

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de Mmes Hélène CROCQUEVIELLE, directrice générale des douanes et droits indirects, Sandrine DUCHÊNE, directrice générale adjointe du Trésor, et MM. Bruno ROUSSELET, directeur général des finances publiques, et Denis MORIN, directeur du budget, sur le référé de la Cour des comptes relatif aux prévisions de recettes fiscales de l'État 2
- Présences en réunion 19

Mercredi
21 mai 2014
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 76

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***

puis de

**M. Dominique Baert,
*Vice-Président***



La Commission entend, en audition ouverte à la presse, Mmes Hélène CROCQUEVIEILLE, directrice générale des douanes et droits indirects, Sandrine DUCHÊNE, directrice générale adjointe du Trésor, et MM. Bruno ROUSSELET, directeur général des finances publiques, et Denis MORIN, directeur du budget, sur le référé de la Cour des comptes relatif aux prévisions de recettes fiscales de l'État

M. le président Gilles Carrez. Nous auditionnons aujourd'hui des fonctionnaires du ministère des Finances suite au référé adressé par la Cour des comptes sur les prévisions de recettes fiscales, sujet complexe qui nous préoccupe de longue date. Il nous a en effet semblé utile de donner suite à ce référé, comme nous avons l'habitude de le faire pour ceux qui retiennent notre attention. C'est assurément le cas avec celui-ci car la prévision est une question de plus en plus cruciale et difficile.

Ce référé a donné lieu à une réponse que je qualifierai de concise de la part des ministres. Espérons que cette audition permettra de l'enrichir. Je vous indique en outre que le Premier président de la Cour des comptes a accepté de nous transmettre le relevé d'observations définitives, qui s'avère très intéressant.

Nous recevons donc les responsables des différentes directions en charge des prévisions puisque ces dernières font l'objet d'un travail de coordination, selon la nature des recettes et selon le type d'hypothèses qui doivent être émises.

M. Denis Morin, directeur du budget. Je limiterai mon propos à deux sujets, la sincérité des prévisions de recettes fiscales et leur transparence, sur lesquelles la Cour des comptes insiste, à juste titre, dans son référé.

L'exercice de prévision, qui fait intervenir plusieurs directions du ministère des Finances, est à la fois complexe et décisif. Complexe, car il prend en compte de multiples facteurs macroéconomiques et nécessite une analyse de l'évolution des assiettes fiscales ainsi qu'un chiffrage des mesures nouvelles que l'instabilité de la règle fiscale ne facilite pas. La décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 2002 souligne les aléas inhérents à l'évaluation des recettes fiscales et les incertitudes liées à l'évolution de l'économie.

Cet exercice est également décisif, car il est indispensable à la bonne gouvernance des finances publiques et à la sincérité des lois de finances.

Il donne lieu à une coordination étroite et ancienne entre les différentes directions du ministère des Finances sous le contrôle et l'autorité du ministre et de son cabinet, dont l'objectif est d'améliorer sans cesse les méthodes et la qualité des prévisions.

Le référé relève l'absence de biais systématique observable au cours des dix dernières années alors qu'on pourrait s'attendre à voir souffler un vent d'optimisme. Sur un cycle économique, les prévisions sont justes et de bonne qualité. En revanche, la Cour des comptes met en évidence plusieurs difficultés. La principale difficulté tient à la capacité collective à anticiper les inflexions de l'activité économique, notamment les retournements conjoncturels, à la hausse ou à la baisse. Les observations de la Cour montrent néanmoins que les années pour lesquelles les écarts entre prévisions et recettes sont les plus significatifs correspondent aux années de retournement économique majeur – 2003, 2008, 2009, 2011 et 2013. Les écarts constatés coïncident avec les écarts entre l'estimation de la croissance et sa

réalisation. Sur le temps plus long, on observe trois années de pertes ou de gains de recettes majeurs qui sont les années de ralentissement – 1993 et 2009, 45 milliards d’euros de pertes de recettes cette année-là – ou d’accélération de la croissance – 1999. L’année 2013 s’inscrit dans cette logique puisque, de notre point de vue, le contexte macroéconomique explique l’essentiel de l’écart de 15 milliards d’euros enregistré.

Ces écarts ne sont cependant pas de nature à remettre en cause la sincérité des lois de finances, comme le Conseil constitutionnel l’a confirmé à de multiples reprises, dès lors, d’une part, que les prévisions sont révisées au cours de l’année au gré des informations disponibles et, d’autre part, que leur ampleur reste raisonnable ; selon la jurisprudence constitutionnelle, ils ne doivent pas être de nature à fausser les grandes lignes de l’équilibre général.

En 2013, les prévisions ont ainsi été ajustées à plusieurs reprises, notamment à l’occasion des grands rendez-vous avec la représentation nationale. La question de la sincérité des prévisions ne se pose donc pas.

Quant à la transparence des prévisions, celle-ci doit être constamment améliorée. Les documents budgétaires, qui représentent aujourd’hui près de 25 000 pages par an, sont revus et enrichis chaque année afin d’améliorer la qualité de l’information publique. Le tome I des « Voies et moyens » fait apparaître l’exécution pour 2012 et ses déterminants, une analyse de la prévision révisée pour 2013 ainsi que la prévision pour 2014. De même, le rapport économique, social et financier présente l’exécution ainsi que les prévisions de recettes et leurs fondements macroéconomiques.

En outre, les services de la direction du budget échangent régulièrement avec la commission des Finances. Il est souhaitable que cette pratique perdure et se développe en toute transparence afin que la représentation nationale ait accès à toutes les informations qu’elle sollicite. L’administration se tient à la disposition de la Commission.

Parallèlement, nous entretenons un dialogue avec la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques. La mise en place du Haut Conseil garantit d’ailleurs davantage de sincérité puisque celui-ci doit approuver le scénario macroéconomique associé à chaque loi de finances. Il a aussi récemment émis un avis sur les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles repose le programme de stabilité.

Nous poursuivons trois objectifs en matière de prévision : la qualité, la sincérité et la transparence. À cette fin, les services du ministère sont particulièrement vigilants au suivi infra-annuel des recouvrements et à l’analyse des écarts entre prévisions et recouvrement mensuel. Les améliorations que nous cherchons constamment à apporter impliquent de diversifier les méthodes et de les adapter. Nous essayons depuis longtemps de mieux anticiper les retournements de la conjoncture, sans être parvenus à ce jour à apporter une réponse à cette difficulté à laquelle les entreprises elles-mêmes sont confrontées. Le développement de la capacité d’anticipation est une tâche complexe dans un univers économique volatile.

En matière de transparence, trois rendez-vous au moins sont dorénavant fixés avec le Parlement : le programme de stabilité, le projet de loi de finances et le projet de loi de règlement. Si le Gouvernement en éprouve le besoin, notamment si les conditions initiales de l’équilibre sont bouleversées, il lui est toujours possible de présenter des lois de finances rectificatives.

Mme Sandrine Duchêne, directrice générale adjointe du Trésor. Je souhaite préciser les modalités d'élaboration des prévisions de recettes et les méthodes de travail qui les gouvernent.

Au cœur de cette mécanique, se trouve l'interaction entre la macroéconomie et les recettes fiscales, entre les prévisions économiques et les prévisions de finances publiques. La relation entre environnement économique et recettes fiscales est en effet à double sens parce que, d'une part, les hypothèses macroéconomiques sont un ingrédient des prévisions de recettes fiscales, et que, d'autre part, les recettes fiscales agissent sur le contexte économique : par exemple, l'impôt sur le revenu a un effet sur le revenu des ménages ; les cotisations sociales, sur le coût du travail et donc l'emploi ; la TVA, sur les prix et la consommation des ménages. C'est au travers de ces allers et retours dialectiques que s'élabore pas à pas la prévision de la loi de finances.

Nous effectuons des prévisions pour chacun des trois grands impôts : impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu et TVA. Nous distinguons l'évolution spontanée des recettes fiscales – l'évolution à législation constante – et les mesures nouvelles de recettes.

Les prévisions de recettes changent de nature au fur et à mesure que nous avançons dans le temps. Pour l'année n-1, la méthode de prévision est essentiellement macroéconomique ; elle repose sur des prévisions des grandes assiettes macroéconomiques : le revenu, les bénéfices et la consommation. Nous intégrons également la dynamique particulière de certains impôts – je pense pour l'impôt sur les sociétés au mécanisme des acomptes et du solde. Pour l'année en cours, la prévision du révisé du projet de loi de finances, nous disposons de données partielles de recouvrement. Ces informations nous aident à mieux estimer les prévisions de recettes puisqu'elles reposent pour une part sur des observations qui ne sont pas nécessairement faciles à interpréter. C'est le cas pour l'impôt sur les sociétés : à la mi-année, nous connaissons le solde de l'année précédente et des deux premiers acomptes qui nous renseignent sur le bénéfice fiscal des entreprises de l'année précédente.

La prévision de recettes ne peut pas être un exercice comptable. Elle comporte par essence une part d'incertitude dont les causes sont multiples.

La première incertitude est inhérente aux prévisions macroéconomiques. Elle porte sur la prévision de croissance mais aussi sur sa composition puisque cette dernière a une incidence sur les bases fiscales.

La deuxième incertitude a trait aux modèles de prévision ; elle n'est pas l'apanage des questions fiscales. Nos modèles de TVA sont assez précis. En revanche, ceux de l'impôt sur les sociétés le sont moins car le mécanisme d'acompte et de solde rend difficile à appréhender les versements pour une année donnée. Ce problème n'est pas propre à la France. La Cour des comptes mentionne ainsi dans ses observations le cauchemar des prévisionnistes belges.

Enfin, la troisième incertitude tient au chiffrage des mesures nouvelles.

La Cour des comptes met en avant un élément important, le caractère non biaisé des prévisions. Malgré l'incertitude, les écarts de prévision sont en moyenne depuis dix ans, nuls. Nous pouvons nous tromper une année donnée – malheureusement cela arrive – mais il n'y a pas de vision systématique, optimiste ou pessimiste, qui serait démentie par l'exécution.

Il faut également noter que l'incertitude n'est pas constante dans le temps. Elle est particulièrement importante dans les phases de retournement de la conjoncture. Elle s'accroît également dans les phases prolongées de stagnation de l'activité. C'est ce qui s'est produit en 2013 : nous n'étions pas dans un retournement majeur comme en 2009 mais deux années cumulées – 2012 et 2013 – de croissance nulle ont eu des effets très importants sur les finances publiques.

En 2013, l'écart s'élève à 14,6 milliards d'euros entre les prévisions de recettes fiscales votées – 298,6 milliards – et l'exécution – 284 milliards. Cette erreur importante pose question et appelle des explications.

Nous considérons que l'écart est avant tout dû au contexte macroéconomique. La situation n'est pas propre à la France. Nous avons observé depuis l'été 2012 et surtout à partir de janvier 2013 une dégradation des perspectives économiques de la zone euro qui a un temps menacé l'avenir même de la zone. Cette évolution a trompé tous les instituts de prévision, les organisations internationales et les instituts de conjoncture, privés ou publics.

La dégradation a été en partie intégrée dans la prévision relative à la loi de finances pour 2013. Entre le programme de stabilité présenté en avril 2012 et le projet de loi de finances déposé en octobre 2012, la prévision de croissance a été révisée de près d'un point, passant de 1,75 à 0,8.

Nous avons commencé en janvier 2013 à comprendre que la récession de la zone euro allait se prolonger. Nous avons donc été amenés à revoir la prévision de croissance du programme de stabilité en diminuant substantiellement la prévision de recettes fiscales – de 8 milliards d'euros –, ce qui est assez inédit dans l'histoire des prévisions économiques, de surcroît, dans un tel laps de temps.

En 2013, l'effet prix a joué de manière importante. L'inflation a été considérablement révisée à la baisse. Conjuguée au ralentissement de la croissance, la baisse des prix a occasionné une perte de recettes fiscales pour l'État.

La détérioration par rapport aux prévisions est perceptible pour les trois grands impôts : la moins-value a été de 5 milliards d'euros pour l'impôt sur le revenu, de plus de 6 milliards pour l'impôt sur les sociétés et près de 5 milliards pour la TVA. Elle s'est opérée selon des canaux et des tempi différents.

Pour la TVA, le choc a été immédiat. Les effets ont été connus dès la fin de l'année – les encaissements étaient moindres qu'escompté. La moins-value a pu être intégrée dans le programme de stabilité. Au terme de ces deux années, c'est plutôt réconfortant pour les prévisionnistes que nous sommes, nous n'observons pas de désalignement massif de nos modèles. La surprise sur la TVA a d'abord une explication macroéconomique.

Pour l'impôt sur les sociétés, l'impact macroéconomique s'est fait sentir via la détermination du bénéfice fiscal des sociétés. Alors que le dernier acompte de 2012 était bon, les recettes n'étaient pas au rendez-vous du solde d'avril. La composition même du bénéfice fiscal a occasionné une moins-value dès le début de l'année, qui a été incorporée dans le programme de stabilité. D'autres révisions sont intervenues parce que nous avons eu connaissance en juin du deuxième acompte, qui montrait un bénéfice des sociétés en baisse par rapport aux prévisions économiques. Cette information a été prise en compte dans la loi de finances.

Quant à l'impôt sur le revenu, l'écart constaté est probablement celui qui mérite le plus d'être interprété car il est non standard par rapport aux ordres de grandeur de nos prévisions.

La conjoncture a également pesé : la dégradation des revenus de 2012, les revenus taxés des indépendants, constitue une part de l'explication. Mais la moitié de l'explication réside dans d'autres facteurs liés à la mécanique de l'impôt et à son calendrier de recouvrement. Le taux de recouvrement a été bon fin 2012 mais il a subi une correction en 2013.

Les deux tiers de la moins-value de 5 milliards ont été intégrés dans le projet de loi de finances ; la prévision a ensuite été révisée au moment du dépôt du projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Le souci d'amélioration des prévisions est constant au ministère des Finances. Nous essayons de tirer les leçons des écarts constatés et de nos erreurs. Nous cherchons sans cesse à perfectionner nos modèles. Il faut dire que notre travail n'a pas forcément été facilité au cours des dernières années par le vote de nombreuses mesures nouvelles. Les modèles de prévision ont peut-être perdu en stabilité. Il importe que les prévisions soient les plus détaillées possible et que des exercices de « post mortem » soient réalisés sur les prévisions relatives aux grands impôts. Pour la TVA 2012, vous disposez d'éléments d'explication sur la moins-value observée.

Enfin, le rôle du Haut Conseil des finances publiques me paraît important, voire systémique. Depuis son installation il y a un an, les échanges sont constants et de qualité. Le Haut Conseil effectue un travail approfondi d'examen des prévisions de recettes fiscales. Il intervient en amont, avant que la prévision ne soit publique, ce qui est très nouveau. Pour 2014, le Haut Conseil avait validé la prévision de croissance du Gouvernement. Il avait incité à la prudence sur l'élasticité des recettes. Le Gouvernement en a tenu compte puisqu'il a retenu dans le programme de stabilité une hypothèse un peu plus prudente passant de 1 à 0,9. C'est dans le dialogue avec le Haut Conseil que se forge le consensus et que le principe de prudence trouve à s'appliquer.

Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects. Les douanes perçoivent un peu plus de 68 milliards d'euros de taxes dont 54 % reviennent au budget de l'État. En tant qu'administration fiscale, la direction des douanes participe donc à l'exercice de prévision et de suivi des recettes fiscales de l'État.

Trois taxes concentrent 86 % des recettes. La principale est la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE –, associée à la TVA sur les produits pétroliers, qui ensemble rapportent 36 milliards d'euros dont 14 milliards au budget de l'État ; la deuxième, les droits sur les tabacs, qui représentent 12 milliards et qui alimentent les différents comptes de la sécurité sociale ; et la troisième, la TVA sur les produits importés, qui procure 10,5 milliards.

Le solde provient de diverses taxes parmi lesquelles les accises sur les alcools et les boissons, les droits de douane perçus pour le compte de l'Union européenne et la taxe générale sur les activités polluantes.

En matière de prévision, les recettes perçues par les douanes sont moins fluctuantes et volatiles que celles tirées des grands impôts. Elles obéissent davantage à des évolutions tendanciennes qu'à des fluctuations macroéconomiques ou à des évolutions comportementales des assujettis.

La Cour a bien décrit dans son référé cet exercice de prévision. L'essentiel de notre connaissance de la matière fiscale repose sur la connaissance de l'assiette.

Les prévisions sont établies sur la base de projections tendanciennes en essayant de tenir compte de constats sur l'assiette. Dans le cas de la TICPE, on observe une tendance lourde : la lente progression de la part du gazole au détriment du supercarburant. En revanche, la TVA sur les produits pétroliers est soumise à l'évolution des prix de la matière première, ce qui la rapproche des recettes soumises aux fluctuations macroéconomiques.

Les prévisions doivent également tenir compte des mesures fiscales votées et de leur déploiement. C'est le cas avec la montée en puissance de la TICPE entre 2014 et 2016, inscrite dans la loi de finances depuis la fin de l'année 2013.

Les prévisions de recettes font l'objet d'un suivi mensuel. Nous cherchons à analyser les écarts entre la prévision et la réalisation afin de réviser la première. Ces exercices permettent de minimiser les erreurs. En revanche, les prévisions sur les dépenses fiscales, qui permettent d'apprécier les recettes nettes de l'État, sont analysées tous les six mois.

Le travail avec des administrations qui n'ont pas les mêmes priorités est enrichissant. Même si les données macroéconomiques ne sont pas essentielles pour les prévisions des douanes, il est important qu'elles disposent de cet éclairage. A contrario, les prévisions des douanes en matière d'évolution du commerce extérieur sont utiles pour d'autres questions fiscales.

M. Bruno Rousselet, chef du service de la gestion fiscale à la direction générale des finances publiques. La direction générale des finances publiques intervient dans l'exercice de prévision à double titre : en premier lieu, elle collecte et met en ordre les données en matière d'assiette et de recouvrement. En second lieu, elle s'intéresse, au travers du décryptage des chiffres intermédiaires en cours d'année, aux mécanismes de gestion afin de comprendre comment ceux-ci peuvent peser sur les prévisions. Nous progressons chaque année dans cet exercice. Nous nous instruisons de l'analyse des écarts constatés, aiguillonnés par le Parlement.

M. le président Gilles Carrez. Vous distinguez les prévisions à législation constante – l'évolution spontanée – et les mesures nouvelles. Mais vous évaluez les mesures nouvelles à comportement constant, ce qui ne manque pas d'interroger les parlementaires.

Je citerai l'exemple de la fiscalité sur les plus-values immobilières. En 2011, lorsque la durée de détention requise pour bénéficier de l'exonération totale a été portée de quinze à trente ans de détention, les députés ont fait valoir que les recettes espérées ne seraient pas au rendez-vous car cette mesure entraînerait une modification des comportements, les propriétaires choisissant de différer leur vente. À l'inverse, en 2003, lorsque cette durée a été ramenée de vingt-deux à quinze ans, le ministre avait avancé l'argument contraire en assurant que les recettes augmenteraient sous l'effet d'une hausse du nombre des mutations, encouragées par la rapidité de l'exonération. Comment justifiez-vous votre raisonnement à comportement constant ?

L'écart entre les prévisions et la réalisation est plus important en matière de recettes qu'en matière de croissance, vous l'avez confirmé. L'exercice « post mortem » sur la cagnotte de 1999 a fait apparaître une élasticité dans un facteur quatre pour l'impôt sur les sociétés. Tous les pays sont confrontés à la même difficulté. Mais je note que certains pays – le Canada, la Suède, l'Allemagne – fondent leurs prévisions sur une hypothèse basse d'élasticité afin de résoudre le problème.

La Cour des comptes souligne la difficulté d'articuler prévision de recettes et dépenses fiscales, ce que confirment les chiffres pour le crédit d'impôt développement durable de l'article 200 *quater*. Le ministre nous avait indiqué que ce dispositif coûterait entre 800 millions et 1 milliard d'euros. Deux ans après, le coût s'élève à 2,6 milliards. Comment peut-on réussir à articuler prévision de recettes et dépenses fiscales ?

La question de l'écart entre prévision et réalisation devient essentielle, vous avez dit, à juste titre, systémique. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et la loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques de décembre 2012, font obligation de rectifier les écarts. Dès lors que le solde structurel est supérieur à 0,5 point sur une année et à 0,25 point sur deux années consécutives, une correction doit être apportée. Or, nous savons que les écarts proviennent principalement des recettes. Il convient donc d'être plus prudent et plus précis dans la prévision.

Enfin, s'agissant de l'impôt sur le revenu, j'avoue que je ne comprends pas ce qui s'est passé. En septembre 2013, on annonce une moins-value de 3 ou 4 milliards d'euros, qui a été réévaluée d'un milliard supplémentaire dans le collectif puis de 500 millions d'euros en février dernier. Vous avez qualifié cet écart de « non standard » : c'est même du jamais vu ! Il me semble qu'on pourrait avancer une autre explication : 2013 est la première année pour laquelle une partie des revenus du capital est soumise au barème de l'impôt sur le revenu. Ce changement de dispositif n'a-t-il pas occasionné une erreur technique ?

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Vous avez qualifié l'écart pour l'impôt sur le revenu de « non standard ». Au-delà, comment entendez-vous intégrer dans vos prévisions l'effet du remboursement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE – pour les indépendants soumis au régime de l'impôt sur le revenu, qui entrera en vigueur l'année prochaine ?

S'agissant de l'intégration des dépenses fiscales, la Cour des comptes suggère de distinguer la prévision d'évolution des impôts et la prévision du coût des dépenses fiscales. Allez-vous appliquer cette méthode dans vos prochaines prévisions ?

Le calcul de l'évolution des dépenses fiscales était jusqu'alors principalement fondé sur un taux de croissance nul, qui ne prend pas en compte les augmentations passées – je pense notamment au crédit d'impôt recherche. Avez-vous l'intention de conserver cette méthode ?

Ma dernière question portait sur le comportement des agents mais elle a été posée par M. le président.

M. Olivier Carré. Votre discours ne lève pas les interrogations sur les modèles tant pour l'assiette que pour l'élasticité.

En matière d'assiette, s'agissant de la TVA, des comportements qui pouvaient être marginaux tendent à prendre de l'ampleur mais les modèles ne permettent de les prendre en compte qu'*a posteriori* pour réviser les prévisions. Le commerce par Internet modifie ainsi substantiellement la formation de la valeur ajoutée. Dans une économie complexe, la TVA peine à résister aux évolutions de fond en la matière. Est-ce que vous examinez ces évolutions avec d'autres pays européens ?

Quant à l'élasticité, la remise en cause de la fiscalité des plus-values de cession de filiales n'a pas rapporté les 19 milliards d'euros escomptés, mais plutôt 3 ou 4 milliards. Il n'y a rien d'étonnant à cela. À cause de l'asymétrie dans les comportements, la suppression d'un allègement ne restaure pas mécaniquement des recettes équivalentes au coût de l'allègement. Les considérations comportementales sont essentielles.

Elles amènent aussi à réfléchir sur le déficit structurel. Le choix d'augmenter la fiscalité pour résorber le déficit favorise une modification des comportements dont les prévisions ne peuvent s'affranchir. Il introduit des éléments aléatoires dans nos modèles qui sont aujourd'hui statiques alors que des modèles dynamiques seraient plus adaptés. C'est une gageure, j'en conviens, mais un écart de 15 à 20 milliards par rapport aux prévisions n'est ni anecdotique ni conjoncturel !

M. Dominique Lefebvre. Le référé ne comporte pas que des points négatifs et la Cour y formule des recommandations précises. Elle constate que les prévisions se retrouvent lorsqu'on les rapporte à une moyenne sur plusieurs années. Je ne crois pas, monsieur le président, qu'elle propose d'ajouter aux incertitudes des modèles statistiques les incertitudes relatives aux comportements !

Quand l'exécution est inférieure de 11 milliards d'euros à la prévision d'évolution spontanée, on a forcément une élasticité négative importante, probablement en dessous de -1, alors que le modèle sur la longue durée est de 1. Au vu de ces difficultés, je crois que nous aurions intérêt à éviter d'instrumentaliser ces questions de fond qui touchent à la méthodologie de la prévision et à la gouvernance des finances publiques, et à les isoler de débats plus politiques centrés sur les orientations de politique budgétaire.

La première préconisation que la Cour vous adresse, c'est de poursuivre votre effort de recherche et de comparer vos méthodes avec celles des pays européens qui sont confrontés aux mêmes difficultés. Les dispositions que j'ai soutenues et qui, après avoir été écartées, ont été retenues dans la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, favoriseront le travail des chercheurs et permettront, au fil du temps, de comprendre un peu mieux les phénomènes. Une recherche indépendante sur ces questions est nécessaire.

La deuxième préconisation concerne la transparence. Il est fréquent que la Cour, faute de s'être vu communiquer les documents demandés, nourrisse des suspicions. Si l'on veut apaiser le débat et éviter les instrumentalisation, il faut mettre en exergue l'explicitation des méthodes et la transparence. Il est indispensable d'être en mesure d'expliquer *a posteriori* les écarts.

Quelle que soit la majorité, on voit bien toutes les difficultés qu'engendrent de mauvaises prévisions dans un sens ou dans l'autre. Pour reprendre l'exemple mentionné par le président Carrez, je ne crois pas que le gouvernement de l'époque ait été à l'origine de la constitution de la « cagnotte » qui a donné lieu à la décision désastreuse de baisser la TVA : il s'agit plutôt de l'effet d'une « sous-prévision ». À l'inverse, il y a eu « sur-prévision » pour

l'année 2013 : 30 milliards de recettes supplémentaires prévues pour 15 milliards de recettes constatées. Mais il semble difficile de déterminer s'il y a plus d'incertitude en ce qui concerne les effets des mesures nouvelles qu'en ce qui concerne l'évolution spontanée. Si l'élasticité est de $-1,3$ en 2013, est-ce vraiment parce que les choses ne se sont pas passées comme prévu s'agissant des mesures nouvelles ? J'aimerais que vous apportiez des précisions à ce sujet.

Quoi qu'il en soit, une mauvaise prévision de recettes provoque forcément des difficultés de pilotage. Avec vos travaux et ceux du Haut Conseil des finances publiques – qui adopte une perspective différente en matière de prévisions macroéconomiques –, on devrait pouvoir se doter d'outils permettant de distinguer les problèmes méthodologiques et de gouvernance d'une part, les choix politiques – qui gardent toute leur légitimité et peuvent être divergents – d'autre part.

M. Charles de Courson. J'ai six questions à vous poser.

Premièrement, la Cour des comptes regrette de ne pas avoir eu de réponse à la question qu'elle posait à vos services pour savoir comment ils estimaient la qualité de leur travail par rapport aux autres pays. Dans la mesure où vous participez, au sein de la Commission européenne, à l'OGWG – *Output Gap Working Group* –, groupe dont un des objectifs est d'unifier le concept de dépense nouvelle et, plus généralement, les méthodes d'évaluation, vous devez pourtant avoir des idées sur le sujet. Par rapport à nos voisins, estimez-vous que nous sommes meilleurs, moyens ou moins bons ?

Deuxièmement, on sait que le cabinet du ministre, lors de deux réunions consacrées aux prévisions à la fin de février et à la fin de juillet, arbitre les prévisions, voire modifie les chiffres. La Cour des comptes regrette de ne pas avoir pu obtenir les dossiers constitués par la direction du budget en vue de ces réunions. Soit dit en passant, pour avoir travaillé à cette direction, je sais que le cabinet retient en général des évaluations un peu supérieures à celles des services, mais pas toujours : on a connu aussi des périodes fastes où, lorsque les prévisions faisaient ressortir des plus-values fiscales importantes, le cabinet s'employait à dissimuler ces perspectives de peur que les parlementaires ne veuillent dépenser plus. L'idée était de ne les révéler qu'au moment du collectif de fin d'année, en se réjouissant de cette « bonne surprise ». Toujours est-il que je ne trouve pas correct de ne pas fournir à la Cour des comptes des dossiers que notre président ou notre rapporteure générale pourraient obtenir en se rendant à la direction du budget !

Troisièmement, les réponses des ministres quant à la définition de la notion de mesures nouvelles dans un cadre harmonisé au niveau européen sont peu claires. Quels progrès restent-ils à accomplir en la matière ?

Quatrièmement, la Cour constate que « *les directions du ministère des finances autres que la DLF ne font pas de prévisions des dépenses fiscales à législation constante et ne reprennent pas pour autant celles de la DLF* », à une ou deux exceptions près dont celle, notable, de la prime pour l'emploi. On ne peut continuer ainsi ! Mettez-vous en cohérence, dans le prochain projet de loi de finances, l'évaluation de la dépense fiscale et l'évaluation de l'impôt sur lequel cette dépense est fondée ?

Cinquièmement, les deux ministres « *se réjouissent* » – le contraire eût été étonnant – « *que la Cour recommande d'estimer les mesures nouvelles sans effet de comportement* ». Soit ! Mais nous aimerions tout de même que soit indiqué un degré d'incertitude selon les prévisions. Pour certaines mesures, les estimations sont assez bonnes.

Pour d'autres – le bonus-malus, par exemple, qui devait être neutre du point de vue des finances publiques –, elles se révèlent fragiles face aux dérapages constatés. Un commentaire sur la qualité de la prévision serait donc opportun : après tout, en sciences, on assortit bien les mesures d'un taux d'incertitude !

Sixièmement, je m'étonne que la Cour ne pose pas plus de questions sur la masse énorme et enchevêtrée des dégrèvements et remboursements. Elle suggère cependant, à la page 32 de son relevé d'observations définitives, de retirer la prime pour l'emploi et le crédit d'impôt recherche, qui font l'objet d'une prévision spécifique, de la deuxième action du programme 200, et d'y laisser seulement les véritables remboursements d'impôts. C'est une demande ancienne de sa part. Afin d'améliorer la clarté des documents budgétaires, nous avons d'ailleurs réclamé l'annulation de ce dispositif par le Conseil constitutionnel. Celui-ci ne nous a malheureusement pas suivis.

M. Alain Fauré. Vous insistez, madame Duchêne, sur les difficultés que les services du ministère des Finances ont à interpréter les différences entre les prévisions et les rentrées fiscales constatées. Pourquoi ne vous fondez-vous pas sur des hypothèses basses en matière de recettes, de manière que les dépenses se calent sur ces prévisions et que l'exécution des budgets soit moins difficile ?

Par ailleurs, disposez-vous de données ou de pourcentages permettant de mesurer l'importance de la fraude à la TVA ?

Quels sont les outils développés par nos voisins européens en matière d'évaluation des recettes fiscales ? Existe-t-il des possibilités de mettre en place des systèmes communs afin d'harmoniser la prévision au sein de l'Union ?

M. Olivier Dassault. Lorsque la Cour des comptes a demandé les documents qui ont servi de base aux prévisions de recettes fiscales, il lui a été répondu que ces échanges étaient très peu formalisés – notes, courriels, voire communications orales. Quelle formulation entendez-vous mettre en place pour éclairer la Cour et la représentation nationale sur ce processus ? S'il était plus transparent, nous pourrions nous y référer et le rôle des différents acteurs serait mieux identifié. En particulier, l'examen par tranches d'impôt serait enfin rendu possible.

Le Premier ministre a récemment annoncé que 1,8 million de ménages modestes sortiront de l'impôt sur le revenu cette année. Au-delà du symbole politique, le manque à gagner représente 1 milliard d'euros. Pour compenser cette décision, Bercy annonce qu'il compte notamment sur la régularisation de la situation de détenteurs de comptes à l'étranger. Or, ces recettes sont en réalité déjà affectées, même si elles ne sont pas encore encaissées. S'agit-il de nouveaux produits de régularisation non anticipés budgétairement ?

Enfin, comme l'a indiqué Olivier Carré, le manque à gagner sur les recettes brutes correspond à une baisse non anticipée de l'élasticité fiscale. L'évaluation, qui était à 0,9, a été dégradée à deux reprises, la première fois à 0,4 et la seconde à 0,2. Dès lors, quels éléments techniques vous permettent-ils d'imaginer que l'élasticité fiscale de l'année à venir sera sensiblement différente de celle qui aura été constatée en 2013 ?

M. Yann Galut. Dans le budget de l'État, il est une « cagnotte » invisible, soumise à une sorte loi du silence – même si quelques parlementaires, dont je suis, interviennent beaucoup sur le sujet –, c'est l'escroquerie à la TVA. D'après un rapport publié par la Commission européenne il y a quelques mois, le manque à gagner sur les recettes de TVA s'élèverait à 32 milliards d'euros par an. Le coût annuel de l'escroquerie à la TVA pour le budget de l'État serait, quant à lui, de 10 milliards. Dans un référé de l'été 2013 sur la lutte contre la fraude fiscale, la Cour des comptes indiquait déjà que les services de Bercy étaient au courant du phénomène depuis 2010, avec notamment l'affaire d'escroquerie à la taxe carbone dite « affaire BlueNext ». J'ai interrogé plusieurs fois le ministre et je le rencontrerai cet après-midi sur ce sujet. J'aimerais néanmoins savoir quel est votre sentiment. Ces 10 milliards sont bien pis qu'un manque à gagner : ce sont des chèques envoyés par Bercy à des escrocs via des sociétés fictives domiciliées dans des paradis fiscaux !

M. le président Gilles Carrez. Durant ces dix dernières années, notre commission a consacré de nombreuses études et missions au problème des « carrousels de TVA ». Vous avez raison de demander comment l'administration pourrait être plus efficace.

M. Yann Galut. Lorsque le ministère élabore ses prévisions, intègre-t-il ce phénomène ? Alors que les baisses de recettes sont de plusieurs milliards, une prise de conscience collective du scandale d'État que représente l'escroquerie à la TVA est nécessaire !

M. Alain Rodet. Dans son relevé d'observations définitives, la première chambre de la Cour des comptes évoque la question des moyens de la prévision fiscale. La révision générale des politiques publiques – RGPP – n'a-t-elle pas eu des effets négatifs en la matière ? La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique a-t-elle amélioré la performance ou l'a-t-elle au contraire dégradée ?

M. le président Gilles Carrez. Très bonne question !

Mme Carole Delga. Y a-t-il une spécificité des prévisions de recettes issues de la fiscalité locale ? L'administration bénéficie-t-elle à ce jour d'outils performants pour évaluer les recettes des collectivités locales, dans un contexte de baisse des dotations pour cette année et les suivantes ?

Dans son référé, la Cour des comptes s'interroge sur la multiplicité des acteurs qui interviennent dans la prévision des recettes. Ne serait-il pas opportun de désigner un chef de file en la matière parmi les différentes directions, sans que cela signifie pour autant que l'on se prive de l'expertise de chacune d'entre elles ?

M. Pascal Cherki. Une fois n'est pas coutume, je souhaite rendre hommage au travail de l'administration de Bercy. En effet, les documents de la Cour des comptes établissent que les prévisions sont fiables à 98,3 % : l'écart moyen entre les prévisions et les recettes constatées ne s'élève qu'à 1,7 %, soit 4,5 milliards d'euros. De manière classique, on assiste à une surestimation des recettes lorsque la croissance est faible et à une sous-estimation lorsque la croissance est forte. C'est plus un sujet de réflexion pour les parlementaires et pour le Gouvernement, qui ont tendance à battre le tambour à chaque nouvelle mesure, qu'un problème de prévision. Ces 4,5 milliards ne représentent guère que 20 % du CICE...

M. le président Gilles Carrez. Pour 2013, la différence est tout de même de 15 milliards.

M. Pascal Cherki. Elle était également très importante en 2009, au plus fort de la crise, mais la moyenne annuelle sur une période de dix ans est bien de 4,5 milliards, ce qui n'est pas un drame !

Somme toute, le principal grief que la Cour des comptes fait à Bercy, c'est que son travail de prévision n'est pas assez transparent. Il est compréhensible que l'administration souhaite garder la maîtrise de ce qu'elle fait et que sa préoccupation principale soit, non pas la transparence, mais les écarts entre les prévisions et les résultats. Comment entendez-vous néanmoins faire progresser la transparence dans vos relations avec la Cour des comptes et avec les parlementaires, qui, je vous le rappelle, votent *in fine* le budget de la nation ?

M. le président Gilles Carrez. Je partage cette lecture du référé.

Mme Sandrine Duchêne. Nous avons beaucoup débattu avec la Cour des comptes de la question de l'intégration des effets de comportement dans les prévisions, et nous avons réussi à la convaincre !

En général, les mesures que l'on prend en matière fiscale sont précisément destinées à avoir des effets sur les comportements des agents économiques privés et publics. La question est donc légitime. Pour des raisons qui sont à la fois de commodité et de principe, nous préférons traiter des changements de comportement dans notre analyse macroéconomique et non dans le chiffrage des mesures nouvelles. Comme cela a été dit, nous effectuons ce chiffrage de manière statique, en nous référant aux comportements d'une année donnée et en calculant ce qui se serait passé si l'on avait changé la mesure. Si nous nous lançions dans l'aventure consistant à prévoir des changements de comportement pour chaque mesure nouvelle, nous nous heurterions à différentes difficultés méthodologiques.

En premier lieu, le modèle de comportement n'est pas unique : la prévision des conséquences d'une mesure variera en fonction de la pondération que l'on fera de ses différents effets.

De même, le « contrefactuel » – c'est-à-dire ce qui se passerait si la mesure n'était pas prise – n'est pas unique.

En d'autres termes, les effets ne sont pas unidimensionnels. Une mesure de hausse de la TVA aura bien entendu un impact sur les recettes, mais aussi sur les prix, sur la croissance, etc. Quelle variable privilégier ? Il peut arriver en outre que les comportements se modifient au fil des ans. Nous préférons pour notre part une approche macroéconomique et proposons, pour des raisons de lisibilité, un chiffrage statique des mesures nouvelles. Un tel chiffrage a le mérite d'être clair, même si, comme vous l'avez rappelé, il peut arriver qu'il devienne compliqué et contestable – les données évoluent dans le temps et il convient de veiller à réviser régulièrement les calculs.

Nous privilégions également la macroéconomie pour éviter les doubles comptes qui pourraient résulter de l'intégration des comportements à la fois dans l'estimation de la mesure nouvelle et dans l'analyse macroéconomique. Bref, nous préférons en rester à cette convention certes un peu simpliste et mécanique, mais qui nous permet au moins de séparer les effets.

Dans le cas de la taxe comportementale par excellence, celle sur les tabacs, nous faisons le chiffrage statique de la mesure nouvelle et nous portons « à la main » un effet spécifique sur les comportements de consommation, de manière à bien inscrire l'effet de la hausse du prix des tabacs dans la consommation des ménages.

Le bonus-malus est également chiffré de façon statique. Si nous constatons par la suite une baisse des immatriculations automobiles – par un effet de contrecoup que l'on a souvent observé ces dernières années –, nous sommes au moins certains que cette évolution est enregistrée au titre de l'analyse macroéconomique.

La préférence du ministère des Finances pour les chiffrages statiques tient aussi à la gouvernance des finances publiques. Si nous nous mettons à incorporer des éléments de comportement dans le chiffrage des mesures nouvelles, nous verrons arriver, en provenance d'autres ministères, des éléments de chiffrage prouvant que telle mesure aura des effets miraculeux sur la croissance. Les mesures « autofinancées », voire « surfinancées », se multiplieront. Nous préférons établir le dialogue avec les ministères en nous en tenant à notre raisonnement statique !

Il me semble aussi que la qualité des chiffrages s'améliore sous l'effet d'efforts continus. Je voudrais citer le travail considérable mené sous la houlette de l'inspection générale des finances en 2011, qui a passé au crible un très grand nombre de dépenses fiscales sous l'angle non seulement du chiffrage, mais aussi de l'efficacité des dispositifs. Bref, la connaissance progresse.

Une question spécifique de la prévision est le « vieillissement » des dépenses fiscales. Nous avons eu un débat à ce sujet avec la Cour des comptes. Certaines conventions consistaient à reprendre en prévision le chiffrage de l'année précédente, ce qui n'est pas satisfaisant car les dépenses fiscales peuvent avoir une dynamique propre qui ne correspond pas forcément à celle du PIB ni même, parfois, à la dynamique de l'impôt lui-même – vous avez très justement cité l'exemple du crédit d'impôt développement durable, monsieur le président, qui a été une source de divergence des prévisions.

À cet égard, un changement de compatibilité nationale entrant en vigueur en ce mois de mai nous conduit à séparer les dépenses fiscales des recettes proprement dites, c'est-à-dire à inscrire en dépenses un certain nombre de crédits d'impôt.

M. Charles de Courson. C'est une bonne chose.

Mme Sandrine Duchêne. Ce sera beaucoup plus clair. La prime pour l'emploi, le crédit d'impôt développement durable, le crédit d'impôt recherche, seront inscrits en dépenses. Du coup, nous allons réaliser une évaluation et nous serons amenés à communiquer davantage sur la dynamique propre de ces crédits d'impôt. Je pense que c'est un progrès. Nous passerons à cette nouvelle comptabilité pour le prochain projet de loi de finances.

S'agissant du chiffrage des mesures nouvelles, je rappelle que la France a été pionnière dans le paysage européen. Pour les recettes fiscales proprement dites, nous sommes le seul pays à disposer de séries longues de mesures nouvelles depuis vingt ou trente ans – avec, certes, toutes les imperfections que comportent les chiffrages. C'est aussi en France, en 2002, qu'a été publiée pour la première fois, dans le rapport sur les prélèvements obligatoires, une vision complète et consolidée des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, étendue à l'ensemble du champ des administrations publiques. Sous cet aspect, la

France aura eu un rôle moteur dans la promotion de l'effort structurel pour obtenir une vision de l'action discrétionnaire des gouvernements sur les finances publiques. Au sein des groupes de travail européens, nous sommes considérés, sinon comme les bons élèves, du moins comme un pays qui a établi depuis longtemps des méthodologies qu'il transmet maintenant à ses partenaires.

J'en viens à la question de la prudence des prévisions. Faut-il systématiquement se fonder sur une hypothèse basse d'élasticité, dont j'ignore d'ailleurs si elle doit avoisiner 0, -1 ou un autre chiffre ? Pour les prévisionnistes que nous sommes, la prudence consiste avant tout à réduire l'incertitude. Et je suis sûre, pour le coup, que si nous retenons une hypothèse systématiquement basse, les écarts de prévisions que nous vous présenterons seront très importants et vous nous interrogerez à bon droit sur la mauvaise qualité des prévisions !

M. le président Gilles Carrez. Il y a longtemps que cela n'est pas arrivé.

Mme Sandrine Duchêne. Pour nous, la prévision d'élasticité qui permet de réduire le plus possible l'incertitude, c'est celle qui consiste à revenir vers la moyenne à un horizon plus ou moins rapproché, donc à revenir vers l'élasticité unitaire. C'est pourquoi la fourchette de l'élasticité prévue est autour de 1, s'en écartant à la baisse dans les périodes de récession ou de ralentissement prolongé, à la hausse en période de boom économique – ce qui ne nous est pas arrivé depuis un moment. Quoiqu'il en soit, la plage déterminée *a priori* est plus réduite que ce qui est observé *a posteriori*, et cette démarche relève aussi d'un principe de prudence : si nous prévoyons -0,2 pour telle année et constatons finalement 0,9, nous aurons commis une énorme erreur. Mais j'admets que l'on peut en débattre et faire valoir des considérations de pilotage des finances publiques pour justifier des prévisions moyennes d'élasticité proches de 0.

M. Denis Morin. La direction du budget, madame Delga, assure déjà la coordination et la mise en forme des procédures de prévision des recettes afin de préparer le projet de loi de finances.

Concernant la méthode, plusieurs intervenants ont souligné la nécessité de se comparer à d'autres pays. Je précise que nous participons à deux groupes de travail, le « groupe n° 2 » sur la fiscalité au sein de l'OCDE, auquel participent la direction de la législation fiscale et la direction générale du Trésor, et le groupe de travail de la Commission européenne évoqué par M. de Courson. Nous comparons donc constamment nos méthodes à celles des pays de l'OCDE et de l'Union européenne, afin de nous assurer qu'elles sont aussi pertinentes que possible.

Comme l'a dit M. Cherki, elles sont en définitive robustes. Le référé de la Cour constate, et c'est essentiel, qu'il n'y a pas de biais optimiste ou pessimiste à moyen terme. Il me semble que ce constat fait perdre de sa pertinence à la question de savoir s'il faut retenir plutôt une hypothèse basse ou plutôt une hypothèse moyenne, ce qui serait du reste difficile à formaliser dans nos exercices de prévision. En revanche, il met en exergue le caractère déterminant des hypothèses macroéconomiques dans les erreurs qui peuvent survenir.

Je veux souligner aussi la coordination interdirectionnelle forte qui existe au sein du ministère des Finances sur ces procédures. Je ne suis pas certain que la RGPP ait en quoi que ce soit réduit les capacités d'expertise des directions. Il n'y a d'ailleurs pas eu, dans le cadre de la RGPP, de réductions de moyens affectant les services chargés des prévisions de recettes. C'est important car une certaine stabilité des équipes et de leur capacité à accumuler du savoir-faire est déterminante pour la qualité des prévisions. Il n'y a pas que les modèles : la bonne connaissance de chaque impôt et des recouvrements permet aussi de consolider de manière empirique telle ou telle hypothèse.

Quant à l'arbitrage du cabinet, monsieur de Courson, je me rappelle que les services s'efforcent le plus souvent, dans la discussion technique préalable audit arbitrage, de dégager la prévision de référence qui sera proposée au cabinet. Chaque direction a ses méthodes. Certaines sont plutôt macroéconomiques et macrofinancières, certaines, plus spécifiques aux directions chargées du recouvrement de l'impôt, sont fondées sur l'analyse d'échantillons de contribuable – une approche plus « micro », donc –, et la confrontation de ces deux approches permet aux services de converger, pour la plupart des impôts, sur un chiffre qui sera proposé au cabinet. Il n'y a donc pas de « marge » ou de « surprise » particulières à attendre à l'issue de ce processus. Il arrive en revanche que des réflexions plus approfondies sur tel ou tel impôt se nouent lors de la réunion d'arbitrage, notamment lorsqu'il existe une divergence entre les services ou lorsque les méthodes retenues conduisent à des chiffres dissemblables. La discussion, menée par le conseiller technique ou par le directeur adjoint du cabinet selon les circonstances, vise à comprendre la nature des écarts et à essayer de retenir une prévision qui soit admise par l'ensemble des directions – lesquelles, bien entendu, établissent par la suite des profils mensuels et suivent les recouvrements de manière à identifier les écarts.

Pour autant, tout n'est pas parfait. Nos méthodes doivent bien entendu continuer à s'améliorer et des progrès sont à faire en matière de transparence. Nous avons dit à plusieurs reprises à la Cour de comptes que nous y sommes prêts. Dans les documents budgétaires du projet de loi de finances en préparation, nous veillerons à insérer systématiquement, dans des encarts particuliers, la référence aux méthodes de prévision. Une bonne prévision, je le répète, est la combinaison d'une bonne méthode de prévision et d'une bonne connaissance du sujet par le praticien de l'impôt. L'empirisme et le pragmatisme ont parfois leurs vertus.

En matière de gouvernance, monsieur Lefebvre, le Haut Conseil des finances publiques est un garde-fou utile et nécessaire. En effet, ce qui est déterminant pour la qualité de la prévision, c'est le choix du scénario macroéconomique le plus précis et fiable. Non pas la seule hypothèse de croissance du PIB, mais aussi la nature même de cette croissance. Selon que celle-ci sera mue par la demande interne, par les exportations, etc., le contenu des recettes fiscales ne sera évidemment pas le même. Nous avons donc besoin non seulement d'une hypothèse de croissance mais aussi de tous les sous-jacents. Tous ces éléments sont arbitrés par le cabinet, voire par le ministre, puis transmis aux services qui, à partir de ce scénario de référence, bâtissent leurs prévisions impôt par impôt.

Le sujet des dépenses fiscales et celui des remboursements et dégrèvements se recourent assez largement. Pour avoir travaillé à Bercy il y a quelques années et pour y être revenu récemment après avoir suivi ces sujets lorsque j'étais à la Cour des comptes, je constate des progrès incontestables. Il faut bien entendu poursuivre et amplifier cet effort pour mieux cerner ce bloc de plus de 70 milliards d'euros de dépenses fiscales qui donnait lieu, par le passé, à des évaluations très aléatoires : beaucoup de dépenses étaient simplement mentionnées comme ayant un « coût epsilon », ou « non significatif », ou « non évalué ».

La présentation de la nature de ces dépenses, leur imputation sur les différents programmes et leur évaluation sont des progrès considérables qui ne sont pas seulement des effets de la loi organique relative aux lois de finances. Reste à mieux cerner la dérive tendancielle du coût. Ce travail, éclairé par des contributions récentes de la Cour, est devant nous. Reste aussi à tenir la règle qui a été fixée pour stabiliser globalement cette masse, ce qui, vous l'aurez noté, n'est pas complètement gagné !

En matière de remboursements et dégrèvements, je partage entièrement l'analyse de M. de Courson. On peut distinguer deux grandes catégories de remboursements et dégrèvements : ceux qui sont liés à la mécanique même de l'impôt, par exemple un dégrèvement de taxe d'habitation – c'est un point de débat avec la Cour : l'imputation sur le budget de l'État porte aussi sur les remboursements et dégrèvements de la fiscalité locale –, mais aussi ceux qui touchent de près à des politiques publiques, qui ne sont pas différents de toute autre dépense d'intervention et qui méritent sans doute d'être retracés différemment. Les améliorations apportées à la nomenclature des remboursements et dégrèvements contribuent à cet effort de clarification, mais nous sommes loin d'avoir épuisé le sujet. M. de Courson souligne à juste titre les interrogations que l'on peut nourrir au sujet de la prime pour l'emploi ou du crédit d'impôt recherche, qui sont très proches de dépenses d'intervention retracées en dépenses budgétaires dans les différents programmes.

C'est pourquoi, sur une demande du précédent cabinet confirmée par le cabinet actuel, nous avons mis en place avec la direction de la législation fiscale une procédure innovante, validée par les ministres de l'époque et par le ministre actuel : il s'agit, lorsqu'une politique publique utilise indistinctement le levier budgétaire et le levier fiscal, de procéder à un examen simultané des demandes des ministères par la direction du budget, par la direction de la législation fiscale et par la direction générale du Trésor. Cette unité du temps de l'examen contribuera, je pense, à l'effort de clarification et de maîtrise de ce bloc des dépenses fiscales, conformément au vœu émis par plusieurs d'entre vous.

M. le président Gilles Carrez. Madame Crocquevieille, comment récupérer 10 milliards d'euros sur la fraude à la TVA ?

Mme Hélène Crocquevieille. C'est un sujet majeur. Pour répondre à la première question de M. Galut, il n'est pas possible de tenir compte de cette fraude dans les prévisions. Étant assez permanente, elle se trouve de fait dans les recettes fiscales non constatées des années antérieures. Sauf modification de comportement, elle ne constitue pas un paramètre en tant que tel. En revanche, lorsqu'une disposition concernant les modalités de recouvrement d'un impôt – en l'occurrence la TVA – ou une disposition d'exonération est discutée, la direction générale des douanes et droits indirects veille tout particulièrement à ce qu'elle n'ouvre pas de nouveaux pans de fraude possible à des acteurs qui, on le sait, sont très réactifs.

L'action pour améliorer l'efficacité du recouvrement et de la lutte contre la fraude est menée à la fois au plan national et au plan européen.

Au niveau national, cela passe par le renforcement des vecteurs législatifs et réglementaires. Citons la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et la loi du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon, qui confortent les pouvoirs d'enquête administrative et judiciaire pour combattre des organisations criminelles combinant souvent des mécanismes de fraude à la TVA, des faits de contrebande ou de contrefaçon, et enfin des procédures de blanchiment. Avec ces nouveaux moyens, la douane judiciaire met à jour et « détricote » les mécanismes utilisés par ces organisations criminelles. L'amélioration de la lutte passe par ces nouveaux pouvoirs et par une meilleure coordination – échanges d'informations, partage de données – entre les administrations de Bercy. Nous continuons de progresser dans cette voie.

Nous accordons aussi une grande importance aux échanges avec les pays étrangers, les organisations criminelles étant très fréquemment associées à des flux et des circuits internationaux. C'est notamment le cas des carrousels de TVA, souvent européens mais qui peuvent déborder le périmètre de l'Union, le régime douanier 42 étant une source potentielle de fraude. Nous avons mis en place des échanges de données bilatéraux avec différents collègues européens notamment, et cette collaboration produit ses fruits.

M. Bruno Rousselet. La compétence en matière de TVA est partagée entre la direction générale des douanes et droits indirects et la direction générale des finances publiques. Nous avons trois axes d'action.

D'abord celui de la connaissance, sous l'égide de la délégation nationale à la lutte contre la fraude – DNLF. Nous nous employons à élaborer une estimation extérieure de la fraude à la TVA qui ne soit pas simplement la somme, forcément inférieure à la réalité, des affaires en cours. Ces travaux ont également des volets européens.

Ensuite celui de la prudence de gestion. Le projet annuel de performances de la mission *Remboursements et dégrèvements* comporte un indicateur de rapidité de remboursement des crédits de TVA qui est à double tranchant : d'un côté, il reflète la qualité du service – plus vite on rembourse une entreprise honnête, plus vite elle disposera de la trésorerie correspondante ; de l'autre, il faut éviter de baisser la garde en matière de lutte contre la fraude, ce qui nous conduit, à côté de l'objectif de 80 % que nous tenons et même dépassons, à mener des recherches systémiques approfondies sur l'aiguillage entre les demandes de remboursement de crédits de TVA que nous devons honorer très rapidement parce qu'elles ne sont *a priori* pas frauduleuses et celles qui méritent un examen plus attentif. Nous menons actuellement des exercices de *big data* qui font tourner des modèles plus lourds, rassemblant toutes les données sur la matière afin de mieux cibler notre recherche de la fraude dans ce domaine.

Enfin celui des outils législatifs. Les récents trains de mesures nous donnent de nouveaux moyens de lutte contre la fraude, mais n'oublions pas que le meilleur dispositif est celui qui rend toute fraude impossible dès le départ. À cet effet, nous participons aux travaux de la Commission européenne pour remettre à jour des directives relatives à la TVA. L'objectif est de mieux fonder le recouvrement de la TVA et de tarir la fraude à sa source.

Un dernier mot sur la RGPP et la création de la direction générale des finances publiques. Le but premier de la création de cette direction générale n'était pas d'augmenter la qualité des prévisions de recettes mais d'assurer aux usagers des services de qualité – ce qui, du point de vue des usagers comme de celui de la Cour des comptes, est une réussite. Le rapprochement dans un même pôle de connaissances des données d'assiette et de recouvrement permettra d'inclure dans les prévisions de recettes des éléments provenant de la gestion au quotidien par les services, par exemple en matière de délais d'action.

M. Dominique Baert, président. Nous vous remercions pour la densité de vos interventions et la précision de vos réponses.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Dominique Baert, M. François Baroin, M. Xavier Bertrand, M. Étienne Blanc, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Gaby Charroux, M. Jérôme Chartier, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Dassault, Mme Carole Delga, M. Henri Emmanuelli, M. Olivier Faure, M. Alain Fauré, M. Marc Francina, M. Jean-Claude Fruteau, M. Yann Galut, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. Yves Jégo, M. Régis Juanico, M. Jérôme Lambert, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, M. Jean-François Mancel, M. Thierry Mandon, M. Hervé Mariton, M. Pierre Moscovici, M. Pierre-Alain Muet, M. Patrick Ollier, M. Michel Pajon, Mme Valérie Pécresse, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, Mme Eva Sas, M. Pascal Terrasse, M. Gérard Terrier, M. Thomas Thévenoud, M. Michel Vergnier, M. Philippe Vigier, M. Laurent Wauquiez, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, Mme Karine Berger, M. Jean-Louis Dumont, M. Patrick Lebreton, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, M. Thierry Robert

