

N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 37

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteuse spéciale : MME CHRISTINE PIRES BEAUNE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
I. ANALYSE DE LA PERFORMANCE ET DE L'EXÉCUTION POUR 2017	5
A. UNE DÉPENSE EN HAUSSE, ET SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION	6
1. Une dépense qui augmente plus vite que prévu, et qui devrait continuer à croître à court terme	6
2. D'importantes restitutions ont été opérées à l'occasion des contentieux fiscaux ..	10
B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS, UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE QUI POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE	11
1. Les objectifs de performance, orientés vers la recherche d'un traitement rapide des dossiers, sont globalement atteints, malgré une dégradation constatée sur l'un des quatre indicateurs	11
2. La présentation budgétaire pourrait être améliorée	12
II. ÉVALUATION DU DISPOSITIF DES REMISES GRACIEUSES, CÔTÉ MÉNAGES ET ENTREPRISES	13
A. DES ENJEUX BUDGÉTAIRES IMPORTANTS	13
1. Le cadre juridique applicable aux remises gracieuses	13
2. Chaque année, en moyenne, plus d'un million de demandes gracieuses sont déposées, donnant lieu à 440 millions d'euros de dégrèvements.....	14
B. UNE HARMONISATION À POURSUIVRE	17
1. Le taux de rejet présente de fortes disparités selon les territoires.....	17
2. Une harmonisation en cours, un suivi qui reste déficient	18
3. Les propositions de la rapporteure spéciale	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION	21

I. ANALYSE DE LA PERFORMANCE ET DE L'EXÉCUTION POUR 2017

La mission *Remboursements et dégrèvements* regroupe les dépenses liées à des situations dans lesquelles l'État est amené à restituer des impôts, des taxes ou des contributions aux contribuables, ou dans lesquelles l'État ne recouvre pas certaines créances sur les contribuables.

Les raisons pour lesquelles l'État est amené à effectuer ces opérations sont très diverses et peuvent être classées en **trois catégories** :

– **les sommes restituées en raison de la mécanique de l'impôt**, qui s'explique par les modalités de recouvrement propres à certains impôts : l'État restitue certaines sommes, lorsque les montants déjà versés excèdent l'impôt dû, en matière d'impôt sur les sociétés par exemple, ou lorsque le montant de taxe sur la valeur ajoutée déductible excède le montant collecté par une entreprise, notamment ;

– **les sommes restituées en raison des politiques publiques**, lorsqu'un contribuable bénéficie d'un crédit d'impôt ;

– **les raisons liées à la gestion de l'impôt**, lorsque des corrections sont apportées après le calcul de l'impôt, à l'avantage du contribuable, à la suite d'une erreur matérielle, d'une contestation, ou d'un litige.

La mission comprend deux programmes :

– le programme 200, qui retrace les remboursements et dégrèvements relatifs aux impôts d'État ;

– le programme 201, qui présente les remboursements et dégrèvements relatifs aux impôts locaux.

L'**analyse de la performance et de l'exécution pour 2017** appelle quatre constats principaux :

- la dépense est en hausse, et devrait continuer à croître à court terme ;
- d'importantes restitutions ont été opérées en 2017 du fait des contentieux fiscaux ;
- les objectifs de performance, orientés vers la recherche d'un traitement rapide des dossiers, sont globalement atteints ;
- la présentation budgétaire pourrait être améliorée.

A. UNE DÉPENSE EN HAUSSE, ET SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION

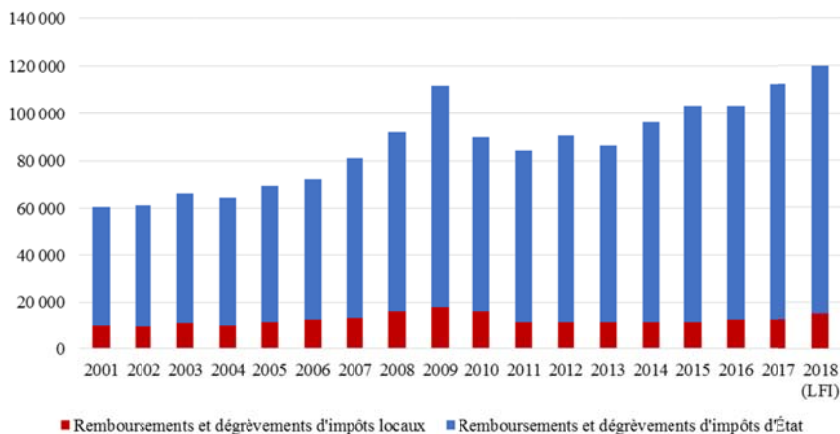
1. Une dépense qui augmente plus vite que prévu, et qui devrait continuer à croître à court terme

- Les dépenses associées aux remboursements et dégrèvements connaissent une augmentation continue depuis 2001.

Elles ont doublé en moins de vingt ans, passant de 60 milliards d'euros environ au début des années 2000, à près de 120 milliards d'euros pour la prévision 2018, soit une hausse moyenne de 3,9 % par an, alors que l'inflation annuelle moyenne constatée depuis 2001 est de 1,4 %.

L'année 2017 constitue un record : le pic constaté en 2009 du fait de la crise économique a été dépassé, et l'augmentation devrait se poursuivre à court terme, du fait de la montée en puissance du dispositif de dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages, de la mise en œuvre du prélèvement à la source, et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS DEPUIS 2001



Source : direction générale des finances publiques.

- L'exécution s'est établie à 112,6 milliards d'euros en 2017.

En raison de l'ampleur des enjeux budgétaires, la qualité de la prévision est cruciale, et constitue une véritable question de sincérité budgétaire.

L'exécution 2017 appelle à ce titre une **double remarque** : la dépense connaît une forte hausse par rapport à 2016, et cette hausse a été plus importante qu'anticipée dans la LFI.

● Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (programme 200) s'établissent à 99,9 milliards d'euros (89 % du total de la mission), dont :

– 51 milliards (45 %) au titre de la mécanique de l'impôt TVA (action Mécanique de l'impôt) ;

– 14,1 milliards (12,5 %) au titre du CICE, imputé et restitué (actions Mécanique de l'impôt et Politiques publiques) ;

– 6,2 milliards (5,5 %) au titre des contentieux fiscaux (action Gestion des produits de l'État).

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (programme 201) représentent 12,7 milliards d'euros (11,2 % du total de la mission).

DÉCOMPOSITION DES REMBOURSEMENTS ET EN 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

	2016	LFI 2017	2017
Programme 200 (toutes actions)	90,6	97,0	99,9
<i>dont action Mécanique de l'impôt</i>	<i>66,9</i>	<i>69,8</i>	<i>65,7</i>
<i>dont action Gestion des produits de l'État</i>	<i>10,7</i>	<i>11,4</i>	<i>18,0</i>
<i>dont action Politiques publiques</i>	<i>13,0</i>	<i>15,8</i>	<i>16,2</i>
Programme 201 (toutes actions)	12,7	11,9	12,7
Total mission	103,3	108,8	112,6

Source : documents budgétaires.

● **La hausse de la dépense et l'écart par rapport à la prévision s'expliquent essentiellement par les variations constatées sur les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (programme 200).**

● La dépense est en hausse de 9,2 milliards d'euros (+ 8,9 %) par rapport à 2016, du fait :

– des remboursements opérés à l'occasion du contentieux 3 % dividendes (+ 5,25 milliards) ;

– du dynamisme des restitutions des crédits d'impôts, en particulier du CICE (+ 2,5 milliards) et du crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) ;

– **de décharges exceptionnelles d'impôts sur les sociétés (+ 1,2 milliard)**. Interrogé sur cette question lors de son audition, le ministre de l'Action et des comptes publics a répondu par écrit à la rapporteure spéciale en précisant qu'étaient en jeu des « *dossiers dont certains s'élèvent à plusieurs centaines de millions d'euros, comportant des décharges d'impôt au contentieux* ». Leur identification dans le cadre de ce rapport s'opposerait au secret fiscal.

DÉCOMPOSITION DE L'ÉCART ENTRE L'EXÉCUTION 2016 ET L'EXÉCUTION 2017

(en milliards d'euros)

Exécution 2016	103,3
Contentieux 3 %	+ 5,3
Restitutions CICE	+ 2,5
Gestion de l'IS : décharges exceptionnelles	+ 1,2
Autres évolutions	+ 0,3
Exécution 2017	112,6

Source : documents budgétaires.

● Le coût du **crédit d'impôt en faveur de la recherche** (CIR) connaît une forte augmentation. Entre 2015 et 2017, le coût budgétaire total du dispositif a augmenté de 1,2 milliard d'euros, dont 632 millions d'euros du fait de la hausse des restitutions de CIR.

COÛT BUDGÉTAIRE DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA RECHERCHE

(en millions d'euros)

	2014 exécuté		2015 exécuté		2016 exécuté		2017 exécuté	
	Part restituée	Part imputée	Part restituée	Part imputée	Part restituée	Part imputée	Part restituée	Part imputée
Coût budgétaire	2 983	2 125	3 368	1 725	3 673	1 882	4 000	2 268
Coût budgétaire total	5 108		5 093		5 555		6 268	
Évolution	-		- 15		+ 462		+ 713	

Seule la part imputée est retracée dans la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Source : direction générale des finances publiques.

L'évolution concernant le coût budgétaire du CIR est due pour partie à celle de la créance : entre 2014 et 2016, cette créance a augmenté de 600 millions d'euros environ.

ÉVOLUTION DE LA CRÉANCE DE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA RECHERCHE

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016
Créance constituée	5,7	6,0	6,3

Source : direction générale des finances publiques.

Le reste de l'augmentation de la dépense est dû aux modalités de consommation de la créance, qui peut faire l'objet d'une restitution immédiate dans certains cas ⁽¹⁾, qui est utilisable sur trois ans, et qui est restituable à l'issue de ce délai. Les informations dont dispose la rapporteure spéciale ne permettent pas

(1) Entreprises nouvelles, entreprises en procédure collective, jeunes entreprises innovantes, entreprises de moins de 250 salariés, réalisant un chiffre d'affaires de 50 millions d'euros maximum (ou un bilan annuel de 43 millions d'euros au plus).

d'évaluer précisément l'impact de l'effet « créance » et de l'effet « consommation » sur le coût budgétaire annuel.

La rapporteure spéciale relève que la consommation de CIR sur l'année 2017 est nettement supérieure à la prévision, malgré une révision à la hausse à l'automne dernier, et rappelle la nécessité d'une meilleure prévision du coût de ce crédit d'impôt, mais aussi la nécessité de réinterroger ses modalités.

CIR : ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION EN 2017

(en millions d'euros)

	Prévision initiale	Prévision révisée	Exécution
Montant du CIR	5 505	5 707	6 268
Écart à la prévision initiale	–	+ 202	+ 561

Source : documents budgétaires, direction générale des finances publiques.

● La dépense a **augmenté plus que prévu** en 2017, et s'établit à 3,74 milliards d'euros au-dessus de la prévision initiale. Celle-ci intégrait déjà une hausse de 5,5 milliards par rapport à 2016.

La prévision pour 2017 inscrite en loi de finances s'élevait à 108,8 milliards d'euros, intégrant notamment la hausse des restitutions de CICE par rapport à 2016.

La sur-exécution de 3,74 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale s'explique par les restitutions opérées en 2017 concernant le contentieux 3 % dividendes. 4,4 milliards d'euros ont ainsi été ouverts dans la première loi de finances rectificative pour 2017 ⁽¹⁾ pour faire face à ces restitutions.

Ces dépenses supplémentaires ont été partiellement compensées par l'amélioration du bénéfice fiscal des entreprises dès 2016, qui a permis un recul de la dépense liée aux remboursements d'excédents d'impôts sur les sociétés d'un milliard d'euros environ.

DÉCOMPOSITION DE L'ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION 2017

(en milliards d'euros)

Prévision LFI 2017	108,8
LFR 1 (novembre)	+ 4,4
LFR 2 (décembre)	+ 0,1
Écart à la prévision révisée	– 0,7
Exécution 2017	112,6

Source : documents budgétaires.

(1) Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

2. D'importantes restitutions ont été opérées à l'occasion des contentieux fiscaux

• L'action 13 du programme 200 retrace notamment les montants restitués par l'État à la suite de contentieux fiscaux.

Le coût budgétaire relatif aux contentieux fiscaux a fortement augmenté en 2017, en raison des restitutions opérées dans le cadre du contentieux relatif à la contribution de 3 % sur les dividendes.

COÛT BUDGÉTAIRE ASSOCIÉ AUX PRINCIPAUX CONTENTIEUX FISCAUX (IMPÔTS D'ÉTAT) EN 2017

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Montant des restitutions opérées	0,7	0,7	1,15	6,22

Source : Cour des comptes.

Les restitutions opérées dans le cadre de ce contentieux représentent 84 % du coût total des contentieux fiscaux de série sur les impôts d'État en 2017.

Concernant le contentieux relatif à la contribution de 3 % sur les dividendes, le coût budgétaire sur 2018 s'élève à ce jour ⁽¹⁾ à 3,91 milliards d'euros au total (3,53 milliards en droits, et 385 millions d'intérêts moratoires).

Le coût cumulé de ce contentieux sur 2017 et 2018 s'élève donc à ce jour à 9,18 milliards d'euros (8,25 milliards en droits, et 930 millions d'intérêts moratoires).

COÛT BUDGÉTAIRE DES PRINCIPAUX CONTENTIEUX FISCAUX DE SÉRIE PORTANT SUR LES IMPÔTS D'ÉTAT EN 2017

(en milliards d'euros)

	Coût budgétaire en 2017
Taxe de 3 % sur les dividendes (*)	5,25
OPCVM et fonds de pension (*)	0,75
Stéria	0,2
De Ruyter (part État)	0,02
Précompte mobilier	0,001
Total	6,22

(*) y.c. intérêts moratoires.

Source : Cour des comptes

• Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont stables entre 2016 (12,71 milliards d'euros) et 2017 (12,66 milliards), mais légèrement supérieurs à la prévision (11,87 milliards, soit un écart de + 0,8 milliard).

(1) Au 4 juin 2018.

La LFI avait initialement prévu une baisse de la dépense, en raison de la fin des dégrèvements gracieux accordés en 2016 aux ménages modestes.

La sur-exécution s'explique principalement par :

– les restitutions opérées dans le cadre du contentieux « CVAE de groupe », pour 300 millions d'euros ;

– les dégrèvements de taxes foncières, pour 430 millions d'euros, et notamment les dégrèvements gracieux, en raison du dynamisme des transactions immobilières, qui a compliqué la gestion de cet impôt pour les services.

ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

(en milliards d'euros)

	2015	2016	LFI 2017	2017
01 – Taxe professionnelle et contribution économique territoriale et autres impôts économiques créés ou modifiés dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle	6,31	6,72	6,61	6,97
02 – Taxes foncières	0,99	1,47	1,08	1,51
03 – Taxe d'habitation	3,80	3,98	3,71	3,67
04 – Admission en non-valeur d'impôts locaux	0,58	0,53	0,48	0,51
Total	11,68	12,71	11,87	12,66

Source : documents budgétaires.

B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS, UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE QUI POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

1. Les objectifs de performance, orientés vers la recherche d'un traitement rapide des dossiers, sont globalement atteints, malgré une dégradation constatée sur l'un des quatre indicateurs

● **La performance est stable et les objectifs sont globalement atteints**, à l'exception de l'indicateur 1.2 mesurant l'ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable ayant fait l'objet d'un remboursement partiel ou total dans un délai strictement supérieur à 30 jours.

Ce délai moyen passe de 58 jours en 2016 à 62 jours en 2017, dépassant la cible fixée de 60 jours. Le rapport annuel de performances explique cette dégradation par le « *contexte d'augmentation du nombre de demandes de remboursement de crédit de TVA (+ 2,9 % entre 2015 et 2016, + 0,82 % entre 2016 et 2017)* », et précise que cette dégradation est à relativiser car « *le nombre de demandes traitées en plus de 30 jours diminue fortement de plus de 10 % (137 668 demandes en 2016 contre 123 151 demandes en 2017)* ». Il relève que « *la charge supplémentaire a été absorbée par les services dans les délais respectant l'objectif* ».

**LA MESURE DE LA PERFORMANCE
SUR LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS**

(en jours et en %)

Prog.	Indicateur	2014	2015	2016	2017	Cible fixée en 2017	Prév. 2018	
200	1.1 Taux de demandes de RCTVA non imputable et de REIS remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours	88,3 %	88,5 %	88,9 %	89,9 %	80 %	80 %	↑
	1.2 Ancienneté des demandes de RCTVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours	55,9 j	57,4 j	58,0 j	62,0 j	60 j	60 j	↓
	1.3 Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de CAP traitées dans le délai d'un mois	97,6 %	97,5 %	97,3 %	97,3 %	96,6 %	95,5 %	→
201	1.1 Taux de réclamations contentieuses relatives à la TH traitées dans le délai d'un mois	94,7 %	97,9 %	98,1 %	98,2 %	96,8 %	96,0 %	↑

Légende : ↑ = amélioration de la performance par rapport à 2016 ; → = stabilité ; ↓ = dégradation. Les objectifs atteints sont indiqués en vert, les objectifs non atteints, en rouge.

Source : Cour des comptes.

2. La présentation budgétaire pourrait être améliorée

- Concernant la présentation budgétaire, et à la suite des recommandations formulées par la Cour des comptes dans sa NEB pour 2017, la rapporteure spéciale propose :

- d'aligner la **présentation du programme 201** sur celle du programme 200 ;

- de publier dans les projets et rapports annuels de performance les informations relatives aux **admissions en non-valeur**, par année de prise en charge de la créance et par impôt ;

- de publier dans les rapports annuels de performance des informations détaillées sur les **remises gracieuses** accordées aux différents impôts (*cf. seconde partie*).

II. ÉVALUATION DU DISPOSITIF DES REMISES GRACIEUSES, CÔTÉ MÉNAGES ET ENTREPRISES

Les remises gracieuses constituent l'un des instruments dont dispose l'administration fiscale pour gérer l'impôt. Celle-ci peut ainsi procéder à l'extension des délais de paiement, à des diminutions, voire à des abandons d'impôts, en droits comme en pénalités, afin de tenir compte de situations spécifiques, notamment lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer en raison de difficultés financières. S'il conduit à minorer les recettes fiscales, ce dispositif contribue à une meilleure acceptation de l'impôt.

Cette prérogative discrétionnaire de l'administration nécessite un encadrement effectif, au risque de nuire au principe d'égalité.

A. DES ENJEUX BUDGÉTAIRES IMPORTANTS

1. Le cadre juridique applicable aux remises gracieuses

● Le **cadre juridique** des remises et des transactions est régi par l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, selon lequel l'administration peut accorder, sur la demande du contribuable, des remises totales ou partielles :

– d'impôts directs régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence ;

– d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et les impositions auxquelles elles s'ajoutent sont définitives ;

– des frais de poursuites et des intérêts moratoires ;

– ou, par voie de transaction, une atténuation d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent ne sont pas définitives.

● La **compétence** en matière de remises et transactions diffère selon les sommes en jeu.

Celles-ci sont accordées par le directeur départemental des finances publiques, ou par le directeur chargé d'un service à compétence ou d'une direction spécialisée, lorsque les sommes faisant l'objet de la demande n'excèdent pas 200 000 euros par cote, année, exercice ou affaire, selon la nature des sommes en cause. Elles sont octroyées par le ministère chargé du budget, après avis du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, dans les autres cas.

2. Chaque année, en moyenne, plus d'un million de demandes gracieuses sont déposées, donnant lieu à 440 millions d'euros de dégrèvements

• Depuis 2011 et en moyenne, **1,2 million de demandes gracieuses** ont été traitées chaque année par les services fiscaux. 87 % concernaient les impôts des particuliers, et 13 %, les impôts des professionnels.

NOMBRE DE DEMANDES GRACIEUSES, PAR ANNÉE

(en milliers de demandes)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxes sur le chiffre d'affaires	96,5	112,2	152,0	120,9	155,4	128,7	106,7
CFE, CVAE, IFER et autres taxes pro	40,1	33,9	27,0	33,6	25,0	36,0	26,5
Impôt sur les sociétés et autres impôts d'État	2,9	2,9	2,9	2,6	2,5	2,2	2,2
Sous-total : impôts des professionnels	139,5	149,1	181,9	157,0	182,9	166,9	135,4
Impôt sur le revenu	176,1	195,9	215,4	226,2	202,1	194,5	171,8
Taxe d'habitation et taxes annexes	405,3	428,0	466,9	428,6	496,2	429,5	376,0
Taxes foncières	94,8	91,7	85,7	84,0	143,1	136,8	71,0
Contribution à l'audiovisuel public	264,6	302,1	315,7	317,3	366,2	314,8	271,6
Droits d'enregistrement	16,7	15,9	15,0	14,5	14,1	13,6	13,3
Sous-total : impôts des particuliers	957,4	1 033,7	1 098,6	1 070,6	1 221,7	1 089,1	903,7
Total	1 096,9	1 182,8	1 280,5	1 227,7	1 404,5	1 256,0	1 039,2

Source : direction générale des finances publiques.

• Ces demandes ont donné lieu à **440 millions d'euros de droits et pénalités remisés chaque année en moyenne.**

MONTANTS DES DÉGRÈVEMENTS GRACIEUX, PAR ANNÉE

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxes sur le chiffre d'affaires	148,2	110,9	93,2	97,3	204,1	97,1	103,0
Impôt sur les sociétés	76,9	26,9	18,4	14,5	48,5	14,4	42,9
Autres impôts des professionnels	99,6	62,0	45,6	38,3	52,7	42,4	58,1
Sous-total : impôts des professionnels	324,8	199,7	157,2	150,2	305,3	153,9	204,0
Impôt sur le revenu	117,2	119,7	92,5	79,7	73,4	84,3	75,9
Taxe d'habitation et taxes annexes	51,8	53,0	52,8	53,6	87,8	66,8	55,0
Taxes foncières et taxes annexes	35,7	30,6	18,1	19,4	33,7	33,1	19,3
Contribution à l'audiovisuel public des particuliers	14,1	15,9	17,2	18,8	26,9	22,4	18,9
Droits d'enregistrement	39,0	36,1	26,7	26,0	23,2	22,2	22,1
Sous-total : impôts des particuliers	257,8	255,3	207,3	197,5	245,0	228,9	191,1
Total	582,6	455,0	364,5	347,7	550,4	382,8	395,2

Source : direction générale des finances publiques.

En 2017, les montants dégrévés ont essentiellement concerné les taxes sur le chiffre d'affaires (103 millions d'euros, soit 26 %), l'impôt sur le revenu (75 millions, soit 19 %), et la taxe d'habitation (55 millions, soit 14 %).

- Les montants importants dégrévés en 2015 correspondent à un double phénomène : les remises de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public en faveur des personnes âgées et modestes, et le plan d'aide aux éleveurs, qui a donné lieu à près de 95 000 demandes, principalement concentrées sur les taxes foncières, et à 50 millions d'euros de remises gracieuses.

Lors de son audition, la rapporteure spéciale a demandé au ministre de l'Action et des comptes publics des explications concernant **le nombre de demandes et les montants de dégrèvements accordés en matière de taxes sur le chiffre d'affaires en 2015, qui ont été particulièrement élevés cette année-là.**

La réponse écrite du ministre précise *« cette augmentation transitoire est concomitante de l'extension, à compter du 1^{er} octobre 2014, à toutes les entreprises, sans considération de chiffres d'affaires, d'assujettissement ou non à l'impôt sur les sociétés, de l'obligation de souscrire leur déclaration de TVA par voie électronique (télédéclaration) et d'acquitter cette taxe par la même voie (télépaiement). Pour les petites entreprises soumises au régime simplifié d'imposition, cette obligation a pris effet pour la première fois le 1^{er} mai 2015, lors du dépôt de la déclaration annuelle de TVA exigible au titre de l'année 2014 ».*

Il rappelle également qu'une *« hausse similaire des demandes de remises avait été constatée en 2013, année au cours de laquelle les petites entreprises imposables à l'impôt sur les sociétés avaient été astreintes pour la première fois à télédéclarer et à télérégler la TVA ».*

La rapporteure spéciale relève que cette hausse des demandes n'est toutefois pas traduite par une hausse des montants dégrévés, l'année 2013 correspondant au contraire à une baisse des remises de taxes sur le chiffre d'affaires accordées.

- Concernant l'impôt sur le revenu, les **montants dégrévés diminuent quasi-continuellement depuis six ans**, passant de 117 millions d'euros en 2011 à 76 millions en 2017. Cette tendance durablement baissière ne semble pas affecter les autres impôts des particuliers de la même manière, et explique à elle seule les deux tiers de la baisse des dégrèvements gracieux sur les impôts des particuliers sur la période.

Dans le même temps, après un pic atteint en 2014, le nombre de demandes est revenu en 2017 à son niveau de 2011, soit 170 000 demandes.

Le ministre de l'Action et des comptes publics a précisé par écrit que les variations annuelles du nombre de demandes gracieuses sont notamment

influencées par « les situations économiques des contribuables et les évolutions de la législation relative à l'imposition des ménages ». En particulier, « les mesures législatives relatives au barème de l'impôt sur le revenu et la création de la réduction d'impôt « ménage modeste » ont contribué à augmenter la part de la population non-imposable au sein des 38 millions de foyers fiscaux de près de 5 %, passant de 52 à 57 % de non-imposables ». Ces mesures expliqueraient « la baisse de 24 % des demandes observée sur la période de 2014 à 2017 ».

La rapporteure spéciale suivra ces éléments avec attention.

- Le **taux de rejet** moyen s'est établi à 40,6 % sur la période.

ÉVOLUTION DU TAUX DE REJET (TOUS IMPÔTS)

(en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moy.
Taux de rejet (tous impôts)	39,9 %	42,5 %	42,5 %	44 %	37 %	38,5 %	39,9 %	40,61 %

Source : direction générale des finances publiques

- Les **montants moyens dégrévés** et les **taux de rejet** diffèrent selon les impôts et taxes considérés.

MONTANTS MOYENS DES REMISES ACCORDÉES ET TAUX DE REJET EN 2016

(en euro et en %)

	Remise moyenne	Taux de rejet
Taxes sur le chiffre d'affaires	866 €	12 %
Taxes d'habitation	267 €	42 %
Taxes foncières	436 €	11 %
Impôt sur le revenu (*)	699 €	38 %

(*) Estimation commission des finances. Le taux de 38 % est relatif à l'ensemble des demandes portant sur les impôts directs d'État, dont l'IR représente une part très importante.

Source : direction générale des finances publiques.

B. UNE HARMONISATION À POURSUIVRE

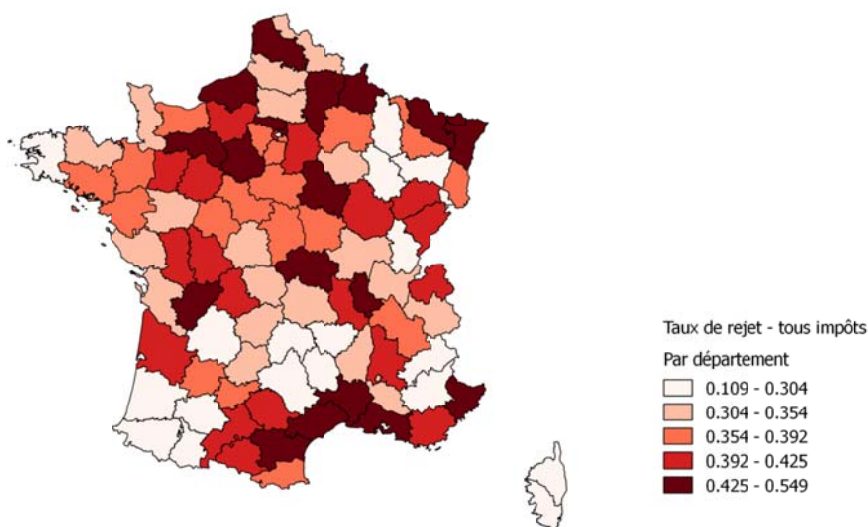
1. Le taux de rejet présente de fortes disparités selon les territoires

- Ces chiffres agrégés recouvrent néanmoins des réalités locales très contrastées.

- Le **taux de rejet relatif à l'ensemble des impositions** présente, en France métropolitaine un écart de un à cinq selon les directions départementales des finances publiques : un cinquième des départements présente un taux de rejet inférieur à 30 %, et un cinquième des départements a un taux supérieur à 42 %.

Si les écarts maximaux peuvent être importants, la dispersion est modérée : la moyenne est proche de la médiane (respectivement 37,6 % et 38,5 %), et la moitié des départements se situe dans un intervalle de 5 points autour de la moyenne (c'est-à-dire entre 33,5 % et 43,5 %).

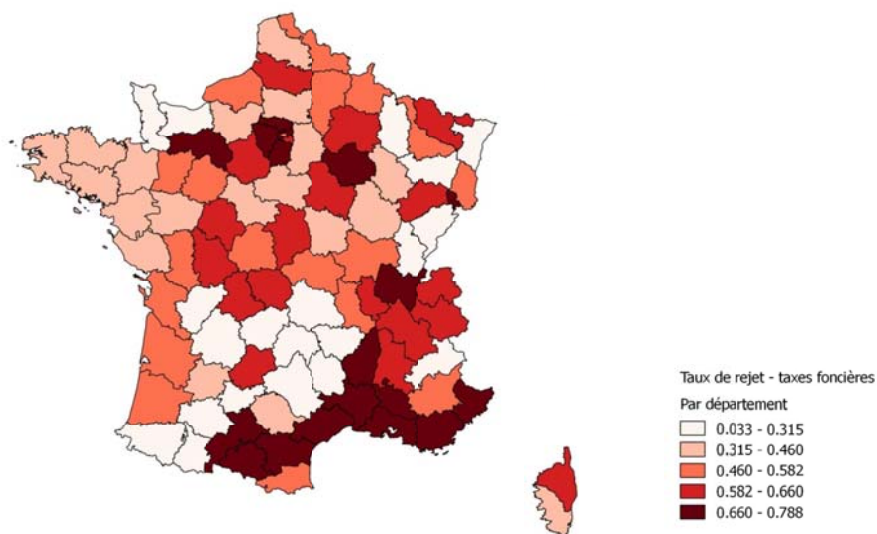
TAUX DE REJETS CONSTATÉS PAR DDFIP – TOUS IMPÔTS
(DONNÉES 2016)



- Toutefois, lorsqu'on ne considère qu'une seule imposition, l'écart est bien plus marqué.

En matière de **taxes foncières**, par exemple, la différence entre le taux minimal et le taux maximal est de 1 à 24 en France métropolitaine. Un cinquième des DDFiP présentent un taux de rejet inférieur à 32 %, et un cinquième, un taux supérieur à 66 %.

**TAUX DE REJETS CONSTATÉS PAR DDFIP – TAXES FONCIÈRES
(DONNÉES 2016)**



2. Une harmonisation en cours, un suivi qui reste déficient

● Dans son rapport public annuel pour l'année 2018, la Cour des comptes rappelle que **l'administration fiscale a pris des mesures pour favoriser l'égalité de traitement entre les contribuables**.

Les différentes instructions⁽¹⁾, boîtes à outils⁽²⁾, et barème⁽³⁾ introduits depuis 2010 sont bien connus des agents, et leur permettent de mieux appréhender les situations individuelles. Pourtant, des pratiques différentes demeurent. Comme le relève la Cour, la direction régionale des finances publiques de Gironde accepte de remettre aux étudiants en difficulté les droits de taxe d'habitation acquittés de manière systématique, mais ce n'est pas le cas au sein de la direction départementale des finances publiques du Pas-de-Calais.

● En l'absence de données statistiques plus précises concernant la nature des dossiers, le profil des contribuables, professionnels ou particuliers, et le motif de la remise accordée, il est difficile d'expliquer ces écarts de manière rigoureuse, et les biais sont nombreux.

(1) Instructions traitant du cas des remises en faveur des particuliers en 2012 et 2015, et des professionnels en 2013, qui rappellent que toutes les demandes liées à des difficultés de paiement doivent être examinées de manière systématique et préalable sous l'angle des délais de paiement.

(2) Questionnaires permettant d'apprécier la situation du ménage ou du professionnel.

(3) Indicatif, il permet à la DGFIP d'apprécier la situation des professionnels soumettant des demandes gracieuses non spécifiquement liées à des difficultés financières.

Les réalités socio-économiques des territoires, les mesures d'urgence décidées au niveau national, comme le plan en faveur de l'agriculture de 2015, ou les différences de taux des impositions locales selon les collectivités, peuvent ainsi expliquer une part importante des différences constatées.

Il paraît dès lors nécessaire au Parlement de disposer d'informations plus précises permettant d'expliquer, le cas échéant, les écarts constatés à l'échelle nationale.

3. Les propositions de la rapporteure spéciale

Afin d'améliorer le suivi des remises gracieuses, et d'assurer pleinement l'égalité des contribuables devant l'impôt, trois propositions peuvent être formulées :

– **le droit en vigueur devrait être mis en cohérence avec certaines pratiques de l'administration fiscale.** En particulier, les demandes gracieuses en matière d'impôts locaux sont actuellement soumises à l'avis préalable du maire. Cette procédure n'est, selon la Cour, pas mise en œuvre, car difficile au plan opérationnel. Le dispositif, inscrit à l'article R. 247-2 du livre des procédures fiscales, pourrait ainsi évoluer, et être remplacé par une information régulière des maires, *a posteriori* ;

– **les outils informatiques permettant le suivi des remises gracieuses, des transactions et des contentieux, méritent d'être modernisés**, à la direction générale des finances publiques, mais surtout à la direction générale des douanes et droits indirects, qui ne semble pas suffisamment équipée en la matière. La mise à niveau de ces outils permettra de renforcer le contrôle de gestion et d'enrichir l'information disponible ;

– **les informations chiffrées contenues dans les rapports annuels transmis au Parlement**, celui du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, et celui réalisé par l'administration fiscale, **pourraient être mieux documentées**, et intégrées dans les projets et rapports annuels de performances.

Ces initiatives, qui sont également demandées par la Cour des comptes, permettront de disposer d'une information plus claire sur les motifs des remises gracieuses accordées, de poursuivre l'homogénéisation des pratiques, et de renforcer ainsi l'égalité de traitement entre les contribuables.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures 30, le mercredi 30 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).