



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

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 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 37

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteuse spéciale : MME CHRISTINE PIRES BEAUNE

Députée

SOMMAIRE

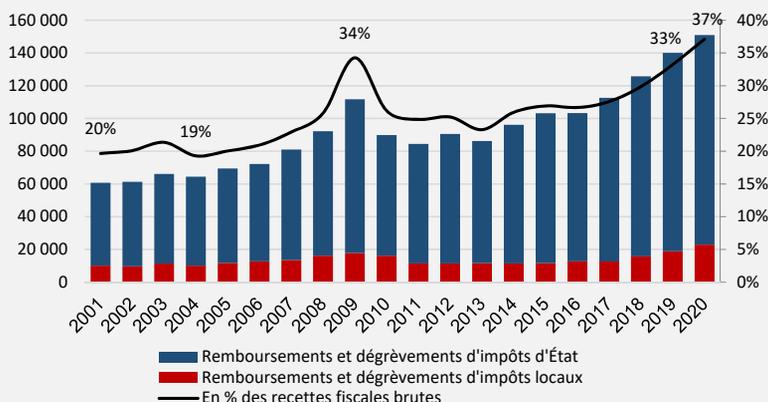
	Page
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	7
RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE	9
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES	11
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2020	13
I. PROGRAMME 200 : REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT	15
A. UNE EXÉCUTION DE L'ACTION <i>MÉCANIQUE DE L'IMPÔT</i> MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE ET LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE	16
1. L'accélération des restitutions auxquelles les entreprises avaient droit a été un instrument de soutien à l'économie en période de crise sanitaire	16
a. L'accroissement des demandes de remboursements de crédits de TVA	17
b. Le remboursement du premier acompte trimestriel et des reports en arrière pour déficit de l'impôt sur les sociétés	18
2. La mise en place du prélèvement à la source a augmenté les restitutions de trop- versé d'impôt sur le revenu de manière durable	19
B. LES DÉPENSES LIÉES À L'ACTION <i>POLITIQUES PUBLIQUES SE SONT NETTEMENT CONTRACTÉES DU FAIT DE L'EXTINCTION DU CICE ET DE L'ENTRÉE EN APPLICATION DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE</i>	20
1. La diminution des dépenses résulte de la disparition de deux crédits d'impôt.....	20
a. La fin de « l'année blanche » fiscale pour la mise en place du prélèvement à la source a réduit les dépenses de 5,4 milliards d'euros	20
b. L'extinction du CICE, transformé en allègement de cotisations sociales, a représenté une baisse de 3,8 milliards d'euros	21
2. La crise sanitaire a provoqué des montants de restitutions plus élevés, sans pour autant tirer à la hausse l'ensemble des dépenses de l'action.....	21
a. Les restitutions de CIR ont été en hausse de près de 640 millions d'euros	21
b. L'accélération des remboursements de TICPE a coûté 200 millions d'euros.....	22

C. UNE FORTE HAUSSE DES DÉCAISSEMENTS LIÉS AUX CONTENTIEUX FISCAUX EXPLIQUE L'AUGMENTATION IMPORTANTE DES CRÉDITS DE L'ACTION <i>GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT</i>	22
1. Des décaissements d'ampleur liés aux règlements de contentieux fiscaux ont eu lieu.....	23
2. Les dégrèvements consécutifs à des erreurs déclaratives ont été importants	24
3. L'unification des recouvrements appelle un point d'attention concernant les admissions en non-valeur.....	24
II. PROGRAMME 201 : REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX	27
A. UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS MAIS QUI CONTRIBUE À TIRER VERS LE HAUT L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DE LA MISSION.....	28
1. La poursuite de la suppression de la taxe d'habitation constitue une forte hausse de dégrèvements.....	28
2. Les dégrèvements liés à des contentieux sur les taxes foncières ont atteint un niveau record du fait de la crise sanitaire.....	28
3. La possibilité offerte aux communes et EPCI de dégrever une partie de la cotisation foncière des entreprises a été une mesure de soutien à l'économie pesant sur les crédits du programme	30
B. UN PROGRAMME DONT LA NOMENCLATURE ET LA PRÉSENCE DANS LA MISSION INTERROGENT	30
1. Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pourraient être séparés de ceux portant sur les impôts d'État	30
2. Les restitutions liées à la fiscalité locale devraient être synthétisées par catégorie de remboursement	32
SECONDE PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR L'EMPLOI D'UN SALARIÉ À DOMICILE	33
I. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR L'EMPLOI À DOMICILE EST UNE DÉPENSE FISCALE MAJEURE À DESTINATION DES MÉNAGES ET PORTANT SUR L'IMPÔT SUR LE REVENU	33
A. UN CRÉDIT D'IMPÔT QUI ENTEND FAVORISER L'EMPLOI À DOMICILE ET LUTTER CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULÉ	33
1. Cette mesure fiscale a progressivement été étendue en passant d'une réduction à un crédit d'impôt et en élargissant le nombre de ses bénéficiaires potentiels	34
2. Le crédit d'impôt permet le remboursement de la moitié des dépenses de services à la personne.....	35
3. Une expérimentation pour rendre le versement du crédit d'impôt « contemporain » est en cours dans deux départements	36

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT QUI BÉNÉFICIE À UN GRAND NOMBRE DE PARTICULIERS ET DE PROFESSIONNELS.....	37
1. Le crédit d'impôt concerne les activités de services à la personne réalisés par des salariés à domicile, des entreprises et des associations.....	37
a. Les activités de services à la personne sont variées et s'adressent à la totalité des ménages.....	37
b. L'emploi à domicile concerne les particuliers-employeurs ainsi que les associations et entreprises prestataires de services à la personne.....	39
2. Le secteur de l'emploi à domicile connaît une certaine stagnation tandis que le crédit d'impôt bénéficie aux ménages les plus aisés.....	41
a. L'emploi à domicile évolue peu depuis plusieurs années.....	41
b. Le crédit d'impôt bénéficie aux ménages les plus aisés.....	43
II. UNE MEILLEURE ÉVALUATION DU DISPOSITIF PERMETTRAIT DE RÉALLOCER UNE PARTIE DES DÉPENSES VERS D'AUTRES OBJECTIFS DE POLITIQUE PUBLIQUE.....	46
A. UNE MÉCONNAISSANCE DES DÉPENSES AU TITRE DU CRÉDIT D'IMPÔT PAR ACTIVITÉ QUI EMPÊCHE TOUTE ÉVALUATION COMPLÈTE DE CETTE DÉPENSE FISCALE.....	46
1. Le coût du crédit d'impôt par activité de service à la personne demeure inconnu.....	46
a. Le contribuable n'a pas à renseigner la nature des activités au titre desquelles il sollicite le crédit d'impôt.....	46
b. Le coût du crédit d'impôt par activité peut difficilement être estimé.....	47
2. Une évaluation fine de ce dispositif fiscal est pourtant un enjeu majeur.....	48
a. Connaître le coût du crédit d'impôt par activité pour réviser la pertinence des services éligibles et des plafonds.....	48
b. L'ampleur du travail non déclaré demeure mal connue.....	48
B. UN DISPOSITIF À RÉÉVALUER DANS LE CADRE PLUS LARGE DE LA PRISE EN CHARGE DE LA DÉPENDANCE ET DANS CELUI D'UNE RÉVISION GÉNÉRALE DES DÉPENSES FISCALES.....	49
1. Une étude approfondie d'un crédit d'impôt et de ses effets s'impose.....	49
a. Améliorer la connaissance des effets de cette dépense fiscale.....	49
b. Connaître l'ampleur exacte du travail non déclaré.....	50
2. Un recentrage vers les besoins des plus fragiles est nécessaire.....	51
a. Un recentrage passe par des critères d'âge et de besoin.....	51
b. Une réflexion qui dépasse le seul champ de la dépense fiscale.....	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	53
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	55
SOURCES UTILISÉES.....	57

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* se sont élevés à 151 milliards d'euros en 2020. Ils ont représenté l'équivalent de 37 % des recettes fiscales brutes perçues par l'État. Avec 10,2 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale, le montant de l'exécution dépasse d'environ 7 % celui de la prévision.



Par rapport à l'exercice 2019, les dépenses ont augmenté de 11 milliards d'euros (+ 7,8 %). **La rapporteure observe qu'il s'agit du plus haut point jamais atteint dans l'exécution de ces crédits.**

Les remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt, c'est-à-dire lorsque les sommes payées au titre d'acomptes par les contribuables dépassent l'impôt dû, représentent les deux tiers du programme *Impôts d'État*. La hausse observée (+ 14 %) s'explique par la mise en place du prélèvement à la source mais aussi par l'accélération des demandes de remboursement de crédits de TVA à l'instigation de la DGFIP.

Les remboursements liés aux politiques publiques, soit lorsqu'un crédit d'impôt (CI) dépasse l'impôt dû, accusent une nette baisse (- 28 %), en raison de la disparition du CI qui formalisait l'année fiscale « blanche » de 2018 avec la mise en place du prélèvement à la source ainsi que de la suppression du CICE (remplacé par des baisses de cotisations).

La rapporteure a vu son attention attirée par la hausse considérable des crédits de gestion des produits de l'État (+ 41 %), c'est-à-dire des corrections portées à l'impôt (erreurs matérielles, conventions internationales mais surtout contentieux fiscaux). **Elle observe qu'ils résultent de décaissements particulièrement élevés de contentieux et d'intérêts moratoires (3,6 milliards d'euros).**

Quant aux impôts locaux, ils ont augmenté de 21 %, en raison principalement de la réforme de la taxe d'habitation.

Thème d'évaluation 2021 : le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile

En 2020, ce crédit d'impôt a représenté une moindre recette au titre de l'impôt sur le revenu de 5,045 milliards d'euros pour les finances publiques et a bénéficié à 4,2 millions de ménages. Elle est une des dépenses fiscales les plus coûteuses. Une partie de cet avantage s'impute sur les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* lorsqu'il entraîne une restitution (900 millions d'euros en 2020 soit 18 % du total du CI). **C'est pourquoi la rapporteure a souhaité procéder à son évaluation afin d'en obtenir une analyse plus précise concernant la nature des activités donnant droit au CI.**

Le CI entend favoriser les services à la personne et lutter contre le travail non déclaré. Hors cas particuliers, il est égal à 50 % des sommes supportées par un foyer.

La rapporteure observe que plus de la moitié des bénéficiaires est concentrée dans les trois derniers déciles de revenu. Près de la moitié de la dépense fiscale profite à 33 % des foyers, concentrés dans la tranche la plus élevée.

Au cours de ses travaux, **la rapporteure n'a pu que constater la difficulté d'obtenir une évaluation fine des dépenses engagées au titre du CI**, ce qui empêche d'en analyser la pertinence.

RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

● Exécution budgétaire 2020 :

– améliorer les informations relatives aux contentieux fiscaux dans les documents budgétaires transmis au Parlement lors du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement ;

– développer la prévention des risques contentieux liés aux mesures fiscales en vigueur ou susceptibles d’être adoptées ;

– poursuivre l’accélération de l’enregistrement des mutations immobilières pour réduire les dégrèvements contentieux de taxes foncières ;

– retirer le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d’impôts locaux* de la mission *Remboursements et dégrèvements* pour l’intégrer dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et transformer les trois actions du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d’impôts d’État* en programmes.

– présenter les remboursements et dégrèvements d’impôts locaux par type de restitution dans un tableau de synthèse dans les projets et rapports annuels de performances.

● Thème d’évaluation : le crédit d’impôt pour l’emploi d’un salarié à domicile :

– évaluer le coût du crédit d’impôt pour l’emploi d’un salarié à domicile par activité de service à la personne ;

– réaliser une étude approfondie sur le crédit d’impôt pour l’emploi d’un salarié à domicile et ses effets ;

– mesurer l’ampleur du travail non déclaré dans le secteur de l’emploi à domicile et rechercher des mesures de lutte contre celui-ci alternatives au crédit d’impôt ;

– recentrer le crédit d’impôt pour l’emploi d’un salarié à domicile vers les activités dont dépendent les personnes en perte d’autonomie ou les parents de jeunes enfants en retenant des critères liés à l’âge et au degré de dépendance.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Dans son rapport spécial sur l'exécution des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* de mai 2020 ⁽¹⁾, **la rapporteure avait formulé cinq recommandations :**

- *Faire évoluer le formulaire n° 2042 relatif à la déclaration de revenus, afin de permettre une évaluation plus fine du crédit d'impôt emploi à domicile, en y faisant figurer la nature des activités pour lesquelles des dépenses ont été engagées.*

Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile fait l'objet de la seconde partie du présent rapport. Il a en effet été le thème d'évaluation sur lequel la rapporteure a concentré ses travaux cette année.

La déclaration des revenus ne permet toujours pas de renseigner la nature des activités au titre desquelles le contribuable demande à bénéficier du crédit d'impôt.

- *Aligner la présentation du programme 201 sur celle du programme 200.*

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont toujours présentés par catégorie d'imposition et non par type de restitution, comme c'est le cas pour les impôts d'État.

La direction générale des finances publiques considère que l'évolution de la nomenclature nécessiterait de lourds investissements informatiques qu'elle estime disproportionnés au regard des enjeux budgétaires du programme.

- *Publier dans les documents budgétaires les informations relatives aux admissions en non-valeur de recettes fiscales, d'amendes et de produits divers.*

Les projets et rapports annuels de performances ne fournissent pas d'informations détaillées sur les admissions en non-valeur, bien qu'une action du programme 201 *Impôts locaux* y soit consacrée.

Concernant les amendes et produits divers, la direction générale des finances publiques y est défavorable au motif que ces opérations ne sont pas relatives à des recettes fiscales.

(1) Rapport spécial n° 37 de Mme Christine Pires Beaune annexé au rapport n° 3011 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 par M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.

- *Modifier la présentation du tableau d'équilibre de la loi de finances afin que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux soient comptabilisés comme de vraies dépenses de l'État.*

L'ensemble de la mission *Remboursements et dégrèvements* apparaît en déduction des recettes fiscales brutes de l'État dans le tableau d'équilibre en loi de finances.

La direction générale des finances publiques le justifie par analogie avec les prélèvements sur recettes pour les collectivités territoriales et en raison des règles de la comptabilité nationale.

- *Accélérer l'enregistrement des mutations immobilières par les services de la publicité foncière afin de limiter l'inflation des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières.*

Les délais de mise à jour du fichier immobilier servant à l'édition des avis d'imposition pour les taxes foncières provoquent des erreurs d'attribution à l'origine de contentieux. Ces retards ont été accrus pendant la crise sanitaire.

La création progressive d'une vingtaine de services d'appui à la publicité foncière (SAPF) devrait contribuer au raccourcissement de ces délais d'ici 2023. De plus, des partenariats entre la direction générale des finances publiques et les chambres de notaires devraient alléger la charge de mise à jour du fichier immobilier.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2020

Les dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements* se sont élevées à 151 milliards d'euros en 2020. Elles ont représenté l'équivalent de 37 % des recettes fiscales brutes de l'État.

Les crédits de la mission ne sont pas des dépenses, à proprement parler, mais des atténuations de recettes qui interviennent à chaque fois que l'administration fiscale est conduite à restituer une somme au bénéfice du contribuable. C'est pourquoi la quasi-totalité des crédits relèvent de dépenses d'intervention puisqu'il s'agit de transferts aux ménages et aux entreprises mais aussi aux collectivités territoriales pour certains remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

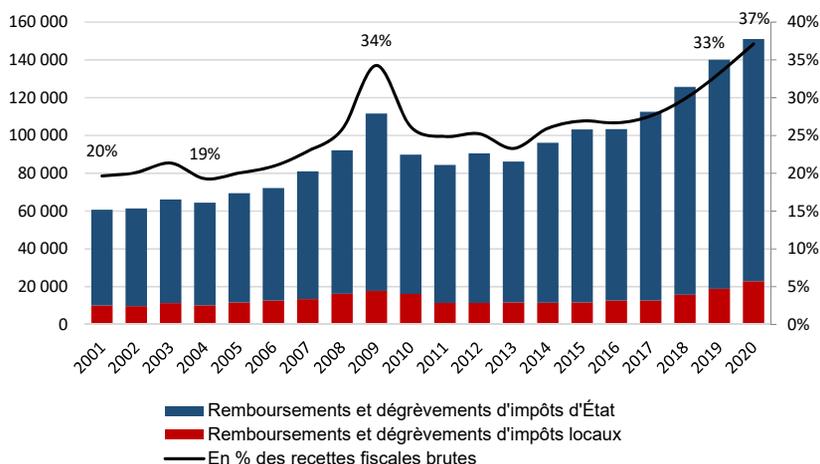
Ces restitutions peuvent être liées à la mécanique même de l'impôt, notamment lorsque les sommes payées au titre d'acomptes dépassent l'impôt dû. Elles peuvent aussi résulter de la mise en œuvre de politiques publiques par le biais des crédits d'impôt, quand ces derniers sont supérieurs au montant recouvré. Enfin, l'ensemble des corrections portées à l'impôt dû concernent également la mission, par exemple en cas de restitutions contentieuses, de rectifications suites à des erreurs matérielles ou bien lorsqu'est appliquée *a posteriori* une convention internationale fiscale.

La nature particulière de ces « dépenses » explique que les crédits de paiement et les autorisations d'engagement – par convention identiques en prévision – votés en loi de finances sont évaluatifs et non limitatifs en application de l'article 10 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Avec 151 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements en 2020, les crédits de la mission ont atteint un pic. L'augmentation de près de 11 milliards d'euros en un an résulte de forts décaissements dans le règlement de contentieux fiscaux, de la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation ainsi que du passage au prélèvement à la source.

ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS DEPUIS VINGT ANS

(en millions d'euros)



Les crédits sont sur-exécutés à hauteur de 10 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Ce dépassement du réalisé résulte également des contentieux fiscaux mais aussi des effets de la crise sanitaire. Afin de soutenir l'économie pendant la pandémie, l'administration fiscale a accéléré les remboursements auxquels les entreprises avaient droit.

En conséquence, **les crédits ont dû être réévalués lors des quatre lois de finances rectificatives en 2020.** Si les trois premiers collectifs budgétaires ont principalement consisté à tenir compte de l'actualisation des prévisions de recettes fiscales brutes, le quatrième a nettement revu à la hausse (+ 9,8 milliards d'euros) les prévisions de dépenses en raison de la comptabilisation des facilités accordées aux entreprises mais aussi des décaissements liés à des contentieux de série.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 200 – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	117 668	117 668	128 087	128 092	+ 10 419 (+ 8,85 %)	+ 10 424 (+ 8,86 %)
Programme 232 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	23 162	23 162	22 930	22 929	- 232 (- 1,00 %)	- 233 (- 1,01 %)
Total mission Remboursements et dégrèvements	140 830	140 830	151 017	151 021	+ 10 187 (+ 7,23 %)	+ 10 190 (+ 7,24 %)

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 200 – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	110 022	110 022	121 182	121 177	128 087	128 092
Programme 232 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	15 705	15 706	18 887	18 887	22 930	22 929
Total mission Remboursements et dégrèvements	125 727	125 727	140 069	140 064	151 017	151 021

I. PROGRAMME 200 : REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

Ce programme retrace les dépenses en atténuation de recettes fiscales ayant trait aux impôts d'État. Il comprend trois actions, chacune correspondant à un type de restitution :

- l'action 11 *Mécanique de l'impôt* pour le remboursement des trop-versés au titre d'acomptes ;
- l'action 12 *Politiques publiques* pour les crédits d'impôt ;
- l'action 13 *Gestion des produits de l'État* pour les corrections de l'impôt dû (contentieux fiscaux, conventions internationales, erreurs matérielles...).

Avec 128,09 milliards d'euros exécutés en 2020, le programme 200 concentre l'essentiel des dépenses de la mission (84,8 %). Celles-ci relèvent de dépenses d'intervention (titre 6 au sens de l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances) puisque les remboursements et les dégrèvements constituent des transferts à destination des contribuables, ménages ou entreprises.

ACTIONS DU PROGRAMME 200 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

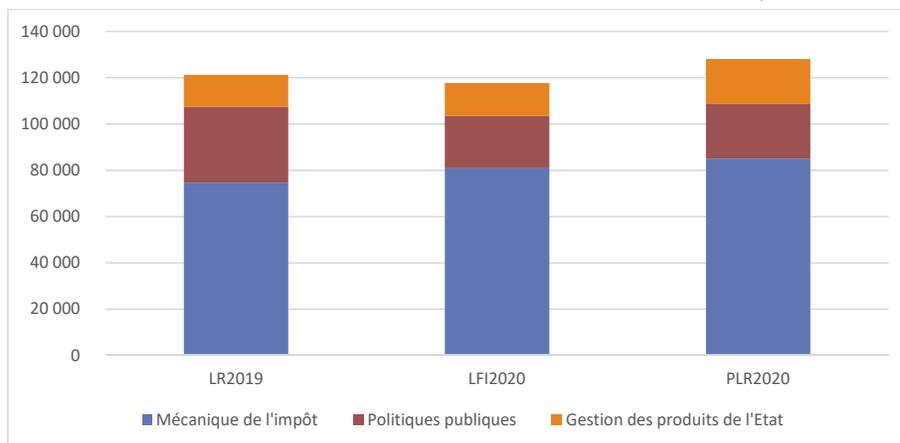
(en millions d'euros)

Action		LR 2019		LFI 2020		PLR 2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
200-11	Mécanique de l'impôt	74 674	74 674	80 912	80 912	85 078	85 078
200-12	Politiques publiques	32 652	32 651	22 604	22 604	23 499	23 499
200-13	Gestion des produits de l'État	13 856	13 851	14 152	14 152	19 511	19 516
P200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	121 182	121 177	117 668	117 668	128 087	128 093

Source : rapport annuel de performances.

ÉVOLUTION DES ACTIONS DEPUIS L'EXÉCUTION 2019

(en millions d'euros)



Source : rapport annuel de performances.

A. UNE EXÉCUTION DE L'ACTION MÉCANIQUE DE L'IMPÔT MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE ET LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Les remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt, c'est-à-dire lorsque les sommes payées au titre d'acomptes dépassent l'impôt dû, représentent les deux tiers des crédits de paiement du programme 200.

Avec 85,08 milliards d'euros, ils sont supérieurs de 5,2 % à la prévision en loi de finances initiale et de 13,9 % par rapport à l'exécution de 2019.

La sur-exécution résulte principalement des facilités accordées aux entreprises pendant la crise sanitaire tandis que l'augmentation par rapport à l'année précédente s'explique par la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

1. L'accélération des restitutions auxquelles les entreprises avaient droit a été un instrument de soutien à l'économie en période de crise sanitaire

Les mesures de restriction pour lutter contre la pandémie de Covid-19 ont frappé les entreprises de plein fouet. Plusieurs instruments ont été mobilisés pour prévenir leurs difficultés et soulager leur trésorerie comme l'activité partielle, les prêts garantis par l'État (PGE), le fonds de solidarité ou encore le report du paiement des cotisations sociales, pour les principales d'entre elles.

Les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* ont également été mis à contribution en permettant aux entreprises de bénéficier de leurs droits de manière plus rapide qu'habituellement.

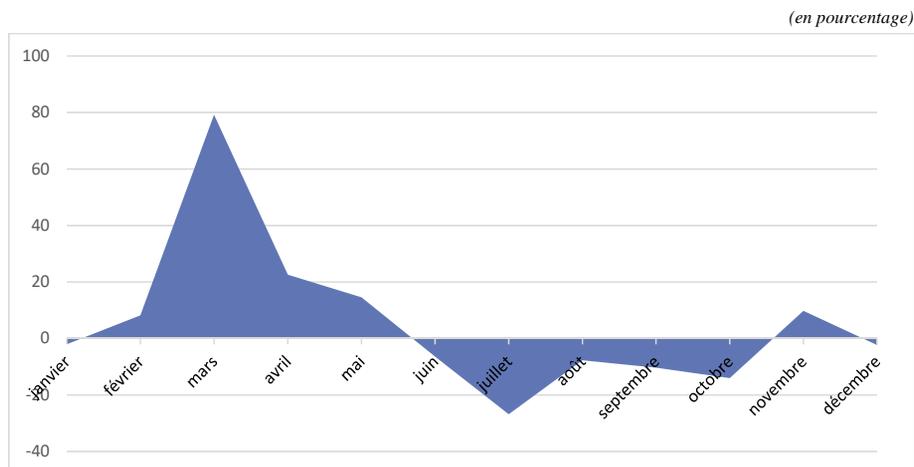
a. L'accroissement des demandes de remboursements de crédits de TVA

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à reverser par les entreprises est calculée par la différence entre la TVA collectée sur les opérations imposables (ventes et prestations) et celle déductible sur les achats, les charges et les immobilisations. Lorsque la TVA déductible est supérieure à la TVA collectée, une entreprise bénéficie d'un crédit dont elle peut imputer le montant sur un solde ultérieur de TVA à reverser ou bien demander le remboursement.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a donné des instructions aux services gestionnaires pour qu'ils traitent plus rapidement les remboursements de crédits de TVA. Cette accélération a conduit à alléger les contrôles en les ciblant seulement sur les cas présentant une anomalie manifeste ou une présomption de fraude.

Ce surcroît de remboursement a nécessité l'ouverture de 5 milliards d'euros de crédits supplémentaires lors de la quatrième loi de finances rectificative ⁽¹⁾. Il a principalement eu lieu lors du premier confinement quand l'activité économique était au plus bas. En effet, les versements de crédits de TVA en mars 2020 étaient supérieurs de 79 % par rapport à ceux de mars 2019.

ÉVOLUTION MENSUELLE DES REMBOURSEMENTS DE CRÉDITS DE T.V.A. PAR RAPPORT AU MÊME MOIS DE L'ANNÉE 2019



Source : direction générale des finances publiques.

Sur l'ensemble de l'année, la part des crédits remboursés par rapport à ceux imputés s'est élevé à 78,99 % contre 77,20 % en 2019 ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Rapport annuel de performances 2020.

La part des demandes de remboursement de crédit de TVA ayant reçu une suite favorable dans un délai de maximum trente jours a, quant à elle, atteint près de 93 % alors qu'elle stagnait autour de 89 % depuis dix ans.

PART DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT DE CRÉDIT DE T.V.A. AYANT REÇU UNE SUITE FAVORABLE DANS UN DÉLAI DE 30 JOURS AU PLUS

(en pourcentage)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
90,89	88,91	88,79	89,67	89,05	88,64	88,98	89,96	88,99	89,01	92,74

Source : rapport annuel de performances.

b. Le remboursement du premier acompte trimestriel et des reports en arrière pour déficit de l'impôt sur les sociétés

Une entreprise redevable doit calculer et verser l'impôt sur les sociétés (IS) spontanément en quatre acomptes à l'issue de chaque trimestre.

Le premier acompte que les entreprises devaient verser le 15 mars 2020 a été reporté afin de soulager leur trésorerie au moment du premier confinement. Celles qui l'avaient déjà versé avant cette date ont pu en obtenir le remboursement.

Cet allègement temporaire des règles de paiement de l'IS a coûté environ 800 millions d'euros.

La troisième loi de finances rectificative⁽¹⁾ a également assoupli les conditions de report en arrière (*carry back*) de déficit pour l'IS. En temps normal, une entreprise qui subit un déficit au cours d'un exercice peut reporter le déficit sur l'exercice précédent pour obtenir une créance d'impôt, dans la limite d'1 million d'euros, qui peut être utilisée pour payer l'IS des cinq années suivantes. Au-delà, l'entreprise peut en réclamer le remboursement à l'administration fiscale.

La mesure a temporairement permis le remboursement immédiat du stock de créance, sans attendre le délai de cinq ans. Le coût de ce dispositif demeure difficile à mesurer. Estimé à 400 millions d'euros, il n'aurait coûté qu'autour de 50 millions d'euros sur l'année 2020⁽²⁾.

La rapporteure salue la contribution de la mission aux mesures de soutien à l'économie. Elle souligne que ces assouplissements ne constituent pas des pertes nettes pour les finances publiques puisqu'ils ont consisté à concentrer sur une année des restitutions auxquelles les contribuables pouvaient prétendre à moyen terme.

(1) Article 5 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements en 2020.

2. La mise en place du prélèvement à la source a augmenté les restitutions de trop-versé d'impôt sur le revenu de manière durable

Si les facilités accordées aux entreprises pour obtenir plus rapidement ou facilement les remboursements auxquels elles avaient droit au titre de la TVA ou de l'IS expliquent la sur-exécution des crédits par rapport à la loi de finances initiale, c'est principalement la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR) qui est la cause de la forte hausse des dépenses de l'action *Mécanique de l'impôt* par rapport à l'année précédente.

Le prélèvement à la source de l'IR est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, conformément à l'ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017 ⁽¹⁾. Il consiste à déduire l'IR avant le versement mensuel du revenu.

Toutefois, le contribuable continue à déclarer chaque année les revenus de l'année précédente à l'administration fiscale, ce qui permet l'actualisation du taux de prélèvement transmis à l'employeur. Ainsi, si un écart apparaît entre l'impôt prélevé à la source et l'impôt dû, une régularisation a lieu. Si elle est à la baisse pour le contribuable, l'administration fiscale doit donc rembourser le trop-versé.

C'est pourquoi l'année 2020 a connu un niveau important de restitution au titre de l'IR puisqu'il s'agissait de la première année d'impact du fonctionnement du prélèvement à la source sur les crédits de la mission et plus particulièrement de l'action *Mécanique de l'impôt*, 2020 étant l'année de déclaration des revenus de 2019.

Les 11,4 milliards de dépenses en augmentation au titre de l'IR correspondent, pour l'essentiel, au reversement des montants collectés en 2019 à la suite de l'application d'un taux de prélèvement trop élevé.

COMPARAISON DE LA SOUS-ACTION *IMPÔT SUR LE REVENU* ENTRE 2019 ET 2020

(en millions d'euros)

Exécution 2019	Exécution 2020	Différence 2020/2019
59	11 517	+ 11 458

Source : rapport annuel de performances.

La rapporteure considère que ce niveau de dépense devrait perdurer au cours des années à venir puisqu'il est lié à la nature même du fonctionnement de l'IR depuis l'entrée en vigueur du prélèvement à la source.

(1) Cette ordonnance avait décalé d'un an l'entrée en application du prélèvement à la source, prévu par la loi de finances pour 2017.

B. LES DÉPENSES LIÉES À L'ACTION *POLITIQUES PUBLIQUES* SE SONT NETTEMENT CONTRACTÉES DU FAIT DE L'EXTINCTION DU CICE ET DE L'ENTRÉE EN APPLICATION DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques, c'est-à-dire lorsqu'un crédit d'impôt dépasse le montant dû par le foyer fiscal, représentent 18 % des crédits de paiement du programme 200.

Avec 23,5 milliards d'euros, ils accusent une forte baisse par rapport à l'exécution de 2019 (- 28 %). Cette contraction avait été anticipée en loi de finances initiale, ce qui explique que le réalisé est relativement proche de la prévision (+ 4 %).

Ce constat résulte de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement de l'impôt sur le revenu (CIMR) qui formalisait « l'année blanche » fiscale de 2018 du fait de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019.

Les facilités accordées aux entreprises (cf. *supra*) ont également conduit à accélérer les remboursements de crédits d'impôt auxquels elles avaient droit, sans que cela ait, pour autant, eu un effet sur la trajectoire des crédits de l'action.

1. La diminution des dépenses résulte de la disparition de deux crédits d'impôt

La fin du CIMR et du CICE a permis d'économiser environ 9 milliards d'euros sur les crédits de l'action *Politiques publiques* du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*.

a. La fin de « l'année blanche » fiscale pour la mise en place du prélèvement à la source a réduit les dépenses de 5,4 milliards d'euros

L'entrée en application du prélèvement à la source le 1^{er} janvier 2019 s'est traduite par la collecte mensuelle de l'IR par l'employeur, directement sur les salaires. En conséquence, aucun IR ne pouvait être acquitté en 2019 au titre des revenus de l'année 2018, à l'exception des revenus exceptionnels et des ressources exclus du champ du prélèvement à la source comme les revenus des capitaux mobiliers ou des plus-values immobilières.

Cette « année blanche » fiscale a été formalisée par l'octroi aux contribuables d'un crédit d'impôt égal au montant d'IR qui aurait normalement dû être payé en 2019 au titre des revenus 2018 en l'absence d'entrée en vigueur du nouveau mode de recouvrement.

Ce crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR) n'a donc fonctionné qu'en 2019. Sa disparition explique, pour partie, la forte baisse des crédits de l'action *Politiques publiques* en 2020 par rapport à l'exercice précédent. Elle a représenté une diminution de 5,4 milliards d'euros.

La rapporteure observe que le coût du passage au prélèvement à la source de l'IR demeure néanmoins important pour la mission *Remboursements et dégrèvements* puisqu'il a fortement augmenté les crédits de l'action *Mécanique de l'impôt* (cf. *supra*).

b. L'extinction du CICE, transformé en allègement de cotisations sociales, a représenté une baisse de 3,8 milliards d'euros

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) était un avantage fiscal à destination des entreprises qui était égal à 6 % de leur masse salariale, hors rémunérations supérieures à 2,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Mis en place le 1^{er} janvier 2013, il a été transformé en allègement pérenne de cotisations sociales à compter du 1^{er} janvier 2019. Toutefois, les entreprises qui n'ont pas utilisé tout leur CICE avant cette date peuvent toujours s'en servir pour le paiement de leurs impôts jusqu'en 2021.

Ce crédit d'impôt, en voie d'extinction, continue donc de faire l'objet de restitutions imputées sur les crédits de la mission. En 2020, elles se sont élevées à 6,8 milliards d'euros contre 10,6 milliards l'année précédente, soit une baisse de 3,8 milliards d'euros.

2. La crise sanitaire a provoqué des montants de restitutions plus élevés, sans pour autant tirer à la hausse l'ensemble des dépenses de l'action

La pandémie de Covid-19 n'a pas eu d'éventuels effets à la baisse sur l'exercice 2020 puisque les restitutions d'avantages fiscaux portaient sur des revenus ou bénéfices au titre d'exercices antérieurs.

En revanche, les facilités accordées aux entreprises pour bénéficier plus rapidement des remboursements auxquels elles pouvaient prétendre ont augmenté le montant de certaines restitutions. Toutefois, leur niveau n'a pas conduit à une augmentation de l'ensemble des crédits de l'action *Politiques publiques*, en comparaison avec les baisses de CICE et de CIMR.

a. Les restitutions de CIR ont été en hausse de près de 640 millions d'euros

Le crédit d'impôt recherche (CIR) permet aux entreprises de déduire une partie de leurs investissements en recherche et développement (R&D) de leur impôt sur les sociétés (IS). Il est égal à 30 % pour les dépenses de R&D inférieures à 100 millions d'euros et à 5 % au-delà.

Si le CIR ne peut être imputé sur l'IS, l'excédent devient une créance sur l'administration fiscale qui peut être utilisée pour payer l'IS au titre des trois prochains exercices ou bien être remboursé (pour les nouvelles entreprises et entreprises de moins de 250 salariés notamment).

Afin de soulager la trésorerie des entreprises et de soutenir l'économie en période de crise sanitaire, la direction générale des finances publiques a accéléré les délais de restitution, sans attendre la déclaration de résultats (« liasse fiscale »).

Cette facilité explique, pour partie, la hausse de 638 millions d'euros de la part restituée du CIR en 2020.

b. L'accélération des remboursements de TICPE a coûté 200 millions d'euros

En soutien au secteur du transport routier, le décret n° 2020-665 du 2 juin 2020 a permis aux entreprises d'obtenir les remboursements partiels de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), auxquels elles ont droit, au bout d'un trimestre au lieu d'un semestre.

Si, avant le 1^{er} juillet 2020, les demandes de restitution étaient déposées semestriellement, à partir de cette date elles ont porté sur le trimestre écoulé. En conséquence, les montants remboursés en 2020 ont concerné le deuxième semestre 2019 ainsi que les trois premiers trimestres 2020.

Ce dispositif a ainsi engendré un surcoût d'environ 200 millions d'euros pour l'action *Politiques publiques*.

À noter également un changement de la comptabilisation de remboursements de la taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE) dans cette action, à hauteur de 200 millions d'euros, alors qu'elle apparaissait jusqu'alors dans l'action *Gestion des produits de l'État* du même programme.

Concernant les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques, **la rapporteure précise que le crédit d'impôt recherche fait l'objet d'un groupe de travail réunissant le rapporteur général, le rapporteur spécial des crédits alloués à la recherche par la mission *Recherche et enseignement supérieur* et elle-même, dont les travaux seront restitués dans le rapport sur l'application des mesures fiscales de 2021.**

Quant au crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, il fait l'objet de la seconde partie du présent rapport.

C. UNE FORTE HAUSSE DES DÉCAISSEMENTS LIÉS AUX CONTENTIEUX FISCAUX EXPLIQUE L'AUGMENTATION IMPORTANTE DES CRÉDITS DE L'ACTION *GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT*

L'action *Remboursement et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État* retrace l'ensemble des corrections apportées au calcul de l'impôt à l'avantage du contribuable. Celles-ci peuvent rectifier une erreur matérielle ou tenir compte de l'application d'une convention internationale en matière fiscale.

Toutefois, ce sont les remboursements et les versements d'intérêts moratoires suite à une décision de justice, aux dépens de l'État, qui constituent actuellement une des principales dépenses de cette action.

En 2020, l'exécution des crédits s'est élevée à 19,5 milliards d'euros contre 13,9 milliards d'euros l'année précédente, soit une hausse de 41 %, la plus forte enregistrée sur les actions du programme. Elle est également supérieure de 38 % par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

Si la *Gestion des produits de l'État* ne représente que 15 % des crédits exécutés du programme, elle est de loin l'action la plus dynamique expliquant à la fois la sur-exécution en comparaison de la prévision et la hausse par rapport à l'exercice précédent.

1. Des décaissements d'ampleur liés aux règlements de contentieux fiscaux ont eu lieu

L'année 2020 a été particulièrement marquée par la résolution de la bataille judiciaire entre l'État et des contribuables autour de deux contentieux fiscaux de série : l'affaire OPCVM ⁽¹⁾ avec 1,6 milliard d'euros et l'affaire « précompte » avec 800 millions d'euros.

Le contentieux OPCVM découle d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de 2012 ⁽²⁾ qui avait jugé que la retenue à la source des dividendes de résidents français versés à des OPCVM étrangers était contraire au principe de libre circulation des capitaux. Depuis cette décision de justice, des contribuables étrangers réclament la restitution de ces prélèvements.

Quant au contentieux « précompte », il résulte d'un arrêt de la CJUE de 2018 ⁽³⁾ ayant mis un terme, au profit de l'UE, à des divergences d'interprétation entre les justices française et européenne au sujet de l'ancien dispositif de versement d'un précompte à l'État des produits distribués sur des sommes non soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) de 1965 à 2005. Celui-ci permettait aux seules filiales françaises des entreprises qui en bénéficiaient de réduire leur assiette d'imposition. Le précompte était donc contraire au droit de l'UE.

Ces règlements de conflits anciens s'accompagnent également du versement d'intérêts moratoires particulièrement élevés (+ 1,2 milliard d'euros par rapport à 2019).

La rapporteure rappelle que ce haut niveau de décaissement n'a malheureusement rien d'exceptionnel. De 2015 à 2019, les restitutions contentieuses se sont en moyenne élevées à 2,87 milliards d'euros chaque année pour les seuls contentieux de série.

(1) *Organismes de placement collectif en valeurs mobilières.*

(2) *CJUE, Santander Asset Management SGIIC SA, 10 mai 2012*

(3) *CJUE, Commission européenne c. République française, 4 octobre 2018*

COÛT DE CONTENTIEUX FISCAUX DE SÉRIE DEPUIS 2015

(en millions d'euros)

2015	2016	2017	2018	2019	2020
736	1 360	6 622	4 943	670	3 750

Source : réponses aux questionnaires et notes d'analyse d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

La Cour des comptes souligne également la récurrence de ces décaissements et constate que l'information à leur sujet est laconique dans les projets et rapports annuels de performances, **constat que partage la rapporteure.**

Recommandation n° 1 : approfondir les informations relatives aux contentieux fiscaux dans les documents budgétaires transmis au Parlement lors du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement.

De manière générale, **la rapporteure appelle également à un véritable travail de prévention des contentieux fiscaux.** Si l'effort de prévision de leurs coûts par l'administration fiscale au moment du projet de loi de finances doit être reconnu, il apparaît nécessaire d'anticiper au plus tôt les risques liés à l'incompatibilité des mesures fiscales avec le droit de l'UE.

Ce travail de prévention faisait également l'objet de plusieurs propositions de la mission d'information sur la gestion de leur risque budgétaire, présidée par la députée Véronique Louwagie, en 2018.

Recommandation n° 2 : développer la prévention des risques contentieux liés aux mesures fiscales en vigueur ou susceptibles d'être adoptées.

2. Les dégrèvements consécutifs à des erreurs déclaratives ont été importants

Les réductions totales ou partielles de l'impôt sur le revenu (IR) dues à la suite d'erreurs déclaratives ont représenté un montant cumulé de 2 milliards d'euros en 2020.

Ces rectifications ont toutefois été compensées à due concurrence par une hausse des recettes brutes d'IR. Si leur effet est donc complètement neutre sur les recettes fiscales exprimées en net du budget général, elles ont entraîné une exécution plus importante que prévu des crédits de l'action *Gestion des produits de l'État*.

3. L'unification des recouvrements appelle un point d'attention concernant les admissions en non-valeur

La fonction de recouvrement de la fiscalité fait l'objet d'un mouvement d'unification qui a été initié par la loi de finances pour 2019. L'article 184 de la loi de finances pour 2020 prévoit le transfert de la gestion d'un certain nombre de contributions relevant de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Au 31 décembre 2020, ces droits indirects concernaient déjà la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et les droits sur les boissons non alcooliques (BNA). À partir de 2021 s'ajouteront la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour le pétrole et la taxe à l'essieu (ex-taxe spéciale sur certains véhicules routiers) tandis que les autres contributions relevant des douanes seront transférées d'ici 2024 (TVA à l'importation, taxes énergétiques, amendes douanières, accises sur les tabacs et les alcools).

Se pose dès lors la question du sort des créances fiscales détenues par la DGDDI au moment de la prise de relais par la DGFIP. Fin 2020, ces restes à recouvrer s'élevaient à 2,8 milliards d'euros pour 72 000 dossiers ⁽¹⁾.

La rapporteure observe que la question est particulièrement complexe, à la fois d'un point de vue opérationnel et juridique, car les règles de recouvrement forcé reposaient sur le code des douanes et non sur le livre des procédures fiscales.

En conséquence, les pratiques douanières et fiscales divergent s'agissant de l'admission en non-valeur d'une créance ⁽²⁾. Cet abandon de sommes à recouvrer constitue une dépense qui s'impute sur les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre de la gestion des produits de l'État.

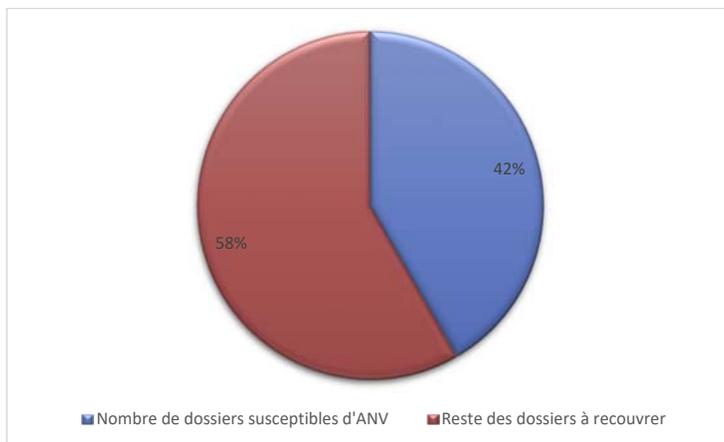
L'homogénéisation de ces pratiques fait d'ailleurs l'objet de discussions entre la Cour des comptes, la DGDDI et la DGFIP tandis que l'organisation de cette transition sera détaillée par l'ordonnance prévue par l'article 184 de la loi de finances pour 2020. D'après le ministère de l'économie, des finances et de la relance, elle sera présentée d'ici l'automne 2021.

Selon les simulations effectuées par la DGDDI, les admissions en non-valeur éventuelles après le processus d'apurement des restes à recouvrer s'élèveraient au maximum à 10,2 millions d'euros pour un peu plus de 30 000 dossiers, ce qui représente un nombre important de créances, presque la moitié, mais un montant très réduit au regard de la valeur totale des sommes à recouvrer.

(1) Source : DGDDI et DGFIP.

(2) L'admission en non-valeur peut intervenir quand la créance est irrécouvrable ou bien lorsque l'administration estime que le coût de la poursuite des actions de recouvrement serait disproportionné par rapport au montant de la créance.

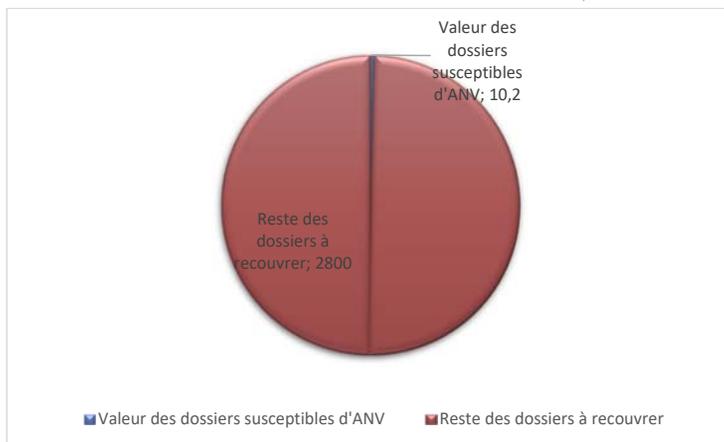
SIMULATION DE LA PART DE DOSSIERS DE RESTES À RECOUVRER SUSCEPTIBLES DE FAIRE L'OBJET D'ADMISSIONS EN NON-VALEUR



Source : direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

SIMULATION DE LA VALEUR DES DOSSIERS DE RESTES À RECOUVRER SUSCEPTIBLES DE FAIRE L'OBJET D'ADMISSIONS EN NON-VALEUR

(en millions d'euros)



Source : DGDDI.

La rapporteure estime qu'il est encore trop tôt pour dresser un bilan des conséquences de l'unification du recouvrement sur les admissions en non-valeur. Elle sera néanmoins vigilante quant aux résultats de la campagne d'apurement de ces créances.

II. PROGRAMME 201 : REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

Ce programme retrace l'ensemble des restitutions de l'administration fiscale au profit des contribuables qui ont trait à la fiscalité locale.

À la différence du programme 200 *Impôts d'État*, la nomenclature des actions ne correspond pas à un type de reversement mais aux différents impôts locaux : contribution économique territoriale, taxe foncière et taxe d'habitation. Une action retrace également l'ensemble des admissions en non-valeur concernant ces prélèvements obligatoires.

En 2020, le programme 201 représentait 15,2 % des crédits de paiement exécutés de la mission *Remboursements et dégrèvements avec 22,93 milliards d'euros de dépenses*. La totalité relève de dépenses d'intervention (titre 6), les restitutions constituant des transferts aux contribuables et aux collectivités territoriales.

ACTIONS DU PROGRAMME 201 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

(en millions d'euros)

Action		LR 2019		LFI 2020		PLR 2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
201-01	Contribution économique territoriale	6 174	6 175	6 271	6 271	6 119	6 118
201-02	Taxes foncières	1 668	1 668	1 560	1 560	1 884	1 884
201-03	Taxe d'habitation	10 560	10 560	14 793	14 793	14 469	14 469
201-04	Admission en non-valeur d'impôts locaux	484	484	538	538	458	458
P201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	18 887	18 887	23 162	23 162	22 930	22 929

Source : rapport annuel de performances.

ÉVOLUTION DES ACTIONS DEPUIS L'EXÉCUTION 2019



A. UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS MAIS QUI CONTRIBUE À TIRER VERS LE HAUT L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DE LA MISSION

Le montant des crédits consommés par le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* a été très proche de la prévision en loi de finances initiale (-1 %). En revanche, il a été très nettement supérieur à celui de l'exercice 2019 avec une hausse de 21,4 %.

Cette hausse prévisible résulte des dégrèvements liés à la suppression de la taxe d'habitation.

Quant à la crise sanitaire, elle a eu un effet non négligeable sur les contentieux liés aux taxes foncières et a donné lieu à une mesure de soutien aux entreprises.

1. La poursuite de la suppression de la taxe d'habitation constitue une forte hausse de dégrèvements

La loi de finances pour 2018 a modifié les règles d'assujettissement à la taxe d'habitation. Pour 80 % des contribuables, elle a baissé en plusieurs étapes : - 30 % en 2018, - 65 % en 2019 et - 100 % en 2020.

L'exercice 2020 a donc été la première année de suppression complète de cette imposition locale pour la majorité des foyers. Le total des dégrèvements a ainsi atteint 14,5 milliards d'euros, soit 3,9 milliards d'euros de plus qu'en 2019.

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS DE TAXE D'HABITATION

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020
Dégrèvement de 80 % des foyers	2,9	6,6	13,7
Plafonnement en fonction du revenu	3,1	3,2	0
Autres dégrèvements	0,7	0,8	0,8
Total	6,7	10,6	14,5

Source : direction générale des finances publiques

Cette hausse a contribué à plus d'un tiers à l'augmentation des dépenses totales de la mission (+ 10,9 milliards d'euros) entre 2019 et 2020. Elle explique la quasi-totalité de celle du programme 201.

2. Les dégrèvements liés à des contentieux sur les taxes foncières ont atteint un niveau record du fait de la crise sanitaire

La pandémie de Covid-19 a ralenti l'activité des services de la publicité foncière (SPF). En conséquence, les délais de mise à jour du fichier immobilier ont été allongés, ce qui a majoré les contentieux d'attribution en matière de taxe foncière.

Ce litige porte sur l'envoi d'un avis d'imposition à un mauvais contribuable. Il a coûté près de 630 millions d'euros en 2020, montant supérieur de 28 % à celui de l'année 2019.

Ces erreurs résultent effectivement de la hausse du délai moyen de mise à jour du fichier immobilier qui est passé de 130 jours en 2019 à 142 jours en 2020 à cause du confinement.

Comme le rappelle la Cour des comptes⁽¹⁾, la mise à jour tardive de ce fichier est certes neutre pour les finances publiques (dégrèvement de la taxe erronée mais perception de celle du bon contribuable) mais elle induit des effets indésirables. L'administration fiscale doit ainsi dégrever l'impôt et le réémettre tandis que les notaires doivent attendre plus longtemps avant de solder le compte de leurs clients.

Si la crise sanitaire explique ces retards, **la rapporteure rappelle qu'elle avait déjà recommandé d'accélérer l'enregistrement des mutations immobilières par les services de la publicité foncière afin de limiter l'inflation des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières.**

La création progressive d'une vingtaine de services d'appui à la publicité foncière (SAPF) devrait contribuer au raccourcissement de ces délais d'ici 2023. De plus, des partenariats entre la direction générale des finances publiques et les chambres de notaires devraient alléger la charge de mise à jour du fichier immobilier.

<p>Recommandation n° 3 : poursuivre l'accélération de l'enregistrement des mutations immobilières pour réduire les dégrèvements contentieux de taxes foncières.</p>
--

Le renchérissement du coût de dégrèvement pour pertes de récoltes a également augmenté les dépenses à hauteur de 100 millions d'euros pour les restitutions de taxes foncières.

Ces deux phénomènes leur ont fait atteindre un niveau historiquement élevé avec 1,9 milliard d'euros.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements en 2020.

3. La possibilité offerte aux communes et EPCI de dégrèver une partie de la cotisation foncière des entreprises a été une mesure de soutien à l'économie pesant sur les crédits du programme

La troisième loi de finances rectificative ⁽¹⁾ a permis aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'accorder un dégrèvement à hauteur des deux tiers de la cotisation foncière des entreprises (CFE) – qui compose la contribution économique territoriale (CET) avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – pour soutenir les secteurs particulièrement touchés par la crise sanitaire (hôtellerie, restauration, événementiel, sport, culture...).

Si cette possibilité n'a été utilisée que par un tiers des EPCI et à peine 4 % des communes, elle a représenté un coût de 100 millions d'euros pour le programme 201, l'État prenant en charge 50 % du dégrèvement accordé pour chaque contribuable.

B. UN PROGRAMME DONT LA NOMENCLATURE ET LA PRÉSENCE DANS LA MISSION INTERROGENT

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux concernent la fiscalité des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ils sont néanmoins inclus dans une mission dont les crédits viennent en déduction des recettes fiscales brutes dans le tableau d'équilibre des lois de finances.

De plus, le programme 201 retrace les restitutions d'impôts locaux par catégorie d'imposition et non par type de remboursement, comme le fait le programme 200 *Impôt d'État*.

1. Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pourraient être séparés de ceux portant sur les impôts d'État

Les remboursements et dégrèvements sont en réalité des atténuations de recettes fiscales brutes. C'est pourquoi, ils apparaissent en déduction de celles-ci dans la présentation du tableau d'équilibre des lois de finances.

Pour autant, une partie d'entre eux concernent les prélèvements obligatoires perçus par les collectivités territoriales et les EPCI, conformément à l'article 72-2 de la Constitution qui leur permet de « recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature ».

En 2020, la Cour des comptes avait recommandé ⁽²⁾ de déduire des recettes fiscales brutes les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes.

(1) Article 11 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements en 2019.

La direction générale des finances publiques (DGFîP) est défavorable à cette évolution. Elle met en avant la similitude avec les prélèvements sur recettes pour les collectivités territoriales qui apparaissent également en atténuation des recettes de l'État. Elle rappelle également que les dégrèvements d'impôts locaux constituent des moindres recettes de l'État en comptabilité nationale.

Quant à l'argument selon lequel leur présence dans une mission unique aux côtés des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État nuirait à leur lisibilité pour le Parlement, la DGFîP estime que l'ensemble de l'effort de l'État en faveur des collectivités territoriales apparaît déjà dans l'annexe budgétaire *Transferts financiers aux collectivités territoriales*.

Pourtant, le rattachement des restitutions des impôts locaux dans une mission à part ferait sens. La Cour des comptes a fait évoluer sa recommandation en estimant que celle-ci pourrait regrouper le programme 201, le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, la fiscalité partagée ainsi que les dépenses de l'actuelle mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Cette nouvelle mission participerait à la clarification du financement des collectivités territoriales, comme le prétend le rapport public thématique de la Cour de novembre 2020 sur la gouvernance des finances publiques.

La rapporteure rejoint cette idée et rappelle qu'elle préconisait déjà, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2019 et du projet de loi de finances pour 2021, de comptabiliser les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux comme des dépenses budgétaires et non des moindres recettes de l'État.

Recommandation n° 4 : retirer le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* de la mission *Remboursements et dégrèvements* pour l'intégrer dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et transformer les trois actions du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* en programmes.

Une telle évolution impliquerait en conséquence de réviser la présentation de la mission *Remboursements et dégrèvements* qui ne comporterait plus qu'un seul programme. Chaque action pourrait dès lors être transformée en programme puisque les différents types de restitution mettent bien en œuvre « une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et [auxquels] sont associés des objectifs précis » (article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001).

2. Les restitutions liées à la fiscalité locale devraient être synthétisées par catégorie de remboursement

Le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôt locaux* ne comporte pas la même nomenclature que le programme 200 relatif aux impôts d'État. Là où ce dernier distingue chaque action par type de restitution (*Mécanisme de l'impôt, Politiques publiques, Gestion des produits de l'État*), quelle que soit l'imposition concernée, le programme 201 retrace, quant à lui, l'ensemble des remboursements et dégrèvements liés à une imposition dans une action (*Contribution économique territoriale, Taxes foncières, Taxe d'habitation*). S'ajoute également une action relative à l'ensemble des admissions en non-valeur.

La rapporteure a préconisé, à plusieurs reprises, d'aligner la présentation de ce programme sur celui relatifs aux restitutions d'impôts d'État. Le but étant d'améliorer la qualité de l'information transmise au Parlement lors de l'examen des lois de finances.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a mis en avant la difficulté que représenterait une telle évolution en raison d'obstacles techniques liés à l'évolution des systèmes d'information qu'elle nécessiterait. Elle met en regard les lourds investissements informatiques au regard de la portée des enjeux qu'elle estime limitée.

À défaut d'aligner la présentation des deux programmes, **la rapporteure estime que les différents types de restitution d'impôts locaux pourraient au moins faire l'objet d'une présentation synthétique dans les documents budgétaires transmis au Parlement.**

<p>Recommandation n° 5 : présenter les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux par type de restitution dans un tableau de synthèse dans les projets et rapports annuels de performance.</p>

SECONDE PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR L'EMPLOI D'UN SALARIÉ À DOMICILE

En 2020, le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a représenté, pour les finances publiques, une moindre recette de 5,045 milliards d'euros au titre de l'impôt sur le revenu pour près de 4,2 millions de ménages ⁽¹⁾. Elle est la troisième dépense fiscale la plus coûteuse et la première portant sur l'impôt sur le revenu ⁽²⁾.

Une partie de cet avantage s'impute sur les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*, notamment lorsque le montant auquel le contribuable a droit est supérieur à l'impôt dû et occasionne ainsi un remboursement de la part de l'administration fiscale. En 2020, environ 900 millions d'euros du crédit d'impôt en question ont ainsi été inscrits sur les crédits de la mission (action 12 *Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques*) ⁽³⁾, soit près de 18 % de cette dépense fiscale.

La rapporteure a souhaité procéder à l'évaluation de ce dispositif afin d'en obtenir une analyse plus précise concernant la nature des activités pour lesquelles des dépenses ont été engagées.

I. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR L'EMPLOI À DOMICILE EST UNE DÉPENSE FISCALE MAJEURE À DESTINATION DES MÉNAGES ET PORTANT SUR L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le crédit d'impôt accordé au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile, à une association agréée ou à un organisme habilité ou conventionné ayant le même objet – comme le désigne l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts (CGI) – permet la déduction de l'impôt sur le revenu de la moitié des dépenses engagées par le contribuable au titre de services à la personne.

Il entend répondre au double objectif de développement de l'emploi à domicile et de lutte contre le travail dissimulé.

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT QUI ENTEND FAVORISER L'EMPLOI À DOMICILE ET LUTTER CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULÉ

Cet avantage fiscal à destination des ménages existe depuis une trentaine d'années. Créé sous la forme d'une réduction d'impôt, il est devenu un crédit d'impôt pour la totalité des foyers fiscaux en 2017 seulement.

(1) *Rapport annuel de performance (RAP) de la mission Travail et emploi annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2020 (PLR 2020).*

(2) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire Les dépenses fiscales en 2020.*

(3) *RAP de la mission Remboursements et dégrèvements annexé au PLR 2020.*

1. Cette mesure fiscale a progressivement été étendue en passant d'une réduction à un crédit d'impôt et en élargissant le nombre de ses bénéficiaires potentiels

Cette mesure fiscale a été créée sous la forme initiale d'une réduction d'impôt – et non d'un crédit – par l'article 17 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991. Déjà égale à 50 % des dépenses engagées au titre des services à la personne, elle ne concernait alors que les salariés travaillant à domicile ou bien les associations agréées et les organismes à but non lucratif habilités ou conventionnés.

Elle a été étendue aux entreprises du secteur privé par la loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois des services aux particuliers.

Le dispositif a pris la forme d'un crédit d'impôt à compter de l'imposition des revenus de 2007⁽¹⁾. Toutefois, si le crédit d'impôt dépassait le montant dû, l'excédent ne pouvait être restitué qu'aux personnes exerçant une activité professionnelle. Il demeurait donc une simple réduction d'impôt pour les demandeurs d'emploi et les inactifs, dont les retraités.

Le crédit d'impôt connaît sa forme actuelle depuis le 1^{er} janvier 2017, date à laquelle la loi de finances initiale⁽²⁾ en a étendu le bénéfice intégral à l'ensemble des ménages, y compris inactifs.

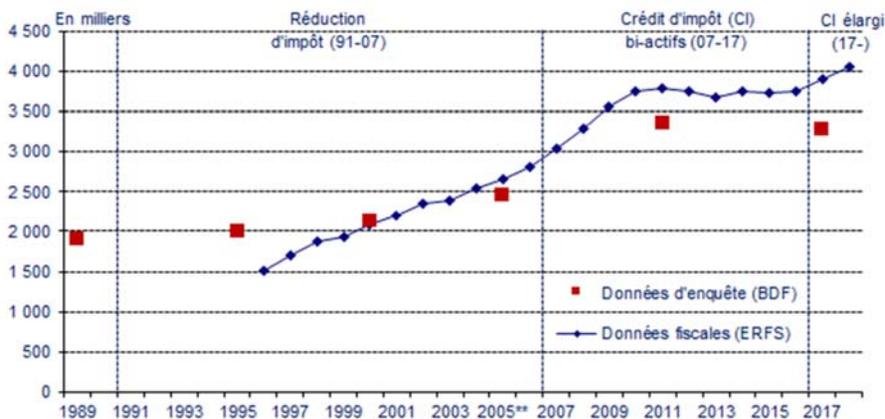
Cette généralisation visait à soutenir le développement du secteur des services à la personne en rendant solvable la demande des particuliers, notamment des retraités, afin de créer des emplois et de réduire le travail dissimulé. Entre 2016 et 2017, le montant de la dépense fiscale est ainsi passé de 3,504 à 4,725 milliards d'euros (+ 35 %) et de 3,901 à 4,904 millions de bénéficiaires (+ 5 %)⁽³⁾. Les inactifs représentent aujourd'hui 55 % des foyers bénéficiaires.

(1) Article 70 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

(2) Article 82 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(3) *Rapports d'évaluation des voies moyens annexés aux projets de loi de finances pour 2019 et 2020, tome II*
Les dépenses fiscales.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MÉNAGES UTILISATEURS DE SERVICES À LA PERSONNE DEPUIS LA CRÉATION DU CRÉDIT D'IMPÔT



Source : DARES.

2. Le crédit d'impôt permet le remboursement de la moitié des dépenses de services à la personne

Le crédit d'impôt couvre la moitié des dépenses effectivement supportées – c'est-à-dire déduites des aides sociales – au titre de services à la personne, listées par les articles L7231-1 et D7231-1 du code du travail (cf. *infra*). Les prestations sociales relatives à l'aide à la personne comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH) sont donc soustraites du montant sur lequel est calculé le crédit d'impôt.

Cet avantage fiscal ne peut excéder 12 000 euros par an et par foyer. Ce plafond peut être majoré de 1 500 euros par enfant à charge, par membre du foyer âgé de plus de 65 ans et, uniquement en réduction d'impôt (et non en crédit), par ascendant âgé de plus de 65 ans qui remplit les conditions pour bénéficier de l'APA lorsque les dépenses sont engagées à son domicile.

La limite majorée ne peut excéder 18 000 euros la première année et 15 000 euros les années suivantes (soit quatre majorations de 1 500 euros chacune maximum la première année puis deux les années suivantes). Elle peut atteindre 20 000 euros lorsque l'un des membres du foyer fiscal est titulaire d'une carte d'invalidité d'au moins 80 % ou bien perçoit une pension d'invalidité de 3^e catégorie ou le complément d'allocation d'éducation spéciale de l'enfant handicapé.

La rapporteure constate que, malgré l'objectif affiché de soutien au secteur économique des services à la personne, la logique des plafonds semble faire du crédit d'impôt un instrument de politique sociale.

Les dépenses éligibles sont celles exercées à la résidence du contribuable (ou d'un de ses ascendants pouvant bénéficier de l'APA).

Par une décision en date du 30 novembre 2020 ⁽¹⁾, le Conseil d'État a considéré que seules ouvraient droit au crédit d'impôt les sommes versées en rémunération des services qui sont rendus uniquement au domicile alors que l'administration fiscale (*via* les commentaires publiés au Bulletin officiel des finances publiques ⁽²⁾) estimait que cet avantage fiscal s'appliquait aussi aux prestations réalisées hors du domicile dès lors qu'elles étaient comprises dans une offre de service incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile.

Dans un communiqué de presse en date du 11 février 2020, le ministre délégué chargé des comptes publics a néanmoins annoncé que le périmètre du crédit d'impôt ne serait pas restreint par cette décision, les contribuables pouvant en effet toujours se prévaloir de la circulaire de la direction générale des entreprises (DGE) du 11 avril 2019 relative aux activités de services à la personne qui reprend cette doctrine de l'offre globale de services ⁽³⁾.

Depuis la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu le 1^{er} janvier 2019, le crédit d'impôt fait l'objet d'un mécanisme d'avance. Le crédit obtenu au titre des dépenses engagées une année N est versé, sous forme d'acompte, à hauteur de 60 % en janvier de l'année N+1 puis le reliquat au cours de l'été.

3. Une expérimentation pour rendre le versement du crédit d'impôt « contemporain » est en cours dans deux départements

Ce décalage dans le temps qui revient, pour le particulier ayant recours à des services à la personne, à avancer la moitié des frais supportés a conduit à l'expérimentation d'un crédit d'impôt « contemporain » à Paris et dans le département du Nord en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 ⁽⁴⁾.

Ce nouveau dispositif consiste en un compteur virtuel centralisant toutes les aides fiscales et sociales disponibles aux utilisateurs de services à la personne, leur permettant de ne supporter que leur seul reste à charge au moment de la dépense effective selon le principe dit du « tiers-payant ». Il est expérimenté auprès de moins de 300 personnes selon un calendrier d'extension progressive : utilisateurs du chèque emploi service universel (CESU) à compter de septembre 2020, puis prestataires et mandataires (mars 2021) et enfin bénéficiaires de l'APA et de la PCH (avril 2021).

(1) Conseil d'État, 8^e et 3^e chambres réunies, 30 novembre 2020, 442046.

(2) Paragraphe n° 80 des commentaires au BOFiP du 20 septembre 2017 (BOI-IR-RICI-150-10).

(3) Réponses au questionnaire.

(4) Article 20 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 et décret n° 2020-1352 du 5 novembre 2020 relatif à l'expérimentation prévue audit article.

À l'issue de son expérimentation, le crédit d'impôt contemporain serait progressivement généralisé dès 2022 pour les bénéficiaires hors APA et PCH puis à partir de 2023 pour les autres.

Hormis cette évolution dans le temps du versement de l'avantage dû, le Gouvernement n'envisagerait pas, d'après la direction générale des finances publiques (DGFIP) ⁽¹⁾, de proposer au Parlement d'autres réformes dans les années à venir.

La rapporteure s'étonne qu'aucune réflexion n'ait été engagée quant au taux et à l'assiette de cette dépense fiscale ainsi qu'à ses effets sur l'emploi à domicile, eu égard à son coût pour les finances publiques.

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT QUI BÉNÉFICIE À UN GRAND NOMBRE DE PARTICULIERS ET DE PROFESSIONNELS

Cette dépense fiscale finance le secteur économique de l'emploi à domicile qui concerne presque autant les particuliers-employeurs que les associations et entreprises de services à la personne.

Ce secteur d'activité – qui s'adresse à l'ensemble des ménages et pas seulement aux personnes dépendantes et aux parents de jeunes enfants – tend à stagner au regard du nombre d'heures et d'intervenants rémunérés.

1. Le crédit d'impôt concerne les activités de services à la personne réalisés par des salariés à domicile, des entreprises et des associations

Le crédit d'impôt pour « l'emploi d'un salarié à domicile » concerne les particuliers-employeurs (en emploi direct ou via un mandataire) mais aussi les entreprises et associations prestataires de services à la personne.

Ces services, définis par le code du travail, sont particulièrement nombreux et s'adressent autant aux parents de jeunes enfants et aux personnes dépendantes qu'à l'ensemble des ménages.

a. Les activités de services à la personne sont variées et s'adressent à la totalité des ménages

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont celles liées aux services à la personne, définis par l'article L7231-1 du code du travail comme étant :

– la garde d'enfants ;

– l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile ;

– les services aux personnes à leur domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales.

(1) Réponses au questionnaire.

L'article D. 7231-1 précise le contenu de ces services en listant 25 activités dont 5 sont soumises à agrément. Hormis des changements de formulation, cette liste est la même depuis la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et son décret d'application du 29 décembre 2005.

Liste des activités de service à la personne (article D. 7231-1 du code du travail)

Activités soumises à agrément :

- garde d'enfants à domicile, en dessous d'un âge fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la famille ;
- accompagnement des enfants en dessous d'un âge fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la famille dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante) ;
- assistance dans les actes quotidiens de la vie ou aide à l'insertion sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques qui ont besoin de telles prestations à domicile, quand ces prestations sont réalisées dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article L. 7232-6 du code du travail, à l'exclusion d'actes de soins relevant d'actes médicaux à moins qu'ils ne soient exécutés dans les conditions prévues à l'article L. 1111-6-1 du code de la santé publique et du décret n° 99-426 du 27 mai 1999 habilitant certaines catégories de personnes à effectuer des aspirations endo-trachéales ;
- prestation de conduite du véhicule personnel des personnes âgées, des personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives quand cette prestation est réalisée dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article L. 7232-6 du code du travail ;
- accompagnement des personnes âgées, des personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques, dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante) quand cet accompagnement est réalisé dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article L. 7232-6 du code du travail.

Autres activités :

- entretien de la maison et travaux ménagers ;
- petits travaux de jardinage, y compris les travaux de débroussaillage ;
- travaux de petit bricolage dits " homme toutes mains " ;
- garde d'enfants à domicile au-dessus d'un âge fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la famille ;
- soutien scolaire à domicile ou cours à domicile ;
- soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;
- préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux courses ;
- livraison de repas à domicile ;
- collecte et livraison à domicile de linge repassé ;
- livraison de courses à domicile ;
- assistance informatique à domicile ;

- soins et promenades d'animaux de compagnie, à l'exception des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes ;
- maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire ;
- assistance administrative à domicile ;
- accompagnement des enfants de plus de trois ans dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante) ;
- téléassistance et visio assistance ;
- interprète en langue des signes, technicien de l'écrit et codeur en langage parlé complété ;
- prestation de conduite du véhicule personnel des personnes qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exclusion des soins relevant d'actes médicaux du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives ;
- accompagnement des personnes qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exclusion des soins relevant d'actes médicaux dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante) ;
- assistance aux personnes qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exclusion des soins relevant d'actes médicaux.

L'article 199 *sexdecies* du CGI dispose que le crédit d'impôt ne peut couvrir les dépenses de trois activités que dans une certaine limite : 500 euros par an pour le petit bricolage, 3 000 euros pour l'assistance informatique et 5 000 euros pour les petits travaux de jardinage (article D7233-5 du code du travail).

b. L'emploi à domicile concerne les particuliers-employeurs ainsi que les associations et entreprises prestataires de services à la personne

Les activités de services à la personne peuvent être réalisées par :

- un salarié à domicile (employé directement par le particulier ou bien via un mandataire ⁽¹⁾) ;
- un prestataire ⁽²⁾ pouvant être :
 - une association, une entreprise ou un organisme déclaré qui rend exclusivement des services à la personne ;

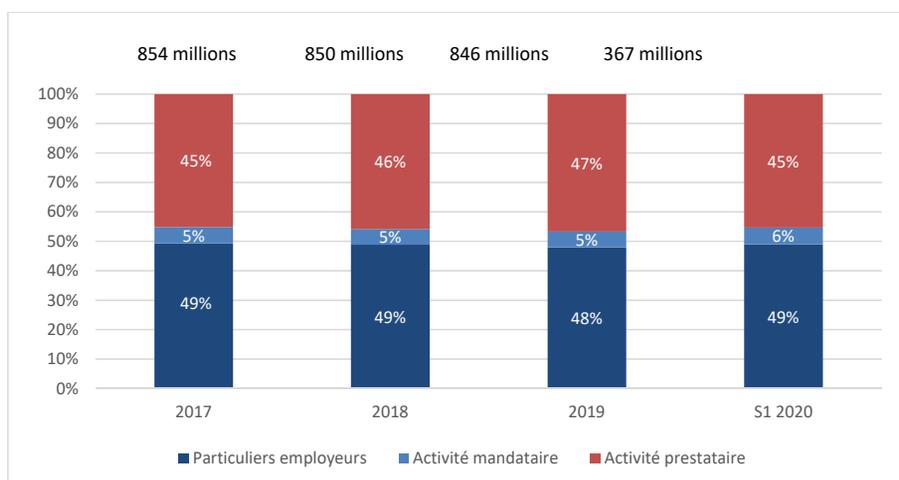
(1) Le particulier confie à une structure mandataire (association ou entreprise) la gestion des formalités administratives d'emploi de son salarié (calcul de paye, déclarations sociales, veille juridique...) dont il demeure l'employeur.

(2) Le prestataire est l'employeur du salarié à domicile dont il facture l'intervention au particulier.

- un organisme à but non lucratif ayant pour objet l'aide à domicile et habilité au titre de l'aide sociale ou conventionné par un organisme de sécurité sociale.

En ordre de grandeur, l'emploi direct (particuliers-employeurs) représente la moitié des heures de recours à l'emploi à domicile contre 45 % pour les prestataires et 5 % seulement pour les mandataires ⁽¹⁾. La part des prestataires tend à légèrement progresser au cours des dernières années.

**PART DE CHAQUE MODE DE RECOURS
DANS LE TOTAL DES HEURES RÉMUNÉRÉES DEPUIS 2017**

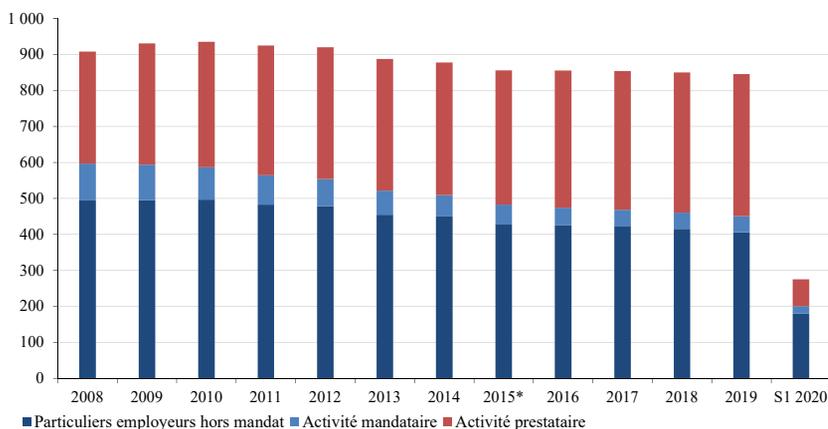


Source : DARES.

(1) Réponses au questionnaire.

NOMBRE D'HEURES RÉMUNÉRÉES PAR TYPE DE RECOURS

(en millions d'heures)



Source : DARES.

2. Le secteur de l'emploi à domicile connaît une certaine stagnation tandis que le crédit d'impôt bénéficie aux ménages les plus aisés

Depuis sa généralisation en 2017, le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt et son coût pour les finances publiques semblent s'être stabilisés, abstraction faite de la crise sanitaire.

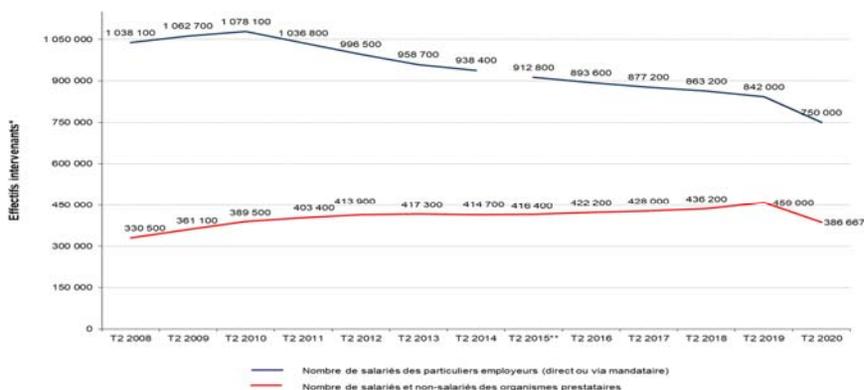
Profitant aux ménages aux revenus les plus importants, il participe au financement d'un secteur économique qui connaît une certaine stagnation.

a. L'emploi à domicile évolue peu depuis plusieurs années

Depuis 2011, la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion observe une stagnation voire une baisse d'activité globale du secteur de l'emploi à domicile avec un taux de recours aux activités éligibles de 13,2 à 12,6 % de 2011 à 2017.

En effet, les heures rémunérées diminuent légèrement chaque année jusqu'à atteindre près de 846 millions d'heures en 2019 contre près de 931 en 2009 tandis que le nombre d'intervenants passe de 1,42 million (dont 75 % de salariés en emploi direct ou mandaté) en 2009 à 1,3 million en 2019 (dont 65 % d'emploi direct ou mandataire) selon une dynamique similaire au nombre d'heures.

NOMBRE D'INTERVENANTS DEPUIS 2008



Source : DARES.

Ce constat contraste avec la généralisation du crédit d'impôt en 2017. Une étude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne de 2018 réalisée par le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences-Po ⁽¹⁾ observait que le nombre d'emplois créés attribuables à cette dépense fiscale semblait assez faible, cette dernière venant subventionner des recours à l'emploi à domicile déjà existant.

Selon la DARES, les heures d'intervention réalisées par des intervenants d'organismes prestataires concernaient surtout l'assistance aux personnes âgées (44 %) et l'entretien de la maison (25 %) tandis que l'aide aux personnes handicapées s'élevait à 8 % et la garde d'enfant à 5 %. C'est chez les associations que l'assistance aux personnes âgées représente la part d'activité la plus importante (53 % des heures d'intervention) contre seulement 31 % chez les entreprises. À l'inverse, l'entretien de la maison occupe 29 % de l'activité de ces dernières contre 22 % dans les structures associatives.

La crise sanitaire a provoqué un ralentissement brutal de l'activité lors du premier confinement au printemps 2020 avec l'arrêt complet d'un tiers des prestataires et la diminution de moitié du nombre d'heures d'intervention. En toute logique, les prestations d'assistance et d'accompagnement de personnes dépendantes sont celles qui ont le moins été affectées en raison de leur importance cruciale pour les particuliers y ayant recours. Les autres périodes de confinement ont nettement moins touché les services à la personne en raison des bonnes pratiques acquises et de la diffusion du matériel adéquat, au départ en pénurie (gels hydro-alcooliques, masques chirurgicaux...).

(1) Clément Carbonnier, Nathalie Morel, « Étude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne », LIEPP Policy Brief, n° 38, 2018-10-12.

La rapporteure estime que la crise sanitaire a été révélatrice de l'importance respective de chaque activité éligible au crédit d'impôt pour les ménages.

Celui-ci accusera une baisse assez importante en 2021, contrecoup de la crise sanitaire pour l'année d'imposition 2020, avec une estimation de 3,8 milliards d'euros en loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾. Cette contraction ne devrait être que temporaire car le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile demeure en effet l'une des dépenses fiscales les plus coûteuses pour le budget de l'État.

b. Le crédit d'impôt bénéficie aux ménages les plus aisés

Alors que le recours aux services à la personne tend à diminuer légèrement, tant au niveau du nombre d'heures rémunérées qu'à celui des intervenants, le dispositif a atteint un montant plus élevé du fait de la généralisation de 2017. Il semble s'être stabilisé autour de 5 milliards d'euros en 2020 contre respectivement 4,7 et 4,8 en 2018 et 2019.

La répartition des bénéficiaires du crédit d'impôt par décile de revenu fiscal de référence (RFR) est relativement stable d'une année sur l'autre. **La rapporteure observe que plus de la moitié des bénéficiaires est concentrée dans les trois derniers déciles de RFR.**

En effet, 58 % des bénéficiaires perçoivent 69 % du montant du dispositif en 2020. La concentration est encore plus forte dans le dernier décile puisque 33 % des bénéficiaires y figurent pour près de la moitié (48 %) du montant total de la dépense fiscale.

(1) Rapport sur l'évaluation des voies et des moyens annexé au projet de loi de finances pour 2021.

DISTRIBUTION DES BÉNÉFICIAIRES DU CI DANS LES DÉCILES DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE DE L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX FRANÇAIS

Année revenus	Décile	Déciles de RFR - France entière			Distribution des bénéficiaires du CI dans les déciles de RFR - France entière	
		Borne inférieure du décile (en k€)	Borne supérieure du décile (en k€)	Nombre de foyers (en millions)	Nombre de foyers (en millions)	Montant du CI (en M€)
Revenus 2017	1		3	3,8	0,1	80
	2	3	9	3,8	0,2	124
	3	9	13	3,8	0,3	192
	4	13	16	3,8	0,2	154
	5	16	19	3,8	0,3	228
	6	19	23	3,8	0,3	256
	7	23	29	3,8	0,4	322
	8	29	38	3,8	0,4	419
	9	38	53	3,8	0,6	602
	10	53		3,8	1,4	2 361
	Total			38,4	4,2	4 738
Revenus 2018	1		3	3,8	0,1	91
	2	3	9	3,8	0,2	148
	3	9	13	3,8	0,3	220
	4	13	16	3,8	0,2	184
	5	16	19	3,8	0,3	247
	6	19	24	3,8	0,3	264
	7	24	30	3,8	0,4	332
	8	30	38	3,8	0,4	426
	9	38	54	3,8	0,6	601
	10	54		3,8	1,4	2 342
	Total			38,4	4,2	4 856
Revenus 2019	1		3	3,9	0,1	100
	2	3	9	3,9	0,2	161
	3	9	13	3,9	0,3	237
	4	13	16	3,9	0,2	167
	5	16	19	3,9	0,3	249
	6	19	24	3,9	0,3	296
	7	24	30	3,9	0,4	330
	8	30	38	3,9	0,5	434
	9	38	54	3,9	0,6	617
	10	54		3,9	1,4	2 380
	Total			39,2	4,2	4 971

Source : DGFIP.

À l'inverse, seulement 22 % des foyers bénéficiaires, soit 0,9 million ne sont pas imposables et bénéficient d'une restitution intégrale du crédit d'impôt, à hauteur de 2,6 millions d'euros (15 %).

De même, seulement 0,8 % des bénéficiaires du crédit d'impôt en bénéficient au titre d'un ascendant, soit 30 000 foyers pour 46 millions d'euros.

Les plafonds prévus par l'article 199 *sexdecies* du CGI ne sont finalement que peu atteints puisqu'ils concernent seulement 81 000 contribuables (2 % des bénéficiaires). 94 % d'entre eux ne sont touchés que par un plafond inférieur à 15 000 euros, soit l'équivalent de deux majorations (par exemple pour deux enfants à charge).

**NOMBRE DE FOYERS BÉNÉFICIAIRES CONCERNÉS
PAR LE PLAFONNEMENT**

(en milliers)

Montant du plafond appliqué	Nombre de foyers concernés par l'application d'un plafond		
	Revenus 2017	Revenus 2018	Revenus 2019
12000	6,71	7,06	7,97
12750	0,11	0,14	0,14
13500	32,65	34,21	37,23
14250	0,16	0,17	0,21
15000	28,10	28,94	30,74
15750	0,00	0,00	0,00
16500	0,24	0,26	0,25
17250	0,00	0,00	0,00
18000	0,15	0,17	0,17
20000	3,91	4,37	4,31
Total	72,04	75,31	81,02

Source : DGFIP.

II. UNE MEILLEURE ÉVALUATION DU DISPOSITIF PERMETTRAIT DE RÉALLouer UNE PARTIE DES DÉPENSES VERS D'AUTRES OBJECTIFS DE POLITIQUE PUBLIQUE

Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est une dépense fiscale dans la mesure où sa mise en œuvre entraîne, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, en l'espèce des règles d'imposition du revenu, et donc une perte de recettes pour l'État.

Au cours de ses travaux, la rapporteure n'a pu que constater la difficulté d'obtenir une évaluation fine des dépenses engagées au titre de ce dispositif.

A. UNE MÉCONNAISSANCE DES DÉPENSES AU TITRE DU CRÉDIT D'IMPÔT PAR ACTIVITÉ QUI EMPÊCHE TOUTE ÉVALUATION COMPLÈTE DE CETTE DÉPENSE FISCALE

L'absence d'information est préjudiciable à l'analyse de la pertinence de cette dépense fiscale et donc *in fine* de la dépense publique.

1. Le coût du crédit d'impôt par activité de service à la personne demeure inconnu

Cette inconnue résulte de la déclaration même des revenus et de la nature du contrôle fiscal qui ne permettent pas d'obtenir de statistiques précises mais également de la difficulté de connaître du coût moyen d'un service à la personne pour un foyer fiscal.

a. Le contribuable n'a pas à renseigner la nature des activités au titre desquelles il sollicite le crédit d'impôt

En application de l'article 199 *sexdecies* du CGI, le contribuable doit seulement « être en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, les pièces justifiant du paiement des salaires et des cotisations sociales, de l'identité du bénéficiaire, de la nature et du montant des prestations réellement effectuées payées à l'association, l'entreprise ou l'organisme ».

En pratique, la déclaration de revenus (formulaire n° 2042) n'exige pas du contribuable qu'il renseigne la nature de l'activité au titre de laquelle il souhaite bénéficier de ce crédit d'impôt. Il lui est seulement demandé le total des sommes versées et le nombre d'ascendants bénéficiaires de l'APA et âgés de plus de 65 ans au titre desquels, le cas échéant, les dépenses ont été engagées.

Dans un contexte de recherche permanente de simplification et d'allègement des obligations déclaratives, il n'est actuellement pas prévu de faire évoluer ce formulaire de déclaration. **La rapporteure le déplore.**

De plus, l'éligibilité de la dépense au crédit d'impôt ne fait pas l'objet de vérifications systématiques. Le contrôle s'exerce en réalité dans le cadre global de l'impôt sur le revenu et donc de manière incidente. Toutefois, la crainte d'une reprise des sommes versées fait que très peu de dossiers font l'objet d'un redressement pour ce motif.

Ainsi, l'administration fiscale elle-même ne dispose pas directement de la ventilation fine du coût de cette dépense fiscale par nature d'activité⁽¹⁾. Cela nécessiterait un travail de recoupement entre les informations détenues par la DGFIP et le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), ces dernières gérant les facilités de paiement offertes aux particuliers-employeurs (CESU, Pajemploi) et pilotant, dans le Nord et à Paris, l'expérimentation en cours du crédit d'impôt contemporain.

C'est pourquoi la rapporteure avait déposé un amendement⁽²⁾, finalement rejeté, à la seconde partie du projet de loi de finances pour 2021 qui demandait au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement sur l'évaluation par type d'activité des dépenses bénéficiant de ce crédit d'impôt.

Elle renouvelle cette demande.

Recommandation n° 6 : évaluer le coût du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile par activité de service à la personne.

b. Le coût du crédit d'impôt par activité peut difficilement être estimé

Il n'est donc pas possible, à l'heure actuelle, d'estimer le montant de la dépense fiscale consacrée à chaque type d'activité à partir des informations obtenues. Si le volume horaire des interventions au titre de chaque catégorie est plutôt bien connu, il n'est réalisable de croiser cette information avec le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt et son montant annuel pour plusieurs raisons.

En effet, le prix de chaque activité varie selon si elle est effectuée par le recours à l'emploi direct, au mandat ou bien *via* un prestataires fournisseur de services. Les modalités de tarification sont également différentes d'une profession à une autre, notamment pour celles qui relèvent de l'aide aux personnes dépendantes.

De plus, le crédit d'impôt ne porte que sur les dépenses effectivement supportées par le contribuable, autrement dit sur le reste à payer une fois déduite les aides sociales comme l'APA ou la PCH. Le niveau de ces prestations variant selon le revenu de la personne et le degré de sa perte d'autonomie, il n'est pas possible d'estimer ce reste à charge sur lequel viendrait s'imputer le crédit d'impôt.

(1) Le système d'information de la DGFIP ne permet pas d'isoler les différentes activités (réponses au questionnaire).

(2) Amendement n° II-CF1361 déposé après l'article 146 du projet de loi de finances pour 2021.

2. Une évaluation fine de ce dispositif fiscal est pourtant un enjeu majeur

L'enjeu est pourtant de taille car il permettrait de réviser la liste des services à la personne définie par le code du travail et potentiellement d'économiser plusieurs millions d'euros pour les finances publiques.

a. Connaître le coût du crédit d'impôt par activité pour réviser la pertinence des services éligibles et des plafonds

Outre son périmètre, une évaluation plus fine rendrait également possible des simulations fondées sur une modification du taux de crédit d'impôt (50 % quelle que soit l'activité en question) ou de ses plafonds (différentes majorations selon la composition du foyer fiscal ainsi que limites applicables à certaines dépenses).

La rapporteure observe toutefois que la généralisation du crédit d'impôt contemporain, en cours d'expérimentation, devrait permettre d'améliorer la connaissance statistique de cette dépense fiscale, notamment via les données qui seront détenues par les URSSAF.

L'amélioration de la connaissance de ce dispositif fiscal permettrait aussi de connaître ses effets réels dans l'économie et plus particulièrement dans le secteur des services à la personne qui compte environ 1,3 million de salariés ⁽¹⁾.

Puisqu'il s'élève à 5 milliards d'euros, le total des prix toutes charges comprises (TTC) des prestataires d'activités et des salaires nets d'employés à domicile doit au moins être égal à 10 milliards d'euros par an. Ce montant est un minimum puisque le crédit d'impôt ne s'impute pas forcément sur la totalité du prix ou du salaire, notamment dans le cas où l'APA ou la PCH participent au financement mais également lorsqu'un plafond vient à s'appliquer.

b. L'ampleur du travail non déclaré demeure mal connue

Il ressort des travaux de la rapporteure que les entreprises du secteur et les fédérations de particuliers-employeurs sont, dans leur ensemble, opposées à toute réforme qui irait dans le sens d'une moindre prise en charge des dépenses par le crédit d'impôt.

Ce dispositif permettrait l'existence d'un secteur économique menacé en permanence par la concurrence du travail dissimulé. Ils considèrent également que le rapport coût-bénéfice du crédit d'impôt serait favorable aux finances publiques en mettant en comparaison le montant de la dépense fiscale avec les cotisations sociales, l'imposition des sociétés et des salariés et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) collectées grâce au travail déclaré.

La rapporteure regrette que l'administration ne soit pas en mesure de réaliser une étude comparative sur l'impact du crédit d'impôt par rapport au travail dissimulé.

(1) Source : direction générale des entreprises (DGE).

Si les URSSAF produisent des évaluations de la part du travail dissimulé sur le champ des entreprises privées, ces estimations sont réalisées de manière aléatoire. Ainsi, en l'absence de contrôles chez les particuliers-employeurs, de telles évaluations ne peuvent être menées sur cette population de cotisants.

Seuls des sondages permettent d'obtenir une idée de la part du travail non déclaré. D'après l'enquête *Budget des familles* de la DARES en 2017, la proportion de ménages recourant à des services à la personne et ne les déclarant pas serait d'environ 20 %. Ce chiffre est également fourni par les conclusions du sondage du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) sur la fraude et la perception des risques en 2015.

B. UN DISPOSITIF À RÉÉVALUER DANS LE CADRE PLUS LARGE DE LA PRISE EN CHARGE DE LA DÉPENDANCE ET DANS CELUI D'UNE RÉVISION GÉNÉRALE DES DÉPENSES FISCALES

La méconnaissance actuelle de cette dépense fiscale empêche toute préconisation précise concernant son taux ainsi que ses activités et publics éligibles. Elle serait pourtant précieuse dans un contexte de réflexion sur la prise en charge du financement de la perte d'autonomie.

1. Une étude approfondie d'un crédit d'impôt et de ses effets s'impose

À la différence d'autres dépenses fiscales, comme le crédit impôt recherche (CIR), le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile fait l'objet de relativement peu d'études récentes, notamment au regard de son impact pour les finances publiques ou pour l'économie. Il est généralement abordé de manière incidente dans le cadre de sujets plus larges comme les services à la personne (Cour des comptes, juillet 2014) ou la perte d'autonomie (rapport de Dominique Libault à la ministre des solidarités et de la santé, mars 2019).

a. Améliorer la connaissance des effets de cette dépense fiscale

En conséquence, **la rapporteure recommande de mener une étude exhaustive sur le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile et sur ses effets, notamment depuis son extension à l'ensemble des foyers en 2017.**

Recommandation n° 7 : réaliser une étude approfondie sur le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile et ses effets.

À défaut d'un rapport du Gouvernement, ce travail pourrait également être mené par le Parlement, dans le cadre d'une mission d'information, ou bien par la Cour des comptes, en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001.

La rapporteure souhaite que ce travail ait pour finalité le réexamen de la pertinence de certaines activités éligibles au crédit d'impôt.

Dans son rapport sur *Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie* pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale en juillet 2014, la Cour des comptes s'interrogeait sur la présence de certaines activités parmi les services à la personne éligibles au crédit d'impôt : cours à domicile, maintenance, entretien, assistance administrative, assistance informatique, livraison de cours, soins esthétiques, promenade des animaux, gardiennage...

Combiné à un travail d'évaluation exhaustif de ce dispositif fiscal, ce réexamen permettrait éventuellement de réallouer une partie de la dépense vers d'autres politiques publiques dans un contexte d'un déficit et d'une dette publics très importants.

Il favoriserait également une meilleure appréciation du niveau adéquat de prise en charge ou de plafonnement. Par exemple, le simple fait de diminuer d'un seul point de pourcentage le taux du crédit d'impôt diminuerait la dépense d'environ 100 millions d'euros.

Concernant l'objectif, **la rapporteure estime que le crédit d'impôt ne peut avoir pour seule finalité le soutien à un secteur économique, aussi créateur d'emploi soit-il.**

En effet, il faut rappeler qu'il consiste à faire supporter la moitié des dépenses engagées par des ménages pour des prestations à domicile à l'ensemble de la collectivité. *In fine*, il revient à subventionner à hauteur de 5 milliards d'euros par an les professionnels des services à la personne. Peu de secteurs économiques peuvent se targuer de bénéficier d'une telle aide publique, y compris ceux particulièrement confrontés – eux aussi – au travail non déclaré comme l'artisanat ou le bâtiment.

b. Connaître l'ampleur exacte du travail non déclaré

S'agissant du travail dissimulé, la rapporteure recommande, comme la Cour des comptes, de mener des études pour mesurer l'ampleur du phénomène et de simplifier davantage les démarches des employeurs. L'idée étant de trouver d'autres outils pour lutter contre l'emploi illégal qu'une dépense fiscale d'un tel niveau.

Recommandation n° 8 : mesurer l'ampleur du travail non déclaré dans le secteur de l'emploi à domicile et rechercher des mesures de lutte contre celui-ci alternatives au crédit d'impôt.

Dans ce cadre, ces travaux permettraient de comparer les activités entre celles qui sont le plus concurrencées par le travail non déclaré et les autres. Il est probable que les services d'aide aux personnes dépendantes (infirmiers libéraux, aides médico-psychologiques, auxiliaires de vie sociale...) – dont les qualifications professionnelles sont plus spécifiques – soient moins touchés par le phénomène que les activités d'entretien du domicile par exemple. La crise sanitaire a été, à cet égard, particulièrement révélatrice, notamment lors du premier confinement.

2. Un recentrage vers les besoins des plus fragiles est nécessaire

La rapporteure recommande de recentrer le crédit d'impôt sur les besoins sociaux comme la garde d'enfants et l'aide aux publics fragiles, ainsi que le préconisait également le rapport Libault de 2019.

a. Un recentrage passe par des critères d'âge et de besoin

Afin d'éviter l'écueil d'un classement des services à la personne entre activités « de confort » et activités d'aide aux personnes dépendantes, la rapporteure propose de retenir un critère d'âge dans l'application du crédit d'impôt. En effet, les tâches ménagères peuvent être perçues comme des prestations de confort pour un foyer d'actifs en bonne santé mais sont partie intégrante du maintien à domicile des personnes âgées dépendantes par exemple.

Recommandation n° 9 : recentrer le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile vers les activités dont dépendent les personnes en perte d'autonomie ou les parents de jeunes enfants en retenant des critères liés à l'âge et au degré de dépendance.

b. Une réflexion qui dépasse le seul champ de la dépense fiscale

De manière générale, la rapporteure estime que la réflexion autour du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est à replacer dans le cadre plus large de la prise en compte de la perte d'autonomie qui fait l'objet d'une cinquième branche de la sécurité sociale depuis la loi du 7 août 2020 ⁽¹⁾.

La question de cette dépense fiscale est en effet inséparable du choix de modèle de prise en charge de la dépendance. Une amélioration de ce dispositif irait dans le sens d'un maintien à domicile plus répandu et plus long.

Elle interroge également les modalités de prise en charge du financement et de la tarification de l'aide sociale à destination de ces publics. L'examen du futur projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale sera particulièrement opportun à ce titre.

(1) Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 17 heures 15, le mardi 1^{er} juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale des crédits de la mission Remboursements et dégrèvements.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu est également consultable [en ligne](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Direction générale des finances publiques :

- Mme Marie-Astrid de Barmon, sous-directrice de la fiscalité des personnes ;
- Mme Carole Maudet, sous-directrice de la sécurité juridique des particuliers ;
- M. Grégory Berthelot, sous-directeur de la gestion fiscale des particuliers ;
- M. Denis Boisnault, chef du département des études et des statistiques fiscales ;
- M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et des études statistiques ;
- M. Emmanuel Stasse, chef de bureau au service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal.

Urssaf Caisse nationale :

- M. Yann-Gaël Amghar, directeur général.
- Mme Patricia Poulet-Mathis, directrice des offres particulières.

Fédérations de particuliers-employeurs :

- Mme Marie-Béatrice Levieux, présidente de la Fédération des particuliers-employeurs de France ;
- M. Michaël Christophe, directeur des affaires publiques ;
- Mme Annabelle Jacquemin-Guillaume, responsable des affaires publiques ;
- Mme Clémence Marraud des Grottes, chargée de mission ;
- Mme Véronique Davant, présidente du Syndicat des particuliers employeurs.

Fédérations d'entreprises

- M. Maxime Aïach, président de la Fédération du service aux particuliers et de Domia Group ;
- M. Mehdi Tibourtine, directeur juridique ;

– M. Guillaume Richard, secrétaire national de la Fédération française des services à la personne et de proximité et président-directeur général du groupe OuiCare ;

– M. Guy Loudière, secrétaire national.

Fédérations associatives

– Mme Amandine Descamps, conseillère technique à la Fédération nationale des familles rurales ;

– M. Marc Dupont, vice-président de l'Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles ;

– M. Martial Lagrue, directeur des finances de l'Aide à domicile en milieu rural ;

– M. Benoît Ménard, secrétaire général de la Fédération nationale des associations de l'aide familiale populaire (Confédération syndicale des familles) ;

– M. Hugues Vidor, président de l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire et directeur général d'Adédom ;

– M. Vincent Vincentelli, responsable de la réglementation sectorielle de l'Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles.

Association professionnelle des émetteurs de chèques emploi-service universels ;

– M. Christophe Ichac, président et représentant de Natixis ;

– M. Bertrand Simonin, vice-président et représentant de Sodexo ;

– M. Emmanuel Maufoux, trésorier et représentant du groupe Up ;

– M. Samuel Resse, secrétaire général et représentant de Domiservice ;

– Mme Aurélie Bajolle, chargée du marketing et de la communication et représentante d'Edenred.

SOURCES UTILISÉES

– rapport annuel de performances de la mission *Remboursements et dégrèvements* annexé au projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes pour 2020 ;

– rapport annuel de performances de la mission *Travail et emploi* annexé au projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes pour 2020 ;

– annexe au projet de loi de finances pour 2021 *Évaluation des voies et moyens*, tome II « les dépenses fiscales » ;

– Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire de la mission *Remboursements et dégrèvements* en 2020 ;

– Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire *Les dépenses fiscales* en 2020.

– Cour des comptes, *Les développements des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d’autonomie* (enquête demandée par le comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques de l’Assemblée nationale), juillet 2014 ;

– Dominique Libault, rapport sur la concertation *Grand âge et autonomie*, mars 2019 ;

– Clément Carbonnier, Nathalie Morel, « Étude sur les politiques publiques d’exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne », *LIEPP Policy Brief*, n° 38, 2018-10-12 ;

– rapport d’information de l’Assemblée nationale relatif à la gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l’État, présenté par Véronique Louwagie et Romain Grau le 17 octobre 2018.