

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 26

**REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS**

*Rapporteuse spéciale : Mme Marie-France BEAUFILS*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 (2009-2010)**



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	5
<b>I. LE CARACTÈRE ATYPIQUE DE LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT</b> .....	7
A. 94,8 MILLIARDS D'EUROS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 .....	7
1. 25 % des dépenses brutes de l'Etat, réparties en deux programmes .....	7
2. Un dérapage de 12 milliards d'euros en 2009, en partie résorbé en 2010.....	10
B. DES CRÉDITS ÉVALUATIFS QUI NE SONT PAS PRIS EN COMPTE DANS LA NORME DE DÉPENSE .....	11
<b>II. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT »</b> .....	12
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN FONCTION DE LEUR FINALITÉ : L'APPORT DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE .....	12
1. L'aboutissement d'une démarche initiée par votre commission des finances.....	12
2. 68 milliards d'euros relèvent de la mécanique ou de la gestion des impôts.....	16
3. 10,5 milliards d'euros relèvent de la mise en œuvre des politiques publiques .....	19
4. Quelles conséquences politiques faut-il tirer de la nouvelle architecture ? .....	20
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR IMPÔT : AU CŒUR DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU GOUVERNEMENT .....	24
1. L'impôt sur le revenu et la création de la taxe carbone.....	24
2. La prime pour l'emploi et la généralisation du revenu de solidarité active.....	25
3. L'impôt sur les sociétés et la TVA marqués par le reflux du plan de relance de l'économie .....	26
4. Le bouclier fiscal .....	28
<b>III. LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »</b> .....	30
A. LA RÉDUCTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EST ÉVALUÉE À 9 % EN 2010 PAR RAPPORT À LA PRÉVISION D'EXÉCUTION 2009.....	30
1. Une évolution distincte des dégrèvements selon la catégorie d'impôts locaux .....	30
2. Le poids important des dégrèvements dans les finances locales .....	31
B. LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE CONDUIT À FAIRE DE L'ANNÉE 2010 UN EXERCICE DE TRANSITION POUR LE PROGRAMME.....	33
1. Les modalités de la suppression de la taxe professionnelle sur les équipements et biens mobiliers.....	33
2. L'impact différé de la réforme de la taxe professionnelle.....	34
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	39



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. La mission « Remboursements et dégrèvements » est la plus importante du budget de l'Etat en volume de crédits. Le projet de loi de finances pour 2010 propose de la doter de 94,8 milliards d'euros, soit le quart des dépenses brutes de l'Etat.

2. L'évolution du montant des « Remboursements et dégrèvements » est liée à celle des recettes de l'Etat. En conséquence, ces crédits sont évaluatifs, ne sont pas compris dans la norme de dépense de l'Etat et ne sont pas pourvus d'objectifs d'évolution pluriannuelle par la loi de programmation des finances publiques.

3. Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat représentent les trois quarts des crédits de la mission.

4. La nouvelle présentation des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, qui fait ressortir les crédits concourant à la mise en œuvre de politiques publiques, constitue l'aboutissement d'une démarche engagée à l'automne 2005 par votre commission des finances.

5. Les variations des montants de remboursements et dégrèvements au titre des différents impôts résultent de la mise en œuvre des orientations de la politique économique et sociale du Gouvernement et notamment, en 2010, de la création de la taxe carbone, de l'arrêt de certaines mesures du plan de relance de l'économie et de la création du revenu de solidarité active (RSA).

6. La suppression de la taxe professionnelle conduira, en régime de croisière, à une forte réduction des dégrèvements au titre des impôts économiques locaux.

*Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 3,1 % des réponses portant sur la mission « Remboursements et dégrèvements » étaient parvenues à votre rapporteure spéciale.*



## I. LE CARACTÈRE ATYPIQUE DE LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ETAT

### A. 94,8 MILLIARDS D'EUROS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

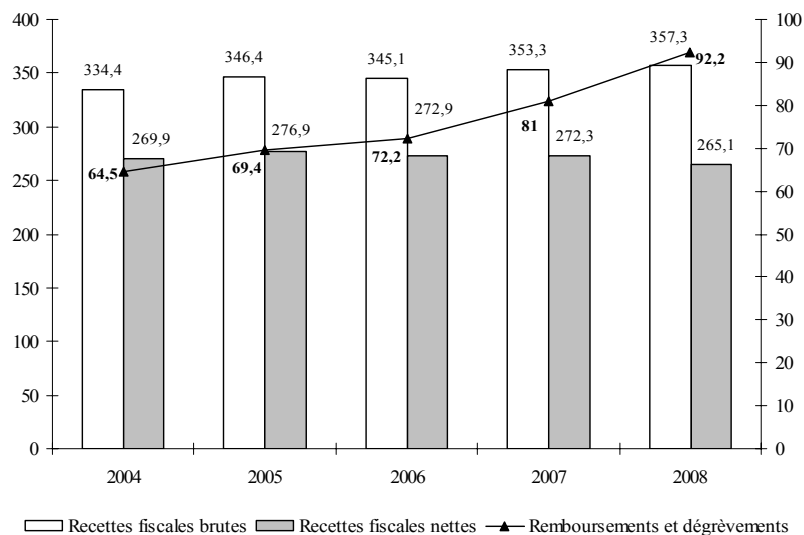
#### 1. 25 % des dépenses brutes de l'Etat, réparties en deux programmes

Le montant total des dépenses des missions du budget général, tel qu'il ressort du projet de loi de finances pour 2010, s'établit à 380 milliards d'euros. Dotée de 94,8 milliards d'euros<sup>1</sup>, la mission « Remboursements et dégrèvements » représente le quart de ces dépenses brutes. Pour obtenir, les dépenses nettes, il convient, précisément, de déduire des dépenses brutes le montant des remboursements et dégrèvements.

S'ils constituent juridiquement des dépenses, les remboursements et dégrèvements relèvent, pour la plupart, plus d'une logique de recettes. Le graphique ci-dessous montre d'ailleurs que leur évolution explique l'augmentation, entre 2004 et 2008, du montant des recettes brutes de l'Etat (les recettes nettes enregistrant, au contraire, une diminution sur la période).

#### Evolution comparée des recettes fiscales brutes, des recettes fiscales nettes et des remboursements et dégrèvements

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> A l'issue de l'examen par le Sénat de la première partie du présent projet de loi de finances, le montant des remboursements et dégrèvements prévus pour 2010 s'établissait à 94,5 milliards d'euros.

La mission « Remboursements et dégrèvements » est composée de deux programmes, l'un consacré aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, l'autre aux mêmes opérations pour les impôts directs locaux.

**Les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements »  
dans le projet de loi de finances pour 2010**

*(en milliards d'euros)*

	LFI 2009	Prévision 2009	Ecart entre les évaluations pour 2009 et proposées pour 2010				PLF 2010	PLF 2010/LFI 2009	PLF 2010/prévision 2009
			Evolution spontanée	Mesures antérieures au PLF 2010	Mesures nouvelles PLF 2010	Mesures de périmètre ou de transfert			
Programme 200 "Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat"	84,64	95,64	- 4,16	- 17,07	4,36	- 0,35	78,42	-7%	-18%
Programme 201 "Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux"	17,33	18,06	1,22	0,02	- 2,28	- 0,19	16,38	-5%	-9%
<b>Total</b>	<b>101,96</b>	<b>113,70</b>	<b>- 2,94</b>	<b>- 17,05</b>	<b>2,09</b>	<b>- 0,54</b>	<b>94,80</b>	<b>-7%</b>	<b>-17%</b>

*Source : commission des finances, d'après les données du tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2010*

En 2010, le montant global des crédits de la mission, 94,8 milliards d'euros, serait inférieur de 7 % à la prévision de la loi de finances pour 2009, et de 17 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2009.

Les montants des deux programmes baisseraient, tant par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 que par rapport à la prévision d'exécution associée au présent projet de loi de finances :

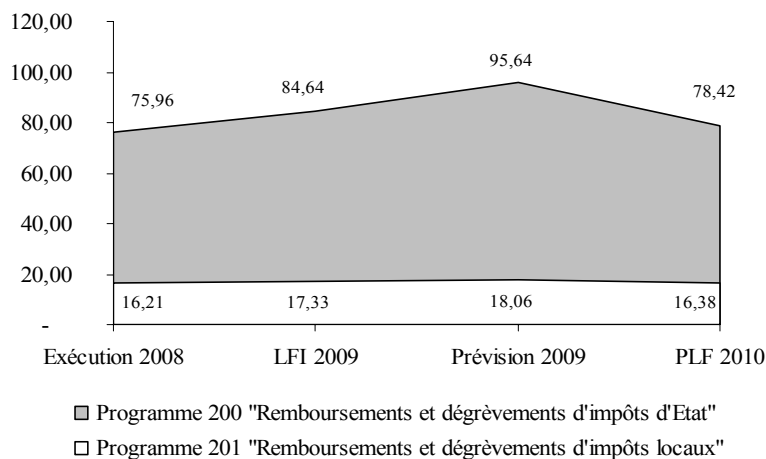
- pour les remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, l'effet à la hausse des mesures nouvelles (+ 4,36 milliards d'euros) serait inférieur à celui, en sens inverse, des mesures antérieures (- 17,07 milliards d'euros), lié notamment à l'arrêt d'un certain nombre de dispositifs mis en œuvre dans le cadre du plan de relance pour l'économie ;

- pour les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, les mouvements sont inverses. Le très léger effet à la hausse des mesures antérieures au présent projet de loi de finances (+ 20 millions d'euros) serait moins important que l'effet à la baisse des mesures nouvelles, et en particulier de la réforme de la taxe professionnelle (- 2,28 milliards d'euros).



**Répartition des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements »  
entre les deux programmes qui la composent**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données du tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2010

Les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » relèvent essentiellement des dépenses d'intervention du titre 6. Néanmoins, environ 2 % (soit 2,1 milliards d'euros) figurent au titre 3 des dépenses de fonctionnement. Il s'agit des dépenses de remises et annulations, d'admissions en non valeur, d'intérêts moratoires et de débet ainsi que l'ensemble des produits et remboursements divers.

**Les crédits du titre 3 de la mission « Remboursements et dégrèvements »**

(en milliards d'euros)

	2009	2010
Remises et annulations	0,5	0,5
Admissions en NV	0,9	1,0
Intérêts moratoires et débet	0,3	0,4
Produits et remboursements divers	0,2	0,2
<b>Dépenses titre 3</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>

Source : direction générale des finances publiques

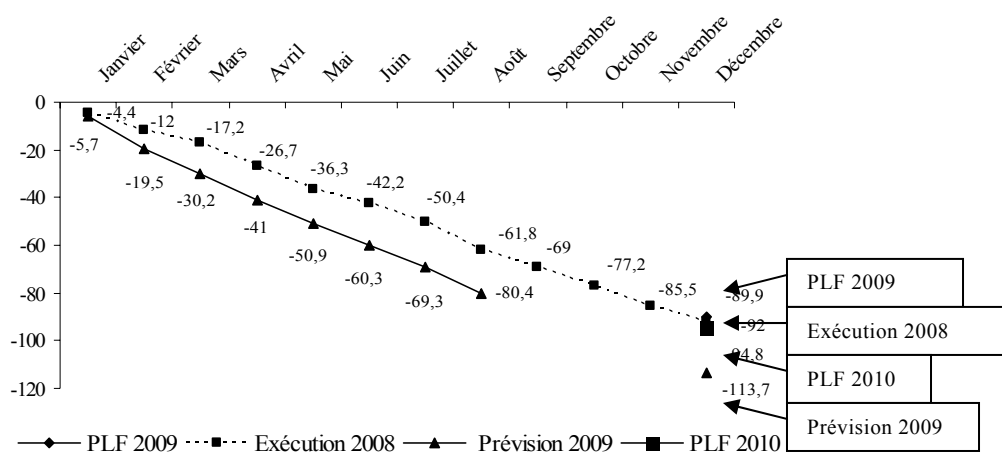
## 2. Un dérapage de 12 milliards d'euros en 2009, en partie résorbé en 2010

En 2009, l'exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » est marquée à la fois par les effets de la crise sur les recettes fiscales et par la mise en œuvre du « volet fiscal » du plan de relance de l'économie, composé essentiellement de remboursements<sup>1</sup>.

Ainsi, le montant prévisionnel des remboursements et dégrèvements en 2009 s'est d'abord établi à 89,9 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009, puis à 102 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2009, puis à 103 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 avant d'être encore revalorisé dans les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2010, à 113,7 milliards d'euros.

Le graphique ci-après montre que le dérapage de 2009 a été constaté dès le début de l'exercice et que le présent projet de loi de finances prévoit de ramener le montant des remboursements et dégrèvements à un niveau plus proche de celui atteint en 2008 que de celui enregistré en 2009. **Si l'exécution confirmait la prévision, les dépenses de 2010 seraient supérieures d'environ 25 milliards d'euros à celle de 2006 (72,3 milliards d'euros), soit une augmentation de près de 40 % en cinq ans.**

Exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements »  
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les situations mensuelles du budget de l'Etat

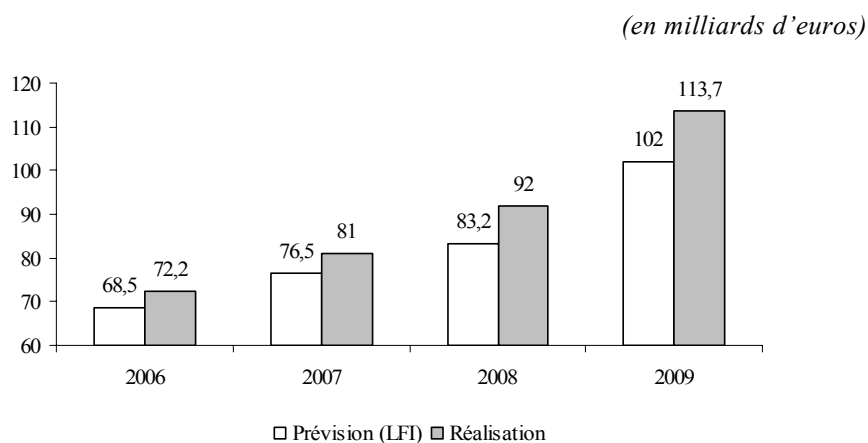
<sup>1</sup> Les mesures du plan de relance de l'économie sont récapitulées au 3 du B du II ci-après.

## **B. DES CRÉDITS ÉVALUATIFS QUI NE SONT PAS PRIS EN COMPTE DANS LA NORME DE DÉPENSE**

Les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont des crédits évaluatifs au sens de l'article 10 de la loi organique n° 2001-491 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>.

La nécessité d'appliquer le régime des crédits évaluatifs est attestée par la comparaison entre les prévisions d'exécution et les réalisations des dernières années. Depuis 2006, l'écart n'a jamais été inférieur à 3,7 milliards d'euros, et s'est accru chaque année pour atteindre 11,7 milliards d'euros en 2009<sup>2</sup>.

### **Comparaison de la prévision et de l'exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements »**



Source : commission des finances d'après la note de la Cour des comptes sur l'exécution des crédits 2008 et le projet de loi de finances pour 2010

<sup>1</sup> L'article 10 de la LOLF dispose que « les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

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

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

« Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15 ».

<sup>2</sup> Dans sa note sur l'exécution des crédits en 2008, la Cour des comptes mentionne une « défaillance » de la prévision.

Contrairement aux autres missions dont les crédits sont évaluatifs (telles que les « Engagements financiers de l'Etat » ou les « Provisions »), la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 n'a pas fixé d'objectif de progression pluriannuelle à la mission « Remboursements et dégrèvements ». Cette mission est en outre la seule à ne pas être prise en compte pour le calcul de la norme de dépense, même élargie, de l'Etat<sup>1</sup>.

## **II. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ETAT »**

### ***A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN FONCTION DE LEUR FINALITÉ : L'APPORT DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE***

#### **1. L'aboutissement d'une démarche initiée par votre commission des finances**

Le projet de loi de finances pour 2010 propose une architecture nouvelle pour le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », avec un découpage en trois actions qui distinguent les crédits en fonction de leur finalité (mécanique de l'impôt, financement d'une politique publique, gestion de l'impôt).

Cette évolution constitue l'aboutissement d'un chantier engagé par votre rapporteure spéciale dès l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

#### **Chronologie des travaux menés par votre commission des finances à l'initiative de votre rapporteure spéciale**

**- Mise en évidence, par votre rapporteure spéciale, du manque de pertinence du périmètre et de l'architecture de la mission**, ainsi que des faiblesses de son dispositif de performance, dès l'examen des projets de loi de finances pour 2006 et 2007 ;

**- Saisine de la Cour des comptes**, au mois d'octobre 2006, d'une demande d'enquête sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts, en application de l'article 58-2 ° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;

---

<sup>1</sup> Ainsi, certaines dépenses ne sont pas prises en compte dans la norme de dépense alors que, paradoxalement, cette norme intègre désormais, conformément aux dispositions de la loi de programmation précitée, des crédits qui ont juridiquement le caractère de recettes, en l'espèce les prélèvements sur recettes.

- Organisation d'une **audition pour « suite à donner »** à cette enquête, le 3 octobre 2007, mettant en présence les magistrats de la première chambre de la Cour des comptes, les représentants de la direction du budget, de la direction générale des impôts (DGI), de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ces travaux ont donné lieu à **un rapport d'information de votre rapporteure spéciale** ;

- Dépôt, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, de **trois amendements « d'appel » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008**. A la suite du débat en séance publique, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, s'est engagé à réunir un groupe de travail *ad hoc* destiné à proposer des pistes de réforme de la mission « Remboursements et dégrèvements » ;

- **Première réunion du groupe de travail *ad hoc*, le 18 juin 2008**, en présence de votre rapporteure spéciale, de notre collègue député Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements » au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, des représentants du cabinet de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques ;

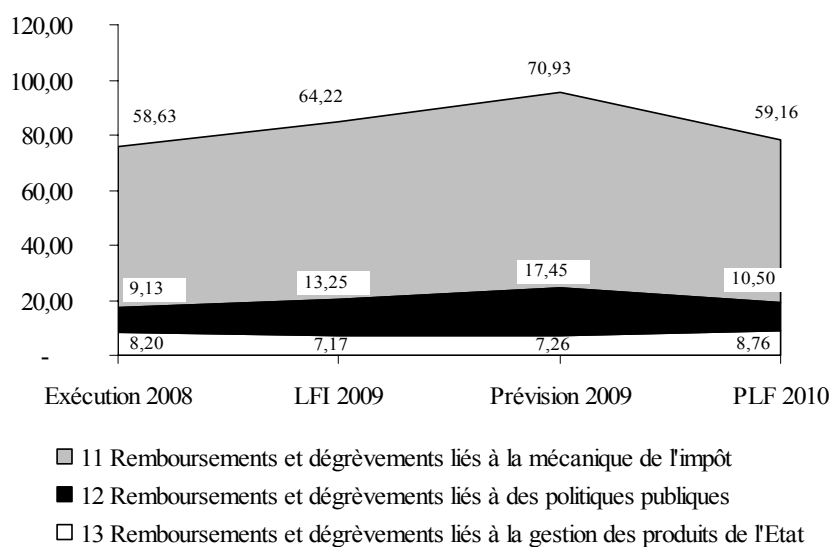
- **Décision de la commission des finances de réserver son vote** sur les crédits de la mission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, en raison de l'insuffisante précision de l'information fournie au sein du projet annuel de performances et de l'absence de traduction concrète, dans le projet de loi de finances pour 2009, des réflexions menées depuis plusieurs années sur l'évolution de l'architecture et la mesure de la performance de cette mission ;

- **Deuxième réunion du groupe de travail**, le 1<sup>er</sup> juillet 2009, au cours de laquelle les représentants de l'administration ont présenté les évolutions aujourd'hui intégrées au projet de loi de finances.

Le découpage proposé ne modifie que marginalement la présentation des crédits du programme 200 et laisse intact le programme 201 relatif aux impôts directs locaux. Pour autant, la nouvelle maquette constitue une avancée en ce qu'elle améliore, par un découpage cohérent, la lisibilité des crédits de la mission. Il semble que l'administration espère que l'amélioration de ses outils informatiques lui permettra de fournir des réponses plus en rapport avec nos attentes.

### Répartition des crédits du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » entre les trois actions qui le composent

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données du tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2010

Les trois nouvelles actions qui composent le programme 200 sont de taille différente :

- les actions 11 (mécanique de l'impôt) et 13 (gestion de l'impôt), qui regroupent des dépenses « techniques », constituent 87 % des crédits du programme ;

- l'action 12, qui retrace les crédits concourant à la mise en œuvre de politiques publiques, ne rassemble que 13 % des crédits du programme.

**Les crédits du programme 200**  
**« Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »**

*(en milliards d'euros)*

	Exécution 2008	LFI 2009	LFR 2 2009	Prévision 2009	Ecart entre les évaluations pour 2009 et proposées pour 2010				PLF 2010	PLF 2010/LFI 2009	PLF 2010/prévision 2009
					Evol. spontanée	Mesures antérieures au PLF 2010	Mesures nouvelles PLF 2010	Mesures de périmètre ou de transfert			
<b>11 Remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt</b>	<b>58,63</b>	<b>64,22</b>		<b>70,93</b>	- 5,27	- 6,50			<b>59,16</b>	<b>-8%</b>	<b>-17%</b>
01 Impôt sur les sociétés	11,03	10,42		18,22	- 4,86	-			13,36	28%	-27%
02 Taxe sur la valeur ajoutée	47,14	53,15		52,01	- 0,40	- 6,50			45,11	-15%	-13%
03 Plafonnement des impositions directes	0,46	0,65		0,70	-	-			0,70	8%	0%
<b>12 Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques</b>	<b>9,13</b>	<b>13,25</b>		<b>17,45</b>	- 0,40	- 10,57	<b>4,36</b>	- 0,35	<b>10,50</b>	<b>-21%</b>	<b>-40%</b>
01 Prime pour l'emploi	4,10	3,40		3,40	- 0,50	-	0,11	- 0,35	2,45	-28%	-28%
02 Impôt sur le revenu	1,25	1,27		1,64	- 0,56	- 0,42	1,40		2,06	62%	26%
03 Impôt sur les sociétés	2,14	7,18		10,80	0,35	- 9,78	2,50		3,87	-46%	-64%
04 Taxe intérieure sur les produits pétroliers	1,12	0,85		1,06	0,24	- 0,31	0,46		1,44	70%	
05 Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes directes	0,00	0,00		-	-		0,11	-	0,11	11300%	
06 Redevance audiovisuelle	0,52	0,55		0,55	0,07	- 0,06			0,56	3%	2%
<b>13 Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat</b>	<b>8,20</b>	<b>7,17</b>		<b>7,26</b>	<b>1,50</b>				<b>8,76</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>
01 Impôt sur le revenu	2,11	2,18		2,81	0,66				3,47	59%	23%
02 Impôt sur les sociétés	0,11	0,10		0,18	- 0,05				0,13	27%	-26%
03 Autres impôts directs et taxes assimilées	2,06	1,98		1,35	0,65				2,00	1%	48%
04 Taxe sur la valeur ajoutée	1,12	0,44		0,36	0,09				0,45	1%	25%
05 Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes directes	0,42	0,43		0,42	- 0,00				0,42	-2%	0%
06 Autres	2,38	2,04		2,15	0,15				2,30	13%	7%
<b>TOTAL programme 200 "Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat"</b>	<b>75,96</b>	<b>84,64</b>	<b>85,70</b>	<b>95,64</b>	- 4,16	- 17,07	<b>4,36</b>	- 0,35	<b>78,42</b>	<b>-7%</b>	<b>-18%</b>

Source : commission des finances, d'après les données du tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2010

Un seul objectif est assigné au programme : **permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible**. Il ne reflète que partiellement l'objet des crédits de la mission. En revanche, sa réalisation dépend entièrement de l'action des agents de la direction générale des finances publiques chargés de la gestion des remboursements et dégrèvements. Son orientation est de nature à encourager les services à toujours rechercher l'amélioration de la qualité du service rendu. En ce sens, l'objectif est lisible et bien calibré.

Les indicateurs retenus pour apprécier la performance de l'administration sont le taux de demandes de remboursement de crédits de TVA non imputable et de restitutions d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours<sup>1</sup>, l'ancienneté des demandes de

<sup>1</sup> L'objectif 2009 était de 80 % et il est prévu de dépasser les 90 %. L'objectif pour 2010 est à nouveau de 80 %.

remboursement de crédit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement dans un délai strictement supérieur à 30 jours<sup>1</sup> et le taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans un délai d'un mois<sup>2</sup>.

En revanche, on ne trouve pas d'indicateur de l'efficacité de la politique fiscale décidée par rapport à la cible annoncée.

## **2. 68 milliards d'euros relèvent de la mécanique ou de la gestion des impôts**

L'action 11 « Remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt », avec 59,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010, représente les trois quarts des crédits du programme. Son montant diminue tant par rapport à la loi de finances pour 2009 (- 5 milliards d'euros) que par rapport à la prévision d'exécution (- 11,8 milliards d'euros), et ce pour deux raisons. En premier lieu, l'évolution des recettes d'impôt sur les sociétés et de TVA conduit à de moindres décaissements en 2010. En second lieu, le versement mensuel des remboursements de TVA aux entreprises, mis en œuvre en 2009, ne sera pas reconduit en 2010, engendrant ainsi une économie de 6,5 milliards d'euros.

Le projet annuel de performance présente ainsi les crédits de cette action :

*« Cette action regroupe les dépenses relevant de la mécanique de l'impôt, telles que les restitutions d'excédents de versement compte tenu de l'impôt dû. Il s'agit pour l'essentiel des **excédents de versements d'Impôt sur les sociétés (IS) ou de remboursements de crédits de TVA**. Ces remboursements représentent les trois quarts des dépenses exécutées en 2008.*

### *« Remboursements de crédits de TVA*

*« Une entreprise redevable de la TVA collecte la TVA qu'elle facture auprès de ses clients, et peut déduire, sauf exception, la TVA supportée sur les achats nécessaires à son activité (par différence, c'est bien la valeur ajoutée produite par l'entreprise qui se trouve taxée). Une entreprise se trouve en situation de crédit pour une période d'affaires donnée lorsque sa TVA déductible excède sa TVA collectée. Celle-ci a alors la possibilité d'imputer ce crédit sur sa prochaine déclaration mensuelle de chiffre d'affaires, en l'incorporant à sa TVA déductible, ou d'en demander le remboursement immédiat.*

*Sous cette dernière hypothèse, un crédit peut faire l'objet de remboursements selon une procédure dite « générale » (ouverte à toutes les entreprises) ou une procédure dite « spéciale exportateur » (réservée aux entreprises qui réalisent des exportations ou des livraisons intracommunautaires).*

<sup>1</sup> La prévision 2009 est conforme à l'objectif, et s'établit à 60 jours. Ce délai-cible est reconduit pour 2010.

<sup>2</sup> La réalisation 2009 est conforme à la cible (95,4 %). La cible 2010 est de 95,5 %.



« À partir de 2009, avec la mise en place de la mesure de mensualisation, l'une comme l'autre procédure peuvent être employées à fréquence mensuelle (cette fréquence était trimestrielle, voire annuelle, jusqu'à fin 2008 pour la procédure générale).

« Les crédits de TVA représentent usuellement plus de 99 % des remboursements de TVA ordonnancés par la direction générale des finances publiques.

« Restitutions d'excédents de versement d'IS

« Conformément aux dispositions de l'article 1668 du CGI, les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés doivent verser des acomptes trimestriels d'impôt sur les sociétés. Le calendrier de versement des acomptes est fonction des dates de clôture de l'exercice.

« Le montant total des acomptes est égal à l'impôt sur les sociétés dû au titre du dernier exercice clos. Lorsqu'une entreprise estime que le montant des acomptes déjà versés au titre d'un exercice est égal ou supérieur à la cotisation totale d'IS due, elle peut se dispenser du versement de nouveaux acomptes ou moduler à la baisse le versement d'un acompte.

« Lorsque la liquidation de l'impôt sur les sociétés fait apparaître que les acomptes versés sont supérieurs à l'impôt dû, l'excédent est restitué (déduction faite des autres impôts directs dus par l'entreprise).

« Les entreprises peuvent demander la restitution par simple dépôt d'un relevé de solde. Cette demande peut intervenir dès le lendemain de la clôture de l'exercice. Le montant restitué des acomptes ne peut plus être imputé sur l'impôt sur les sociétés.

« La part d'IS restituée vient en diminution des recettes brutes collectées. La répartition entre l'impôt brut et les restitutions est fonction de la volatilité des résultats de l'entreprise et de ses choix de gestion (autolimitation...).

« Dans le cadre du plan de relance de l'économie, les entreprises bénéficient d'un remboursement accéléré de leurs excédents de versement qui pèsent sur les recettes nettes d'IS.

« Enfin, l'action retrace le coût du plafonnement des impositions directes (« bouclier fiscal ») dans la mesure où celui-ci correspond à un mode de détermination de la contribution totale maximale pouvant être mise à la charge d'un contribuable ».

Les crédits de l'action 13 « Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'impôt », avec 8,8 milliards d'euros, représentent 11 % du total des crédits du programme en 2010.

Le projet annuel de performance présente ainsi les crédits de cette action :

« Cette action retrace désormais principalement les dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat. Y figurent :

« - en sous-action 1, les **dégrèvements et annulations prononcés après le calcul de l'IR, afin de rétablir la réalité de l'impôt dû par les contribuables**, sur initiative de l'administration ou à la suite de réclamations des contribuables. Ces opérations donnent lieu, selon les cas, à dépenses et recettes d'ordre ou à remboursements lorsque les contribuables ont déjà acquitté leur impôt.

« Ces opérations concernent également, le cas échéant, les dégrèvements de rôles émis au titre de la contribution sur les revenus locatifs ou des contributions sociales dans la mesure où les bases de ces prélèvements sont déclarées en même temps que l'impôt sur le revenu.

« Sont également retracés les versements au titre de l'accord frontalier avec la confédération helvétique du 11 avril 1986 et de l'avenant à la convention fiscale franco-marocaine signé le 18 août 1989.

« - en sous-action 2, les **dégrèvements au titre de l'impôt sur les sociétés (IS) et impôts assimilés** (contribution sur les revenus locatifs, contributions additionnelles à l'IS, contribution sociale sur les bénéfices).

« - en sous-action 3, les **dégrèvements recensés au titre des autres impôts directs dont une part importante concerne les majorations et pénalités sur IR**. Cette sous-action vise les particuliers et les entreprises. Des restitutions de précompte mobilier ont notamment été imputées sur cette rubrique en 2008.

« - en sous-action 4, les **dégrèvements liés à la TVA, quel que soit le réseau (DGFIP ou DGDDI) et des versements de TVA en application de la convention franco-monégasque du 18 mai 1963**.

« - en sous-action 5, la **part dégrévée ou restituée des opérations d'enregistrement, de timbre et de contributions indirectes non décrites dans l'action 2**. Il s'agit de dégrèvements, de remboursements et de rectifications suite à erreur d'imputation remettant en cause le produit initialement constaté. Ces opérations concernent la DGFIP et la DGDDI, et s'adressent aux particuliers comme aux entreprises.

« - la sous-action 6 regroupe les **opérations de gestion diverses**, telles que les dégrèvements prononcés au titre de la taxe sur les logements vacants, les restitutions au titre de l'écotaxe, tous les remboursements et rectifications de produits d'Etat encaissés les années antérieures au titre des administrations financières. Cette sous-action retrace également les **opérations d'ordre** : remises, annulations, admissions en non-valeur sur impôts d'Etat (non individualisées comptablement par impôt), et les opérations de même nature effectuées sur les produits divers (amendes, produits divers du budget général) ; remises de débits qui recouvrent les remises accordées par le ministre aux comptables des différentes administrations financières suite au non-recouvrement de recettes fiscales initialement attendues et pour lesquelles les comptables ne disposent plus d'aucune possibilité juridique de recouvrement ; d'autre part, les décharges de responsabilité et remises gracieuses accordées aux comptables du fait des opérations comptables pour lesquelles leur responsabilité a été engagée par le Ministre compétent ou par les juridictions financières ».

### 3. 10,5 milliards d'euros relèvent de la mise en œuvre des politiques publiques

L'**apport principal** de la nouvelle nomenclature est d'isoler, au sein de l'action 12 du programme 200 des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, ceux qui concourent à la réalisation d'une politique publique. Techniquement, les dépenses relevant de cette action sont celles qui constituent la **partie restituée de dépenses fiscales**<sup>1</sup> recensées dans le tome II du fascicule des Voies et moyens.

Dans le projet de loi de finances pour 2010, les crédits de cette action s'établissent à **10,5 milliards d'euros**, dont 43 % environ au titre de l'impôt sur le revenu (la prime pour l'emploi représentant le quart des crédits).

Le montant des crédits de l'action diminue de 21 % par rapport à la loi de finances pour 2009.

#### Les crédits de l'action 12 « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques »

(en milliards d'euros)

	Exécution 2008	LFI 2009	Prévision 2009	Ecart entre les évaluations pour 2009 et proposées pour 2010				PLF 2010	PLF 2010/LFI 2009	PLF 2010/prévision 2009
				Evol. spontanée	Mesures antérieures au PLF 2010	Mesures nouvelles PLF 2010	Mesures de périmètre ou de transfert			
<b>12 Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques</b>	<b>9,13</b>	<b>13,25</b>	<b>17,45</b>	- 0,40	- 10,57	4,36	- 0,35	<b>10,50</b>	<b>-21%</b>	<b>-40%</b>
01 Prime pour l'emploi	4,10	3,40	3,40	- 0,50	-	0,11	- 0,35	2,45	-28%	-28%
02 Impôt sur le revenu	1,25	1,27	1,64	- 0,56	- 0,42	1,40	-	2,06	62%	26%
03 Impôt sur les sociétés	2,14	7,18	10,80	0,35	- 9,78	2,50	-	3,87	-46%	-64%
04 Taxe intérieure sur les produits pétroliers	1,12	0,85	1,06	0,24	- 0,31	0,46	-	1,44	70%	-
05 Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes directes	0,00	0,00	-	-	-	0,11	-	0,11	11300%	-

Source : commission des finances, d'après les données du tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2010

Les remboursements et dégrèvements constituent 15 % des dépenses fiscales recensées dans le projet de loi de finances pour 2010. Cependant, **si l'on se réfère aux seules dépenses fiscales susceptibles de faire l'objet d'une restitution, dont le coût pour 2010 est estimé à 17,4 milliards d'euros (soit environ un quart du total des dépenses fiscales), on constate que les remboursements et dégrèvements en constituent 60 %.**

<sup>1</sup> C'est-à-dire la partie remboursée au contribuable car le montant de l'avantage fiscal excède celui de l'impôt dû.

Cependant, paradoxalement, le montant en 2010 des dépenses fiscales susceptibles de faire l'objet d'une restitution progresserait de 47 % par rapport à la prévision en loi de finances pour 2009 alors que celui des remboursements et dégrèvements y afférant serait, comme on l'a vu, en baisse sensible de 21 %.

Les dépenses fiscales susceptibles de faire l'objet d'une restitution sont essentiellement les crédits d'impôts, dont la liste est reproduite dans le tableau du 4. ci-après. Elles se rapportent principalement à quatre politiques publiques (au sens des missions du budget général) : le **travail et l'emploi**<sup>1</sup>, la **recherche et l'enseignement supérieur**<sup>2</sup>, **l'écologie**<sup>3</sup>, et la **ville et le logement**<sup>4</sup>.

#### Ventilation du coût des dépenses fiscales susceptibles de faire l'objet d'une restitution en fonction des missions auxquelles elles se rapportent

(en millions d'euros)

Mission	Coût 2010	% du total
Solidarité	930	5,0
Ecologie	5 250	28,0
Travail	5 338	28,5
Economie	618	3,3
Ville et logement	2 437	13,0
Recherche et enseignement supérieur	4 004	21,3
Agriculture	30	0,2
Politique des territoires	25	0,1
Défense	-	-
Engagements financiers de l'Etat	-	-
Culture	129	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>18 761</b>	<b>100,0</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et le tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2010

#### 4. Quelles conséquences politiques faut-il tirer de la nouvelle architecture ?

Les dépenses qui sont dorénavant isolées au sein de l'action 12 constituent la contrepartie d'avantages fiscaux. Il n'en demeure pas moins qu'elles relèvent, comme d'ailleurs la partie non restituée de ces avantages fiscaux, d'une **logique de subvention**, à la différence des dépenses fiscales qui jouent sur l'assiette ou le taux de l'impôt.

<sup>1</sup> Avec notamment la prime pour l'emploi et le crédit d'impôt en faveur de l'emploi à domicile.

<sup>2</sup> Avec essentiellement le crédit d'impôt recherche (CIR).

<sup>3</sup> Avec notamment le crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable (le « 200 quater »).

<sup>4</sup> Avec essentiellement le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt.

## Les dépenses fiscales pouvant faire l'objet d'une restitution

(en millions d'euros)

Progr.	Impôt	Mesure	Coût 2009	Prévision 2010	Evol. en %	Evol. en Md€
<b>Solidarité</b>			<b>900</b>	<b>930</b>	<b>3%</b>	<b>30</b>
106	IR	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	840	900	7%	60
106	IR-IS	Crédit d'impôt famille	60	30	-50%	- 30
<b>Ecologie</b>			<b>1 500</b>	<b>5 250</b>	<b>250%</b>	<b>3 750</b>
174	IR	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1 500	2 600	73%	1 100
181	IR	Crédit d'impôt pour l'acquisition d'un véhicule fonctionnant au GPL, au gaz naturel de ville ou à l'énergie électrique				-
	IR	Crédit d'impôt forfaitaire destiné à réduire le coût de la facture énergétique des usagers à la suite de la création de la taxe carbone (création PLF 2010)		2 650		2 650
<b>Travail</b>			<b>5 767</b>	<b>5 338</b>	<b>-7%</b>	<b>- 429</b>
102	IR	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	3 900	3 200	-18%	- 700
103	IR	Crédit d'impôt en faveur des jeunes de moins de 26 ans s'orientant vers un emploi qui connaît des difficultés de recrutement	15		-100%	- 15
102	IR	Crédit d'impôt en cas de déménagement pour reprise d'une activité salariée	10		-100%	- 10
103	IR	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de 3 mois	1 500	1 750	17%	250
103	IR-IS	Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	330	370	12%	40
103	IR-IS	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise	12	18	50%	6
<b>Economie</b>			<b>561</b>	<b>618</b>	<b>10%</b>	<b>57</b>
134	IR	Crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	540	600	11%	60
134	IR-IS	Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale	10	10	0%	-
134	IR-IS	Crédit d'impôt pour investissement dans les technologies de l'information				-
134	IR-IS	Crédit d'impôt pour adhésion à un groupement de prévention agréé				-
134	IR-IS	Crédit d'impôt en faveur des maîtres restaurateurs				-
134	IR-IS	Crédit d'impôt en faveur des débiteurs de tabac	1	3	200%	2
134	IS	Crédit d'impôt à la société créée par les membres du personnel d'une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés, pour reprendre le capital de cette dernière afin d'en assumer la direction				-
134	IS	Crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés		1		1
134	IS	Crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéo	10	4	-60%	- 6
<b>Ville et logement</b>			<b>1 906</b>	<b>2 437</b>	<b>28%</b>	<b>531</b>
109	IR	Crédit d'impôt prime d'assurance contre les loyers impayés	6	7	17%	1
135	IR	Crédit d'impôt pour dépense d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	30	30	0%	-
135	IR	Crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de la résidence principale	1 170	1 500	28%	330
135	IR-IS	Prêt à taux zéro	700	900	29%	200
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>			<b>2 015</b>	<b>4 004</b>	<b>99%</b>	<b>1 989</b>
231	IR	Crédit d'impôt à raison des intérêts de prêts souscrits entre le 1er septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de plus de 25 ans	5	4	-20%	- 1
172	IR-IS	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	2 010	4 000	99%	1 990
<b>Agriculture</b>			<b>15</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>15</b>
154	IR	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement	7	10	43%	3
154	IR-IS	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique	8	20	150%	12
<b>Politique des territoires</b>			<b>15</b>	<b>25</b>	<b>67%</b>	<b>10</b>
112	IR-IS	Crédit d'impôt pour investissement en Corse	15	25	67%	10
112	IS	Crédit d'impôt pour l'investissement en faveur de sociétés créées dans certains secteurs de la région Nord-Pas-de-Calais				-
<b>Défense</b>			<b>20</b>	<b>-</b>	<b>-100%</b>	<b>- 20</b>
178	IR-IS	Crédit d'impôt en faveur des employeurs du secteur privé favorisant l'activité des réservistes	20		-100%	- 20
<b>Engagements financiers de l'Etat</b>			<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
145	IR-IS	Crédit d'impôt pour la formation des salariés à l'épargne salariale et à l'actionnariat salarié				-
<b>Culture</b>			<b>100</b>	<b>129</b>	<b>29%</b>	<b>29</b>
131	IR-IS	Crédit d'impôt pour dépenses de conception de nouveaux produits exposés par les entreprises exerçant les métiers de l'art	4	8	100%	4
224	IS	Crédit d'impôt pour dépense de production d'oeuvres cinématographiques	50	60	20%	10
224	IS	Crédit d'impôt pour dépense de production d'oeuvres audiovisuelles	40	60	50%	20
131	IS	Crédit d'impôt pour la production phonographique	5	1	-80%	- 4
224	IS	Crédit d'impôt en faveur des distributeurs audiovisuels	1		-100%	- 1
<b>TOTAL</b>			<b>12 799</b>	<b>18 761</b>	<b>47%</b>	<b>5 962</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et le tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2010

Ces « subventions fiscales » connaissent une croissance très dynamique. Ainsi, comme le montre le tableau ci-avant, **leur coût devrait croître de 6 milliards d'euros entre 2009 et 2010, soit un montant supérieur à celui de la progression de l'ensemble des dépenses nettes du budget général (qui s'établit à 4,3 milliards d'euros)**. Cette augmentation s'explique par trois mesures : la reconduction du remboursement anticipé des créances au titre du **crédit d'impôt recherche** (2,5 milliards d'euros), la création d'un crédit d'impôt « remboursant » aux ménages le coût de la **taxe carbone** (2,6 milliards d'euros) et le crédit d'impôt en faveur des **économies d'énergie** et du développement durable (1,1 milliard d'euros).

L'année dernière, dans son rapport sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009<sup>1</sup>, votre rapporteure spéciale avait appelé à « *une plus grande maîtrise et à une plus meilleure appréciation de ces dépenses* ». La Cour des comptes a suggéré qu'elles soient incluses dans la norme de dépense de l'Etat.

Le Gouvernement s'oppose à l'intégration de remboursements et dégrèvements dans la norme de dépense et, à l'appui de ce point de vue, a transmis les éléments suivants à la Cour des comptes :

*« La Cour préconise l'intégration d'une partie des crédits de la mission Remboursements et Dégrèvements liée à la mise en œuvre de politiques publiques, c'est-à-dire les parties restituées des dépenses fiscales, au sein de la norme de dépenses.*

*« Or une telle intégration mettrait en péril le concept même de norme de dépenses. Les remboursements et dégrèvements sont en effet plus difficiles à piloter que la dépense budgétaire.*

*« Cela tient aux difficultés liées à leur chiffrage mais également au délai incompressible au terme duquel l'administration a connaissance de l'exécution des remboursements et dégrèvements et pourrait être en mesure de corriger un éventuel dérapage.*

*« En effet, compte tenu des modalités de taxation des revenus ou des bénéficiaires et des modalités de paiement de l'impôt la correction budgétaire, en cas de dérapage, ne pourrait intervenir qu'avec un décalage de plusieurs années.*

*« Ainsi, plus de la moitié du coût des dépenses fiscales est concentré sur l'impôt sur le revenu dont les premières déclarations ne sont disponibles qu'à l'été et pour lequel très peu de mesures correctrices peuvent avoir un impact en cours d'année compte tenu du décalage d'un an de l'imposition des revenus.*

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 25.

« Pour autant, ces difficultés n'ont pas empêché l'adoption de règles adaptées et ambitieuses : la loi de programmation des finances publiques prévoit en effet des règles de gouvernance plus larges qui ne se restreignent pas à la seule partie restituée des dépenses fiscales mais encadrent l'intégralité des dépenses fiscales.

« Le projet de loi de programmation des finances publiques met en effet en place deux principes essentiels pour l'encadrement du coût des dépenses fiscales :

« - l'objectif de dépenses fiscales a pour objet de rendre possible l'organisation par le Parlement d'un débat au Parlement autour de l'ensemble des dépenses fiscales, et de leur coût global ;

« - la règle de gage : tout euro de dépense fiscale créée devra être compensé par une suppression à due concurrence. Ainsi le Gouvernement s'engage à ne pas faire peser sur les finances publiques le coût de nouvelles dépenses fiscales ».

Les dispositions auxquelles fait référence le Gouvernement sont celles de l'article 11 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui dispose que :

« I. - Au titre de chaque année de la période mentionnée à l'article 1er, les créations ou extensions :

« 1° De dépenses fiscales,

« 2° Ainsi que de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement,

« sont **compensées par des suppressions ou diminutions de mesures** relevant respectivement des 1° et 2°, **pour un montant équivalent**, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi.

« II. - **Chaque mesure** relevant des 1° ou 2° du I instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1er **n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent** celle de son entrée en vigueur.

« III. - Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute mesure visée à l'article 11, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur à la date de publication de la présente loi, cette **évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011** »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans son rapport n° 45 (2009-2010) préalable au débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, tenu au Sénat le 22 octobre 2009, le rapporteur général de la commission des finances remarque que le Gouvernement n'applique pas ces règles dans toute leur rigueur.

## **B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR IMPÔT : AU CŒUR DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU GOUVERNEMENT**

L'évolution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » s'explique, impôt par impôt, par les orientations de la politique économique et sociale du Gouvernement.

### **Evolution en 2010, par impôt, des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements »**

*(en milliards d'euros)*

	Exécution 2008	LFI 2009	Prévision 2009	Ecart entre les évaluations pour 2009 et proposées pour 2010				PLF 2010	PLF 2010/LFI 2009	PLF 2010/prévision 2009
				Evol. spontanée	Mesures antérieures au PLF 2010	Mesures nouvelles PLF 2010	Mesures de périmètre ou de transfert			
Impôt sur le revenu	3,36	3,45	4,45	0,10	- 0,42	1,40	-	5,53	60%	24%
Impôt sur les sociétés	13,28	17,70	29,20	- 4,56	- 9,78	2,50	-	17,36	-2%	-41%
Taxe sur la valeur ajoutée	48,26	53,60	52,37	- 0,31	- 6,50	-	-	45,56	-15%	-13%
Autres impôts et droits d'enregistrement	6,49	3,86	4,17	0,46	- 0,37	0,57	-	4,83	25%	16%
Prime pour l'emploi	4,10	3,40	3,40	- 0,50	-	- 0,11	- 0,35	2,45	-28%	-28%
Bouclier fiscal	0,46	0,65	0,70	-	-	-	-	0,70	8%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>75,95</b>	<b>82,66</b>	<b>94,29</b>	<b>- 4,81</b>	<b>- 17,07</b>	<b>4,36</b>	<b>- 0,35</b>	<b>76,42</b>	<b>-8%</b>	<b>-19%</b>

*Source : commission des finances, d'après les données du tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2010*

### **1. L'impôt sur le revenu et la création de la taxe carbone**

Le montant des remboursements et dégrèvements au titre de l'impôt sur le revenu, fixé à 5,5 milliards d'euros, augmenterait en 2010 de 24 % par rapport à la prévision d'exécution et de 60 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

L'évolution par rapport à la loi de finances pour 2009 s'explique par l'instauration, proposée à l'article 6 du projet de loi de finances pour 2010, d'un « crédit d'impôt sur le revenu forfaitaire destiné à rendre aux ménages le montant de leur taxe carbone ».

L'évolution par rapport à la prévision pour 2009 s'explique par le fait que la charge liée au crédit d'impôt « taxe carbone » est partiellement compensée par la non reconduction du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des foyers modestes, institué, dans le cadre du plan de relance de l'économie, par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 et dont le coût s'est élevé en 2009 à 1 milliard d'euros.



## 2. La prime pour l'emploi et la généralisation du revenu de solidarité active

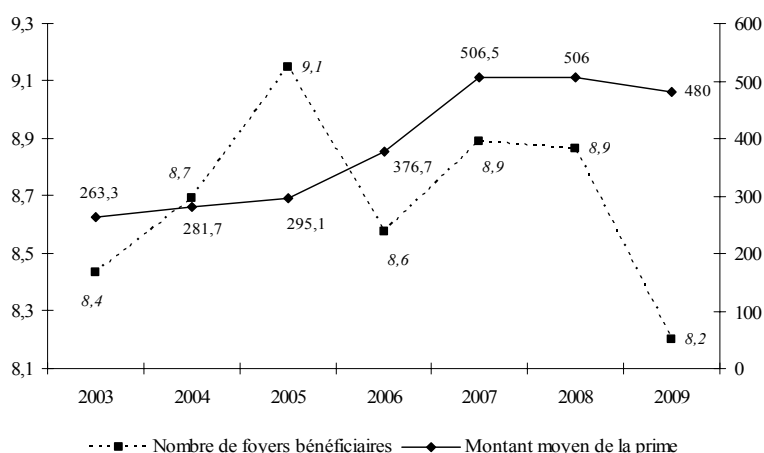
L'article 12 de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le **revenu de solidarité active** (RSA) a prévu que les montants perçus au titre de la fraction du RSA complémentaire des ressources d'activité au cours d'une année donnée s'imputent sur le montant de la prime pour l'emploi (PPE) dû au titre de cette même année. Ce dispositif est applicable à compter de l'imposition des revenus de 2009 en métropole et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans les départements d'outre-mer.

Dans ces conditions, à la fin de l'année **2009**, le coût total de la PPE devrait être en baisse de l'ordre de 500 millions d'euros par rapport au coût constaté en 2008, soit **4 milliards d'euros dont 3,4 milliards en restitution**.

En 2010, la prévision de coût de la prime pour l'emploi tient compte, d'une part, du fait que le Gouvernement propose la reconduction de la **non-indexation des seuils du barème**. D'autre part, l'imputation du RSA versé en 2009 sur la PPE versée en 2010 devrait diminuer le coût de celle-ci de 350 millions d'euros. C'est ainsi que le montant des restitutions de PPE (la fraction financée à partir des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ») devrait atteindre **2,45 milliards d'euros**, soit 95 millions d'euros de moins que la prévision d'exécution 2009.

### Evolution du nombre de bénéficiaires et du montant moyen de la prime pour l'emploi

(en millions de bénéficiaires et en euros)



Source : direction générale des finances publiques

### Les bénéficiaires de la prime pour l'emploi par décile de revenu fiscal de référence

Déciles de revenu fiscal de référence (RFR) de la population totale	Nombre total de foyers fiscaux (en milliers)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires de la PPE (en milliers)	Prime pour l'emploi totale en millions d'euros	Prime pour l'emploi moyenne en euros
RFR ≤ 3 391 €	3 604	58	28,8	497
3 391 € < RFR ≤ 7 597 €	3 604	1 073	561,7	523
7 597 € < RFR ≤ 10 632 €	3 604	1 394	847,1	608
10 632 € < RFR ≤ 13 369 €	3 604	1 906	1 141,5	599
13 369 € < RFR ≤ 15 923 €	3 603	1 597	551,6	345
15 923 € < RFR ≤ 19 200 €	3 604	626	228,2	364
19 200 € < RFR ≤ 24 263 €	3 603	841	381,9	454
24 263 € < RFR ≤ 31 132 €	3 603	943	511,7	543
31 132 € < RFR ≤ 43 672 €	3 604	468	230,1	492
RFR > 43 672 €	3 603	15	9,7	622
<b>Ensemble des foyers fiscaux</b>	36 036	8 921	4 492,3	504

Source : réponses au questionnaire budgétaire

### 3. L'impôt sur les sociétés et la TVA marqués par le reflux du plan de relance de l'économie

La diminution de près de 18 milliards d'euros du montant des crédits du programme entre l'exécution 2009 et la prévision 2010 s'explique pour 16,28 milliards par **l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée, les deux impôts sur lesquels ont porté l'essentiel les mesures fiscales prises dans le cadre du plan de relance de l'économie** et qui, à l'exception du versement anticipé des créances au titre du crédit d'impôt recherche, ne sont pas reconduites en 2010. La mesure de remboursement anticipé de créance de report en arrière des déficits a même pour effet, en 2010, d'améliorer les recettes puisque les sommes remboursées en 2009 n'ont plus à l'être en 2010.

### Le « volet fiscal » du plan de relance de l'économie

(en milliards d'euros)

	Annonce initiale (issue des documents fournis par le Gouvernement en janvier 2009)			Données disponibles début octobre 2009			Ecart Total initial/Total automne 2009	Ecart 2009 (estimation initiale)/ 2009 (estimation automne 2009)
	Total	2009	2010	Total	2009	2010		
Remboursements d'IS (crédit d'impôt recherche), dont :	3,8	3,8	-1	5,3	3,8	1,5	39%	0%
<i>Effet mesure 2009</i>	3,8	3,8	- 1,0	2,8	3,8	-1,0		
<i>Effet mesure PLF 2010</i>				2,5	-	2,5		
Remboursement d'IS (créances de report en arrière des déficits)	1,8	1,8	- 0,3	3,7	4,5	- 0,8	106%	150%
Mensualisation du remboursement de la TVA	3,6	3,6		6,5	6,5	-	81%	81%
Amortissement exceptionnel	0,7		0,7	0,4	-	0,4	-43%	
Doublement du prêt à taux zéro	0,6		0,1	0,1	-	0,1	-85%	
Crédit d'impôt sur le revenu				1,0	1,0	-		
<b>Coût pour l'Etat</b>	<b>10,5</b>	<b>9,2</b>	<b>- 0,5</b>	<b>17,0</b>	<b>15,8</b>	<b>1,2</b>	<b>62%</b>	<b>72%</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

#### Les mesures du « volet fiscal » du plan de relance pour l'économie

Le volet fiscal du plan de relance comprend sept mesures :

- le **remboursement des excédents d'impôt sur les sociétés** au titre d'acomptes versés au titre d'exercices clos avant le 30 septembre 2009, qui a pu être demandé en 2009 dès la clôture de l'exercice au lieu du mois d'avril, avait bénéficié, à la fin du mois de juin 2009, à 25.667 entreprises, dont 25.322 petites et moyennes entreprises (PME), pour un montant total de remboursements de 6,5 milliards d'euros, dont 1,9 milliard au bénéfice des PME.

Cette mesure de trésorerie n'a pas de coût budgétaire ;

- le **remboursement immédiat, plutôt qu'au terme d'un délai de cinq ans, du solde des créances de report en arrière des déficits (carry back)** était de droit en 2009, sur demande des entreprises. A la fin du mois de juin, 2,2 milliards d'euros avaient été remboursés à 21.270 entreprises dont 20.676 PME. Pour l'année, le coût de la mesure est évalué à 4,5 milliards d'euros, soit 2,7 milliards d'euros de plus que la prévision initiale ;

- le **remboursement immédiat de toutes les créances de crédit d'impôt recherche (CIR)** détenues par les entreprises avait permis, fin juin, à 10.882 entreprises dont 9.716 PME de percevoir 3,4 milliards d'euros, dont 1 milliard au bénéfice des PME. Pour l'année, le coût de la mesure, qui correspond parfaitement à la prévision initiale, est estimé à 3,8 milliards d'euros ;

- le **remboursement mensuel, plutôt que trimestriel ou annuel, des crédits de TVA**, possible depuis février 2009, avait permis fin juin à 131.967 entreprises, dont 115.889 PME, de recevoir 3,3 milliards d'euros, dont 2 milliards pour les PME. Pour l'année, le coût prévisionnel s'établit à 6,5 milliards d'euros, soit 2,9 milliards d'euros de plus que l'estimation initiale ;

- le **crédit d'impôt en faveur des ménages modestes**, institué, pour la seule année 2009, en faveur des contribuables dont le revenu imposable relève de la tranche à 5,5 % de l'impôt sur le revenu et de la tranche à 14 % dans la limite de 12.475 euros par part afin de les exonérer du prélèvement du second acompte provisionnel ainsi que des prélèvements mensuels à compter du mois de mai 2009, a représenté un coût pour l'Etat de 1 milliard d'euros en 2009 ;

- la **majoration d'un demi-point des coefficients d'amortissement** dégressif, pour un coût en 2010 estimé à 400 millions d'euros ;

- le **doublage du plafond du prêt à taux zéro** au titre des logements neufs acquis en 2009 afin de soutenir de manière exceptionnelle la construction de logements et l'activité du bâtiment. L'article 46 du projet de loi de finances pour 2010 prévoit une reconduction pour trois ans du prêt à taux zéro et le maintien de son doublement jusqu'au 31 décembre 2009. Le coût de cette mesure en 2010 est évalué à 90 millions d'euros.

#### 4. Le bouclier fiscal

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit pour le bouclier fiscal, le « plafonnement des impositions directes » selon la nomenclature budgétaire, une dépense identique à celle de 2009, soit **700 millions d'euros** pour un nombre de bénéficiaires supérieur à 20.000. Cette stabilisation du coût du bouclier traduit la fin de la montée en charge du dispositif, dans un contexte également marqué par la volonté du Gouvernement de ne pas modifier sa définition juridique après plusieurs années de tâtonnement, qui ont conduit d'abord à y inclure les prélèvements sociaux, avant d'en réduire le seuil de 60 % à 50 % du revenu.

Le Gouvernement, dans les réponses au questionnaire budgétaire, porte l'appréciation suivante sur le dispositif : *« Comme c'était déjà le cas pour le bouclier 2007, plus de 80 % des restitutions se sont concentrées sur des foyers modestes ou au contraire très fortunés. Le nombre de bénéficiaires effectifs du dispositif a progressé de 13 % entre 2007 et 2008 (15 446 contre 13 700) et les montants restitués sont passés de 229 M€ à 563 M€ sous l'effet de l'abaissement du plafond et de l'extension aux prélèvements sociaux.*

*« Les foyers à faible revenu du premier décile de revenu fiscal de référence et non redevables de l'ISF concentrent 55 % des demandes pour moins de 1 % du montant total restitué. Ils se voient restituer 540 € en moyenne, soit 80 % de l'impôt dû avant restitution. A l'opposé, les foyers disposant d'un patrimoine imposable supérieur à 3,8 M€, qui représentent moins d'un tiers des demandes, concentrent plus de 95 % des montants restitués. Ils se voient restituer près de 110 000€ en moyenne, soit 40 % de l'impôt dû avant restitution.*

*« Il est encore délicat de tirer des conclusions sur les répercussions économiques de ce dispositif fiscal. Il s'agit d'une réforme structurelle dont les effets sur l'épargne, l'investissement et les délocalisations de contribuables devraient jouer pleinement à long terme ».*

**Répartition par niveau de revenu des bénéficiaires du bouclier fiscal  
(« millésime 2009 »)**

<b>Déciles de revenu fiscal de référence de l'ensemble de la population</b>	<b>Nombre de foyers bénéficiaires (en milliers)</b>	<b>Restitution moyenne (en milliers d'euros)</b>
inférieur à 3 391 €	10,5	2,3
De 3 391 € à 7 597 €	0,4	13,0
De 7 597 € à 10 632 €	0,2	15,3
De 10 632 € à 13 369 €	0,2	19,7
De 13 369 € à 15 923 €	0,1	22,1
De 15 923 € à 19 200 €	0,2	19,1
De 19 200 € à 24 263 €	0,2	27,5
De 24 263 € à 31 132 €	0,3	26,3
De 31 132 € à 43 672 €	0,4	27,1
supérieur à 43 672 €	5,5	111,6
<b>TOTAL</b>	<b>18,0</b>	<b>37,6</b>

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

### III. LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »

#### *A. LA RÉDUCTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EST ÉVALUÉE À 9 % EN 2010 PAR RAPPORT À LA PRÉVISION D'EXÉCUTION 2009*

##### **1. Une évolution distincte des dégrèvements selon la catégorie d'impôts locaux**

Au regard de la prévision d'exécution pour 2009, qui est supérieure de 730 millions d'euros à l'évaluation votée en loi de finances initiale<sup>1</sup>, **les crédits inscrits pour 2010**, dans le programme 201 relatif aux dégrèvements d'impôts locaux, apparaissent **en baisse de 9 %**, soit d'un montant d'environ 1,7 milliard d'euros.

En effet, **la prévision d'exécution pour 2009 s'élève à plus de 18 milliards d'euros** tandis que la dépense évaluée par le présent projet de loi de finances représente **16,38 milliards d'euros sur l'exercice 2010**.

Une analyse par catégorie d'impôts locaux conduit à constater une dynamique différente au sein de chaque composante du programme 201. Dans la mesure où **73 % de l'ensemble des dégrèvements d'impôts locaux correspondent à des dispositions relatives à la taxe professionnelle**, pour un coût d'environ 12 milliards d'euros, **l'évolution du programme résulte principalement de la réduction en 2010 des crédits de dégrèvements afférents à cet impôt**.

La suppression annoncée de la taxe professionnelle ne conduit toutefois pas à une disparition des dégrèvements qui lui sont liés, en raison notamment **du décalage d'un an dans le versement de certains d'entre eux**, à l'instar des dégrèvements résultants du **plafonnement à la valeur ajoutée (PVA)**. Votre rapporteure spéciale consacre en fin du présent rapport un développement spécifique à la question des dégrèvements de taxe professionnelle, première action du programme.

Pour leur part, les trois autres actions qui composent celui-ci, c'est-à-dire **les taxes foncières, la taxe d'habitation et les admissions en non-valeur d'impôts locaux**, présentent **des profils différents**, comme le montre le tableau suivant.

---

<sup>1</sup> L'évaluation en LFI était de 17,33 milliards d'euros.

Évolution des crédits du programme 201 par action

(en milliards d'euros)

	Exécution 2008	LFI 2009	Prévision 2009	Ecart entre les évaluations pour 2009 et proposées pour 2010				PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009	PLF 2010/ prévision 2009
				Evol. spontanée	Mesures antérieures au PLF 2010	Mesures nouvelles PLF 2010	Mesures de périmètre ou de transfert			
Taxe professionnelle	11,91	12,77	13,70	1,00	0,10	-2,73	-0,09	11,99	-6%	-12%
Taxes foncières	0,73	0,72	0,66	0,12	-0,09	-	-0,08	0,61	-15%	-7%
Taxe d'habitation	3,06	3,32	3,18	0,10	0,02	-	-0,03	3,26	-2%	3%
Admission en non valeur d'impôts locaux	0,52	0,52	0,52	-	-	-	-	0,52	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>16,21</b>	<b>17,33</b>	<b>18,06</b>	<b>1,22</b>	<b>0,02</b>	<b>-2,73</b>	<b>-0,19</b>	<b>16,38</b>	<b>-5%</b>	<b>-9%</b>

Source : commission des finances, d'après les données du tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2010

**Les dégrèvements au titre de la taxe d'habitation**, qui représentent 20 % de l'ensemble du programme, témoignent d'une certaine **stabilité**. Leur légère baisse, de 2 % en 2010 par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, doit être relativisée par une hausse de 3 % au regard de la prévision d'exécution concernant le même exercice.

**Les dégrèvements en matière de taxes foncières** ne formant qu'une part relativement négligeable du programme, environ 3 %, **la réduction** de 7 % de ces crédits en 2010 par rapport à la prévision d'exécution 2009 n'emporte pas de conséquences.

S'agissant, enfin, du **montant des admissions en non-valeur** sur le programme 201, il se stabilise au même niveau que celui comptabilisé en 2009. Votre rapporteure spéciale observe que les charges, consécutives aux constats d'irrecouvrabilité des impôts locaux, sont identiques depuis trois ans, ce qui correspond à un **rythme d'apurement annuel constant des créances**.

## 2. Le poids important des dégrèvements dans les finances locales

Il convient de relever la **part importante des dégrèvements d'impôts locaux dans les recettes fiscales locales**. Ils représentent en effet près du quart du produit des impôts directs locaux, et même 40 % du produit de la taxe professionnelle.

**Part des dégrèvements dans le produit des impôts directs locaux en 2008**

*(en millions d'euros)*

	2008				
	Taxe d'habitation	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Taxe professionnelle	Ensemble
Produit	15 534	20 699	859	30 032 (*)	67 125
Dégrèvements exécutés	3 063	666	60	11 909	15 698
% des dégrèvements	19,7%	3,2%	6,9%	39,7%	23,4%

(\*) non compris l'imputation de la participation des collectivités territoriales au PVA

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

Si, d'un strict point de vue juridique, **un tel phénomène n'est pas de nature à remettre en cause l'autonomie financière des collectivités territoriales**<sup>1</sup>, ce poids considérable des dégrèvements dans les ressources de celles-ci est révélateur du **caractère inadapté de l'assiette des impôts directs locaux**. Ceux-ci nécessitent en effet, y compris pour les impôts ménages, une intervention de l'Etat pour en corriger les déséquilibres les plus évidents.

A cet égard, votre rapporteure spéciale relève **la moindre prise en charge de la fiscalité locale par le budget de l'Etat** en 2009 et probablement, toutes choses étant égales par ailleurs, en 2010. Cette tendance fait suite à une prise en charge croissante entre 2004 et 2008.

Le graphique suivant, qui ajoute aux dégrèvements effectifs l'exécution des compensations d'exonérations<sup>2</sup>, illustre cette inflexion récente.

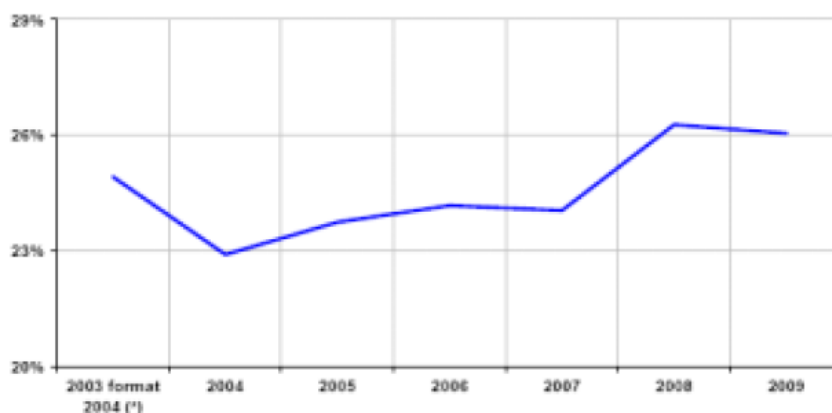
---

<sup>1</sup> Les dégrèvements sont, en effet, des ressources propres au sens de l'article 72-2 de la Constitution.

<sup>2</sup> Ces compensations corrigent les pertes de recettes fiscales entraînées par les exonérations et allègement de bases décidés par voie législative. Elles sont incluses dans le prélèvement sur les recettes de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.



Évolution de la part de fiscalité locale prise en charge par l'État  
(dégrèvements et compensations d'exonérations)



Source : annexe « Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales » au PLF 2010

## **B. LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE CONDUIT À FAIRE DE L'ANNÉE 2010 UN EXERCICE DE TRANSITION POUR LE PROGRAMME**

### **1. Les modalités de la suppression de la taxe professionnelle sur les équipements et biens mobiliers**

La suppression annoncée de la taxe professionnelle porte en fait sur la totalité des équipements et biens mobiliers (EBM) inclus dans l'assiette de cet impôt. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit de supprimer la taxe professionnelle et d'instituer une contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur les bases foncières des entreprises et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Au total, le passage de la TP à la CET réduit de 7,1 milliards d'euros les impôts payés par les entreprises<sup>1</sup>. En conséquence, le nombre d'entreprises bénéficiaires du principal dégrèvement, qui résulte du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, diminuera et le montant de leurs dégrèvements baissera encore plus. Le coût pour l'Etat des dégrèvements d'impôts locaux sur les entreprises s'en trouvera à terme fortement réduit.

---

<sup>1</sup> Les entreprises acquittaient, en 2008, 25,6 milliards d'euros au titre de la taxe professionnelle et de l'ensemble des taxes annexes (frais de gestion, taxe additionnelle au profit des chambres de commerce et de l'industrie, etc.). A l'issue de la réforme, ce montant sera ramené à 18,5 milliards d'euros. Le coût pour l'Etat est cependant « limité » à 4,3 milliards d'euros car, d'une part, l'allègement engendre une diminution du montant des dégrèvements, d'autre part, l'assiette de la taxe au profit des chambres de commerce et d'industrie est maintenue inchangée en 2010 (avec une réduction forfaitaire de 5 % du montant acquitté par les entreprises, non compensée aux CCI) et, enfin, certaines entreprises sont soumises à de nouveaux impôts et notamment l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau.

Il est cependant proposé de **maintenir certains dégrèvements** dans le cadre de la réforme :

- le **plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA)**, avec un taux ramené de 3,5 % à 3 % ;
- le **dégrèvement pour réduction d'activité** ;
- le **crédit d'impôt pour les zones de restructuration de la défense**.

Par ailleurs, la réforme prévoit d'instituer un **dégrèvement dégressif de CET**, pour les entreprises qui, du fait de la réforme, verraient leur cotisation d'impôts directs locaux augmenter. S'agissant des exonérations qui s'appliquent actuellement de plein droit, le projet prévoit de les transposer à la nouvelle CFE en les adaptant.

## **2. L'impact différé de la réforme de la taxe professionnelle**

**La structure et le montant des dégrèvements de taxe professionnelle seront modifiés en deux temps** par la réforme en cours.

En effet, **au terme du processus** de suppression de la taxe professionnelle, la plupart des dégrèvements au titre de cet impôt seront à leur tour supprimés. **Le montant des dégrèvements devrait donc se réduire considérablement.**

Mais sur **l'année 2010**, qui s'apparente à un **exercice de transition** pour le programme 201, la suppression annoncée de la taxe professionnelle ne conduit toutefois pas à une forte réduction du niveau des dégrèvements qui lui sont liés, en raison du **décalage d'un an dans leur versement**, à l'instar des dégrèvements résultants du PVA.

Au total, sur l'exercice 2010, **le solde net** entre les suppressions de dégrèvements de taxe professionnelle et le mandatement des dégrèvements maintenus ou nouvellement mis en place<sup>1</sup>, devrait représenter une réduction d'un montant d'environ **1,7 milliard d'euros** par rapport à l'exécution évalué pour 2009 (12 milliards d'euros contre 13,7 milliards d'euros).

Comme le montre le tableau suivant, **les entreprises devraient encore largement bénéficier en 2010 du dégrèvement de taxe professionnelle qui découle du PVA** au titre de l'exercice 2009. La grande masse des ordonnancements en la matière devrait, comme à l'accoutumée, avoir lieu avec un décalage d'un an.

---

<sup>1</sup> *Ce solde net correspond aux éléments suivants : les suppressions brutes de dégrèvements (qui devraient s'élever à 3,7 milliard d'euros en 2010), le paiement en 2010 de dégrèvements liés à l'exercice 2009 (environ un milliard d'euros) et, enfin, les dégrèvements nouveaux (estimés à un milliard d'euros également).*

**Montant et bénéficiaires du dégrèvement au titre du PVA**

*(en millions d'euros)*

	2006	2007	2008	2009 (prévision)	2010 (prévision)
Montant des dégrèvements exécutés	6 213	5 975	8 560	9 900	9 716
Nombre d'entreprises bénéficiaires	146 294	146 185	155 357	300 000	280 000

NB : la population pour 2009 et 2010 correspond à une estimation

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



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En première délibération, l'Assemblée nationale a, sur l'initiative du Gouvernement, minorer de 265 millions d'euros les crédits du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ».

**Il s'agissait de tirer les conséquences des votes de l'Assemblée sur le dispositif de la taxe carbone.**

L'amendement a été présenté ainsi par Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat :

*« L'amendement n° 183 est de simple coordination avec les votes intervenus au cours de la discussion de la première partie de la loi de finances. »*

*« Il vise en effet à tirer les conséquences de l'abandon de la mise en place d'une taxe générale sur les activités polluantes spécifique sur les prestations des transports routiers, au profit d'un assujettissement des transporteurs routiers à la taxe carbone. Les transporteurs routiers ne bénéficieront donc plus d'un dégrèvement intégral, mais supporteront directement la charge de la taxe carbone, dont la mise en œuvre sera étalée sur quatre ans. »*

*« Le montant des remboursements de la taxe intérieure sur les produits pétroliers doit donc être revu à la baisse : cela représente une diminution de 265 millions d'euros ».*

Le Sénat n'a pas, lors de son examen en première partie du dispositif de la « contribution carbone », modifié le texte issu de l'Assemblée nationale sur ce point.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 17 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».**

**Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale,** a qualifié la mission « Remboursements et dégrèvements » d'atypique. Première mission en volume de crédits, avec 94,8 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010, son montant est supérieur de plus de 55 % à celui de la deuxième mission la plus dotée, l'« Enseignement scolaire ». S'ils constituent juridiquement des dépenses, ses crédits obéissent à une logique de recettes puisque leur montant dépend de la mise en œuvre de dispositions fiscales et des modalités de gestion des impôts. Par conséquent, les remboursements et dégrèvements ne sont pas pris en compte dans la norme de dépense du budget de l'Etat, et la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques n'a pas fixé d'objectifs d'évolution pluriannuelle à cette mission qui comprend deux programmes, l'un consacré aux impôts locaux, l'autre, pour 80 % des crédits, aux impôts d'Etat.

Après avoir relevé, depuis 2006, un creusement de l'écart entre prévision et réalisation, la rapporteure spéciale l'a expliqué par le lien entre l'évolution des dépenses de la mission et celle des recettes fiscales, qui sont elles-mêmes corrélées aux fluctuations de la conjoncture économique. Pour cette raison, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a d'ailleurs prévu que les remboursements et dégrèvements sont des crédits évaluatifs. Elle a cependant observé que la Cour des comptes met en cause la qualité de la prévision et, sous ces réserves, a indiqué que le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2010 est inférieur de 7 % à celui de la loi de finances pour 2009, et de 17 % à celui de la prévision d'exécution pour 2009.

S'agissant des crédits du programme 200, consacré aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, **Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale,** a salué la nouvelle présentation des crédits proposée par le projet de loi de finances, qui répond à une demande formulée pour la première fois, par la commission des finances, à l'automne 2005. Cette présentation présente l'incontestable avantage de distinguer, d'une part, les crédits liés à la gestion ou à la mécanique de l'impôt et, d'autre part, les crédits qui résultent de la mise en œuvre de politiques publiques. La rapporteure spéciale s'est toutefois étonnée que les remboursements au titre du bouclier fiscal figurent dans les dépenses liées à la mécanique de l'impôt et non dans celles relatives à la mise en œuvre de politiques publiques.

**Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale,** a précisé que les dépenses « techniques » représentent 90 % des crédits et les dépenses relevant des politiques publiques seulement 10 % de l'ensemble. Elle a expliqué que les

remboursements et dégrèvements concourant à la mise en œuvre de politiques publiques constituent la « partie restituée » des dépenses fiscales, c'est-à-dire les sommes versées aux contribuables parce qu'elles ne peuvent pas être imputées sur leur impôt. En conséquence, elle a jugé utile de s'intéresser à l'ensemble des dépenses fiscales auxquelles se rapportent ces remboursements, dont le montant s'élève à près de 20 milliards d'euros. Le dynamisme des dépenses fiscales pouvant donner lieu à restitution s'explique principalement par trois mesures : la prime pour l'emploi qui se rapporte à la mission travail, le crédit d'impôt « développement durable » qui se rapporte à la mission « Ecologie » et le crédit d'impôt recherche, qui se rapporte à la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Evoquant les facteurs d'évolution des remboursements et dégrèvements au titre des différents impôts, la rapporteure spéciale a constaté que la variation de l'impôt sur le revenu s'explique par une mesure nouvelle de 1,4 milliard d'euros, liée au crédit d'impôt destiné à « compenser » les effets de la nouvelle « taxe carbone ». Les remboursements au titre de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) diminuent de manière significative en raison de l'interruption de certaines mesures du plan de relance de l'économie. L'impôt sur les sociétés enregistre en revanche une mesure nouvelle positive de 2,5 milliards d'euros en raison de la reconduction en 2010 de la mesure de remboursement immédiat des créances au titre du crédit d'impôt recherche. Les crédits de la prime pour l'emploi diminuent du fait de l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active (RSA), les montants perçus au titre de la fraction complémentaire du RSA s'imputant sur la prime pour l'emploi reçue par ceux qui en bénéficient, et de l'absence de revalorisation du barème. Les crédits consacrés au « bouclier fiscal » se stabilisent à 700 millions d'euros.

Parmi les 18.000 bénéficiaires du « bouclier fiscal », la rapporteure spéciale a indiqué que le plus grand nombre se trouve dans le premier décile de revenu fiscal, mais que ces 10 500 personnes reçoivent seulement 1 % des remboursements. Les bénéficiaires sont concentrés aux deux extrêmes de l'échelle des revenus et près de 90 % d'entre eux se situent soit dans le premier, soit dans le dernier décile.

S'agissant du programme 201 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, **Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale**, a d'abord rappelé que l'Etat prend en charge, au titre des dégrèvements, environ le quart du produit des impôts directs locaux. Cette part est variable selon les impôts. En 2008, elle était de 20 % pour la taxe d'habitation, de 3 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, de 7 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de 40 % pour la taxe professionnelle.

Elle a souligné que la situation évoluera à compter de 2010, exercice au titre duquel le montant des crédits prévu s'établit à 16,4 milliards d'euros, en baisse de 5 % par rapport à la loi de finances pour 2009 et de 9 % par rapport à l'exécution 2009. Elle a expliqué que la suppression de la taxe professionnelle va conduire à la disparition presque totale des dégrèvements au titre des impôts économiques locaux qui vont la remplacer, pour deux raisons. En premier lieu,



l'allègement global de la charge fiscale des entreprises, de 7,1 milliards d'euros, réduit non seulement le nombre d'entreprises plafonnées, et ce malgré la baisse du taux de plafonnement de 3,5 % à 3 %, mais surtout le montant du dégrèvement dont elles bénéficient. Dans le nouveau dispositif, le coût du plafonnement, en régime de croisière, est estimé à 760 millions d'euros, contre 9,5 milliards aujourd'hui. En second lieu, les dégrèvements sectoriels portent sur la fraction de l'assiette reposant sur les équipements et biens mobiliers, qui ne seront désormais plus taxés. Elle a précisé que, en 2010, cet effet ne se fera pas pleinement sentir car l'Etat continuera à verser aux entreprises les sommes dues au titre des dégrèvements de 2009, qui sont majoritairement versées avec une année de décalage.

Elle a ajouté que ce décalage constitue l'explication principale de l'écart entre le coût global de la réforme, de 4,3 milliards d'euros en régime de croisière, et le coût en 2010, qui s'élève à 11,7 milliards d'euros.

En conclusion, **Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale**, a rappelé que les dépenses de la mission « Remboursements et dégrèvements » ont, pour une large part, pour objet de tirer les conséquences de mesures fiscales dont elle n'approuve pas la finalité. Elle a identifié la création de vingt-cinq crédits d'impôts depuis 2007 et a considéré que cette prolifération nuit à la lisibilité de la politique budgétaire.

**M. Jean Arthuis, président**, a considéré qu'il s'agit d'une conséquence de la stabilisation en volume des dépenses budgétaires de l'Etat.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**

\*  
\*   \*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**