

ANNEXE N°5

ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES DANS LES RAP

Conformément à l'article 51-5° de la LOLF, les projets annuels de performances (PAP) présentent une évaluation des dépenses fiscales¹ depuis le PLF 2006. S'il n'est pas fait mention explicite, dans la LOLF, de la nécessité de présenter les dépenses fiscales dans les rapports annuels de performances (RAP), il a été décidé, conformément aux recommandations exprimées par le Conseil des prélèvements obligatoires², d'inclure une évaluation *ex post* de ces dépenses fiscales, sans laquelle l'exercice conduit *ex ante* n'aurait pas la portée recherchée par le législateur organique.

D) Présentation du volet dépenses fiscales

Les RAP 2007 permettront une comparaison des dépenses fiscales figurant en PLF 2007 avec leur chiffrage actualisé. Les écarts significatifs éventuellement constatés entre le chiffrage initial et le chiffrage réactualisé d'une dépense fiscale feront l'objet d'un commentaire dédié. A l'instar du RAP 2006, celui-ci sera établi par la direction de la législation fiscale en lien avec la direction du budget et sera communiqué aux responsables des programmes concernés. Compte tenu du calendrier de recouvrement des différents impôts, les estimations actualisées relatives à l'année 2007, disponibles au printemps 2008, ne sont, pour la plupart, pas distinctes de celles présentées en projet de loi de finances 2008. Concrètement, les tableaux de comparaison auront la forme suivante :

(En millions d'euros)

DEPENSES FISCALES PRINCIPALES		Chiffrage définitif pour 2006	Chiffrage initial pour 2007	Chiffrage actualisé pour 2007
	FORMATION			
210311	Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage (Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) <i>Réf. CGI: 244 quater G, 199 ter F, 220 H, 223 O-1-h - Bénéficiaires: Entreprises - Nombre de bénéficiaires: 120.000 - Méthode de chiffrage: Reconstitution de base taxable à partir de données DGI - Niveau de fiabilité du chiffrage: ordre de grandeur - Changement de méthode de chiffrage par rapport au dernier PLF: Non - Année de création de la dépense: 2005 - Année de dernière modification substantielle de la dépense : 2006</i>	270	300	300

Symétriquement aux PAP, figureront dans chaque RAP non seulement les dépenses fiscales contribuant au programme à titre principal, mais également celles contribuant au programme à titre subsidiaire.

¹ Les dépenses fiscales sont définies comme « les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est à dire des principes généraux du droit français ». La notion de dépenses fiscales, introduite par la loi de finances pour 1980, fait l'objet d'une présentation plus détaillée dans l'annexe Voies et Moyens, tome 2 du PLF 2008.

² Rapport intitulé *La fiscalité dérogatoire. Pour un réexamen des dépenses fiscales*, 2003, Conseil des prélèvements obligatoires (anciennement Conseil des impôts).

Le renseignement de ces tableaux sera réalisé courant mars. Les dépenses fiscales seront ventilées entre programmes tels qu'en PLF 2008 de manière à conserver les améliorations effectuées depuis le PLF 2007.¹

La note suivante figurera en bas de page de la « présentation des dépenses fiscales » :

Les dépenses fiscales ont été associées à ce programme conformément aux finalités poursuivies par ce dernier, telles que précisées dans le projet annuel de performances. Lorsque le programme de rattachement d'une dépense fiscale a été modifié depuis les PAP pour 2007, cette dernière est présentée dans les RAP 2007 conformément à cette imputation améliorée. Les montants indiqués sont des estimations.

- « ε » : coût inférieur à 0,5 million d'euros ;
- « nc » : non chiffrable ;
- « - » : dépense fiscale supprimée ou non encore créée.

Dans l'hypothèse où la dépense fiscale concernée a cessé d'être présentée en PLF 2008², et en l'absence de donnée actualisée, le chiffrage 2007 initial sera reconduit.

Afin de prévenir le lecteur de toute analyse des écarts entre chiffrages initial et réactualisé non fondés sur la dynamique propre des dépenses fiscales concernées, l'avertissement suivant sera reconduit en RAP 2007 :

Avertissement

Le chiffrage initial pour 2007 a été réalisé sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2007. Dès lors, il peut, le cas échéant, ne pas être directement comparable au chiffrage actualisé pour 2007.

II) Améliorations introduites en RAP 2007 pour l'ensemble des dépenses fiscales

Les trois améliorations suivantes seront effectuées dans les rapports annuels de performances 2007 :

1) Le classement des dépenses fiscales par objectif

Afin de faciliter la compréhension des dépenses fiscales, elles ne seront plus présentées en fonction de leur numéro comme précédemment. Chacune d'entre elles sera classée en fonction de l'objectif visé. Au sein de chaque objectif, les dépenses fiscales seront listées par ordre décroissant de coût. La direction du budget réalisera, en collaboration avec la direction de la législation fiscale, le classement par objectif, afin de garantir la cohérence de traitement des 486 dépenses fiscales (recensement pour 2008).

2) La totalisation des dépenses fiscales par programme

Afin de répondre à la demande exprimée par les commissions des finances des deux assemblées, une totalisation des dépenses fiscales par programme sera effectuée. Celle-ci ne comprendra pas les dépenses fiscales inférieures à 500 000 euros et naturellement les dépenses fiscales non chiffrées. De manière à prévenir le lecteur des limites de toute totalisation des dépenses fiscales, l'avertissement suivant y sera associé :

Avertissement

Les chiffrages des dépenses fiscales n'intègrent ni les modifications des comportements fiscaux des contribuables qu'elles induisent, ni les interactions entre dépenses fiscales. Par ailleurs, le niveau de fiabilité des chiffrages varie significativement en fonction des dépenses concernées. Ainsi, les montants figurant aux lignes « COUT TOTAL DES DEPENSES FISCALES CHIFFREES » des tableaux infra ne prennent pas en compte les dépenses fiscales non chiffrées (nc) ou inférieures à 0,5 M€ (€). Ils ne sont indiqués qu'à titre d'ordre de grandeur et ne sauraient être considérés comme une véritable sommation des dépenses fiscales du programme.

¹ Celles-ci recouvrent des scissions de dépenses fiscales, visant une imputation plus fine de leur coût dans les différents programmes, et des corrections apportées à leur numérotation (qui répond à un classement par impôt présenté en page 27 de l'annexe Voies et moyens, tome II du PLF 2008)

² Hypothèse d'une dépense fiscale cessant d'être présentée car considérée comme relevant des règles usuelles de calcul de l'impôt.

3) Les dépenses fiscales sur impôts locaux

Les dépenses fiscales sur impôts locaux faisant l'objet d'une compensation de l'Etat, qui ne figuraient pas dans les RAP 2006, seront introduites dans les RAP 2007.

III) Améliorations concernant les dépenses fiscales présentant les coûts les plus élevés

A titre expérimental, une présentation particulière sera réalisée pour treize dépenses fiscales du fait de leur fort dynamisme sur moyenne période ou de l'importance de leur contribution aux politiques auxquelles elles participent.

Ce développement, d'une page maximum, est **rédigé par le ministère responsable du programme de rattachement principal de la dépense fiscale. Cette présentation est transmise avant le 11 avril 2008**, via l'application Farandole, à la direction du budget, qui informe le ministère concerné sur d'éventuelles modifications, définies en collaboration avec la direction de la législation fiscale.

Treize dépenses fiscales à forts enjeux	2007	Mission (intitulé PLF 2008)	PGM	Programme (intitulé PLF 2008)
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5050	Ville et logement	135	Développement et amélioration de l'offre de logement
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d' assurance-vie	2800	Engagements financiers de l'État	145	Épargne
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile (intitulé 2007, dépense scindée en PLF 2008)	2100	Travail et emploi	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1900	Écologie, développement et aménagement durables	217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de
Taux de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	1700	Développement et régulation économiques	223	Tourisme (intitulé LFI 2008)
Exonération en faveur de certains contrats d' assurance maladie complémentaire	1700	Solidarité, insertion et égalité des chances	183	Protection maladie
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge (avantage plafonné)	1500	Solidarité, insertion et égalité des chances	106	Actions en faveur des familles vulnérables
Réduction d'impôt au titre des dons	880	Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative
Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	235	Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative
Exonération des indemnités et prestations servies aux victimes d' accidents du travail et de maladies professionnelles	800	Solidarité, insertion et égalité des chances	183	Protection maladie
Exonération plafonnée de TIPP pour les esters méthyliques d'huiles végétales, les esters méthyliques d'huile animale, les biogazoles de synthèse, les esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique	610	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	227	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés
Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 129-1 du code du travail	500	Travail et emploi	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi
Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (PTZ)	300	Ville et logement	135	Développement et amélioration de l'offre de logement

La présentation comprend :

1) Volet "Description de la dépense fiscale"

a) Une description de l'**objectif visé** par le texte instituant la dépense, ainsi que les éventuelles modifications de cet objectif initial opérées par les lois ultérieures ;

b) Un développement sur l'**évolution croisée du coût** de la mesure pour les finances publiques **et du nombre de bénéficiaires**¹. Le coût moyen par bénéficiaire sera mentionné. Ces éléments seront pondérés en fonction du degré de fiabilité du chiffrage de la mesure concernée.

¹ Il pourra utilement être accompagné d'un graphique.

2) Volet "Efficience de la dépense fiscale"

- a) Une appréciation de la **pertinence et du degré d'atteinte de l'objectif** assigné à la dépense fiscale concernée ;
- b) Une estimation de **l'efficience** du dispositif (atteinte de l'objectif rapportée aux coûts supportés pour sa mise en œuvre par l'administration et éventuellement par les acteurs privés) ;
- c) Une **comparaison** coûts-avantages entre recours à la **dépense fiscale** et à la **dépense budgétaire**.

Le volet « efficience de la dépense fiscale » peut notamment être fondé sur des rapports de la Cour des comptes, des corps d'inspection ou d'autres études particulières. Dans l'hypothèse où aucun élément d'évaluation ne serait disponible, il en sera fait état. **Dans ce cas, afin d'être à même de présenter un volet « efficience » en PLF 2009, il est demandé aux ministères concernés de réaliser pour cette échéance une étude ad hoc.** L'attention des ministères concernés est appelée sur l'importance du respect de cette échéance, afin que soit pris en compte l'intérêt particulier porté aux dépenses fiscales par les commissions des finances.

Pour toute question concernant la doctrine applicable aux dépenses fiscales, vous pouvez contacter la 1^{ère} sous-direction de la direction du budget, Georges-Henri Lion¹ ; et, pour tout élément sur une dépense fiscale particulière, le bureau budgétaire concerné.

¹ Courriel : georges-henri.lion@finances.gouv.fr