

N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n°3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 28

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteur spécial : M. Jean-Jacques DESCAMPS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I : ORIENTER LE PLUS GROS BUDGET DE L'ÉTAT SANS FEUILLE DE ROUTE NI BOUSSELE	11
I.- DES CRÉDITS EN LIBERTÉ MAIS IMPARFAITEMENT SURVEILLÉS	11
A.- UNE MASSE DE CRÉDITS ÉVALUATIFS EN PROGRESSION SENSIBLE	11
1.- Des dépenses dynamiques.....	11
2.- Une mission dépourvue de personnel.....	12
B.- UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE LARGEMENT PERFECTIBLE.....	13
1.- Des indicateurs au vert mais trop sommaires et peu pertinents	13
<i>a) Des indicateurs tournés exclusivement vers le service rendu</i>	<i>14</i>
<i>b) Une couverture très partielle de la mission</i>	<i>14</i>
2.- De nouveaux indicateurs en gestation	15
<i>a) L'ancienneté des demandes de remboursements de crédits de TVA</i>	<i>15</i>
<i>b) Les admissions en non-valeur feront l'objet d'un indicateur.....</i>	<i>15</i>
II.- UN PÉRIMÈTRE POUR LE MOINS INCERTAIN	16
A.- UNE CLASSIFICATION ÉLOIGNÉE DE L'ESPRIT DE LA LOLF	16
1.- La logique de la LOLF contournée.....	16
2.- Un éclatement des crédits participant à une même politique publique.....	16
3.- Une mission qui ne se prête guère à une logique de responsabilisation	17
B.- POUR UN RATTACHEMENT DES CRÉDITS D'INTERVENTION À LEURS MISSIONS D'ORIGINE	17
CHAPITRE II : LES REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS : UNE DÉPENSE SPONTANÉE	19
I.- CINQUANTE MILLIARDS DANS UN DISTRIBUTEUR AUTOMATIQUE	19
A.- LES REMBOURSEMENTS DE TVA EN TÊTE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	19
1.- Les entreprises plébiscitent le remboursement du crédit de TVA	20
2.- Des remboursements sans impact sur le solde budgétaire.....	20

B.- L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	21
1.- Un impôt au rendement cyclique	21
2.- Des remboursements dont il est fait masse.....	22
II.- UNE FRONTIÈRE TÊNUE ENTRE AUTOMATICITÉ ET VOLONTARISME	23
A.- L'IMPÔT SUR LE REVENU	24
1.- Le « bouclier fiscal » : vers une imposition directe moins confiscatoire.....	24
<i>a) Un dispositif qui entrera en vigueur en 2007.....</i>	<i>24</i>
<i>b) Une mesure d'équité favorable aux revenus modestes et à l'attractivité du territoire</i>	<i>25</i>
2.- La traduction des modalités du recouvrement de l'impôt.....	26
B.- LES « DÉPENSES » D'« AUTRES PRODUITS »	26
1.- Les décaissements liés aux impôts directs.....	26
2.- Les décaissements liés aux impôts indirects	27
3.- Les dépenses pour ordre	28
III.- POUR UN RECADRAGE DE LA MISSION VERS L'ESSENTIEL.....	28
CHAPITRE III : LES RÉSTITUTIONS, UN PUISSANT LEVIER D'ACCOMPAGNEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES	29
I.- L'ÉTAT, PREMIER CONTRIBUABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	29
A.- L'ÉTAT, « TAMPON FISCAL » ENTRE REDEVABLE ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	30
1.- Une gestion de l'impôt pour le compte des collectivités.....	30
2.- Un montant considérable de dégrèvements d'impôts locaux	31
B.- UNE RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE POUR LIBÉRER LES ENTREPRISES	32
1.- Le dégrèvement pour investissements nouveaux	33
<i>a) Un dispositif durable qui monte en charge.....</i>	<i>33</i>
<i>b) La suppression du dégrèvement complémentaire.....</i>	<i>33</i>
2.- Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.....	33
<i>a) La fin d'une injustice.....</i>	<i>33</i>
<i>b) Un mécanisme de partage du coût.....</i>	<i>34</i>
II.- L'IMPÔT NÉGATIF, FACTEUR DE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES	34
A.- UN APPUI ENCORE ACCRU AU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES	34
1.- La prime pour l'emploi, un outil de revalorisation du travail.....	34
<i>a) Une majoration sans précédent de la prime pour l'emploi</i>	<i>34</i>

<i>b) Un dispositif imparfaitement retracé dans la mission</i>	35
<i>c) Un impôt négatif qui bénéficie à près du tiers de la population active</i>	35
2.– Les taxes foncières	36
<i>a) Le « bouclier fiscal » et les collectivités territoriales</i>	36
<i>b) Le produit des deux taxes foncières</i>	37
3.– La taxe d'habitation	38
<i>a) Le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu</i>	38
<i>b) Comment se répartissent les dégrèvements entre les départements ?</i>	39
B.– LA PÉRENNISATION DES EFFORTS EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES FRANÇAISES	41
1.– Un effort massif en faveur des entreprises innovantes	41
<i>a) Promouvoir un volume important et durable de R&D</i>	41
<i>b) Réduire le délai d'octroi du crédit d'impôt-recherche</i>	42
2.– Les dégrèvements ciblés de taxe professionnelle	42
<i>a) Le crédit de taxe « anti-délocalisation »</i>	43
<i>b) Les crédits de taxe « professionnels »</i>	43
EXAMEN EN COMMISSION	45
AMENDEMENT ADOPTÉ EN COMMISSION	48
ANNEXE	49

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, 77 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, pour l'essentiel, le 10 octobre. Dans la mesure où aucune réponse ne lui avait été communiquée à la date limite l'année précédente, il remercie les services concernés pour cette amélioration.

INTRODUCTION

2007 est pour le budget de l'État la deuxième année d'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), nouvelle « Constitution financière » de l'État. La nouvelle procédure budgétaire se caractérise à la fois par une plus grande lisibilité des politiques publique et également par une attention plus poussée à la performance de la dépense publique. La mission *Remboursements et dégrèvements* s'inscrit tant bien que mal dans cette nouvelle architecture.

La présente mission a cette double particularité d'être la plus importante du budget de l'État en termes de volume de crédits puisqu'elle détaille l'emploi de 76,5 milliards d'euros, sans pour autant s'identifier à un champ précis de politique publique. En outre, elle est constituée exclusivement de crédits d'intervention (titre 6) qui ont tous un caractère évaluatif, les autorisations d'engagement étant identiques aux crédits de paiement.

Elle retrace d'une part les remboursements d'impôts correspondant à des restitutions liées aux mécanismes d'imposition, d'autre part les dégrèvements, résultant de l'application de dispositions législatives ou de décisions individuelles.

Les crédits regroupés dans cette mission ont pour unique point commun de correspondre à des décaissements ou des atténuations d'encaissement pour le Trésor Public. Ces dépenses fiscales revêtent des spécificités distinctes selon leur modalité de mise en œuvre. Certaines sont automatiques, lorsque la restitution s'opère par la simple application des dispositions légales en matière de recouvrement de l'impôt, comme c'est le cas pour la régularisation d'acomptes d'impôt sur les sociétés ou de TVA par exemple. D'autres correspondent à la mise en œuvre d'une politique publique active de soutien aux ménages et aux entreprises ; tel est le cas lorsque la restitution est octroyée par référence à la situation du contribuable au regard des dispositions adoptées par le législateur pour modérer l'impôt dû ou « signer un chèque » au contribuable : la prime pour l'emploi et les remboursements de crédits d'impôts en sont les exemples les plus visibles.

S'il est donc vain d'établir une classification de ces crédits en fonction de tel ou tel objectif à atteindre, la mission *Remboursements et dégrèvements* a toutefois le mérite de retracer une quantité considérable de flux et de mécanismes générateurs de décaissements pour l'État et, ce faisant, une partie des dépenses fiscales qui viennent en atténuation des recettes du budget général. Bien heureusement, ses spécificités ne l'affranchissent pas pour autant des contraintes de performance et des modalités de régulation budgétaire infra-annuelle.

La présente mission comprend ainsi deux programmes : le premier retrace l'ensemble des atténuations de recettes fiscales et dépenses fiscales correspondant à des décaissements pour le Trésor public, à l'exception de ceux rattachés aux impôts locaux ; au sein du second programme figurent les opérations de décaissements liées au recouvrement des impôts locaux. Si ce second programme regroupe quatre fois moins de crédits, il n'en illustre pas moins l'étendue considérable du soutien financier accordé par l'État aux collectivités territoriales.

L'État est effectivement le premier contribuable local. Il prend en charge une partie de l'impôt dû par le redevable – « presque naturellement » serions-nous amenés à écrire, pour le moins sans que l'intéressé en soit toujours conscient – sous forme d'exonérations ou de dégrèvements, totaux ou partiels, de sorte que pas moins d'un cinquième du produit des émissions d'impôts locaux est restitué ou n'est légalement pas recouvré.

À l'évidence, ces « rabais » sur l'impôt constituent un précieux instrument de pilotage de la politique publique par la fiscalité négative, dans le prolongement de la théorie économique des *tax expenditures* née à la fin des années soixante. Relativement marginaux par rapport à l'ensemble des dépenses budgétaires en France il y a encore une vingtaine d'années, ils ont, depuis, acquis une place de choix dans le paysage fiscal, au point que la mission *Remboursements et dégrèvements*, qui regroupe à elle seule un quart du budget de l'État, est maintenant composée pour près du tiers de dépenses fiscales proprement dites. L'envers du décor est que l'ampleur de ces atténuations de recettes altère la formation du consentement à l'impôt et contribue à affaiblir le lien financier entre le contribuable et la collectivité, plus singulièrement en matière d'impôts locaux.

L'approche adoptée par votre Rapporteur spécial pour rassembler un ensemble de crédits aussi disparate et lui donner un sens, a consisté à prendre pour point de départ les processus comptables répondant à une logique purement mécaniste, pour aller graduellement vers les aspects les plus politiques couverts par la mission. L'avantage de cette démarche est de dessiner entre ces deux extrémités, un segment sur lequel votre Rapporteur spécial propose de placer le curseur au-delà duquel, en conformité avec l'esprit de la LOLF, les crédits devraient rejoindre les missions correspondant aux politiques publiques concernées.

*

* *

Le budget de la mission *Remboursement et dégrèvements*

En 2007, les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* s'élèveront à **76,48 milliards d'euros**, soit une augmentation de 11,6 % par rapport à 2006.

Cette mission regroupe l'ensemble des crédits évaluatifs correspondant aux restitutions de fonds opérées par le Trésor public, qu'il s'agisse de la simple mise en œuvre des mécanismes d'imposition ou de l'application de dispositions législatives ou de décisions individuelles.

Elle comprend deux programmes :

– les *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* s'établissent à **62,39 milliards d'euros**, en progression de 13,3 % ;

– les *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* sont prévus pour **14,09 milliards d'euros**, en augmentation de 4,4 %.

En 2007, les restitutions liées à la prime pour l'emploi, une nouvelle fois fortement revalorisée, représenteront **3,3 milliards d'euros** (+36 %), celles liées à l'impôt sur le revenu sont attendues à **2,2 milliards d'euros** (+2,2 %), celles découlant de l'impôt sur les sociétés devraient atteindre **9,3 milliards d'euros** (+32 %) tandis que les remboursements de crédits de taxe sur la valeur ajoutée sont prévus pour **41,3 milliards d'euros** (+12 %) en raison du dynamisme de l'économie et des exportations en 2006.

S'agissant de la compensation des dégrèvements d'impôts locaux, les décaissements liés à la taxe professionnelle devraient s'élever à **9,8 milliards d'euros** (+3,7 %), dont 5,2 milliards d'euros consacrés au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée et 2,2 milliards d'euros pour le dégrèvement pour investissements nouveaux. Les dégrèvements pour les deux taxes foncières sont attendus à **0,59 milliard d'euros** (+9 %) et ceux de la taxe d'habitation, à **3 milliards d'euros** (+8 %).

Ces restitutions peuvent tout aussi bien rendre compte de l'application pure et simple des modalités de recouvrement de l'impôt qu'appuyer la mise en œuvre de politiques publiques de soutien économique et social aux entreprises, aux ménages et aux collectivités territoriales. Dès lors, le caractère composite des crédits ainsi regroupés, en dehors du cadre des missions auxquels, pour la plupart, ils se rattachent en réalité, en rend délicate l'évaluation au sens de la LOLF.

CHAPITRE I : ORIENTER LE PLUS GROS BUDGET DE L'ÉTAT SANS FEUILLE DE ROUTE NI BOUSSOLE

Le budget de la mission *Remboursements et dégrèvements* est prévu pour **76,481 milliards d'euros** en 2007, en progression de plus de 7,9 milliards d'euros (+11,5 %) par rapport aux 68,538 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2006. Pour cette même année, l'évaluation des dépenses est révisée en hausse à 72,1 milliards d'euros, ce qui correspond à un dépassement de près de 3,6 milliards d'euros.

Le caractère évaluatif de la totalité des crédits de cette mission rend compte de cette spécificité : selon la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ces crédits, juridiquement obligatoires pour l'État, évoluent en dehors du cadre de la limitation budgétaire propre aux crédits limitatifs, mais ne sont pas pour autant émancipés des règles de régulation infra-annuelle et de l'appréciation d'efficacité.

I.- DES CRÉDITS EN LIBERTÉ MAIS IMPARFAITEMENT SURVEILLÉS

Les remboursements et les dégrèvements entrent dans le cadre des dépenses fiscales, à ceci près qu'ils donnent lieu à décaissement et non à une simple perte de recettes, par nature moins perceptible financièrement. Selon la LOLF, les dépenses fiscales sont présentées à titre d'information dans chaque mission concernée. *A contrario*, les remboursements et les dégrèvements donnant lieu à restitution sont rassemblés au sein de la présente mission, ce qui a l'avantage, outre d'en faire ressortir la progression spontanée, d'y adjoindre des indicateurs de performance, certes discutables.

A.- UNE MASSE DE CRÉDITS ÉVALUATIFS EN PROGRESSION SENSIBLE

Il y a quelques années, le Conseil des impôts⁽¹⁾, devenu depuis Conseil des prélèvements obligatoires par l'effet de la loi du 20 avril 2005, a mis en lumière l'enjeu budgétaire des dépenses fiscales, insuffisamment maîtrisées, qui conduisent par leur extension à une moindre progression des recettes fiscales nettes.

1.- Des dépenses dynamiques

De fait, la progression remarquable du montant des restitutions opérées par l'État à des tiers, constatée de plusieurs années, est à mettre en liaison avec celle, plus large, des dépenses fiscales.

(1) *Rapport 2003 du Conseil des impôts intitulé « La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales », XXI^{ème} Rapport au président de la République, septembre 2003.*

Ainsi, la Cour des Comptes ⁽¹⁾ notait récemment que les recettes fiscales brutes s'étaient accrues de 3,3 % en 2005, soit 10 milliards d'euros, pour atteindre **341,0 milliards d'euros**. En revanche, les remboursements et les dégrèvements ont augmenté de 7,7 % (+4,9 milliards d'euros), de sorte que les recettes nettes de l'État ont progressé dans une mesure moindre en 2005 pour atteindre **271,6 milliards d'euros** (+2,2 %).

Le tableau ci-après montre que les recettes fiscales nettes ont augmenté une fois et demi moins vite que les recettes fiscales brutes, principalement du fait de l'impôt sur le revenu (revalorisation de la prime pour l'emploi), de l'impôt sur les sociétés (modification du régime de paiement des acomptes pour les grandes entreprises et évolution favorable de la conjoncture économique) et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (recul de la consommation liée au renchérissement du prix de l'énergie).

RECETTES FISCALES EXÉCUTION POUR LES PRINCIPALES LIGNES DE RECETTES

en millions d'euros

	Exécution 2004	Exécution 2005	Variation 2004/2005
Impôt sur le revenu	53.885	56.346	4,7 %
Autres impôts directs perçus par voie de rôle	8.683	7.617	- 12,3 %
Impôt sur les sociétés brut	46.245	49.587	7,2 %
Autres impôts directs et taxes assimilées	17.619	17.605	- 0,1 %
TIPP	20.025	18.926	- 5,5 %
TVA brute	155.641	162.490	4,4 %
Enregistrement, timbre, autres taxes indirectes	28.025	28.382	1,3 %
Recettes fiscales brutes	330.124	341.042	3,3 %
Remboursements et dégrèvements	- 64.471	- 69.422	7,7 %
Dont restitutions	- 7.317	- 8.706	19,0 %
IS net	38.928	40.881	5,0 %
Dont remboursements de TVA	- 34.677	- 35.897	3,5 %
TVA nette	120.964	126.593	4,7 %
Dont autres remb. et dégrèvements	- 22.476	- 24.819	10,4 %
Recettes fiscales nettes	265.652	271.620	2,2 %

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Cour des Comptes.

2.— Une mission dépourvue de personnel

Alors que la mission *Remboursements et dégrèvements* est la plus importante de l'État en termes de volume de crédits, aucun crédit de personnel ne s'y trouve rattaché.

Il ne fait pourtant nul doute que la mobilisation en personnel pour son accomplissement doit être considérable, ainsi que le confirme la direction générale des impôts (DGI). À titre d'exemple, les seules demandes en remboursements de crédits de TVA représentent près d'un million d'écritures comptables et un

(1) « L'exécution des lois de finances pour l'année 2005 - Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire », juin 2006, p. 222 et suivantes.

traitement de dossiers fiscaux équivalent, quand bien même la durée d'examen et la complexité de chaque dossier sont très dissemblables.

Selon la DGI, il n'est techniquement pas possible de réaliser une évaluation des moyens administratifs mis en œuvre pour réaliser la mission, ce que concède volontiers votre Rapporteur spécial : le coût et les contraintes d'une comptabilité analytique seraient en effet substantiels pour une information peu significative. Évoquant une « *mission sans moyens* », la Cour des comptes ⁽¹⁾ constatait d'ailleurs déjà en 2005 que « *la mission [était] très étroitement reliée au programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* » de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* pour ce qui concerne le soutien administratif, puisque l'essentiel des moyens humains opérant pour la mission *Remboursements et dégrèvements* y figure.

Il n'eut néanmoins pas été dénué d'intérêt, aux yeux de votre Rapporteur spécial, d'être en mesure de prendre connaissance d'un ordre de grandeur de cette mobilisation au regard des 3,3 milliards d'euros de dépenses de personnel consacrés à la gestion de la fiscalité des entreprises (actions n° 1 et 2 du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*) et des particuliers et de la fiscalité directe locale (action n°3 dudit programme).

B.— UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE LARGEMENT PERFECTIBLE

Trois indicateurs sont censés rendre compte de la réalisation de la présente mission budgétaire. Mais du fait de la nature des crédits qui y sont retracés et de l'absence de crédits en personnel, la mesure de l'efficacité au regard des prescriptions de la LOLF apparaît bien incertaine.

1.— Des indicateurs au vert mais trop sommaires et peu pertinents

Certes, la profusion d'indicateurs de performance n'est pas nécessairement gage au final d'une évaluation congrue des crédits sous revue. Pour autant, exception faite des dotations des *Pouvoirs publics* dont la spécificité les singularise, la mission *Remboursements et dégrèvements* est **la moins pourvue en indicateurs de performance**.

La mise en œuvre d'indicateurs pour une mission qui retrace des séries d'opérations comptables n'est pas sans difficulté. Dès lors, les trois indicateurs de performance sont entièrement tournés vers un objectif d'efficacité externe. Ils visent en effet **un objectif identique et unique** qui consiste à « *permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible* ».

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

a) Des indicateurs tournés exclusivement vers le service rendu

S'agissant des remboursements d'impôts d'État, sont pris en compte, d'une part, dans un même indicateur, le taux de demandes de remboursements de crédit de TVA non imputable et de restitution d'impôt sur les sociétés remboursées en moins de 30 jours, d'autre part le taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans le mois. Observons que la confusion depuis 2005 au sein d'un même indicateur d'une mesure de performance portant sur deux impôts de nature différente, l'un indirect, l'autre direct, en trouble quelque peu la lisibilité ; la modification du périmètre ne permet pas de juger des améliorations sur une période plus étendue, d'autant que le délai de restitution d'impôts sur les sociétés est plus long que celui de remboursement de TVA, ce qui tire vers le bas l'indicateur ainsi agrégé.

La réalisation du premier objectif est satisfaisante, matérialisant les efforts de la DGI depuis plusieurs années pour un traitement efficace des demandes, la généralisation des restitutions par virement et un dispositif d'analyse-risque performant. En 2005, **83,9 %** des entreprises en ayant fait la demande ont obtenu le remboursement de leur crédit de TVA ou la restitution d'impôt sur les sociétés sous trente jours, pour une cible de **80 %**. **Dans ces conditions, on peut s'étonner du maintien à 80 % de l'objectif de performance tant pour 2006 que pour 2007.** Le second objectif est également atteint, **95 %** des réclamations portant sur l'impôt sur le revenu ont fait l'objet d'un traitement dans le délai d'un mois, pour une prévision de **94 %**. Il convient toutefois de relier cette performance à la réduction du volume de demandes contentieuses concernant cet impôt depuis 2004. Pour 2006 et 2007, la prévision est prudemment maintenue inchangée.

S'agissant des remboursements d'impôts locaux, l'unique indicateur porte sur le traitement dans le mois des réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation, à l'exclusion des autres impôts locaux. L'objectif de **95 %** pour 2005 a été dépassé avec une réalisation de **96,1 %** de réclamations traitées. Pour 2006 et 2007, les prévisions sont respectivement de 94 % et 94,5 %.

b) Une couverture très partielle de la mission

Ces trois indicateurs ne couvrent qu'une partie minime de la mission. Cela est manifeste pour les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, puisque seule la taxe d'habitation (**21 % du programme**) fait l'objet d'un contrôle effectif de performance.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur une telle limitation et préconise une extension des indicateurs vers l'ensemble des actions, aussi bien en rapport avec le traitement des flux que celui des stocks, ce que suggérait déjà pour sa part la Cour des comptes ⁽¹⁾ l'année dernière en ses termes : « (...) *les indicateurs retenus pour les deux programmes de l'administration présentent un biais commun, car ils sont élaborés à partir du nombre d'affaires prise en charge et non de demande déposées, ce qui exclut des statistiques le stock de demandes en souffrance* »

À cet égard, **on peut s'étonner, à titre d'exemple, qu'aucun indicateur ne porte sur le crédit d'impôt-recherche**, quand on connaît l'enjeu que représente pour les entreprises la vitesse à laquelle est opéré le remboursement de la créance, plus particulièrement pour les PME.

2.— De nouveaux indicateurs en gestation

In fine, seuls deux nouveaux indicateurs pourraient voir le jour en 2007 au terme de l'étude de faisabilité.

a) *L'ancienneté des demandes de remboursements de crédits de TVA*

Selon la direction générale des Impôts, un indicateur *Ancienneté des demandes de remboursement de crédits de TVA non traitées en fin d'année* visant à compléter l'indicateur *Demandes de remboursement de crédits de TVA traités dans un délai de 30 jours* est en phase d'élaboration, afin d'offrir une vision plus globale de l'activité des services des impôts. Son introduction est prévue par le contrat de performance de la DGI pour 2006-2008. Reste que les dossiers jugés non recevables sont écartés de la statistique, de sorte que le biais souligné par la Cour des comptes subsiste pour partie.

L'étude de faisabilité de cet indicateur est actuellement en cours. Les conclusions de cette étude déboucheront sur une expression de besoin, notamment en matière d'évolution des applications informatiques, puis par la mise en production.

b) *Les admissions en non-valeur feront l'objet d'un indicateur*

Les non-valeurs, qui constituent des recettes d'ordre, ne sont pas retracées dans les indicateurs de performance existants. Certes, la DGI dispose d'éléments de suivi statistique selon des périodicités différentes. En outre, elle tient à jour des tableaux de bord issus de l'application de recouvrement contentieux qui restituent les informations suivantes : nombre de comptes et de cotes présentés en non-valeurs dans l'année, nombre d'admissions, de rejets et de refus prononcés dans l'année. Mais elle précise qu'il n'est pas possible jusqu'à présent de procéder à la ventilation de ces données par années d'émission des

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

créances auxquelles elles se rapportent, mais uniquement de procéder à la répartition des recettes d'admission en non-valeurs par année d'émission.

Un nouvel indicateur mesurant la part des créances d'impôt émises au cours d'une année ayant été admises en non-valeur peut, selon la DGI, être mis en place à compter de 2006.

Il sera dès lors possible de mesurer le taux d'admission en non-valeur sur les émissions de 2005 à la fin de chacune des années suivantes, sachant que le rythme des admissions en non-valeur prononcées peut être très erratique d'une année sur l'autre.

II.— UN PÉRIMÈTRE POUR LE MOINS INCERTAIN

La faiblesse de la stratégie ci-avant décrite trouve son origine dans le fait que, au vu des options retenues dès le départ, l'ensemble des crédits inscrits au budget de la mission n'a pu être organisé autour d'une idée directrice. Il s'agit d'un assortiment de crédits portant en vrac sur différents impôts directs ou indirects à travers des régularisations et des crédits remboursables.

Aussi la mission apparaît-elle comme une mission par défaut où se retrouvent pêle-mêle les crédits qui ne peuvent figurer dans d'autres, au motif technique qu'ils ont un caractère évaluatif.

A.— UNE CLASSIFICATION ÉLOIGNÉE DE L'ESPRIT DE LA LOLF

1.— La logique de la LOLF contournée

Selon l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

À l'évidence, les deux programmes de la mission *Remboursements et dégrèvements* ne s'inscrivent pas complètement dans la logique sous-tendue par la LOLF.

2.— Un éclatement des crédits participant à une même politique publique

Ce particularisme conduit à inscrire dans des missions distinctes des crédits qui concourent pourtant à la réalisation d'une même politique publique. L'exemple de la prime pour l'emploi est emblématique ⁽¹⁾. Cette fragmentation ne peut apparaître comme satisfaisante du point de vue de la démarche préconisée par la LOLF.

(1) Voir *infra* p. 33.

Ainsi que l'avait fait remarquer la mission d'information de votre commission des Finances sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances dans son dernier rapport ⁽¹⁾, **l'ensemble des crédits participant à telle ou telle politique publique doit être rassemblé au sein d'un même programme**. Une dispersion des crédits entre des programmes alors qu'ils participent d'une même politique n'est pas souhaitable, ce pour deux raisons : du point de vue du Parlement, cela réduirait grandement la lisibilité de la politique et l'on risquerait de revenir aux inconvénients constatés sous l'empire de l'ordonnance de 1959 ; du point de vue du responsable de programme, comme l'expliquaient nos collègues dans leur rapport, *« le principe de responsabilisation suppose que chaque gestionnaire, pour pouvoir atteindre ses résultats, maîtrise tous les moyens prévus pour mener à bien la politique dont il a la charge. Par conséquent, l'intégralité des crédits participant à une politique donnée, quelle que soit la nature de ces crédits, doit être regroupée au sein d'un même programme »*.

3.— Une mission qui ne se prête guère à une logique de responsabilisation

De son côté, la Cour des comptes avait déjà observé en 2005 que *« compte tenu de l'absence de moyens et du caractère évaluatif des crédits en cause, les objectifs retenus ne sont orientés que vers la qualité du service rendu, par opposition à des objectifs d'efficience »* **alors même qu'il est légitime, selon l'esprit de la LOLF, d'apprécier l'efficacité des politiques publiques**.

Dans ces conditions, la présente mission n'offre guère de moyens aux gestionnaires pour atteindre des résultats au demeurant trop sommaires dans leur définition et mal calibrés dans leur étendue. Il s'agit donc bien d'une mission sans boussole ni feuille de route.

B.— POUR UN RATTACHEMENT DES CRÉDITS D'INTERVENTION À LEURS MISSIONS D'ORIGINE

S'il concède que les crédits évaluatifs de la mission *Remboursements et dégrèvements* ne peuvent faire l'objet d'un reclassement, votre Rapporteur spécial plaide, lorsque cela revêt du sens, **pour un rattachement des crédits aux missions auxquels ils se rattachent** du point de vue de la mise en œuvre d'une politique publique.

Ce rattachement est déjà opéré pour les dépenses fiscales qui recouvrent partiellement la présente mission. Étendre cette logique aux créances sur l'État nées de la volonté du législateur et donnant lieu à restitution n'apparaît pas comme infondé.

Ainsi votre Rapporteur spécial propose-t-il plus loin de recentrer la mission vers l'essentiel.

(1) *Rapport d'information n°1554* « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », mai 2004, Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard.

CHAPITRE II : LES REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS : UNE DÉPENSE SPONTANÉE

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

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

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

I.- CINQUANTE MILLIARDS DANS UN DISTRIBUTEUR AUTOMATIQUE

Les remboursements des deux grands impôts d'État, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les sociétés, représentent à eux seuls un volume considérable de dépenses dont il est délicat de maîtriser la dynamique. Mais toutes choses égales par ailleurs, ces dépenses n'ont pas systématiquement une influence sur le solde budgétaire.

A.- LES REMBOURSEMENTS DE TVA EN TÊTE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Les remboursements de TVA correspondent à la différence positive, non imputée sur la déclaration de chiffres d'affaires suivante, entre la taxe sur la valeur ajoutée déductible et celle collectée par les entreprises.

Ce cas de figure se produit fréquemment pour les entreprises réalisant un investissement particulièrement important sur longue période sans être destiné à la revente. Mais plus généralement se retrouvent dans ce schéma **les entreprises exportatrices**. La sixième directive européenne 77/388/CEE du 7 mai 1977 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée a en effet reconnu aux assujettis dans un État membre de la Communauté européenne le droit d'obtenir

d'un autre État membre, où ils ne sont pas établis et où ils n'accomplissent aucune opération imposable, le remboursement de la TVA ayant grevé le coût des biens et services acquis ou obtenus dans cet autre État.

1.— Les entreprises plébiscitent le remboursement du crédit de TVA

Deux possibilités s'offrent alors aux entreprises concernées : la première consiste à effectuer la compensation par **imputation du crédit de TVA** sur la TVA nette à payer du mois suivant ou sur l'acompte trimestriel suivant selon le régime auquel l'entreprise est soumise ; la seconde est de demander au Service impôts des entreprises (SIE) **le remboursement du crédit**.

C'est la seconde option qui rencontre l'adhésion des entreprises. Deux raisons expliquent l'arbitrage. La première relève d'un souci d'optimisation de la trésorerie des entreprises par la mobilisation la plus prompte des créances liée au cycle d'exploitation. La seconde, sans laquelle la première n'aurait sans doute pas cette ampleur, à la grande satisfaction des entrepreneurs, est l'amélioration exemplaire de la qualité du service rendu par la DGI depuis plusieurs années en matière de remboursements de TVA grâce au raccourcissement des délais de restitution.

La DGI s'était en effet fixé l'objectif ambitieux de traiter quatre demandes de remboursement de crédits de TVA sur cinq sous trente jours, objectif dépassé en 2005. Cette performance du service public n'est ni anodine ni sans enjeu. **La vitesse à laquelle l'État honore ses engagements financiers vis à vis des entreprises participe en effet largement à la consolidation et à la compétitivité du tissu économique français.**

2.— Des remboursements sans impact sur le solde budgétaire

Purement automatiques, ces dépenses sont attendues à **41,3 milliards d'euros** pour le projet de loi de finances pour 2007 au lieu de 36,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2006. Cette hausse de plus de 13 % doit être mise en relation avec les prévisions favorables de croissance économique et d'investissement des entreprises, ainsi qu'avec la bonne tenue des exportations au cours de l'année 2006.

Il n'est toutefois pas inutile de souligner que la vive progression de ces dépenses, qui pourrait apparaître de prime abord comme une « dérive », est *ceteris paribus* sans effet sur **le solde budgétaire**, s'agissant d'un jeu de vases communicants entre crédits de TVA imputés, traités en atténuation de recettes, et crédits de TVA remboursés, ici retracés. En effet, dans l'un et l'autre cas, la recette nette de taxe sur la valeur ajoutée est indépendante des modalités du recouvrement. Cette observation est extensible à l'impôt sur les sociétés.

B. – L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

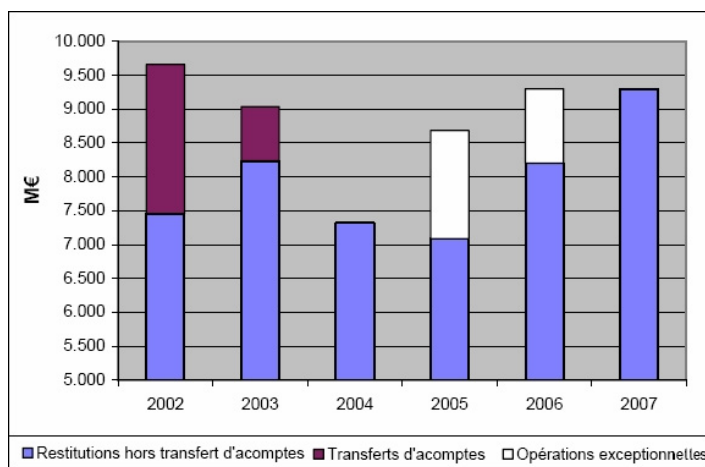
En vertu de l'article 1688 du code général des impôts, les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés sont tenues de calculer elles-mêmes, en fonction du bénéfice du dernier exercice clos, les acomptes à valoir sur l'impôt sur les sociétés de l'exercice en cours, **puis de procéder après la clôture à la liquidation de l'impôt**. Environ 1,28 million de sociétés sont assujetties au paiement de cet impôt.

Du fait de ce mode de recouvrement, la régularisation des acomptes trimestriels peut conduire le Trésor public à rétrocéder une partie de l'impôt déjà acquitté. Par ailleurs, les entreprises concernées ont la faculté d'imputer sur le solde certaines créances fiscales, comme celle de *carry back* né des déficits reportés en arrière. Rendre compte de ces flux est l'objet de l'action *Impôt sur les sociétés*.

1. – Un impôt au rendement cyclique

L'ensemble des restitutions est estimé à **9,3 milliards d'euros** pour 2007, montant identique à celui attendu pour 2006. Rappelons toutefois qu'en loi de finances initiale pour 2006, 7 milliards d'euros de crédits évaluatifs avaient été ouverts.

Cet écart entre prévisions et exécution sur l'année 2006 résulte en premier lieu de la bonne tenue du résultat fiscal des entreprises, notamment des sociétés financières, en 2005, année pour laquelle le montant de l'impôt sur les sociétés brut hors transferts s'est établi à **49,3 milliards d'euros** (+7 %). Ainsi, le montant des rétrocessions d'impôt aux entreprises est intimement lié à l'évolution de la conjoncture économique avec un décalage d'un an environ, ce qu'illustre le diagramme ci-dessous.



Le second facteur explicatif est la mise en place d'un nouveau dispositif de calcul du quatrième acompte payable en 2005 : introduite en loi de finances rectificative pour 2005, l'obligation, faite à certaines entreprises réalisant plus de 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires (environ 80 entreprises concernées) de régler avant le 31 décembre au titre du résultat prévisionnel pour l'année en cours, a permis à l'État d'encaisser un surplus de recettes de **2,3 milliards d'euros**, selon la Cour des comptes.

Par ailleurs, et pratiquement chaque année, **des restitutions exceptionnelles** d'impôt sur les sociétés interviennent. Elles sont liées aux règles spéciales de calcul des acomptes de certaines sociétés au moment où celles-ci optent pour un autre régime d'imposition que le leur : sociétés admises au régime du bénéfice consolidé ou de l'intégration fiscale, sociétés ayant opté pour le régime du « bénéfice mondial ». Il s'agit bien entendu de grandes entreprises. À ce titre, deux restitutions pour un montant proche de **2 milliards d'euros** sont d'ores et déjà attendues pour 2007.

2.— Des remboursements dont il est fait masse

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

On comprend la difficulté que peut rencontrer la DGI à établir une statistique automatisée de **la ventilation analytique** de ces crédits, puisque l'entreprise a le choix entre se faire rembourser ou imputer le crédit d'impôt sur l'acompte suivant. Dès lors, il est actuellement impossible de distinguer dans un versement du Trésor public ce qui provient d'un excédent de versements d'acomptes et de créances fiscales déduites ou remboursées.

Quand bien même les crédits en cause sont fongibles, l'absence d'une telle répartition dans des sous-actions différentes au sein de la présente action est évidemment préjudiciable à l'analyse, ce qui a conduit votre Rapporteur spécial à solliciter de la DGI une présentation du coût budgétaire des principaux crédits d'impôts en faveur des entreprises. Outre le crédit d'impôt-recherche, étudié plus loin ⁽¹⁾, évalué à 700 millions d'euros pour 2007, les éléments disponibles font état d'une prévision de dépense :

— de **35 millions d'euros** pour le crédit d'impôt « famille » en faveur des entreprises réalisant des dépenses permettant à leurs salariés ayant à charge des enfants de mieux concilier leur vie familiale avec leur emploi (article 244 *quater* F du code général des impôts). Ce crédit, instauré en 2004, est égal à 25 % des

(1) Voir *infra* p. 41.

dépenses avec un plafond de 500.000 euros et bénéficie à 1.068 entreprises, essentiellement des grands comptes du secteur bancaire ;

– de **130 millions d’euros** pour le crédit d’impôt en faveur de l’apprentissage (article 244 *quater* G du code général des impôts) ;

– de **150 millions d’euros** pour le crédit d’impôt « mécénat d’entreprises » égal à 60 % des sommes versées dans la limite de 0,5 % du chiffre d’affaires (article 238 *bis* du code général des impôts) ;

– de **243 millions d’euros** pour le report en arrière des déficits (« *carry-back* »), faculté dont ont bénéficié environ deux mille entreprises l’année dernière ;

LE RÉGIME FISCAL DU « *CARRY BACK* »

Le régime de report en arrière de déficits (*carry back*) permet d’imputer le déficit d’un exercice sur les bénéfices fiscaux des trois exercices précédant la période déficitaire. Cela fait naître une créance sur le Trésor correspondant à l’impôt antérieurement versé. La créance est remboursée au terme de 5 ans si elle n’a pas été utilisée en paiement de l’impôt sur les sociétés. Elle est également mobilisable auprès d’un établissement de crédit.

Exemple :

2002 : bénéfice fiscal	=	+ 50.000 €
2003 : bénéfice fiscal	=	+ 10.000 €
2004 : bénéfice fiscal	=	+ 30.000 €
2005 : déficit fiscal	=	- 70.000 €

Le déficit de 2005 sera imputé à hauteur de 50.000 € sur le bénéfice de 2002, de 10.000 € sur le bénéfice de 2003 et de 10.000 € également sur le bénéfice de 2004.

La créance sur le Trésor sera de $70.000 \text{ €} \times 33,33 \% = 23.331 \text{ €}$ (les taxes additionnelles ne sont pas prises en compte).

Si en 2006, l’entreprise est bénéficiaire de 100.000 €, elle devra un impôt de 33.333 € et pourra imputer sa créance. Elle ne versera que $33.333 \text{ €} - 23.331 \text{ €} = 10.002 \text{ €}$. Si elle demeure déficitaire, elle pourra obtenir le remboursement de cette créance en 2010.

II.- UNE FRONTIÈRE TÊNUE ENTRE AUTOMATICITÉ ET VOLONTARISME

Certains décaissements se situent à mi-chemin entre de simples opérations de recouvrement de l’impôt et des mécanismes fiscaux d’appui au développement économique ou de mise en œuvre de mesures d’équité sociale. Tel est le cas de l’impôt sur le revenu dont l’ambivalence est de ce point de vue avérée, plus encore que l’impôt sur les sociétés pour lequel les restitutions sont pour la quasi-totalité dictées par des opérations de régularisation d’acomptes. À cela s’ajoutent les dépenses pour ordre, reflet comptable de recettes pour ordre en contrepartie.

A. – L'IMPÔT SUR LE REVENU

Au sein du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, l'action *Impôt sur le revenu* couvre d'une part les remboursements d'impôt sur le revenu à titre de régularisation ou suite à des réclamations gracieuses ou contentieuses, d'autre part des crédits d'impôts à destination des ménages, à l'exception de la prime pour l'emploi laquelle fait l'objet d'une action spécifique ⁽¹⁾.

Pour 2007, **2.200 millions d'euros** seront mobilisés au titre des restitutions d'impôt sur le revenu. Cette augmentation de 200 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en LFI 2006 s'explique par :

- le relèvement de 25 % à 50 % du taux du crédit d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de six ans (article 200 *quater* B du code général des impôts), qui profite désormais à 300.000 de foyers supplémentaires pour un coût estimé à **75 millions d'euros** ;

- la montée en charge attendue du crédit d'impôt pour les jeunes qui prennent un emploi dans un secteur en difficulté de recrutement (article 200 *decies* du code général des impôts) qui devrait atteindre **100 millions d'euros** ;

- le relèvement de certains taux et plafonds des crédits d'impôt pour dépenses de gros équipements en faveur des économies d'énergie (article 200 *quater* du code général des impôts), représentant une dépense évaluée à **385 millions d'euros** ;

- la mise en place du dispositif de plafonnement de certains impôts directs dénommé « bouclier fiscal » (article 1 du code général des impôts).

1. – Le « bouclier fiscal » : vers une imposition directe moins confiscatoire

Partant du constat qu'il faut davantage récompenser le travail, le Gouvernement a fait le choix courageux de limiter le poids de l'imposition directe du contribuable personne physique par rapport à l'ensemble de ses revenus. Il fallait en effet mettre un terme à certaines situations absurdes dans laquelle se trouvaient chaque année plusieurs milliers de redevables devant s'acquitter d'une imposition confiscatoire absorbant la quasi-totalité de leurs revenus.

a) Un dispositif qui entrera en vigueur en 2007

L'article 74 de la loi de finances pour 2006 institue le plafonnement, à **compter de l'imposition de 2006 portant sur les revenus de 2005**, du total de certains impôts dus par les ménages à hauteur de 60 % de leurs revenus. Sont concernés par le plafonnement : l'impôt sur le revenu des personnes physiques,

(1) Voir *infra* p. 33.

l'impôt de solidarité sur la fortune pour les impôts d'État, les taxes foncières et la taxe d'habitation de la résidence principale pour les impôts locaux.

Conformément à l'article 1649-0 A du code général des impôts issu de la loi précitée, le droit à restitution est acquis au 1^{er} janvier de l'année suivant l'année de paiement des impositions plafonnées, et donc pour la première fois, à compter du **1^{er} janvier 2007**.

Les crédits destinés à financer la mesure ne figurent pas dans la présente action, mais dans l'action n° 5 *Autres produits directs et indirects* (sous-action n° 05-26 *Autres impôts directs (dont majorations et pénalités sur l'impôt sur le revenu)*. **Votre Rapporteur spécial s'étonne de cette imputation dans la mesure où le « bouclier fiscal » ne constitue pas une réduction de majorations ou de pénalités d'impôt et devrait logiquement trouver sa place dans l'action *Impôt sur le revenu*.**

b) Une mesure d'équité favorable aux revenus modestes et à l'attractivité du territoire

Le montant des restitutions au titre de ce mécanisme est évalué pour l'année 2007 à **400 millions d'euros**, lesquels bénéficieront à 126.000 foyers, dont neuf sur dix ont un revenu fiscal de référence annuel inférieur à 3.802 euros. La mesure est donc favorable prioritairement aux revenus modestes payant des impôts locaux élevés (retraités à faibles revenus propriétaires de leur logement par exemple), ainsi qu'aux contribuables dont les revenus d'activité ont fortement baissé d'une année sur l'autre. Elle contribuera également à réduire les risques de délocalisation des bases taxables à l'étranger en raffermissant l'attractivité fiscale de notre pays.

Le tableau ci-après illustre cette dualité d'objectifs.

**VENTILATION DES BÉNÉFICIAIRES DU « BOUCLIER FISCAL »
PAR DÉCILE DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE
(prévisions 2007 à partir des revenus 2004 imposés en 2005 et actualisés)**

Décile de revenu fiscal de référence	Nombre de foyers bénéficiaires	Restitution moyenne
Inférieur à 3.802 €	114.304	554 €
De 3.802 € à 7.472 €	1.522	5.897 €
De 7.472 € à 10.120 €	865	8.092 €
De 10.120 € à 12.565 €	578	9.561 €
De 12.565 € à 15.022 €	473	9.442 €
De 15.022 € à 18.172 €	515	8.897 €
De 18.172 € à 22.855 €	533	1.177 €
De 22.855 € à 29.198 €	619	16.758 €
De 29.198 € à 40.585 €	915	15.368 €
Supérieur à 40.585 €	5.585	47.695 €
Total	125.909	3.106 €

Source : Direction générale des impôts.

2.– La traduction des modalités du recouvrement de l'impôt

Le solde des remboursements et dégrèvements de la présente action correspond aux conséquences de réclamations du contribuable, qu'elles soient gracieuses ou contentieuses, ainsi qu'aux restitutions pour trop-perçu ou corrections d'erreurs au moment de la liquidation.

En outre, un crédit de 119 millions d'euros est inscrit en prévision, d'une part de l'exécution de l'accord frontalier avec la Confédération helvétique du 11 avril 1986, d'autre part de l'avenant à la convention fiscale franco-marocaine signée le 18 août 1989.

B.– LES « DÉPENSES » D'« AUTRES PRODUITS »

La cinquième et dernière action du programme relatif aux impôts d'État s'intitule *Autres produits directs indirects et divers*. Elle recouvre pas moins de trente-quatre sous-actions, dont seize seulement se trouvent dotées dans le projet de loi de finances pour 2007, avec pour seul point commun de ne pouvoir figurer au sein des quatre premières actions du programme (prime pour l'emploi, TVA, impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés). Il en résulte un « inventaire à la Prévert », sans véritable trame logique à raison de la nature ou de l'objectif des crédits concernés. Pourtant, cette action recense **6.309 millions d'euros** de décaissements, dont 1.947 millions d'euros en faveur des ménages et 4.362 millions d'euros au bénéfice des entreprises.

Il est toutefois possible de distinguer les crédits qui représentent des décaissements d'impôts directs de ceux qui ressortissent des impôts indirects.

1.– Les décaissements liés aux impôts directs

Les dégrèvements prononcés sur les impôts directs sont estimés à **1.714 millions d'euros** en 2007. Ils comprennent en particulier :

- le plafonnement du « **bouclier fiscal** », comptabilisé à hauteur de **400 millions d'euros** dans la présente action, pour ce qui concerne la part prise en charge par l'État ;

- le dégrèvement de **la redevance audiovisuelle**, estimé à **509 millions d'euros**, suite au nouveau mode de prélèvement concomitant à celui de la taxe d'habitation ;

- la **retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers** des résidents et non-résidents, devenue pratiquement résiduelle du fait de la suppression de l'avoir fiscal, qui ne s'élève plus qu'à **50 millions d'euros** (au lieu de 750 millions d'euros en 2006 et 2.123 millions d'euros en exécution sur l'année 2005) ;

– les restitutions d’excédent de versement de contribution sociale sur les bénéfices, estimées à **150 millions d’euros**.

2.– Les décaissements liés aux impôts indirects

Les autres restitutions concernent les impôts indirects, principalement ceux ordonnancés par le réseau des douanes. Il s’agit notamment des remboursements de **taxe intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP) en faveur de diverses professions fortement consommatrices de carburant ou de fioul domestique (entreprises de transport et agricoles) visées à l’article 265 *septies* du code des douanes. Pour 2007, sont prévus **400 millions d’euros** au titre du remboursement de la TIPP.

L’année 2005 a été marquée par la hausse continue des prix du baril de pétrole. Or une hausse des prix du baril a un effet positif sur le rendement de la TVA, **mais un effet négatif sur celui de la TIPP**, du fait du recul de la consommation de carburant, de sorte que le produit global de la TIPP a lui-même reflué de 0,8 % en 2005. Les recettes de TIPP affectées à l’État ont reculé de 5,5 %, soit 1,1 milliard d’euros, dont 0,9 milliard lié aux transferts en faveur des régions et au financement du RMI. Conséquence de cette évolution, les restitutions de TIPP ont fortement progressé à 411 millions d’euros (+49%) en 2005. Afin de prendre en compte l’impact de la hausse du prix de l’énergie, le Gouvernement avait décidé un remboursement partiel de la TIPP et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) aux exploitants agricoles pour 67,5 millions d’euros.

Pour 2006, le reflux des cours du pétrole constaté au second semestre devrait aboutir à une dépense de 303 millions d’euros.

MONTANT DES RESTITUTIONS OPÉRÉES AU TITRE DE LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

(en euros)

	2004	2005	30 juin 2006	2006 (prévision)
Taxis	72.112.776	76.388.239	40.458.594	80.917.188
Commerçants	3.728.403	3.726.957	2.147.134	4.294.268
Exploitants de réseaux de transports publics routiers en commun de voyageurs et de bennes de ramassage de déchets ménagers	17.967.554	18.762.775	10.881.556	21.763.112
Véhicules routiers de 12 tonnes et plus destinés au transport de marchandises	182.109.515	245.644.775	98.334.035	196.668.070
Exploitants agricoles : fioul domestique	0	67.338.850	0	0
Entreprises de transport fluvial : fioul domestique	0	0	0	0
Total	275.918.247	411.861.596	149.674.185	303.642.638
Pour information : exploitants agricoles (remboursement de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel)	-	231.099	0	0

Source : Direction générale des impôts

Pour le solde, il s'agit de remboursements de trop-perçus sur les droits d'enregistrement ou de timbre (**150 millions d'euros** attendus en 2007), sur le produit des amendes perçues en application de la loi sur les violences routières (**60 millions d'euros**) et des versements sur la taxe sur les logements vacants (**20 millions d'euros**).

3.— Les dépenses pour ordre

Outre les dépenses précitées, l'action enregistre également les admissions en non-valeur, remises, décharges, débet pour un montant pour un montant prévisionnel de **2.250 millions d'euros** en 2007. Il s'agit de dépenses pour ordre dont l'exécution est très variable d'une année sur l'autre, en raison du caractère aléatoire des sinistres et des délais d'apurement de certaines cotes anciennes. Ainsi, en 2002, les admissions en non-valeur d'impôts d'État ont représenté 1.337 millions d'euros ; en 2000, 2.427 millions d'euros avaient été comptabilisés en non-valeur.

III.— POUR UN RECADRAGE DE LA MISSION VERS L'ESSENTIEL

Les crédits référencés dans les deux parties du présent chapitre pourraient constituer le support d'une mission *Remboursements et dégrèvements* recentrée et expurgée des crédits – présentés dans le dernier chapitre de ce rapport – qui sont représentatifs des politiques fiscales de soutien. Ces crédits seraient alors rattachés aux missions à la mise en œuvre desquelles ils contribuent.

Il est de l'avis de votre Rapporteur spécial que les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*, prise dans son périmètre actuel, qui sont destinés à soutenir des politiques publiques, doivent être présentés au sein de chacune des actions où figurent déjà les dépenses fiscales qui y sont associées. Tant l'information du Parlement que les prescriptions de la LOLF s'en trouveraient sensiblement confortées. Ces différentes masses financières prendraient aussitôt une signification en termes d'action de l'État.

A contrario, le périmètre de la mission *Remboursements et dégrèvements* serait resserré dans son nouveau format autour des seuls décaissements « automatiques », aux régularisations et aux dépenses pour ordre qui n'amènent *a priori* pas de commentaire particulier d'une année sur l'autre en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles. Il incomberait alors à votre Rapporteur spécial de s'assurer, comme il le fait déjà, de la sincérité des estimations et de qualifier les méthodes d'évaluation adoptées, l'analyse des politiques publiques relevant pour leur part des divers Rapports spéciaux spécifiquement concernés.

CHAPITRE III : LES RESTITUTIONS, UN PUISSANT LEVIER D'ACCOMPAGNEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES

Une part importante des flux correspondant à la mise en œuvre de mécanismes fiscaux de pilotage économique relève des impôts locaux. À la différence des *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, pour lesquels les remboursements liés aux mécanismes d'imposition sont majoritaires en volume - remboursements de crédits de TVA en tête -, les dégrèvements d'impôts locaux constituent l'essentiel des décaissements de la mission en faveur des collectivités territoriales, ce qui fait clairement apparaître l'État comme premier contribuable local.

À travers ce soutien financier aux collectivités territoriales, aux ménages et aux entreprises, l'État marque sa volonté de stimuler l'effort des entreprises en faveur de l'emploi et de l'innovation pour un tissu économique plus compétitif, et de soutenir le pouvoir d'achat des ménages notamment les plus modestes pour plus de justice sociale.

I.- L'ÉTAT, PREMIER CONTRIBUABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'État est de loin le premier contribuable des collectivités territoriales. Pour 2007, il s'acquittera de près de **14,1 milliards d'euros** d'impôts locaux. L'effort fiscal auquel il consent se matérialise à travers la prise en charge d'une partie des impôts dus par les redevables locaux auxquels il se substitue.

À cette compensation s'ajoutent **2.754 millions d'euros** de contrepartie au titre des diverses exonérations de fiscalité locale qui, ne faisant pas l'objet de décaissements *stricto sensu*, n'apparaissent pas dans la présente mission. Il s'agit en effet de prélèvements sur recettes de l'État intégrant pour 1.234 millions d'euros à titre de compensation d'exonérations de la taxe d'habitation, 475 millions d'euros pour la compensation des exonérations de taxe professionnelle et 718 millions d'euros de compensation d'exonérations de taxes foncières.

Le tableau ci-dessous éclaire sur le poids du montant des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux au regard du produit total provenant des émissions de rôles principaux et secondaires. Pas moins d'**un cinquième du produit des impôts locaux n'est pas recouvré ou est restitué au contribuable**.

**POIDS DES DÉGRÈVEMENTS ET EXONÉRATIONS
PAR RAPPORT AU PRODUIT DES ÉMISSIONS D'IMPÔTS LOCAUX EN 2005**

(en milliards d'euros)

	Produit des émissions	Dégrèvements		Exonérations et dégrèvements	
		Montant	Poids	Montant	Poids
Taxe d'habitation	13,23	2,77	20,9 %	3,94	29,8 %
Taxes foncières	18,56	0,53	2,8 %	1,21	6,5 %
Taxe professionnelle	25,08	7,77	30,9 %	9,15	35,6 %
Total	56,87	11,07	19,5 %	14,29	25,1 %

Source : Direction générale des collectivités locales.

A. – L'ÉTAT, « TAMPON FISCAL » ENTRE REDEVABLE ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le mécanisme qui conduit l'État à réduire la charge fiscale des uns en compensant la perte de recettes induite des autres s'est intensifié ces vingt-cinq dernières années, en même temps que les motifs le justifiant se sont diversifiés, en liaison avec la situation économique ou sociale du redevable : dégrèvement pour revenus modestes, pour perte de récoltes, pour les armateurs...

Encore convient-il d'observer qu'en règle générale, le contribuable local n'a pas pleinement conscience du dégrèvement dont il bénéficie. Certes, cette opération figure sur l'avis d'imposition remis à l'intéressé par les services des impôts, mais le contribuable ne prendra connaissance, dans la plupart des cas, que de son net à payer, si tant est qu'il soit *in fine* imposable. La distorsion qui découle de l'écart entre l'impôt calculé selon le barème et celui à acquitter au final, est susceptible d'altérer l'appréhension du poids réel de l'impôt et, ce faisant, la nature du consentement à l'impôt.

1. – Une gestion de l'impôt pour le compte des collectivités

L'État collecte l'impôt pour les collectivités territoriales. À ce titre, il perçoit sur le produit de l'impôt des frais de recouvrement censés représenter le coût des opérations d'administration réalisées. Il a été confirmé à votre Rapporteur spécial que le montant global prélevé par l'État en rémunération de ce service était légèrement supérieur au coût réel sans qu'un chiffrage précis lui soit communiqué.

Selon l'optique d'approche des remboursements et dégrèvements du présent programme, on pourrait être tenté de rapprocher la quasi-totalité des crédits ainsi retracés de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Mais si l'on met l'accent tant sur le motif du dégrèvement ou du remboursement que sur la finalité économique ou sociale ainsi poursuivie, ces crédits feraient alors l'objet de rattachements à des missions plus spécifiques : *Solidarité et intégration* pour le dégrèvement de la taxe d'habitation, *Développement et régulation économiques* pour la taxe professionnelle, etc.

À cet égard, s'agissant de dépenses fiscales, votre Rapporteur spécial se félicite que sa remarque formulée l'an passé concernant l'absence des dégrèvements d'impôts locaux au sein du tome II du rapport sur l'*Évaluation des voies et moyens* ait été suivie d'effet. Ce fascicule récapitule désormais la totalité des dépenses fiscales, d'État comme celles relatives aux collectivités territoriales.

2.— Un montant considérable de dégrèvements d'impôts locaux

Les restitutions opérées au profit des collectivités territoriales en vertu des dispositifs de dégrèvements représentent une compensation globale de **13,4 milliards d'euros** pour 2007.

RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION DES DÉGRÈVEMENTS RELATIFS À LA FISCALITÉ LOCALE (prévisions 2007)

(En millions d'euros)

Dégrèvements	Montant de la compensation
I.- Taxes foncières	
♦ Dégrèvement partiel de la TFPNB pour pertes de récoltes	41
♦ Dégrèvement de la TFPNB pour les jeunes agriculteurs.....	14
♦ Dégrèvement pour personnes de condition modeste (70-75 ans).....	65
♦ Autres dégrèvements.....	468
Total Taxes foncières.....	588
II.- Taxe d'habitation	
♦ Plafonnement en fonction du revenu (article 1414 A du code général des impôts)	2.318
♦ Gestionnaire de foyers (article 1414 II du code général des impôts)	12
♦ Dégrèvement d'office au profit des Rmistes pendant un an (article 1414 III du code général des impôts).....	345
♦ Autres dégrèvements.....	345
Total Taxe d'habitation.....	3.020
III.- Taxe professionnelle	
♦ Plafonnement au regard de la valeur ajoutée (article 1647 B <i>sexies</i> du code général des impôts)	5.252
♦ Dégrèvement poids lourds (article 1647 C du code général des impôts)	250
♦ Dégrèvement entreprises de transport sanitaire (article 1647 C <i>bis</i> du code général des impôts)	17
♦ Dégrèvement armateurs (article 1647 C <i>ter</i> du code général des impôts)....	39
♦ Dégrèvement recherche (article 1647 C <i>quater</i> du code général des impôts)	38
♦ Dégrèvement au titre des investissements nouveaux (article 1647 C <i>quinquies</i> du code général des impôts)	2.210
♦ Crédit anti-délocalisation (article 1647 C <i>sexies</i> du code général des impôts)	200
♦ Autres dégrèvements.....	1.794
Total Taxe professionnelle	9.800
IV.- Autres impôts locaux.....	1
TOTAL GÉNÉRAL	13.409

Source : Direction générale des impôts.

Retracées au sein du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, elles sont ordonnées au sein de trois actions correspondant aux trois principales taxes locales : la taxe professionnelle (action n° 1), les taxes foncières (action n° 2) et la taxe d'habitation (action n°3). Une quatrième action recueille les crédits relatifs aux admissions en non-valeur d'impôts locaux, résultant principalement de l'insolvabilité, de la disparition ou du décès du redevable.

B.- UNE RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE POUR LIBÉRER LES ENTREPRISES

L'action relative à la taxe professionnelle regroupe à elle seule plus des deux-tiers des crédits du programme relatif aux impôts locaux. Les crédits qui y figurent sont de **9.800 millions d'euros** pour 2007, à comparer à une prévision en exécution de 8.700 millions d'euros en 2006 (9.450 millions d'euros en loi de finances initiale), et représentent un tiers du produit brut des impositions émises.

Au total, les dégrèvements ordonnancés ne représentent pas moins de **32,6 %** du montant des émissions de rôles, manifestant le sacrifice de recettes particulièrement important consenti par l'État au profit des entreprises.

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES ÉMISSIONS, DES COMPENSATIONS ET DES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE (réalisé 2005, prévisions 2006 et 2007)

(en millions d'euros)

		2005	2006 (prévision)	2007 (prévision)
Émissions de rôles généraux et de rôles supplémentaires (année en cours et années antérieures) et autres produits de taxe professionnelle	Produit des impositions au profit des collectivités territoriales	5.7924	27.466	28.311
	État (frais d'assiette et de recouvrement)	1.248	1.312	1.360
	État (frais de dégrèvements et non-valeurs)	1.123	1.166	1.229
	Cotisation minimale	1.906	2.100	2.302
	Cotisation nationale de péréquation	840	868	970
	Taxes annexes (TEOM, CA, CAAA, CCI, CM)	1.336	1.353	1.384
Dégrèvements et compensations	Compensations versées par l'État	2.043	1.920	1.808
	Dégrèvements pris en charge par l'État	7.766	8.700	9.800
	Cotisations à la charge des entreprises	24.481	25.564	25.756
	Recette nette allouée aux collectivités territoriales	29.173	30.739	31.503
	Montant net pris en charge par l'État	4.692	5.174	5.747

L'article 85 de la loi de finances pour 2006 a procédé à une réforme de la taxe professionnelle dont l'objet est de mettre en œuvre une fiscalité sur les entreprises plus juste et plus en rapport avec leur capacité contributive réelle au regard de la croissance de la valeur ajoutée intervenue depuis la fixation de la base de prélèvement en 1995. Cette réforme prend effet à compter de l'imposition 2007 et comprend deux volets.

1.— Le dégrèvement pour investissements nouveaux

L'extension du dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN), initiée en 2006, explique pour l'essentiel la progression des dépenses de l'action. Les crédits ouverts pour 2007 s'élèvent à **2.210 millions d'euros**. Cette prévision tient compte d'une dépense de 1.300 millions d'euros attendue pour 2006.

a) Un dispositif durable qui monte en charge

Le mécanisme de dégrèvement pour investissements nouveaux, mis en place par l'article 11 de la loi n° 2004-804 du 11 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, codifié sous l'article 1647 C *quinquies* du code général des impôts, se trouve pérennisé et aménagé par la suppression de toute référence à la période de réalisation des investissements donnant lieu aux dotations aux amortissements dégressifs concernées, ainsi que par l'application du dégrèvement sur trois ans, afin d'éviter un brusque ressaut d'imposition, de la façon suivante : la totalité de l'investissement est dégravée la première année, les deux tiers la deuxième année et enfin un tiers la dernière année.

Seules les immobilisations neuves ou créées sont éligibles. Environ 700.000 entreprises sont concernées par cet allègement de la fiscalité qui vise à libérer leur capacité d'investissement et à encourager la formation brute de capital fixe.

b) La suppression du dégrèvement complémentaire

Parallèlement, le dégrèvement complémentaire prévu par l'article 100 de la loi de finances pour 2005 est supprimé à compter de l'imposition 2007.

2.— Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

La dépense associée à ce mécanisme de plafonnement est estimée à **5.250 millions d'euros** pour 2007, sur la base d'une hypothèse de croissance de la valeur ajoutée de +4 % et de la base d'imposition de +3 %. Ce volume de dépenses est en baisse par rapport à celui attendu en 2006 (5.648 millions d'euros) et celui réalisé en 2005 (5.891 millions d'euros), du fait de la montée en charge du dégrèvement pour investissements nouveaux qui est fongible avec le présent dégrèvement.

a) La fin d'une injustice

Jusqu'en 2006, la cotisation de taxe professionnelle susceptible d'être plafonnée pouvait être différente de la cotisation effectivement mise à la charge de l'entreprise, les augmentations de taux décidées postérieurement à 1995 n'étant pas prises en compte. La loi de finances pour 2006 a mis fin à cette anomalie en plafonnant uniformément la cotisation due par l'entreprise de façon réelle à 3,5 % de la valeur ajoutée produite. Les quelque 150.000 entreprises qui vont bénéficier

du plafonnement ne seront ainsi plus inutilement pénalisées face à la compétition internationale.

b) Un mécanisme de partage du coût

Le coût du plafonnement fait l'objet d'un partage entre l'État et les collectivités territoriales, l'État prenant à sa charge ce coût à hauteur d'une cotisation calculée à un taux de référence, les collectivités territoriales ne participant au financement qu'à hauteur des augmentations de taux supérieures à ce taux de référence, dans une logique de responsabilisation, de sorte que l'État ne prendra pas à sa charge les pertes de recettes résultant des hausses de taux votées après 2004.

II.— L'IMPÔT NÉGATIF, FACTEUR DE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

L'attribution aux acteurs économiques d'une créance sur le Trésor Public est l'un des leviers souvent préconisés pour dynamiser l'économie. Outre l'aspect psychologique indéniable pour les bénéficiaires, l'impact quantifiable sur le revenu disponible net et sur la décision d'investir ou de consommer qui découle de son accroissement est bien réel. C'est dans ce cadre que s'inscrit la forte revalorisation de la prime pour l'emploi décidée par le Gouvernement, qui constitue une mesure phare du projet de loi de finances pour 2007.

A.— UN APPUI ENCORE ACCRU AU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

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

1.— La prime pour l'emploi, un outil de revalorisation du travail

La prime pour l'emploi, qui correspond à l'action n° 1 du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, est, avec la prime de mille euros aux bénéficiaires des minima sociaux qui reprennent une activité, le principal dispositif d'incitation au retour à l'emploi. Depuis 2002, elle vise à encourager la reprise d'un travail en augmentant le gain financier lié à la reprise d'un emploi.

a) Une majoration sans précédent de la prime pour l'emploi

L'article 3 du présent projet de loi de finances (modification de l'article 200 *sexies* du code général des impôts) procède au relèvement des plafonds de revenu fiscal et des planchers du revenu d'activité des foyers éligibles, ainsi que du barème de calcul.

Cette revalorisation substantielle, qui intervient après celle déjà opérée en 2006, accompagnée de la mensualisation des versements, est à l'évidence l'une des mesures fiscales fortes de ce projet de loi de finances. **Le montant maximum de la prime pour l'emploi aura plus que doublé entre 2002 et 2007, passant de 467 euros à 948 euros, ce qui correspond à un véritable treizième mois pour un salarié au SMIC.**

b) Un dispositif imparfaitement retracé dans la mission

Les restitutions au titre de cette action se sont élevées à 2.060 millions d'euros en 2005 et sont prévues pour 2.407 millions d'euros en 2006 et **3.284 millions d'euros** en 2007 (+36 %). Encore convient-il de souligner que l'action ne retrace que les crédits correspondant au droit à récupération fiscale des contribuables à l'exclusion de la prime pour l'emploi imputée sur l'impôt sur le revenu lorsque le montant dû est positif avant imputation. Dès lors, la mission n'offre qu'une vision partielle de l'action publique liée à cette prime puisque 15 % du coût afférent à ce mécanisme n'y figure pas.

L'effort budgétaire réellement consenti par l'État au titre de la prime pour l'emploi représente en effet 2.688 millions d'euros en 2005. Pour 2006 et 2007, il est évalué à respectivement 3.200 millions d'euros et **3.700 millions d'euros** (dépense fiscale contribuant au programme *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi*).

c) Un impôt négatif qui bénéficie à près du tiers de la population active

Pas moins du quart des foyers fiscaux, soit 9,1 millions de foyers, ont bénéficié en 2005 de la prime pour l'emploi. Cela représente 400.000 foyers de plus qu'en 2004. Les deux tiers de ces foyers bénéficiaires ont des revenus fiscaux annuels inférieurs ou égaux à 11.675 euros, correspondant aux cinq premiers déciles de la distribution suivante :

RÉPARTITION DU NOMBRE DE FOYERS FISCAUX BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME POUR L'EMPLOI EN 2005 PAR DÉCILE DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE

Déciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
En milliers	56	978	1.317	1.907	1.655	733	931	993	533	18	9.121
% du total des bénéficiaires	0,6	10,7	14,4	20,9	18,1	8,0	10,3	10,9	5,9	0,2	100

Source : Direction générale des impôts

Lecture : le cinquième décile comprend 1.654.800 foyers fiscaux bénéficiaires de la prime pour l'emploi, soit 18,1 % du total des foyers bénéficiaires.

Note : un décile représente environ 3,48 millions de foyers fiscaux.

Pour 2005, la prime pour l'emploi s'est établie en moyenne à 295 euros (+4,2%) pour chaque foyer bénéficiaire mais du fait de la revalorisation des seuils ouvrant droit à l'attribution de la prime, la médiane est plus élevée (324 euros). Pour 2006, le montant moyen de la prime pour l'emploi sera proche de **360 euros**, soit un bond de plus de 20 % en un an.

**MONTANT MOYEN DE LA PRIME POUR L'EMPLOI PERÇUE EN 2005 PAR LES FOYERS
BÉNÉFICIAIRES PAR DÉCILE DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE**

Déciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
PPE moyenne en euros	271	315	351	371	319	240	189	260	334	296	295

Source : Direction générale des impôts

La Cour des comptes ⁽¹⁾ relève que les quatre premiers déciles de la population imposable sont créditeurs nets sur l'impôt sur le revenu pour un montant de 1,2 milliard d'euros grâce à la prime pour l'emploi. Un constat qui valide pleinement la démarche poursuivie par le Gouvernement dans le sens d'une plus grande justice sociale alliée aux impératifs d'efficacité économique.

2.— Les taxes foncières

Les dégrèvements de taxes foncières sont estimés pour 2007 à **588 millions d'euros**, dont 528 millions d'euros à destination des ménages, le solde constituant des transferts aux entreprises. Le montant total de ces dégrèvements correspond à environ 2,3 % du montant global des émissions de ces taxes ; il s'agit d'une fraction beaucoup plus faible que celle représentée par les dégrèvements par rapport aux deux autres grandes taxes locales.

La principale mesure concernant les deux taxes foncières en 2007 est constituée par le « **bouclier fiscal** ».

a) Le « bouclier fiscal » et les collectivités territoriales

L'article 74 de la loi de finances pour 2006, qui modifie les articles 1 et 1649-0 A du code général des impôts, prévoit à compter de 2007 pour l'imposition des revenus de 2006, un plafonnement du montant total de certains impôts acquittés par les ménages à hauteur de 60 % de leurs revenus. Pour les impôts locaux, **sont concernées par ce « bouclier fiscal » les seules taxes d'habitation et taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties afférentes à l'habitation principale du contribuable**, ainsi que les taxes additionnelles à ces taxes perçues au profit de la région Ile-de-France et des autres organismes publics habilités (établissements publics fonciers, chambres d'agriculture).

L'article précité prévoit **un partage du coût du plafonnement** entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes éventuellement concernés, à concurrence de la part correspondant au montant total des impositions, sous réserve que le total des impôts d'État n'entraîne pas déjà, à lui seul, droit à restitution. La quote-part prise en charge par les collectivités territoriales sera

(1) Estimation du rapport public annuel de la Cour, février 2006.

directement imputée sur le montant de la dotation globale de fonctionnement avant répartition de l'année suivant l'imposition.

À ce stade, il importe de souligner que le dépassement du plafond du fait des impôts locaux n'interviendra que, pour l'essentiel, **dans le cas de contribuables aux revenus modestes** et non pour les redevables aisés. L'évaluation de cette quote-part, fournie par les services de la DGI à votre Rapporteur spécial, est de **40 à 60 millions d'euros**, le solde, soit **400 millions d'euros** environ, étant pris en charge par l'État sur l'action n° 5 du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*.

b) Le produit des deux taxes foncières

Le produit des émissions de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties revenant aux collectivités territoriales est estimé à **26,5 milliards d'euros en 2007**, en progression de 4 % par rapport à 2006.

Il convient de rappeler que le produit perçu par les collectivités comprend le montant des rôles généraux et des rôles supplémentaires émis au cours de l'année, augmenté des compensations d'exonérations versées par l'État. Le coût à la charge des redevables comprend l'ensemble des cotisations (part des collectivités, frais d'assiette et de recouvrement, frais de dégrèvements et non-valeurs) diminuées des dégrèvements. Pour leur part, les frais d'assiette et de recouvrement représentent 4,4 % des cotisations revenant aux collectivités territoriales et leurs groupements, et les frais de dégrèvements et non-valeurs représentent 3,6 % des cotisations revenant aux collectivités

**ÉTAT RÉCAPITULATIF DES ÉMISSIONS, DES COMPENSATIONS ET
DES DÉGRÈVEMENTS DE TAXES FONCIÈRES**
(réalisé 2005, prévisions 2006 et 2007)

(en millions d'euros)

	2005	2006 (prévision)	2007 (prévision)
Produit des émissions au profit des collectivités	24.064	25.510	26.533
Coût à la charge des redevables	24.801	26.134	27.202
Frais d'assiette et de recouvrement	1.031	1.083	1.123
Frais de dégrèvements et non-valeurs (y compris les versements pour dégrèvements indus)	939	974	1.027
Dégrèvements (sans les non-valeurs)	530	584	588
Compensations	703	870	893

Source : Direction générale des impôts

Les dégrèvements concernés par cette action sont constitués :

— du dégrèvement accordé aux personnes âgées et de conditions modestes pour **65 millions d'euros** en 2007 ;

— du dégrèvement, partiel ou total, accordé à certains agriculteurs, que ce soit aux jeunes agriculteurs souscrivant un contrat territorial d'exploitation ou

bénéficiaires de prêts spéciaux ou bénéficiaires de la dotation d'installation (**14 millions d'euros**) ou pour perte de récoltes sur pied par suite de grêle, gelée, inondation ou incendie (**41 millions d'euros**) ;

– des dégrèvements pour ordre pour le solde.

3.– La taxe d'habitation

Les dégrèvements de taxe d'habitation sont estimés pour 2007 à **3.020 millions d'euros**. La taxe d'habitation est également couverte par le dispositif du « bouclier fiscal » pour ce qui concerne la résidence principale. Les dégrèvements représentent plus d'un cinquième du montant total des émissions de rôles, un *ratio* élevé, pour l'essentiel dû aux dégrèvements partiels dont bénéficie un nombre croissant de redevables de la taxe du fait du dispositif de plafonnement en fonction du revenu.

PART DES DÉGRÈVEMENTS DANS LE PRODUIT DES ÉMISSIONS DE TAXE D'HABITATION (réalisé 2005, prévisions 2006 et 2007)

(en millions d'euros)

	2005		2006 (prévision)		2007 (prévision)	
	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids
Dégrèvement total	306	2,3 %	332	2,3 %	358	2,4 %
Dégrèvement partiel	2.148	16,0 %	2.230	15,7 %	2.318	15,7 %
Autres (hors admissions en non-valeur)	318	2,4 %	336	2,4 %	342	2,3 %
Total	2.772	20,7 %	2.898	20,4 %	3.018	20,4 %

Source : Direction générale des impôts

a) Le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu

Le produit des émissions de la taxe d'habitation revenant aux collectivités territoriales avoisinera **14,8 milliards d'euros** en 2007, soit 0,6 milliard d'euros de plus que l'année précédente.

Il n'est pas inutile de rappeler que le montant des émissions de l'année prises en compte correspond aux émissions de rôles généraux et de rôles supplémentaires. Les cotisations effectivement mises à la charge des redevables correspondent au total des impositions émises (rôles généraux et impositions supplémentaires), y compris les taxes annexes et les frais de gestion perçus par l'État, desquelles sont soustraits les dégrèvements dont ils ont bénéficié.

Pour leur part, les ressources des collectivités territoriales en fiscalité directe locale proviennent du produit des impositions de fiscalité directe locale (rôles généraux et des rôles supplémentaires) émises à leur profit et des compensations versées par l'État, tandis que le coût pour l'État comprend les dégrèvements et les compensations versées, dont sont soustraits les frais d'assiette, de non-valeurs et de recouvrements émis à son profit.

**ÉTAT RÉCAPITULATIF DES ÉMISSIONS, DES COMPENSATIONS ET
DES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE D'HABITATION
(réalisé 2005, prévisions 2006 et 2007)**

(en millions d'euros)

	2005	2006 (prévision)	2007 (prévision)
Produit des émissions au profit des collectivités	13.432	14.235	14.835
Frais d'assiette et de recouvrement	593	624	646
Frais de dégrèvements et non-valeurs (y compris les versements pour dégrèvements indus)	165	172	181
Compensations	3.221	3.294	3.427
Recettes nettes allouées aux collectivités	14.597	15.424	16.069
Coût à la charge des redevables	11.376	12.130	12.642
Dégrèvements (sans les non-valeurs)	2.815	2.898	3.020
Montant pris en charge par l'État	3.221	3.294	3.427

Source : Direction générale des impôts

Plus des deux-tiers (**2.320 millions d'euros**) des crédits de cette action sont donc liés au plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu (article 1414 A du code général des impôts), dont bénéficient huit millions de foyers fiscaux. Ce plafonnement a permis de lisser les effets de seuil de revenus sur le niveau de la taxe due, notamment pour les chômeurs et les allocataires du RMI qui, lors de la reprise d'un emploi, perdaient le bénéfice du dégrèvement d'office (cf. *infra*).

Le solde est constitué, d'une part du dégrèvement d'office prononcé en faveur des allocataires du RMI et des personnes âgées de revenus modestes (358 millions d'euros estimés en 2007), d'autre part des dégrèvements pour régularisation et rectification d'erreur ou contentieux (342 millions d'euros estimés en 2007).

b) Comment se répartissent les dégrèvements entre les départements ?

- un recouvrement satisfaisant des impôts locaux

Les taux nets des recouvrements opérés par le Trésor Public au titre des impôts locaux sont proches de 99,7 % mais connaissent une variance plus forte s'agissant de la taxe professionnelle. Encore faut-il tenir du fait que ces taux de recouvrement excluent les impositions dont le recouvrement est figé, que ce soit pour des raisons légales (procédures collectives, octrois de délais de paiement, rétablissement dans le cadre d'une procédure de surendettement) ou administratives (moratoires, ouverture d'une procédure de surendettement, admission en non-valeurs, etc.),

L'action n° 4 *Admission en non-valeurs d'impôts locaux* présente une évaluation des créances irrécouvrables dont le paiement effectif n'a pu avoir lieu en raison de l'insolvabilité ou de la disparition du redevable. Les crédits inscrits pour 2007 sont de **680 millions d'euros**. Ce montant peut sembler important mais il correspond à l'apurement de cotes plus anciennes. Pour les exercices ultérieurs, les crédits sont attendus en diminution.

**MONTANT DES DÉGRÈVEMENTS TOTAUX OU PARTIELS DE LA TAXE D'HABITATION
PAR DÉPARTEMENT EN 2005**

(montants en K€)

DEP	Dégrèvement total	Dégrèvement partiel
1	1.067	8.872
2	3.358	21.578
3	1.727	12.945
4	407	3.407
5	245	1.815
6	5.197	64.668
7	809	4.723
8	1.703	6.411
9	720	2.860
10	1.597	10.048
11	2.392	11.389
12	545	5.286
13	17.311	96.420
14	2.735	14.468
15	517	4.524
16	1.666	7.164
17	2.876	14.118
18	1.598	8.178
19	621	5.738
21	1.642	11.658
22	2.087	19.415
23	507	2.187
24	1.416	6.685
25	2.409	18.158
26	2.098	14.301
27	1.454	8.427
28	1.317	10.913
29	3.716	37.486
2A	630	7.617
2B	871	7.212
30	6.124	36.918
31	6.848	45.198
32	428	2.993
33	7.701	65.088
34	8.935	61.097
35	3.460	30.780
36	764	6.438
37	2.499	21.784
38	3.843	30.699
39	719	4.103
40	1.270	9.808
41	1.314	7.583
42	3.138	28.075
43	476	4.254
44	7.789	56.917
45	2.250	21.133
46	494	2.705
47	1.390	7.338
48	120	721
49	2.767	23.758
50	1.456	9.365

DEP	Dégrèvement total	Dégrèvement partiel
51	2.936	21.284
52	620	3.075
53	739	8.101
54	5.005	33.410
55	816	3.634
56	2.783	21.363
57	3.252	23.147
58	1.194	9.559
59	18.454	102.366
60	2.668	19.658
61	1.160	7.229
62	11.982	43.467
63	2.378	19.386
64	3.345	27.027
65	1.017	6.712
66	4.249	23.011
67	2.816	24.129
68	1.771	12.038
69	8.282	69.840
70	424	2.402
71	2.103	14.458
72	2.230	13.839
73	1.054	8.249
74	1.466	13.388
75	5.382	32.547
76	6.767	39.844
77	3.573	37.793
78	2.806	41.568
79	1.333	10.035
80	3.548	18.247
81	1.459	7.625
82	827	4.355
83	5.388	43.335
84	2.951	26.255
85	1.691	15.639
86	2.293	11.623
87	1.882	16.114
88	1.413	9.247
89	923	7.674
90	750	4.183
91	4.149	54.413
92	5.200	51.876
93	12.488	86.570
94	6.472	65.269
95	5.034	65.414
971	3.515	11.843
972	3.620	10.273
973	787	2.609
974	9.900	17.699

Source : état 4995 et DGI

- une ventilation des dégrèvements par département digne d'intérêt

S'agissant spécifiquement de la taxe d'habitation, il peut être tentant d'établir une liste des départements « vertueux » sur laquelle figureraient ceux qui sollicitent moins que d'autres les contribuables. Utiliser comme critère le volume des dégrèvements ordonnancés ne semble néanmoins pas pertinent, dans la mesure où le plafonnement en fonction du revenu intervient au moins autant que le taux dans le produit net de la taxe.

Le tableau de la page précédente, qui fournit **une ventilation par département** du montant des 306 millions d'euros de dégrèvements partiels et des 2.148 millions d'euros de dégrèvements totaux, n'est cependant pas dépourvu de tout enseignement.

B.— LA PÉRENNISATION DES EFFORTS EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES FRANÇAISES

Le crédit d'impôt-recherche et les dégrèvements de taxe professionnelle constituent deux mesures destinées à promouvoir le dynamisme du tissu économique français, la première par imputation sur l'impôt sur les sociétés ou, le cas échéant, par une restitution qui peut être conséquente, la seconde par une atténuation, prise en charge par l'État, de l'impôt dû par l'entreprise à la commune ou au groupement de communes.

1.— Un effort massif en faveur des entreprises innovantes

Le crédit d'impôt-recherche (CIR) constitue depuis 1983 l'un des principaux outils d'incitation à la recherche et à l'innovation pour les entreprises. Son objectif est d'accroître de la sorte la compétitivité des entreprises françaises. Des évaluations économétriques récentes du crédit d'impôt-recherche ⁽¹⁾ confirment, d'une part l'influence positive de ce crédit d'impôt sur la décision d'investissement, d'autre part son effet stimulant sur l'innovation des entreprises industrielles. Sa portée a été encore renforcée par la loi de finances pour 2006.

a) Promouvoir un volume important et durable de R&D

La réforme intervenue pour 2006 accroît la part en volume du crédit d'impôt de 5 % à 10 % des dépenses de R&D et diminue corrélativement de 45 % à 40 % celle en accroissement. Elle correspond à une demande forte des acteurs concernés pour une meilleure prise en compte de l'effort de recherche sur le long terme et un mode de calcul plus simple et qui limite la perte financière en cas d'échec de la recherche. De plus, le plafond annuel du crédit d'impôt est relevé de 8 à 10 millions d'euros.

(1) « Une évaluation du crédit d'impôt recherche en France, 1980-1997 », Jacques Mairesse, Benoît Mulkay, Insee, CREST, 2004, « Etude de l'impact du crédit d'impôt recherche », rapport final, Philippe Larue, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, mai 2006.

Cet effort en faveur de la recherche justifie une augmentation de la dépense fiscale de 730 millions d'euros en 2006 à **900 millions d'euros** en 2007 (dépense fiscale rattachée au programme *Orientation et pilotage de la recherche* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*).

Seuls les crédits d'impôts faisant l'objet d'un remboursement sont comptabilisés dans cette action. La DGI précise qu'elle n'en connaît pas le montant exact du fait « des pratiques et des systèmes d'information » dans la mesure où, comme on l'a vu, il est fait masse des remboursements d'impôt sur les sociétés. Or une large part de ce crédit d'impôt est imputée sur l'impôt sur les sociétés dû ou, dans une moindre mesure, mobilisée auprès de OSÉO-BDPM. Dans ces conditions, la présente action n'offre qu'une vision partielle de cette dépense fiscale, retracée dans sa globalité au sein de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

b) Réduire le délai d'octroi du crédit d'impôt-recherche

Le délai de recouvrement de l'avoir fiscal attaché aux dépenses de recherche est souvent critiqué dans la mesure où son effet incitatif est réduit par la forte préférence des entreprises pour le présent.

Certes, l'article 22 de la loi de finances pour 2006 concède aux entreprises nouvelles le remboursement immédiat de la créance constatée au titre de l'année de leur création et des quatre années suivantes, sous certaines conditions. Mais pour les autres entreprises, un crédit d'impôt à l'horizon de trois ans n'a pas le même impact sur la décision des entreprises d'investir aujourd'hui dans des projets de recherche qu'un crédit d'impôt à l'échéance de l'exercice fiscal (ou tout au plus au cours de l'exercice suivant). Cette remarque est complétée par le fait qu'un dossier CIR peut être rejeté plusieurs années après que le projet ait été financé.

Pour augmenter la prise en compte du crédit d'impôt-recherche dans le processus décisionnel des entreprises, votre Rapporteur spécial suggère la réduction du délai de l'octroi de l'avoir fiscal. **Un indicateur spécifique serait judicieux pour mesurer la performance de la DGI au regard de l'objectif attribué à la mission.** Rappelons que lors de la réforme 2004, les modalités de remboursement anticipé ont été aménagées, en particulier pour les entreprises en redressement et en liquidation judiciaire, mais pas pour les autres.

2.— Les dégrèvements ciblés de taxe professionnelle

Outre les dégrèvements pour investissements nouveaux et le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, en faveur de l'ensemble des entreprises, d'autres dégrèvements de taxe professionnelle ont également pour finalité le soutien à l'emploi dans les entreprises, singulièrement les PME évoluant dans des secteurs particulièrement touchés par la concurrence et la hausse du prix de l'énergie, ou

installées dans des zones où l'emploi est en grande difficulté. Les crédits affectés à ces dégrèvements représentent **540 millions d'euros** pour 2007.

a) Le crédit de taxe « anti-délocalisation »

Instauré par l'article 28 de la loi de finances pour 2005 (article 1647 C *sexies* du code général des impôts), le crédit de taxe en faveur des entreprises implantées dans des zones d'emploi reconnues en grande difficulté vise à encourager la relocalisation ou le maintien d'activité d'entreprises fortement soumises à la compétition internationale. Pris en charge par l'État, il est égal à 1.000 euros par salarié employé depuis au moins un an au 1^{er} janvier de l'imposition.

Les dépenses fiscales se sont élevées à 181 millions d'euros en 2005 et sont attendues à 330 millions d'euros en 2007 en raison d'une montée en puissance du dispositif. Sur ces dépenses, les crédits à restituer sont estimés à **200 millions d'euros** pour 2007. Vingt bassins d'emplois sont éligibles à ce crédit de taxe professionnelle, conformément à l'arrêté du 7 mars 2006.

b) Les crédits de taxe « professionnels »

Les dégrèvements d'office en faveur des entreprises répondant à certains critères de secteur d'activité ou réalisant certains types d'investissement sont pérennisés par le Gouvernement afin de raffermir les conditions d'exploitation des entreprises soumises à une concurrence intense.

Il en va ainsi des dégrèvements en faveur :

- des entreprises disposant de véhicules routiers ou des autocars à raison de leur activité, dont les crédits sont attendus en doublement à **250 millions d'euros** en 2007 par rapport à 2005, du fait de l'extension du dispositif, par l'article 29 de la loi de finances pour 2005, aux camions de 7,5 tonnes et aux bateaux de marchandises motorisés ;

- des entreprises de transport sanitaire terrestre ;

- des entreprises d'armement au commerce ;

- du dégrèvement au titre des immobilisations créées ou acquises à l'état neuf à compter du 1^{er} janvier 2003 et affectées directement à la recherche scientifique et technique réalisée en France.

**MONTANT DES DÉGRÈVEMENTS DE CERTAINES TAXES PROFESSIONNELLES
ET POIDS PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES ÉMISSIONS DE RÔLES**
(réalisé 2005, prévisions 2006 et 2007)

(en millions d'euros)

	2005		2006 (prévision)		2007 (prévision)	
	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids
Allègement transitoire	-	-	-	-	-	-
Dégrèvement sanitaires	15	(n.s.)	20	(n.s.)	17	(n.s.)
Dégrèvement camions	115	0,4 %	250	0,9 %	250	0,8 %
Dégrèvement recherche	31	0,1 %	34	0,1 %	38	0,1 %
Dégrèvement armateurs	33	0,1 %	36	0,1 %	39	0,1 %
Crédit anti-délocalisations	150	0,5 %	340	1,2 %	200	0,7 %

Ces dépenses, hors crédit d'impôt « anti-délocalisation », ont représenté au total 194 millions d'euros en 2005 et devraient s'élever à **344 millions d'euros en 2007**.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du mercredi 25 octobre 2006, votre commission des Finances a d'abord examiné, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, les crédits du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que la mission « *Remboursements et dégrèvements* » comprend deux programmes, examinés séparément. Il s'agit ici de rendre compte du programme des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux dont l'examen en séance publique a lieu en même temps que celui des crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ».

Le volume de crédits de la mission totalise 76,5 milliards d'euros, représentant le quart du budget de l'État. Ces crédits, qui ont un caractère évaluatif, sont en hausse de 11,5 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale 2006 et de 6 % par rapport à la prévision d'exécution. Les remboursements d'impôts correspondent à des restitutions liées aux mécanismes d'imposition, alors que les dégrèvements résultent de l'application de dispositions législatives ou de décisions individuelles. La mission est composée d'un ensemble de dépenses fiscales extrêmement composites, sur lesquelles il est difficile d'avoir une prise réelle. Il y a, d'une part, celles qui résultent de recours contentieux divers, de remboursements d'acomptes,... par essence imprévisibles, d'autre part les restitutions des crédits d'impôts, dont l'exemple type est la prime pour l'emploi (PPE).

Le programme regroupe 14,1 milliards d'euros d'impôts pris en charge par l'État qui s'ajoutent aux concours financiers aux collectivités territoriales. Les contribuables oublient souvent que la part d'impôts locaux qu'ils ne paient pas est prise en charge par l'État.

La taxe professionnelle constitue l'essentiel des crédits du programme, soit 9,8 milliards d'euros. 2,2 milliards d'euros concernent le dégrèvement pour investissements nouveaux, désormais pérennisé, qui touche 700.000 entreprises. Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée représente 5,2 milliards d'euros, en baisse du fait de la montée en puissance du précédent dispositif. Les dégrèvements de taxes foncières, essentiellement en faveur du foncier non bâti, sont inscrits pour 0,6 milliard d'euros. S'agissant des dégrèvements de taxe d'habitation, 2,3 milliards d'euros sur les 3 milliards d'euros prévus concernent le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu. Huit millions de foyers bénéficient de la mesure. Enfin, les admissions en non-valeur représentent 0,7 milliard d'euros.

Il n'incombe pas au Rapporteur spécial de juger de la pertinence des mesures, retracées par les remboursements et dégrèvements qui en résultent. Ce devrait être fait au niveau des missions concernées, singulièrement la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Les restitutions « mécaniques » ont une incidence budgétaire, mais on ne peut que les constater. En revanche, les dégrèvements sont la conséquence d'une politique déterminée. Il en va ainsi de la prime pour l'emploi (PPE). Or une partie seulement de son coût est retracée dans la mission, ce qui ne permet pas d'apprécier la pertinence de cette dépense fiscale dans sa globalité. Encore faut-il souligner que l'examen de la pertinence de la PPE relève plutôt des problématiques abordées lors de l'examen de la mission *Travail et emploi*, tandis que celle du crédit d'impôt-recherche relève de l'appréciation de la performance des crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Dès lors, il convient de s'interroger sur l'utilité de discuter, dans la présente mission dont les crédits répercutent des décisions prises antérieurement, de l'intérêt de telle ou telle mesure de politique publique.

Par conséquent, la responsabilité du Rapporteur spécial de la mission *Remboursements et dégrèvements* consiste, d'une part à veiller à ce que l'évaluation des crédits qu'elle contient soit sincère, d'autre part, à faire en sorte que la discussion sur ces dégrèvements ait lieu, d'une manière ou d'une autre.

M. Henri Emmanuelli a souhaité savoir si l'« usine à gaz » que représente le bouclier fiscal a un impact sur les crédits de ce programme. S'agissant de crédits évaluatifs, cela ne vise-t-il pas à empêcher toute traçabilité des effets néfastes du bouclier fiscal ?

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que l'impact du « bouclier fiscal » figure dans les crédits de la mission, essentiellement dans le programme consacré aux impôts d'État, pour un montant de 400 millions d'euros.

M. Henri Emmanuelli a fait remarquer que certains départements seront plus concernés que d'autres par le bouclier fiscal et que ce dernier ne pèsera certainement pas de la même façon dans les Alpes-Maritimes et la Lozère. Le prélèvement sur la DGF qui en résultera sera-t-il global ou ciblé par collectivité territoriale ?

Votre Rapporteur spécial a précisé que le mécanisme voté l'an dernier était tel que les collectivités territoriales ne prendront en charge leur quote-part du plafonnement du montant des impôts acquittés qu'à condition que le total des impôts d'État n'entraîne pas, à lui seul, droit à restitution. Cette situation n'interviendra, pour l'essentiel, que dans les cas de contribuables aux revenus modestes et non pour les redevables les plus riches. Pour les collectivités territoriales concernées, cette prise en charge s'effectuera en amont, non pas lors de la répartition de la DGF entre les collectivités, mais au moment de la fixation du montant global de la DGF. Celle-ci devrait être en conséquence réduite d'environ 30 millions d'euros l'an prochain.

M. Henri Emmanuelli a estimé que les départements pauvres paieront pour les départements riches.

Votre Rapporteur spécial a répondu qu'au contraire, l'application du « bouclier fiscal » aux impôts locaux est favorable aux revenus les plus faibles. Leur répartition entre les différentes collectivités sur le territoire est plus dispersée que celle des ménages aisés. Dès lors que le « bouclier » est mis en œuvre au niveau des impôts locaux, cela joue sur les niveaux de revenus les plus bas, et donc dans les départements moins riches que la moyenne.

M. Augustin Bonrepaux, Président, s'est interrogé sur la nécessité d'opérer ce prélèvement s'il est aussi inégalement réparti.

Votre Rapporteur spécial a rappelé que la mesure législative a été adoptée l'an dernier ; le Rapporteur doit donc porter une appréciation sur son évaluation en 2007, laquelle semble être correctement réalisée. Le Gouvernement doit néanmoins fournir un certain nombre de précisions, afin notamment et de mieux chiffrer l'effet sur les collectivités territoriales et d'apprécier le nombre de contribuables concernés par le dispositif.

Il a conclu en souhaitant l'adoption des crédits du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, le vote sur l'ensemble des crédits de la mission devant intervenir à l'issue de l'examen des crédits du second programme de la mission.

*

* *

A l'issue de sa réunion en commission élargie du mardi 7 novembre 2006, votre Commission des Finances a examiné les crédits du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, votre Commission a adopté les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

*

* *

AMENDEMENT ADOPTÉ EN COMMISSION

Amendement n° II-105 présenté par le gouvernement

Article 34

État B

Mission « Remboursements et dégrèvements »

I.- Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	0	1.000.000
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	0	0
TOTAUX	0	1.000.000
SOLDE	- 1.000.000	

Exposé sommaire

Cet amendement tire les conséquences de l'amendement n°I-12 rectifié voté en première partie, qui vise à exclure du bénéfice de la prime pour l'emploi les personnes assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune. Les crédits du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, sur lequel sont retracés les versements de PPE (action n° 1 *Prime pour l'emploi*), sont ainsi réduits de 1 million d'euros.

ANNEXE

Liste des personnes entendues par votre Rapporteur spécial

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

– M. Bruno Parent, Directeur général des impôts au ministère de l'ÉCONOMIE, des finances et de l'industrie, responsable de la mission *Remboursements et dégrèvements* ;

– M. Vincent Mazauric, Chef du service de l'application (DGI) au ministère de l'ÉCONOMIE, des finances et de l'industrie ;

– M. Bruno Rousselet, Sous-directeur au service M (DGI) au ministère de l'ÉCONOMIE, des finances et de l'industrie.