les vols intérieurs et les vols internationaux. Dans son rapport publié en juin 2011, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait estimé à 315 millions d'euros la part de la dépense bénéficiant aux seuls vols intérieurs métropolitains.

(1) *Idem*

(2) *Le prix de la tonne carbone est actuellement proche de 5 euros.*

Les administrations fiscales, notamment la DGFIP et la DGDDI, semblent très réservées sur ce point et mettent systématiquement en avant les difficultés logistiques et économiques qu'entraînerait une telle taxation. La Rapporteuse spéciale reste néanmoins sceptique face à ces arguments peu étayés. Pour le volet logistique, si certains pays parviennent à distinguer vols intérieurs et vols internationaux, concernant l'approvisionnement en kérosène, il n'y a pas de raisons valables que la France n'y parvienne pas. Pour le volet économique, le Gouvernement n'a de cesse de mettre en avant les risques qu'une telle taxation pourrait faire peser sur le groupe Air France-KLM. Néanmoins, la Rapporteuse spéciale constate qu'aucune réelle étude d'impact, précise et circonstanciée, n'a été menée dans ce domaine jusqu'à présent.

Pour rappel, une telle taxation du carburant pour les vols intérieurs aurait pour objectif premier de favoriser le report modal de l'avion, moyen de transport le plus polluant par passager et par tonne transportée, vers d'autres moyens de transport. La Rapporteuse spéciale souhaiterait donc qu'une telle étude soit menée afin de mesurer réellement les effets financiers et socio-économiques d'une telle taxation au service de la transition énergétique au lieu de se fonder sur les seuls chiffres et arguments avancés par l'opérateur concerné.

CONCLUSIONS DU COMITÉ D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES SUR LES DÉPENSES FISCALES LIÉES À LA CONSOMMATION D'ÉNERGIES FOSSILES.

En application de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques de février 2009, les 538 « niches fiscales » ont été revues par un comité d'évaluation mis en place à cette fin. Dans ce cadre, les dépenses fiscales liées à la consommation d'énergie fossiles ont été étudiées et ont fait l'objet, comme les autres dépenses fiscales, d'un bilan coût-efficacité qui a été publié en avril 2011 et qui concerne 23 dépenses fiscales et 3 modalités particulières de calcul de l'impôt, dont l'exonération de TICPE pour les carburants d'aviation qui était jusqu'au projet de loi de finances pour 2008 considérée comme une dépense fiscale et dont l'évaluation financière porte sur 3,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011.

Les 26 mesures répertoriées représentent au global 5,9 milliards d'euros dont le détail est fourni ci-dessous :

DÉPENSES FISCALES LIÉES À LA CONSOMMATION D'ÉNERGIES FOSSILES

(en millions d'euros)

Numéro	Libellé de la mesure	PLF 2011
800109	Exonération TICPE carburants aviation	3 500
800201	Taux réduit TIC fioul agriculture et BTP	1 100
800403	Remboursement TIC routiers	300
800116	Exonération TICGN ménages	253
800107	Défiscalisation TIC biocarburants	196
800102	Exonération TIC utilités dans les raffineries	105
800401	Exclusion DOM	99
800101	Exonération de TICPE navigation commerciale et pêche	98
800209	Taux réduit TIC fioul BTP scce	75
800208	Taux réduit TIC GPL	41
800404	Remboursement TIC transport public routier en commun de voyageurs	26
800103	Taux réduit TIC taxis	26
800207	Réduction de TIC 100 % sur le GNV	9
800108	Exonération TIC cogénération	7
800203	Taux réduit TIC butanes propane sous condition d'emploi	6
800114	Exonération TICC valorisation de la biomasse	3
800115	Exonération de TICPE extraction et production du gaz naturel	2
800302	Détaxe applicable aux supercarburants et essences consommés en Corse	1
800111	Exonération TIC HVP agriculture pêche	0
800405	Remboursement partiel TICPE agriculteurs	0
800406	Taux réduit TIC HVP collectivités locales	0
800113	Exonération TICGN collectivités locales	0
800206	Taux réduit de TIC EEG	0
800204	Taux réduit TIC carburéacteurs sous condition d'emploi	0
800402	Remboursement TIC gaz naturel et GPLc transport public et ramassage des	0
800104	Exonération TICPE commerçants sédentaires	0
800112	Exonération TIC ministère Défense	0
TOTAL		5 847

Source : rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales, avril 2011.

Auquel il faut ajouter un milliard d'euros de TICPE affectée aux régions et département qui font également l'objet d'exonérations.

L'évaluation globale du rapport de la DGDDI montre le caractère aléatoire de la politique d'exonération de la TICPE : *« les dérogations à la norme ont été instituées au fil de l'eau, parfois à l'occasion de variations infra-annuelles importantes des prix des carburants, mais sans jamais être remises en cause et alors même que le poids du poste carburant ou combustible a pu décroître ultérieurement du fait de l'amélioration des performances énergétiques ».*

Les exonérations de TICPE concernent essentiellement le secteur des transports : exonération de TICPE pour le transport aérien, remboursement de TICPE pour le transport routier, le transport public de voyageur, taux réduit pour les taxis, etc.

Au départ la fiscalité énergétique est une fiscalité de rendement qui assure la quatrième recette de l'État. La vocation environnementale de ces dépenses fiscales énergétiques n'est que très secondaire et parfois contredites par d'autres mesures fiscales. Par exemple, l'exonération de TICPE du transport routier collectif de voyageurs est contredite, dans son objectif, par toutes les mesures de soutien au secteur automobile qui favorisent l'achat de véhicules individuels telle la prime à la casse.

L'essentiel des dépenses fiscales énergétiques sont des mesures de soutien sectoriel destinées à améliorer la rentabilité d'un secteur (agriculture, BTP, pêche, aviation, etc.).

Le rapport d'évaluation souligne par ailleurs que l'effet d'une suppression des niches fiscale sur la TICPE est très variable selon les secteurs. L'effet prix sur le carburant serait très élevé pour la navigation aérienne (+ 100 %) ou pour le BTP et l'agriculture (+ 60 %), ou la pêche (+ 93,5 %). Il ne serait, en revanche, que de 5 % pour le transport routier ou le transport collectif de voyageurs.

Pour le consommateur, l'effet prix est élevé pour les billets d'avion (environ 12 % selon la DGDDI pour les vols intérieurs) et le transport maritime de passagers (15 % du prix du billet). Pour la pêche, l'agriculture, le transport routier de marchandises ou de voyageurs, l'impact pour le consommateur serait très faible. Pour les taxis, par exemple, la mission évalue à 10 centimes par course l'effet de la détaxe pratiquée, mais celle-ci coûte quand même 26 millions d'euros à l'État.

Pour le transport routier de marchandises, l'effet prix sur le consommateur final est décrit comme « faible » par la mission d'évaluation, l'avantage fiscal ne représenterait que 339 euros par an et par bénéficiaire, mais le coût pour l'État est évalué à 308 millions d'euros par an !

L'effet « saupoudrage » est ici illustré. Il est d'ailleurs à noter s'agissant du transport routier que si la concurrence des opérateurs étrangers faisant du « cabotage » (exemple d'un opérateur tchèque assurant une liaison entre la Pologne et la France) est réelle, le taux de ce type de transport ne représentait encore en 2011 que 5 % du trafic.

IMPACT SUR L'EMPLOI

Selon la mission d'évaluation, « *l'impact sur l'emploi des dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles est particulièrement difficile à établir.* ». Néanmoins il apparaît que « *les secteurs les plus aidés au regard de la TIC ne sont pas les plus intensifs en emploi* ». La mission conclut dès lors que l'impact des dépenses fiscales de TICPE est globalement « non significatif ». Concernant le BTP, la mission estime néanmoins que la dépense fiscale aide au maintien de l'emploi même si cet effet est difficile à évaluer. Quant au transport aérien, l'évaluation de l'effet de l'exonération sur le trafic intérieur métropolitain serait de 950 emplois. Rappelons que l'exonération de TICPE sur le trafic aérien intérieur est évaluée à 315 millions d'euros.

IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

Une étude du Commissariat général au développement durable (CGDD) d'avril 2010 montre que les principales dépenses fiscales énergétiques (concernant la TIC des transports routiers, des transports en commun, du transport maritime et aérien) contribuent à 1,1 million de tonne de CO₂ émises supplémentaires par an. Cet impact environnemental est certes négatif, mais ne représenterait que 0,24 % des émissions de CO₂ nationales. En revanche, il faut également prendre en compte les émissions de particules, d'oxydes d'azote, le bruit, les atteintes au paysage et à la faune.

La mission d'évaluation souligne que « *la remise en cohérence de la fiscalité énergétique au regard des impacts sur l'environnement passe par des réajustements tarifaires significatifs. Trois étapes doivent être distinguées : tout d'abord, la suppression des exonérations totales, non cohérentes avec l'utilisation d'un bien non renouvelable, la création ensuite d'un premier niveau de fiscalisation selon le PCI [...] et d'un second niveau tenant compte des autres effets sur l'environnement* ».

En outre, les travaux du CGDD de novembre 2009 sur *la tarification, un instrument économique au profit de transports durables* montre que la fiscalité énergétique sur les poids lourds et sur les véhicules particuliers diesel ne couvre pas le coût des externalités négatives pour la société (-0,8 milliard par an et par poids lourds, -0,2 milliard pour les véhicules particuliers diesels).

CONCLUSION

Au regard des conclusions de Comité d'évaluation des dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles, d'avril 2011, la Rapporteuse spéciale souhaite souligner la nécessité de rationaliser la fiscalité énergétique en France.

Les dépenses fiscales relèvent le plus souvent de mesures de soutien sectoriel qui sont soit inopérantes car sans effet sur le prix au consommateur et renvoyant à du « saupoudrage », soit inappropriées car envisager le soutien à un secteur sous forme de défiscalisation de la consommation énergétique contredit tout objectif de réduction de la consommation d'énergie et, en particulier, de rentabilisation des efforts d'efficacité énergétique (évolutions technologiques ou organisationnelles : motorisation, taux de remplissage, etc.).

La Rapporteuse spéciale souhaite également souligner que l'impact emploi de ces mesures de défiscalisation énergétique a été évalué par le Comité comme non significatif et

que l'impact environnemental, sans être massif, a été considéré comme contraire aux objectifs environnementaux que s'est assignés la France, notamment concernant les émissions de gaz à effet de serre.

La Rapporteuse spéciale recommande donc vivement la remise à plat des dépenses fiscales liées à la consommation d'énergie fossiles de la France au regard de ce double objectif de l'emploi et de l'environnement, constate que malgré les conclusions claires de ce rapport d'évaluation d'avril 2011, rien ou presque n'a été mis en œuvre à ce niveau, et insiste sur la nécessité de la révision de ces dépenses fiscales dont l'efficacité est pour le moins remise en cause, au regard du contexte actuel de réduction des déficits et d'effort fiscal demandé aux ménages.

IV. LES DERNIERS EFFETS DU BOUCLIER FISCAL

Le bouclier fiscal a été créé par la loi de finances pour 2006, fortement renforcé par la loi TEPA de 2007 puis il a été finalement supprimé en 2011.

Ce dispositif consistait à plafonner les impôts d'un contribuable en fonction de ses revenus. Initialement fixé à 60 %, le plafond applicable a été abaissé à 50 % des revenus à compter de la loi TEPA. Le bouclier fiscal avait pour effet de rendre l'impôt dégressif puisqu'il permettait à un contribuable de ne pas voir son imposition augmenter quand ses revenus croissaient.

La première incidence budgétaire du bouclier fiscal concerne l'année 2007. La première loi de finances rectificative pour 2011 a prévu que le bouclier fiscal s'appliquerait pour la dernière fois au titre des revenus réalisés en 2010.

Le tableau ci-après rappelle le coût pour l'État du bouclier fiscal depuis sa création jusqu'à sa suppression :

COÛT DU BOUCLIER FISCAL POUR L'ÉTAT (2007-2014)

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
175	463	700	658	820	443	180 (*)	0 (*)	3 439

Corrélativement à la suppression du dispositif, le législateur a modifié les modalités de restitution de la créance sur l'État pour les deux dernières années d'application du bouclier fiscal (exercice 2011 et exercice 2012).

La procédure de remboursement de la créance « bouclier » par voie de réclamation contentieuse auprès de l'administration fiscale a été supprimée à compter de septembre 2011 pour les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), seule subsistant pour ces redevables la procédure dite d'autoliquidation. La suppression du remboursement de la créance du bouclier fiscal a produit ses pleins effets sur le « bouclier » 2012, cette créance étant obligatoirement imputée sur l'ISF 2012 pour les redevables de cet impôt. À compter de 2012, lorsque le montant de la restitution est supérieur au montant de l'ISF dû par le redevable, cette part est imputée sur les cotisations d'ISF dues au titre des années suivantes.

Ce principe d'autoliquidation obligatoire pour les redevables de l'ISF souffre néanmoins trois exceptions, limitativement énumérées par la loi, qui permettent au redevable d'obtenir le remboursement du reliquat de sa créance. Il en va ainsi :

– lorsque le redevable n'est plus redevable de l'ISF : cette hypothèse peut viser en pratique les cas où le redevable n'est plus imposable à l'ISF en raison de la réalisation d'une donation ;

– lorsque les membres du foyer fiscal titulaires de la créance font l'objet d'une imposition distincte à l'ISF : cette exception vise pour l'essentiel les époux en instance de divorce, car cette procédure met un terme à l'imposition commune. Les ruptures de pacte civil de solidarité et les cas où il est mis fin à une situation de concubinage notoire sont également concernés par cette exception ;

– lorsque l'un des membres du foyer fiscal titulaire de la créance fiscale décède : dans cette hypothèse, ce sont les ayants droit du contribuable titulaire de la créance qui doivent effectuer la demande en restitution, soit, en cas de décès d'un des époux, le conjoint survivant ou le cas échéant les enfants et, en cas de décès du dernier des époux, les héritiers bénéficiaires de la succession.

Dans ces trois situations, la demande de remboursement du solde de la créance doit être effectuée avant le 31 décembre de l'année au titre de laquelle l'un des événements précités s'est réalisé.

Si l'on met de côté ces trois exceptions, la sous-action 200-11-03 a essentiellement été impactée en 2013 par l'imputation sur l'ISF 2013 de tout ou partie des soldes de créances bouclier 2012 non intégralement imputées sur l'ISF 2012.

Le bouclier fiscal est susceptible de produire des effets au-delà de l'exercice 2014, la dépense correspondante étant afférente à des créances « bouclier » 2012 qui n'ont pas trouvé à s'imputer intégralement sur l'ISF 2012 ou l'ISF 2013 ; néanmoins les prévisions actuelles indiquent que le dispositif pourrait ne plus produire aucun effet lors de l'exercice 2014.

V. ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission *Remboursements et dégrèvements* est, en volume de crédits, la plus importante du budget de l'État. Les crédits prévus pour 2014 s'établissent ainsi à 101,9 milliards d'euros, à comparer aux 65 milliards de la mission *Enseignement scolaire*.

MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS (2011-2014)

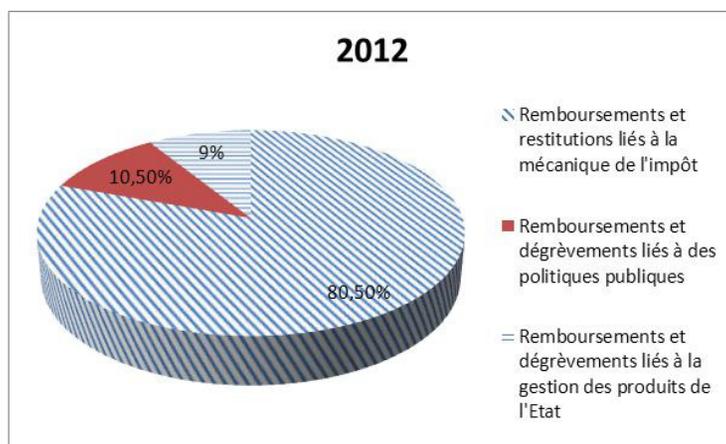
(en milliards d'euros)

	2011	LFR 2 2012	Révisé 2012	LFI 2013	PLF 2014
Mission	84,4	85,6	91,6	96	101,9
P200	72,9	75,4	80,3	85,2	90,6
P201	11,5	10,2	11,3	10,9	11,3

Source : projet annuel de performances.

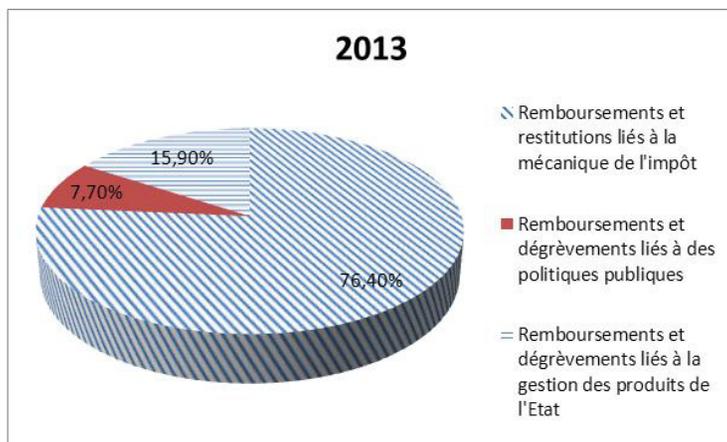
Les graphiques ci-après présentent la répartition des dépenses par catégories de dépenses pour le programme 200 dans les projets de loi de finances pour 2012, 2013 et 2014 :

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 200 POUR LE PROJET DE LOI 2012



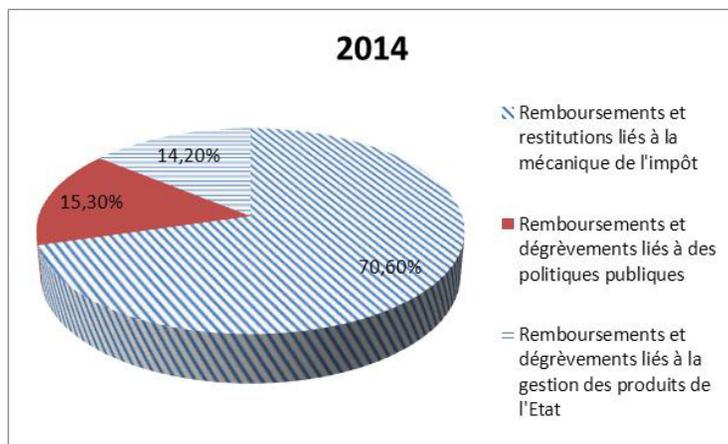
Source : projet annuel de performance – projet de loi pour 2012.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 200 POUR LE PROJET DE LOI 2013



Source : projet annuel de performances – projet de loi pour 2013.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 200 POUR LE PROJET DE LOI 2014

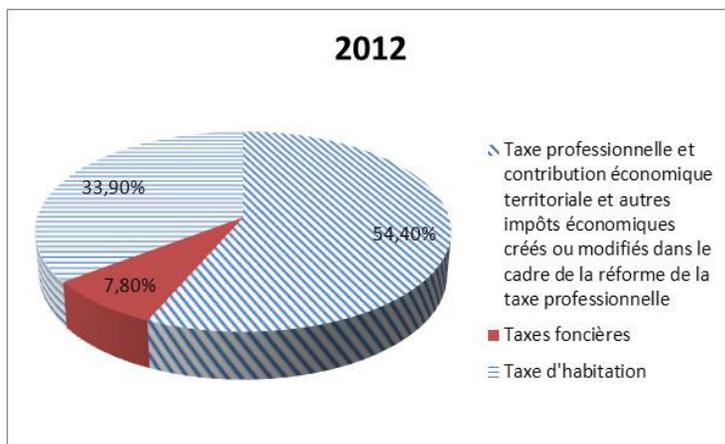


Source : projet annuel de performances – projet de loi pour 2014.

L'essentiel de la mission Remboursements et dégrèvements (70,6 % des 90,6 milliards que compte le programme 200, le total de la mission étant rappelons-le de 101,9 milliards d'euros au PLF 2014) est donc consacrée à des remboursements et restitutions liées à la mécanique de l'impôt, notamment les restitutions de TVA ou d'impôt sur les sociétés après calcul des sommes dues.

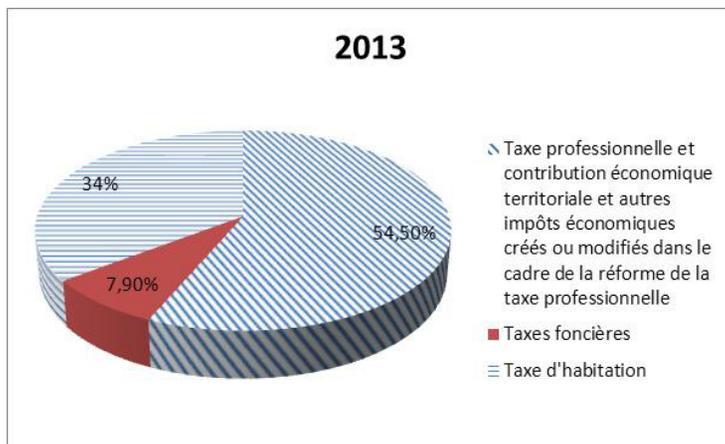
Les graphiques ci-après présentent la répartition des dépenses par impôts pour le programme 201 dans les projets de loi de finances pour 2012, 2013 et 2014 :

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 201 POUR LE PROJET DE LOI 2012



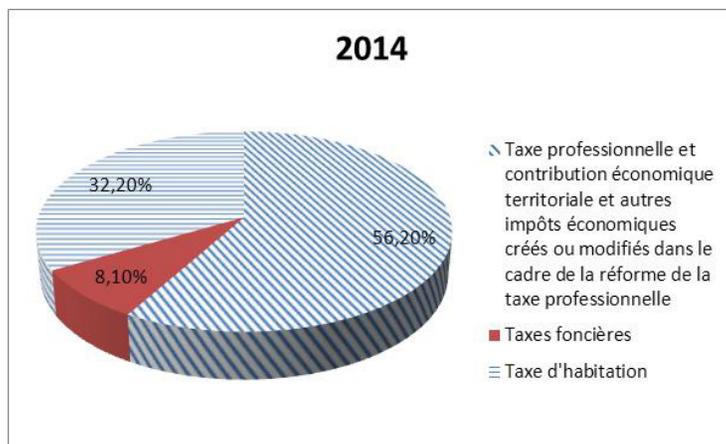
Source : projet annuel de performances – projet de loi pour 2012.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 201 POUR LE PROJET DE LOI 2013



Source : projet annuel de performances – projet de loi pour 2013.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 201 POUR LE PROJET DE LOI 2014



Source : projet annuel de performances – projet de loi pour 2014.

A. LE PROGRAMME 200

Le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* regroupe principalement des dépenses en atténuation de recettes. Le tableau suivant récapitule les prévisions par action du programme.

PROGRAMME 200 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	2011	LFR 2 2012	Révisé 2012	LFI 2013	PLF 2014
Programme	72,9	75,4	80,3	85,2	90,5
Action n° 11	56,8	58,9	61,5	65	63,9
Action n° 12	9,9	8,9	7,7	6,6	13,8
Action n° 13	6,2	7,6	11,1	13,6	12,8

Source : projet annuel de performances.

Au sein du programme, les dépenses sont distinguées selon qu'elles relèvent de la mécanique du recouvrement de l'impôt, de certaines politiques publiques ou de la gestion de l'impôt.

• **L'action n° 11** *Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt* est constituée des dépenses relevant de la mécanique de l'impôt, telles que les restitutions d'excédents de versement compte tenu de l'impôt dû. Plus précisément, cette action – qui devrait représenter 70,6 % des dépenses de la mission – regroupe les remboursements de crédits de taxe sur la valeur ajoutée⁽¹⁾, les restitutions d'excédents de versement d'impôt sur les sociétés⁽²⁾, le bouclier fiscal et les autres remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt⁽³⁾.

Les restitutions des excédents d'acomptes d'IS s'inscrivent, en 2013, en diminution sensible avec un montant de 10,3 milliards d'euros contre 12,1 milliards d'euros en 2012, principalement du fait de l'augmentation substantielle du bénéfice fiscal résultant des mesures nouvelles. En revanche, les crédits de cette sous-action pour 2014, prévus à 14,0 milliards d'euros, augmentent sensiblement en raison l'estimation en baisse du bénéfice fiscal. Parallèlement, la sous-action TVA est prévue à 49,8 milliards d'euros en 2014, en hausse par rapport à 2013, portée par la hausse attendue du rendement de la TVA.

En ce qui concerne les opérations de plafonnement d'impositions directes (bouclier fiscal), il n'est plus prévu de dépenses à ce titre en 2014. En effet, la première loi de finances rectificatives pour 2011 a supprimé le bouclier fiscal à compter du 1^{er} janvier 2013 ; dès lors, la créance étant supposée intégralement imputée en 2013, la dépense prévue est nulle pour 2014.

Enfin, les autres remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt sont répertoriés au sein d'une sous-action additionnelle créée en 2013 et concernent des transferts aux entreprises. Ceux-ci sont estimés à 0,1 milliard d'euros en 2013 comme en 2014.

(1) *Pour certaines entreprises - en particulier les entreprises exportatrices et les entreprises vendant des biens et des services soumis à un taux réduit de TVA -, le solde entre la TVA qu'elles collectent et la TVA qu'elles déduisent est négatif. L'administration rembourse alors ce solde.*

(2) *L'IS est versé par acomptes calculés sur la base du bénéfice fiscal de l'année précédente. À l'issue de l'exercice, s'il s'avère que le bénéfice fiscal est inférieur à celui de l'année précédente et que les acomptes versés sont donc plus importants que l'impôt dû, l'administration reverse à la société le trop-perçu.*

(3) *Cette sous-action concerne les remboursements et les dégrèvements de contribution sociale sur les bénéfices.*

• **L'action n° 12** *Remboursements et restitutions liés à des politiques publiques* comprend la prime pour l'emploi, la part restituée de crédits d'impôt sur le revenu (IR) et d'impôt sur les sociétés ⁽¹⁾, les remboursements de TICPE ainsi que les dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public.

L'évolution de ces dépenses dépend essentiellement de deux facteurs :

– la dynamique des dépenses fiscales dont elles constituent la part restituée ;

– en ce qui concerne les crédits d'impôt, la dynamique des recettes fiscales auxquelles elles se rapportent, le dynamisme de la recette tendant à accroître la part imputée du crédit d'impôt et à réduire la part restituée.

Du fait de l'absence de revalorisation de ses limites, la prime pour l'emploi (PPE) serait en baisse de 0,2 milliard d'euros en 2014, passant de 2,3 milliards d'euros en 2013 à 2,1 milliards d'euros. Par conséquent, la part donnant lieu à un remboursement – seule comptabilisée dans la sous-action – s'établirait à 1,7 milliard d'euros contre 1,9 milliard d'euros en 2013. Le montant de la PPE ressort en baisse constante depuis 2007 en raison de l'absence d'indexation des seuils et des limites d'autant plus que, depuis 2010, le RSA « activité » vient réduire son montant.

La deuxième sous-action porte sur les obligations fiscales restituées en matière d'IR et de contributions sociales hors PPE. En 2014, deux nouveaux dispositifs donneront lieu à des remboursements comptabilisés dans cette deuxième sous-action, à savoir le prélèvement forfaitaire obligatoire et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) pour les versements en faveur des entreprises individuelles. Les restitutions de crédits d'impôt devraient donc augmenter significativement, passant de 1,5 milliard d'euros en 2013 à 1,9 milliard d'euros en 2014.

(1) *Quand l'impôt est nul et que le contribuable peut encore bénéficier de tout ou partie d'un crédit d'impôt, l'administration lui rembourse la part de ce crédit d'impôt qui n'a pu être imputé sur l'impôt.*

Le tableau suivant récapitule les principales restitutions d'impôt sur le revenu retracées sur la sous-action :

PRINCIPALES RESTITUTIONS D'IMPÔT SUR LE REVENU

(en millions d'euros)

	2011	2012	LFI 2013	Révisé 2013	PLF 2014
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1 044	410	234	210	210
Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	311	284	295	305	335
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	241	220	230	215	220
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	702	664	465	505	365
TOTAL	2 298	1 578	1 224	1 235	1 130

NB : ces évaluations portent sur les seules restitutions de crédit d'impôt, et non sur la totalité de la dépense fiscale.

Source : ministère de l'Économie et des finances.

Pour la première fois en 2014, les restitutions de crédit d'impôt sur les sociétés seront impactées par les remboursements du CICE en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Il devrait en résulter une augmentation substantielle de 7 milliards d'euros du coût de cette sous-action entre 2013 et 2014, celui-ci bondissant de 1,9 milliard à 8,9 milliards.

Le tableau suivant récapitule les principales restitutions d'impôt sur les sociétés retracées sur la sous-action :

PRINCIPALES RESTITUTIONS D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en millions d'euros)

	2012	LFI 2013	Révisé 2013	PLF 2014
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	1 160	610	1 200	1 500
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	221	211	190	200
Crédit d'impôt dit prêt à taux zéro et crédit d'impôt dit prêt à taux zéro renforcé - PTZ+	370	160	100	100
TOTAL	1 751	981	1 490	1 800

NB : ces évaluations portent sur les seules restitutions de crédit d'impôt, et non sur la totalité de la dépense fiscale.

Source : ministère de l'Économie et des finances.

Les dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public, retracés dans le tableau suivant, resteraient, eux, globalement stables en 2013 à un niveau de 0,5 milliard d'euros :

DÉGRÈVEMENTS DE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

	2012	LFI 2013	Révisé 2013	PLF 2014
Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste	446	466	471	482
Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des « droits acquis »	53	47	50	46
TOTAL	499	513	521	528

Les remboursements effectués au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et des autres produits recouverts par la DGDDI sont attendus en baisse en 2014 pour s'établir à un montant de 0,72 milliard d'euros, principalement en raison de la suppression progressive de la défiscalisation des biocarburants.

Le tableau suivant récapitule les principaux remboursements de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques sur la sous-action :

PRINCIPAUX REMBOURSEMENTS DE TICPE

(en millions d'euros)

	2012	LFI 2013	Révisé 2013	PLF 2014
Remboursements de TIPP aux artisans-taxis	22	22	22	22
Remboursements de TIPP aux exploitants de réseaux de transports publics routiers en commun de voyageurs	36	42	40	40
Remboursements de TIPP consommée par les véhicules routiers de 7,5 tonnes et plus, destinés au transport de marchandises	370	330	380	380
Remboursements de TIPP aux exploitants agricoles	125	130	120	120
Remboursements de la taxe intérieure de consommation sur les biocarburants	290	250	290	205
TOTAL	843	774	852	767

NB : ces évaluations portent sur les seules restitutions de crédit d'impôt, et non sur la totalité de la dépense fiscale.

Source : ministère de l'Économie et des finances.

Le tableau ci-après indique pour les principaux crédits d'impôt retracés sur l'action n° 2 du programme 200 le montant total de ces dispositifs, c'est-à-dire prenant en compte la part restituée mais également la part imputée :

**MONTANT TOTAL DES PRINCIPAUX CRÉDITS D'IMPÔT
DE L'ACTION N° 2 DU PROGRAMME 200**

(en millions d'euros)

N° des dépenses fiscales	Dispositifs	Exécution 2012	LFI 2013	Révisé 2013	PLF 2014
110203	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 025	1 070	1 125	1 235
110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1 110	650	660	660
110227	Prime pour l'emploi	2 900	2 460	2 550	2 360
110234	Crédit d'impôt prime d'assurance contre les impayés de loyers	6	5	5	5
110236	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	36	28	28	28
110238	Crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1 ^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de vingt-cinq ans au plus	4	4	3	2
110240	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement	12	12	11	11
110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi	2 000	2 100	2 035	2 070
110247	Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 995	1 465	1 640	1 175
200302	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	3 370	3 350	4 050	5 800
210305	Crédit d'impôt pour investissement en Corse	48	45	48	48
210308	Crédit d'impôt famille	45	50	58	58
210311	Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	490	500	510	530
210312	Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale	13	13	16	16
210313	Prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt) et prêt à taux zéro renforcé-PTZ+	1 260	1 370	1 240	1 210
210315	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise	32	33	35	35
210316	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique	22	23	17	17
210318	Crédit d'impôt pour dépenses de conception de nouveaux produits exposés par les entreprises exerçant les métiers de l'art	22	18	19	19
210320	Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement	33	Non chiffré	23	Non chiffré
210321	Eco prêt à taux zéro	90	110	100	125

N° des dépenses fiscales	Dispositifs	Exécution 2012	LFI 2013	Révisé 2013	PLF 2014
230202	Crédit d'impôt pour adhésion à un groupement de prévention agréé	Moins de 0,5	1	Moins de 0,5	Moins de 0,5
230203	Crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs	3	3	3	3
230204	Crédit d'impôt en faveur des débiteurs de tabac	3	Sans incidence	Sans incidence	Sans incidence
320111	Crédit d'impôt pour l'investissement en faveur des sociétés créées dans certains secteurs de la région Nord-Pas-de-Calais	0	0	0	0
320121	Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	58	59	54	70
320128	Crédit d'impôt pour la production phonographique	6	3	9	Non chiffré
320129	Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles	51	50	54	62
320134	Crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés	1	Moins de 0,5	1	1
320135	Crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéos	7	12	4	5
320140	Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives	9	Non chiffré	12	12
800103	Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les carburants utilisés par les taxis	22	22	22	22
800107	Exonération plafonnée de taxe intérieure de consommation pour les esters méthyliques d'huiles végétales, les esters méthyliques d'huile animale, les biogazoles de synthèse, les esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique, le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants ou au superéthanol E85	290	250	290	205
800403	Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	370	330	380	380
800404	Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs	36	42	40	40
800405	Remboursement partiel en faveur des agriculteurs de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	125	130	120	120
950101	Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste	446	466	469	476
950102	Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des « droits acquis »	53	47	50	1

Source : DGFIP.

- Analyse du coût de certaines dépenses fiscales

La Rapporteuse spéciale a souhaité analyser plus finement certaines dépenses fiscales et retracer dans le détail l'évolution du coût de ces dispositifs.

- i. Les évolutions du coût du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD)

ÉVOLUTIONS DU COÛT DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DE L'HABITATION PRINCIPALE EN FAVEUR DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CIDD)

(en millions d'euros)

Intitulé de la dépense fiscale	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014
110222 : Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD)	1 110	660	660

Source : DGFIP

La baisse de 0,5 milliard d'euros du CIDD en revenus 2012 est essentiellement due à la réduction homothétique adoptée à l'article 83 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012 ainsi qu'à la refonte du CIDD adoptée à l'article 81 de la même loi. La loi de finances 2012 a en effet réduit les taux de prise en charge des différents équipements permettant de réaliser des économies d'énergie ou de la production d'énergie renouvelable (pompe à chaleur, géothermie, photovoltaïque, ...), dans un strict objectif de réduction des déficits publics.

ii. Les évolutions du coût de la Prime pour l'emploi (PPE)

ÉVOLUTIONS DU COÛT DE LA PRIME POUR L'EMPLOI (PPE)

(en millions d'euros)

Intitulé de la dépense fiscale	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014
110227 : Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité (PPE)	2 900	2 400	2 210

Source : DGFîP

L'évolution à la baisse du coût de la PPE résulte de la montée en puissance du RSA activité qui s'impute sur la PPE et de la non indexation des seuils de la PPE.

iii. Les évolutions du coût du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale

LES ÉVOLUTIONS DU COÛT DU CRÉDIT D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DES INTÉRÊTS D'EMPRUNT SUPPORTÉS À RAISON DE L'ACQUISITION OU DE LA CONSTRUCTION DE L'HABITATION PRINCIPALE

(en millions d'euros)

Intitulé de la dépense fiscale	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014
110247 : Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 195	1 640	1 175

Source : DGFîP

Ce dispositif a été mis en place dans le cadre de la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) et codifié à l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts. Il permettait à un foyer fiscal de percevoir un crédit d'impôt sur le revenu, calculé sur le montant des intérêts d'emprunts immobiliers acquittés au cours des cinq premières annuités de remboursement de prêt, pour acquérir ou faire construire sa résidence principale. Ce dispositif a été majoré dès 2009 pour les logements neufs titulaires du label « Bâtiment de basse consommation » (BBC). De plus, à compter de 2010, le crédit d'impôt a été minoré pour les logements neufs non titulaires du label « BBC ». Il a été supprimé par l'article 90 de la loi de finances pour 2011.

Le coût de la dépense fiscale est donc amené à diminuer au fur et à mesure de l'extinction de chaque génération de prêt éligible au dispositif, d'où la baisse observée entre 2012 et 2014.

iv. Les évolutions du crédit d'impôt en faveur de la recherche

LES ÉVOLUTIONS DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA RECHERCHE (CIR)

(en millions d'euros)

Intitulé de la dépense fiscale	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014
200302 : Crédit d'impôt en faveur de la recherche	3 370	4 050	5 800

Source : DGFIP

Le crédit d'impôt recherche (CIR) est une aide fiscale destinée à encourager les efforts des entreprises en matière de recherche et développement. Les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, qui effectuent des dépenses de recherche et développement, peuvent bénéficier de ce dispositif. Le CIR est imputable sur l'impôt disponible des trois exercices suivant l'année de constitution de la créance. Le montant de créance CIR qui n'a pu être imputé est restituable à compter de la quatrième année à l'entreprise qui en fait la demande. La chronique du coût du CIR est donc fonction de la chronique d'imputation de chaque génération de CIR. Par ailleurs, le plan de relance adopté en loi de finances rectificative pour 2008 a autorisé les entreprises à bénéficier du remboursement immédiat des créances CIR au titre des années 2006, 2007 et 2008 qu'elles n'avaient pu encore imputer faute d'impôt disponible suffisant. Ce remboursement immédiat a été prorogé à la créance 2009 par l'article 5 de la loi de finances pour 2010 et pérennisé à compter de la créance 2010 pour les seules PME par la loi de finances pour 2011. À compter de la créance 2010, le CIR est donc de nouveau imputé au titre des trois premières années et le montant non imputé est restitué au cours de la quatrième année. Pour les PME, la restitution est immédiate.

La dépense fiscale 2013 initialement évaluée à 3 350 millions d'euros en PLF 2013, a été réévaluée à 4 050 millions d'euros en PLF2014. Cette réévaluation résulte essentiellement de l'actualisation de la clé d'imputation appliquée en PLF2014 pour chiffrer la dépense fiscale. Estimée en PLF2013 sur les seules données disponibles post plan de relance, la clé a pu être affinée en PLF2014 grâce à la connaissance des données supplémentaires d'imputation 2012 des créances 2010 et 2011 marquées par une plus forte imputation en années « 2 » et « 3 ».

Enfin, une hausse de près de 1,8 milliards d'euros est attendue en 2014 dès lors que l'année 2014 correspond à l'année de restitution de la créance 2010 qui n'a pu être imputée en 2011, 2012 et 2013.

La Rapporteuse spéciale constate qu'au-delà de ces facteurs explicatifs, l'évolution de cette dépense fiscale est difficilement soutenable pour les finances publiques, et souhaite souligner les conclusions du rapport de la Cour des Comptes sur le sujet, daté de juillet 2013. Celui-ci pointe en effet le doublement entre 2007 et 2011, du nombre d'entreprises déclarant du CIR, pour atteindre 19 700, et met en lumière que le Crédit d'impôt recherche français est « *le mécanisme de soutien fiscal à la recherche et développement des entreprises le*

plus généreux de l'OCDE si l'on rapporte son montant au PIB (0,26 %), loin devant le Canada, qui occupe la deuxième place. ». La Rapporteuse spéciale souligne la nécessité d'une réforme de ce crédit d'impôt, et ce d'autant plus que la Cour conclut que « L'efficacité du CIR au regard de son objectif principal – l'augmentation de la dépense de recherche et développement des entreprises –, est à ce jour difficile à établir. »

- v. Les évolutions du coût du crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt et du crédit d'impôt sur les bénéficiaires au titre de prêts ne portant pas intérêts, destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété

ÉVOLUTIONS DU COÛT DU PRÊT À TAUX ZÉRO ET DU PRÊT À TAUX ZÉRO RENFORCÉ (PTZ+)

(en millions d'euros)

Intitulé de la dépense fiscale	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014
210313 : Prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt) et prêt à taux zéro renforcé PTZ+	1 260	1 240	1 210

Source : DGFIP

Le « PTZ+ » est un crédit d'impôt sur les bénéficiaires au titre de prêts ne portant pas intérêts destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété.

La dépense fiscale 2013 initialement estimée à 1 370 millions d'euros en PLF2013 a été réévaluée à 1 240 millions d'euros en PLF2014. L'écart entre la LFI 2013 et le niveau révisé 2013 est dû à l'amélioration de la méthode de chiffrage de la dépense fiscale. Contrairement aux années précédentes, le chiffrage a pu être enrichi par la DHUP des données réelles fournies par la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS) en ce qui concerne la montée en force des prêts (qui détermine la première imputation de crédit d'impôt). L'arrêt de l'imputation des fractions de crédit d'impôt en cas de remboursement anticipé total a également été pris en compte.

- vi. Les évolutions des exonérations de TICPE sur les biocarburants

ÉVOLUTIONS DES EXONÉRATION DE TICPE SUR LES BIOCARBURANTS

(en millions d'euros)

Intitulé de la dépense fiscale	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014
800107 : Exonération plafonnée de taxe intérieure de consommation pour les esters méthyliques d'huiles végétales, les esters méthyliques d'huile animale ou usagées, les bio gazoles de synthèse, les esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique, le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants ou au super éthanol E85	290	290	205

Source : DGFIP

Ce dispositif, codifié à l'article 265 *bis* A du code des douanes, prévoit que les biocarburants produits par des unités agréées bénéficient jusqu'au 31 décembre 2013 d'une diminution du tarif de taxe intérieure de consommation (TIC) de :

– 8 euros par hectolitre pour les biocarburants incorporés au gazole ou au fioul domestique (filière biodiesel) à savoir : les esters méthyliques d'huiles végétales et animales, les esters éthyliques d'huiles végétales ainsi que pour les biogazoles de synthèse; le tarif normal de TIC pour le gazole (avant application de la fiscalité régionale optionnelle) est de 42,84 euros par hectolitre.

– 14 euros par hectolitre pour les biocarburants incorporés aux essences ou à l'E85 (filière éthanol) à savoir le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique, ainsi que l'alcool éthylique d'origine agricole ; le tarif normal de TIC pour l'essence (avant application de la fiscalité régionale optionnelle) est de 60,69 euros par hectolitre.

L'article 22 du projet de loi de finances en propose la suppression progressive. Il est ainsi proposé de fixer les diminutions de tarifs de TIC à respectivement :

– 4,5 euros par hectolitre et 8,25 euros par hectolitre pour respectivement la filière biodiesel et la filière éthanol en 2014 ;

– 3 euros par hectolitre et 7 euros par hectolitre pour respectivement la filière biodiesel et la filière éthanol en 2015.

– La dépense fiscale sera supprimée à compter de 2016.

La baisse de 85 millions d'euros du coût de la dépense fiscale entre 2014 et 2013 résulte de la suppression progressive proposée en PLF2014.

vii. Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers

ÉVOLUTION DU COÛT DU REMBOURSEMENT D'UNE FRACTION DE TIC SUR LE GAZOLE UTILISÉ PAR CERTAINS VÉHICULES ROUTIERS

(en millions d'euros)

Intitulé de la dépense fiscale	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014
800403 : Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	370	380	380

Source : DGFIP

La mesure, qui consiste en un remboursement partiel de TIC égal à la différence entre le taux plein du gazole et 39,19 euros par hectolitre⁽¹⁾, est une aide au secteur du transport routier de marchandises afin de préserver sa compétitivité, dans un contexte de forte concurrence européenne et internationale.

(1) Montant correspond au minima communautaire fixé par la directive 2003/96 pour la France. Il constitue le « reste à charge » pour le transporteur.

• Enfin, tout comme en 2013, le principal élément explicatif du maintien de crédits élevés pour **l'action n° 13 Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État** (12,8 milliards d'euros) tient aux condamnations de l'État dans divers contentieux fiscaux.

Les contentieux fiscaux visés sont principalement constitués du contentieux OPCVM – qui devrait impliquer des dégrèvements concernant la retenue à la source acquittée par des OPCVM et des fonds de pension étrangers à raison des dividendes de source française de 0,76 milliard d'euros en 2013 et de 1,51 milliard d'euros en 2014 – et du contentieux « précompte mobilier » – qui devrait impliquer des remboursements de 0,42 milliard d'euros en 2013 et de 0,83 milliard d'euros en 2014. S'ajouteront par ailleurs des intérêts moratoires en hausse relativement aux deux contentieux susmentionnés, passant de 0,24 milliard d'euros en 2013 à 0,49 milliard d'euros en 2014 pour le premier et de 0,08 milliard d'euros en 2013 à 0,17 milliard d'euros en 2014 pour le second.

Les autres dépenses retracées sur l'action sont soit des dépenses réelles - versements au titre de conventions fiscales, restitutions de sommes indûment perçues – soit des dépenses pour ordre – dations en paiement, admissions en non-valeur, remises de débits.

B. LE PROGRAMME 201

Le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* regroupe des dégrèvements d'impôts locaux poursuivant des objectifs de politiques publiques – principalement le soutien aux petites et moyennes entreprises s'agissant des dégrèvements de contribution économique territoriale et l'aide aux ménages modestes concernant les dégrèvements de taxe d'habitation et de taxes foncières – ainsi que des dégrèvements pour rectifications, remises ou admissions en non-valeur.

Le tableau suivant récapitule les prévisions par action du programme :

PROGRAMME 201 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

(en milliards d'euros)

	2011	LFR 2 2012	Révisé 2012	LFI 2013	PLF 2014
Programme	11,5	10,2	11,3	10,9	11,3
Action n° 1	6,7	5,4	6,5	6,0	6,4
Action n° 2	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9
Action n° 3	3,4	3,6	3,6	3,7	3,6
Action n° 4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4

Source : projet annuel de performances.

• **L'action n° 1** *Taxe professionnelle et contribution économique territoriale* regroupe les dégrèvements de contribution économique territoriale (CET) et le reliquat des dégrèvements de taxe professionnelle. Cette action comprend en particulier le plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée, le dégrèvement de cotisation foncière des entreprises en cas de diminution des bases, le crédit de taxe en zone de restructuration de la défense, le dégrèvement de CET accordé aux entreprises à titre transitoire et les restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les crédits de cette action, établis à 6,4 milliards d'euros pour 2014, sont à la baisse par rapport à l'exécution prévue de 6,9 milliards d'euros en 2013. Cette diminution s'explique pour l'essentiel par trois facteurs distincts, à savoir la diminution anticipée des restitutions de CVAE et de taxe additionnelle à la CVAE, la baisse attendue du coût des dégrèvements de contribution économique territoriale et de taxe professionnelle autres que les plafonnements en fonction de la valeur ajoutée, et la diminution projetée du coût du dégrèvement transitoire compte tenu de la dégressivité du taux applicable.

Le tableau suivant récapitule les différents dégrèvements retracés sur l'action n° 1 du programme 201 :

DÉPENSES DE L'ACTION 1 DU PROGRAMME 201

(en millions d'euros)

	2011	2012	LFI 2013	Révisé 2013	PLF 2014
Plafonnement à la valeur ajoutée TP	1 292	272	60	50	25
Plafonnement à la valeur ajoutée CET	432	937	790	900	900
Dégrèvement barémique	3 375	3 696	3 600	3 867	3 913
Dégrèvement recherche	SO	SO	SO	SO	SO
Écrêtement des pertes	150	350	500	300	180
Crédits d'impôt	1	1	0	0	0
Restitution CVAE	624	759	700	950	740
Autres dégrèvements	869	814	265	800	600
Total Action n° 1	6 743	6 829	5 915	6 867	6 358

Source : ministère de l'Économie et des finances.

Comme l'illustre le tableau ci-après, les dégrèvements retracés sur l'action 1 du programme 200 ne représentent qu'une fraction de la part du produit de l'impôt pris en charge par l'État ; la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) doit, en effet, également être prise en compte.

**PRODUIT DE LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE
ET PART ASSUMÉE PAR L'ÉTAT**

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	Prévisions 2013	Prévisions 2014
Dégrèvements exécutés	11 909	13 472	11 651	6 743	6 829	6 867	6 358
Compensations perçues (DCRTP) (dont DCRTP mais hors compensation relais)	1 494	1 191	1 116	3 986	3 924	3 881	ND
--- dont DCRTP				3 398	3 429	3 429	3 429
Compensation relais	-	-	32 431	-	-	-	-
Émissions au profit des collectivités et groupements (hors taxes annexes) *	30 032	32 317	974	23 801	24 819	25 905	26 089
Part des dégrèvements et compensations par rapport au produit des émissions des collectivités et groupements	44,6 %	45,4 %	1 310,8 %	45,1 %	43,3 %	41,5 %	ND

* Il s'agit du produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE), des composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), des rôles supplémentaires de taxe professionnelle au titre des années antérieures, des rôles supplémentaires de CFE, d'IFER et de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) répartie aux collectivités et de la taxe additionnelle à la CVAE.

Source : ministère de l'Économie et des finances.

● En matière de **taxes foncières**, le montant des dégrèvements passerait de 857 millions d'euros en 2013 à 912 millions d'euros en 2014. Le tableau suivant indique la part du produit de l'impôt prise en charge par l'État :

PRODUIT DES TAXES FONCIÈRES ET PART ASSUMÉE PAR L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	Prévisions 2013	Prévisions 2014
Dégrèvements exécutés	726	663	678	858	839	875	912
Compensations perçues	849	753	732	575	538	502	ND
Émissions au profit des collectivités et groupements (hors taxes annexes)	21 559	23 501	24 715	27 356	28 636	29 848	31 089
Part des dégrèvements et compensations par rapport au produit des émissions des collectivités et groupements	7,3 %	6,0 %	5,7 %	5,2 %	4,8 %	4,6 %	ND

Source : ministère de l'Économie et des finances.

● En matière de **taxe d’habitation**, la dépense de 3,5 milliards d’euros en 2013 et de 3,6 milliards d’euros en 2014 est due en grande majorité aux dégrèvements correspondants au plafonnement de la taxe d’habitation en fonction du revenu, dont le coût devrait passer de 3 milliards en 2013 à 3,2 milliards en 2014.

Le tableau ci-après indique la part du produit de l’impôt prise en charge par l’État :

PRODUIT DE LA TAXE D’HABITATION ET PART ASSUMÉE PAR L’ÉTAT

(en millions d’euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	Prévisions 2013	Prévisions 2014
Dégrèvements exécutés	3 063	3 181	3 267	3 425	3 364	3 500	3 642
Compensations perçues	1 227	1 233	1 319	1 237	1 281	1 255	1 263
Émissions au profit des collectivités et groupements (hors taxes annexes)	15 534	16 679	17 517	18 991	19 819	20 620	21 449
Part des dégrèvements et compensations par rapport au produit des émissions des collectivités et groupements	27,6 %	26,5 %	26,2 %	24,5 %	23,4 %	23,1 %	22,9 %

Source : ministère de l’Économie et des finances.

● Enfin, l’État prend également à sa charge les **admissions en non-valeur** d’impôts locaux qui sont constituées des créances irrécouvrables, c’est-à-dire les créances dont le paiement effectif n’a pas pu être obtenu en raison essentiellement de l’insolvabilité ou de la disparition du redevable. Leur paiement est prévu en légère diminution entre 2012 (0,43 milliard d’euros) et 2013 (0,42 milliard d’euros) et une poursuite de cette baisse est anticipée pour 2014 (0,40 milliard d’euros).

C. LE DISPOSITIF D’ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

Le tableau suivant récapitule les indicateurs de performance des deux programmes de la mission.

INDICATEURS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES 200 ET 201

Indicateur	2011	2012	Prévision actualisée 2013	PLF 2014
1.1 (P200) : Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitutions d’IS remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours (en %)	89,5	89,4	80	80
1.2 (P200) : Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l’objet d’un remboursement dans un délai supérieur à 30 jours (en jours)	65,3	56	60	60
1.3 (P200) : Taux de réclamations contentieuses en matière d’IR et de contribution à l’audiovisuel public traitées dans le délai d’un mois (en %)	98	97,96	96,4	96,5
1.1 (P201) : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d’habitation traitées dans le délai d’un mois (en %)	98,2	98,17	96,6	96,7

Source : projet annuel de performances.

La mission *Remboursements et dégrèvements* est un assemblage de crédits hétérogènes, qui ne s'articulent pas autour d'une véritable politique publique prédéfinie. La singularité de cette mission empêche par là même l'élaboration d'indicateurs socio-économiques réellement pertinents pour les programmes qui la composent. Cette critique rejoint directement les réserves exprimées précédemment par la Rapporteuse spéciale, sur l'existence même de cette mission et sur son architecture, dont le pilotage est nécessairement limité en raison du caractère évaluatif des crédits la composant.

Malgré l'importance des masses financières en jeu, l'objectif unique des indicateurs de performance de cette mission reste, hélas, exclusivement axé sur la qualité du service rendu par l'administration fiscale aux usagers en excluant toute analyse qualitative du travail de l'administration, notamment la fiabilité et la régularité des opérations menées. La Rapporteuse spéciale estime qu'il serait, par exemple, intéressant de développer un indicateur de performance évaluant la gestion des dossiers portant sur les contentieux fiscaux à fort enjeu.

L'évaluation de la performance de l'administration ne peut être fondée sur la seule rapidité de traitement des demandes des contribuables. Ce qui d'ailleurs pourrait se révéler très dangereux, si l'objectif de célérité l'emporte sur la vigilance dans le traitement des dossiers. La qualité et la régularité du traitement des dossiers doivent également être prises en compte et analysées. En effet, compte tenu des masses financières en jeu, il semblerait très opportun de développer des indicateurs ayant trait à la sécurisation des remboursements et dégrèvements.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du Budget, lors de la commission élargie du 5 novembre 2013 à 11 heures ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits des missions Engagements financiers de l'État et Remboursements et dégrèvements et des comptes spéciaux Participations financières de l'État, Participation de la France au désendettement de la Grèce et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

*Suivant l'avis favorable de Mme Eva Sas, Rapporteuse spéciale, la Commission **adopte** les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements.*

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

**ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

- Mme Maxime Gauthier, responsable des programmes 200 et 201 (DGFIP).

- Mmes Ève Darragon et Sylvie Vergnet, conseillères-maîtres à la Cour des comptes, au sujet des travaux de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales attachées à la Mission *Écologie* ;

- MM. Patrick Roux de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), et de Michel Giraudet, de la direction de la législation fiscale (DLF) de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Contribution écrite

- M. Philippe Ravalet, conseiller référendaire à la Cour des comptes, au sujet des travaux de la Cour des comptes sur les contentieux fiscaux « précompte mobilier » et OPCVM.