

N° 2301

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 37**

### **REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS**

rapporteuse spéciale : MME CHRISTINE PIRES BEAUNE

Députée

---



## SOMMAIRE

Pages

|   |    |
|---|----|
| <b>PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE LA<br/>RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....  | 5  |
| <b>AVANT-PROPOS : LA MISSION <i>REMBOURSEMENTS ET<br/>DÉGRÈVEMENTS</i> OCCUPE UNE PLACE PARTICULIÈRE DANS<br/>L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE</b> .....   | 7  |
| 1. La mission <i>Remboursements et dégrèvements</i> se distingue des autres missions<br>du budget général par le recours à des crédits évaluatifs .....   | 8  |
| 2. Cette mission permet de suivre l'ensemble des remboursements et<br>dégrèvements d'impôts d'État et d'impôts locaux.....  | 10 |
| 3. La vision proposée par l'administration dans les documents budgétaires est<br>essentiellement comptable et n'a pas vocation à apporter une analyse<br>économique des dispositifs fiscaux retracés dans la mission..... | 12 |
| 4. L'information du Parlement pourrait être améliorée .....   | 13 |
| 5. Le respect du principe de sincérité budgétaire nécessite de pouvoir évaluer les<br>dépenses de manière fiable, mais la prévision budgétaire peut s'avérer délicate....   | 16 |
| 6. ... en particulier concernant le suivi des contentieux fiscaux.....  | 20 |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2020</b> .....  | 22 |
| <b>I. LE PROGRAMME 200 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS<br/>D'IMPÔTS D'ÉTAT</i></b> .....  | 23 |
| A. L'ACTION 11 <i>MÉCANIQUE DE L'IMPÔT</i> .....  | 26 |
| B. L'ACTION 12 <i>POLITIQUES PUBLIQUES</i> .....  | 26 |
| 1. Les sous-actions 200-12-02 <i>Impôt sur le revenu</i> et 200-12-08 <i>PAS</i> .....  | 27 |
| 2. La sous-action 200-12-03 <i>Impôt sur les sociétés</i> .....   | 31 |
| 3. La sous-action 200-12-06 <i>Contribution à l'audiovisuel public</i> .....  | 33 |
| C. L'ACTION 13 <i>GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT</i> .....  | 35 |
| <b>II. LE PROGRAMME 201 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS<br/>D'IMPÔTS LOCAUX</i></b> .....   | 37 |
| A. L'ACTION 01 <i>IMPÔTS ÉCONOMIQUES</i> .....  | 37 |
| B. L'ACTION 02 <i>TAXES FONCIÈRES</i> .....   | 38 |
| C. L'ACTION 03 <i>TAXE D'HABITATION</i> .....   | 40 |
| D. L'ACTION 04 <i>ADMISSIONS EN NON-VALEUR</i> .....  | 42 |

|   |    |
|---|----|
| <b>SECONDE PARTIE : FOCUS THÉMATIQUES</b> .....   | 43 |
| <b>FOCUS THÉMATIQUE N° 1 : LES DÉPENSES FISCALES « GRAND ÂGE » ...</b>  | 43 |
| 1. Le reste à charge des personnes dépendantes hébergées en établissement spécialisé est important .....  | 43 |
| 2. La réduction instituée par l'article 199 <i>quindecies</i> du code général des impôts est nécessaire, mais mal ciblée : ne bénéficie pas aux ménages non imposables ..                     | 44 |
| 3. Pour les personnes ne bénéficiant pas de la réduction d'impôt, le reste à charge est en moyenne supérieur aux ressources.....  | 46 |
| 4. La rapporteure spéciale recommande dès lors de transformer cette réduction d'impôt en crédit d'impôt.....  | 47 |
| <b>FOCUS THÉMATIQUE N° 2 : LE COÛT BUDGÉTAIRE ASSOCIÉ AUX CONTENTIEUX FISCAUX</b> .....   | 50 |
| 1. La provision pour litiges liés à l'impôt dépasse cette année encore les 20 milliards d'euros.....  | 51 |
| 2. Les dépenses associées aux intérêts moratoires présentent un coût élevé, supérieur à un milliard d'euros par an depuis 2017 .....  | 52 |
| 3. L'essentiel du coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux est concentré sur un nombre limité de contentieux de série à fort enjeu .....   | 54 |
| 4. Depuis 2017, les contentieux individuels portant sur l'impôt sur les sociétés sont en très forte augmentation, et atteignent des niveaux inquiétants .....                                 | 55 |
| <b>FOCUS THÉMATIQUE N° 3 : LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'ENREGISTREMENT DES MUTATIONS IMMOBILIÈRES</b> .....   | 57 |
| 1. Les montants de dégrèvements de taxes foncières se maintiennent à des niveaux élevés, du fait de retards dans l'enregistrement des transactions immobilières.....                          | 57 |
| 2. Cette situation s'explique par le dynamisme du marché immobilier, ainsi que par des facteurs structurels .....   | 58 |
| 3. Des réformes sont en cours, mais la rapporteure spéciale s'inquiète de la poursuite des suppressions d'effectifs qui pourraient compromettre l'amélioration de la qualité du service ..... | 60 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | 63 |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....  | 65 |

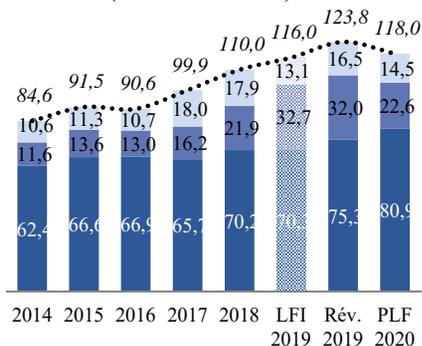
L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

64 % des réponses ont été transmises entre le 8 et le 10 octobre.

## PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS

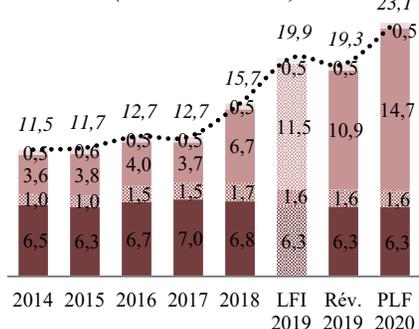
### LES PRINCIPAUX CONSTATS

**CRÉDITS DU PROGRAMME 200 PAR ACTION**  
(en milliards d'euros)



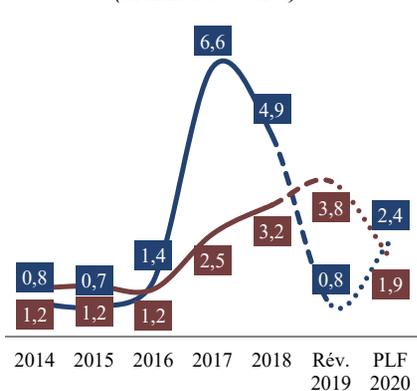
■ Action 13 Gestion des produits de l'État  
■ Action 12 Politiques publiques  
■ Action 11 Mécanique de l'impôt  
..... Total

**CRÉDITS DU PROGRAMME 201 PAR ACTION**  
(en milliards d'euros)



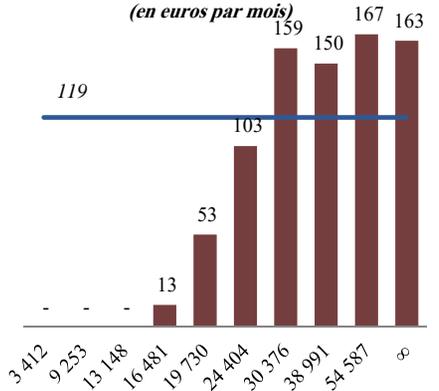
■ Action 04 ANV  
■ Action 03 Taxe d'habitation  
■ Action 02 Taxes foncières  
■ Action 01 Impôts économiques  
..... Total

**COÛT DES CONTENTIEUX FISCAUX**  
(en milliards d'euros)



— Contentieux de série (tous impôts)  
— Action 13-02 IS (dont, notamment, les contentieux individuels à l'IS)

**RI POUR L'HÉBERGEMENT DES  
PERSONNES DÉPENDANTES PAR DÉCILE**  
(en euros par mois)



■ Montant de la RI mensuelle par décile de RFR  
— Montant de la RI mensuelle pour l'ensemble des bénéficiaires

## LES RECOMMANDATIONS

### *Sur le programme 200*

1. Transformer la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé (art. 199 *quindecies* du code général des impôts) en crédit d'impôts ;

2. Renforcer l'information du Parlement concernant les contentieux fiscaux et non-fiscaux de l'État ;

3. Étendre le champ du rapport de l'article L. 251 A du livre des procédures fiscales relatif aux remises et transactions règlements d'ensemble ainsi qu'aux nouveaux outils ouverts par la loi de lutte contre la fraude ;

### *Sur le programme 201*

4. Accélérer l'enregistrement des mutations immobilières par le service de la publicité foncière afin de limiter l'inflation des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières.

## **AVANT-PROPOS : LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS OCCUPE UNE PLACE PARTICULIÈRE DANS L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE**

**Plus importante mission du budget général de l'État si l'on considère le montant des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) qui lui sont affectés** (141 milliards d'euros selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2020, en AE comme en CP, soit 33 % des recettes fiscales brutes), la mission *Remboursements et dégrèvements* présente certaines particularités qui la différencient des autres dépenses de l'État.

Dotée exclusivement de crédits évaluatifs et dépourvue de crédits de titre 2 (dépenses de personnel), elle a pour vocation de permettre une présentation claire et un suivi efficace des montants de remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et d'impôts locaux ainsi que des dispositifs fiscaux associés, qui viennent en atténuation des recettes fiscales brutes.

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

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

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

– **les sommes restituées en raison des politiques publiques**, lorsqu'un contribuable bénéficie d'un crédit d'impôt. **Les réductions d'impôt, en revanche, ne donnent pas lieu à restitution, et, sauf cas particuliers, ne sont pas retracées dans la présente mission ;**

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

**Sa présentation suit une logique comptable**, le projet annuel de performances s'attachant à prévoir et à enregistrer le plus fidèlement possible l'évolution de ces dépenses, dans le respect du principe de sincérité budgétaire.

**Le présent avant-propos a pour objectif de resituer la mission *Remboursements et dégrèvements* au sein des dépenses du budget général de l'État, d'en présenter les spécificités, et d'en dégager les enjeux principaux, tant au niveau de la prévision que de la présentation.**

**L'analyse des crédits affectés au programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, et au programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, sera traitée dans la suite du rapport.**

C'est ainsi que :

– la mission *Remboursements et dégrèvements* se distingue des autres missions du budget général par le recours à des **crédits évaluatifs** ;

– cette mission permet de retracer de manière comptable l'ensemble des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et d'impôts locaux. Les documents budgétaires n'ont toutefois **pas vocation à apporter une analyse économique des dispositifs fiscaux retracés dans la mission** ;

– l'information du Parlement pourrait être améliorée ;

– le respect du principe de sincérité budgétaire nécessite de pouvoir évaluer les dépenses de manière fiable, mais la **prévision budgétaire peut s'avérer délicate**, concernant notamment les contentieux fiscaux.

#### **1. La mission *Remboursements et dégrèvements* se distingue des autres missions du budget général par le recours à des crédits évaluatifs**

Par exception à la règle du caractère limitatif des crédits, définie à l'article 9 de la loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la mission *Remboursements et dégrèvements* est dotée de crédits dits « évaluatifs ».

L'existence des crédits évaluatifs s'explique par la nécessité pour l'État d'obtenir l'autorisation du Parlement pour ordonnancer des dépenses obligatoires, ou quasi obligatoires, mais dont le montant ne peut être précisément connu lors du vote du budget. **Pour ces charges, les dépenses « s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts »**. Afin de préserver la rigueur de l'autorisation parlementaire, la loi organique cantonne ces dépenses dans des programmes spécifiques, et délimite clairement leur périmètre : celles-ci ne peuvent concerner que les charges de la dette de l'État, les remboursements, restitutions et dégrèvements, et les charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État.

Ainsi, au sein du budget général de l'État, les programmes *Charges de la dette et trésorerie de l'État* et *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* sont par exemple exprimés en crédits évaluatifs, tandis que la mission *Remboursements et dégrèvements* est la seule à être entièrement constituée de tels crédits.

**Crédits limitatifs et crédits évaluatifs dans la loi organique n° 2001-692  
du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

**Article 9.** – Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d’engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

**Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.**

Les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l’année suivante sont définies par une disposition de loi de finances.

Les plafonds des autorisations d’emplois sont limitatifs.

**Article 10.** – **Les crédits relatifs aux charges de la dette de l’État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l’État ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.**

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

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

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

Par son existence même, le régime des crédits évaluatifs représente une atteinte importante au principe de l’autorisation de la dépense par le Parlement : le Conseil d’État a ainsi rappelé que *« le caractère évaluatif des crédits destinés à couvrir les dépenses relatives aux intérêts de la dette publique constitue une exception traditionnelle et nécessaire à la compétence du Parlement pour fixer de manière limitative les charges de l’État »* <sup>(1)</sup>.

**Enfin, la mission *Remboursements et dégrèvements* n’est pas comprise dans le périmètre de la norme de dépenses pilotables et de l’objectif de dépenses totales de l’État.**

Ces normes, qui visent à limiter la croissance des dépenses de l’État, ont remplacé les normes « zéro volume » et « zéro valeur » depuis l’adoption de la dernière loi de programmation des finances publiques <sup>(2)</sup>.

---

(1) Conseil d’État, Section des finances, 21 décembre 2000, n° 365546, Avis « Réforme de la loi organique relative aux lois de finances ».

(2) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

**La norme de dépenses pilotables et l'objectif de dépenses totales de l'État, définies à l'article 9 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**

Article 9. – I. – L'agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission *Remboursements et dégrèvements* et *Investissements d'avenir*, hors charge de la dette et hors contributions *Pensions*, des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale *Pensions*, *Participations financières de l'État*, et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public* est **dénommé norme de dépenses pilotables** de l'État et **ne peut dépasser, en euros courants**, 257,9 milliards d'euros en 2018, 259,5 milliards d'euros en 2019, 260,5 milliards d'euros en 2020, 262,5 milliards d'euros en 2021 et 264,5 milliards d'euros en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

II. – L'agrégat mentionné au I du présent article, augmenté des dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale pensions et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers, est dénommé **objectif de dépenses totales de l'État** et est fixé, en euros courants, à 425,4 milliards d'euros en 2018, 432,7 milliards d'euros en 2019, 438,7 milliards d'euros en 2020, 442,8 milliards d'euros en 2021 et 450,9 milliards d'euros en 2022.

**2. Cette mission permet de suivre l'ensemble des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et d'impôts locaux**

La gestion d'une part très importante des dépenses retracées dans la mission laisse à l'administration une marge de manœuvre faible, voire nulle. Au sein du programme 200, la seule action n° 11, qui rassemble les remboursements et les restitutions dus à la mécanique de l'impôt, s'élève à 80,9 milliards d'euros pour 2019, soit 57 % des crédits de la mission.

Le projet annuel de performances pour 2020 rappelle que la mission « *comporte deux programmes dont les stratégies similaires répondent à un objectif unique et commun (...): permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits en matière de remboursements et dégrèvements d'impôts le plus rapidement possible, tout en garantissant le bien-fondé des dépenses au regard de la législation. L'amélioration de la qualité du service rendu se traduit, notamment pour les usagers professionnels, par une gestion plus souple de leur trésorerie qui améliore leur compétitivité* ».

**L'enjeu de la mission est donc de permettre une présentation claire et un suivi efficace des remboursements et dégrèvements relatifs aux différents impôts, dans le respect des principes de sincérité budgétaire et d'image fidèle.**

À cette fin, le programme 200 « *identifie les dépenses en atténuation de recettes ayant trait aux impôts d'État. Il retrace les dépenses budgétaires résultant de l'application des règles fiscales lorsqu'elles conduisent à la mise en œuvre de dégrèvements d'impôts, de remboursements ou restitutions de crédits d'impôt, de compensations prévues par des conventions fiscales internationales [et] enregistre en outre un certain nombre d'opérations comptables liées aux remises gracieuses, annulations, admissions en non-valeur de recettes, ou aux remises de débits* », tandis que, de manière similaire, le programme 201 « *finance les dépenses correspondant aux dégrèvements d'impôts locaux, ainsi que celles liées à des opérations comptables (remises gracieuses, annulations, admissions en non-valeur de recettes)* ».

La présentation budgétaire retenue vise à isoler les dépenses en atténuation de recettes portant sur les impôts d'État et les impôts locaux, afin de pouvoir les identifier clairement et d'obtenir une information détaillée à leur sujet.

**Les indicateurs de performance définis à l'échelle de la mission traduisent cette recherche d'amélioration de la qualité du service public à travers la réduction du délai de traitement des demandes transmises à l'administration** : remboursement de crédit de TVA, restitution de trop-versé d'IS, taux de réclamation contentieuse en matière d'impôt sur le revenu et de contribution à l'audiovisuel public, notamment.

**INDICATEURS DE PERFORMANCE  
DE LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS**

*(en %)*

| Programme  | Indicateur (*)   | 2017<br>réalisé | 2018<br>réalisé | 2019<br>actualisé | 2020<br>prévu | Cible<br>2020 |   |
|------------|--|-----------------|-----------------|-------------------|---------------|---------------|---|
| <b>200</b> | Part des demandes de remboursement de crédit de TVA et des restitutions de trop versé d'IS, ayant reçu une suite favorable ou partiellement favorable, traitées dans un délai égal ou inférieur à 30 jours | 89,93           | 88,34           | 80                | 80            | 80            | ↓ |
|            | Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours                          | 62              | 61,3            | 60                | 60            | 60            | ↑ |
|            | Taux net de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public des particuliers traitées dans un délai de 30 jours par les services locaux                               | 97,25           | 96,3            | 94,6              | 94,6          | 94,6          | ↓ |
| <b>201</b> | Taux net de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai de 30 jours par les services locaux   | 98,19           | 97,1            | 95,5              | 95,5          | 95,5          | ↓ |

(\*) Les indicateurs mesurent tous l'atteinte de l'objectif « permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible », identique pour les deux programmes.

Une flèche vers le haut (↑) traduit une amélioration de l'indicateur, une flèche vers le bas (↓), une dégradation de l'indicateur.

Source : documents budgétaires.

À compter de 2017, il avait été proposé d'abaisser la cible des indicateurs avec pour objectif d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, sous l'angle de la qualité de traitement du dossier, en leur donnant davantage de temps pour fournir les justificatifs nécessaires à l'appui de leurs réclamations et en leur permettant de clarifier, si nécessaire, les termes de leurs demandes.

**La rapporteure spéciale s'interroge sur l'incidence des baisses d'effectifs sur la capacité de l'administration fiscale à traiter les dossiers dans les délais impartis : l'abaissement de l'objectif, sous couvert d'une meilleure « qualité de service », n'est-il pas la conséquence de la réduction continue des effectifs de Bercy ?**

**3. La vision proposée par l'administration dans les documents budgétaires est essentiellement comptable et n'a pas vocation à apporter une analyse économique des dispositifs fiscaux retracés dans la mission**

La vision proposée par l'administration dans les documents budgétaires relatifs à la mission *Remboursements et dégrèvements* est donc essentiellement comptable, et non économique, puisque celle-ci s'attache à retracer fidèlement, et de manière synthétique, les remboursements, restitutions et dégrèvements relatifs à chaque impôt, mais pas à en évaluer l'efficacité, le coût total, ou la pertinence.

Le projet annuel de performances n'a donc **pas vocation à se substituer au tome II de l'Évaluation des voies et moyens, relatif aux dépenses fiscales**. Ce document, annexé à chaque projet de loi de finances, « *permet de donner une information exhaustive sur les dispositifs de "dépenses fiscales", en détaillant notamment leur impact global sur les recettes du budget de l'État et en expliquant l'évolution de leur coût depuis le dernier projet de loi de finances* ». Il présente, également, pour chaque dépense fiscale, l'objectif de politique publique poursuivi, la mission de rattachement, le nombre de bénéficiaires, ou encore la qualité de la prévision de son coût. Ces éléments constituent une masse d'information importante et utile au Parlement.

Ce projet annuel de performances n'a **pas non plus pour objectif de remplacer le jaune budgétaire Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales**, qui rassemble et synthétise les informations relatives aux dégrèvements d'impôts locaux et à leur compensation financière, mais également aux concours de l'État aux collectivités, aux subventions des ministères ou à la fiscalité transférée, offrant ainsi un aperçu global et consolidé de ces transferts.

#### 4. L'information du Parlement pourrait être améliorée

**Cette vision comptable s'oppose ainsi à une autre approche, plus analytique, qui impliquerait de distinguer entre les remboursements et dégrèvements qui constituent une véritable dépense, ceux qui constituent une simple atténuation de recettes, et ceux qui ne peuvent être considérés ni comme l'une, ni comme l'autre.**

Les remboursements et dégrèvements sont présentés en atténuation des recettes fiscales brutes du budget général de l'État dans le **tableau d'équilibre du budget**. Cette présentation a le mérite de faire apparaître le montant des recettes fiscales brutes et nettes, tout en isolant clairement les remboursements et dégrèvements.

Pourtant, dans ses notes d'exécution budgétaire (NEB) portant sur la mission *Remboursements et dégrèvements* <sup>(1)</sup>, **la Cour des comptes estime régulièrement que ces dépenses devraient recevoir un traitement et une présentation différents :**

– les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux constituent de vraies dépenses pour l'État, et la Cour recommande depuis 2011 de ne pas les déduire des recettes fiscales brutes dans la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses qui figure dans les lois de finances ;

– certains remboursements et dégrèvements ne traduisent ni une recette ni une dépense : dans certaines situations (admission en non-valeur, remise de débits, dation en paiement, notamment), « *l'apurement comptable* » de la créance

---

(1) Voir notamment : *Cour des comptes*, Mission Remboursements et dégrèvements. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, mai 2019.

nécessite l'enregistrement d'une recette comme si la créance était recouvrée. Pour ne pas déséquilibrer le budget de l'État, cette recette « *artificielle* » est compensée par l'enregistrement d'une dépense, tout aussi artificielle, dans la mission *Remboursements et dégrèvements*. La Cour estime que ces opérations ne devraient pas être retracées dans la comptabilité budgétaire, car elles ne correspondent à aucun mouvement de trésorerie.

Du point de vue de la présentation budgétaire la Cour recommande dès lors :

– de modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances, en déduisant des recettes fiscales brutes les seuls remboursements et dégrèvements d'impôt d'État ;

– de fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200 ;

– de retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes.

• Jusqu'en 2018, la Cour relevait également que les remboursements et dégrèvements relevant de la mécanique de l'impôt et des crédits d'impôts qui sont dépourvus de sens économique (s'agissant seulement des parties restituées et non imputées) devraient être comptabilisés directement en déduction des recettes fiscales brutes et non au sein de la mission. La rapporteure spéciale a relevé à plusieurs reprises que la présentation actuellement retenue par le Gouvernement permettait au Parlement d'obtenir des informations utiles.

À l'occasion de la publication de la NEB précitée, la Cour n'a pas renouvelé cette recommandation.

• **Ces observations sont pertinentes pour certaines, et la rapporteure spéciale souligne que l'architecture budgétaire de la mission pourrait effectivement être améliorée.**

• **Concernant la première recommandation**, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux constituent de véritables dépenses de l'État. **De tels transferts aux collectivités territoriales pourraient donc ne pas être présentés en déduction des recettes fiscales brutes dans le tableau d'équilibre**, même si leur suivi au sein de la mission *Remboursements et dégrèvements* n'est pas remis en cause.

Les arguments soulevés par l'administration sont compréhensibles, mais ne permettent pas de justifier la présentation actuellement retenue concernant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux :

– l'administration considère qu'à l'instar des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités locales, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux devraient être déduits des recettes brutes ; la Cour souligne que cette présentation n'est pas justifiée, car les PSR sont déduits après le calcul des recettes fiscales nettes de l'État ;

– l'administration soutient que le rattachement des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux aux dépenses dégraderait la lisibilité des dépenses et affaiblirait leur pilotage budgétaire ; la Cour rappelle que, si cet argument a pu présenter une véritable pertinence du fait de l'évolution heurtée de ces sommes au moment de la réforme de la taxe professionnelle, ces variations se sont stabilisées ;

– enfin, l'administration rappelle que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont comptabilisés en moindres recettes en comptabilité nationale ; la Cour accepte cet argument, mais souligne que les conventions de la comptabilité nationale ne s'imposent pas à la comptabilité budgétaire.

● La **deuxième recommandation** de la Cour consiste à fixer le calendrier de mise en œuvre de l'**alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200**.

L'administration souligne que les contraintes budgétaires imposent des choix stratégiques, et, la priorité ayant été donnée à la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, la mise en place de cette recommandation a été repoussée d'autant.

**La rapporteure spéciale est favorable à cette proposition à condition que cela ne dégrade pas la qualité de l'information transmise.**

● **Concernant la troisième recommandation**, qui consiste à publier dans les documents budgétaires des informations détaillées relatives aux admissions en non-valeur la rapporteure spéciale considère que ces éléments sont utiles, et encourage l'administration à les y faire figurer.

**5. Le respect du principe de sincérité budgétaire nécessite de pouvoir évaluer les dépenses de manière fiable, mais la prévision budgétaire peut s'avérer délicate...**

Comme le rappelle la Cour des comptes dans un référé portant sur les prévisions de recettes fiscales de l'État et transmis au ministre de l'économie et des finances en 2013 <sup>(1)</sup>, « *la qualité des prévisions de recettes fiscales a une influence déterminante sur la sincérité des projets de lois de finances. Pour que l'information du Parlement soit satisfaisante et pour que la crédibilité de la programmation budgétaire soit assurée, ces prévisions doivent reposer sur une organisation rigoureuse et des méthodes transparentes* ».

La qualité de la prévision des dépenses pour l'année à venir constitue un enjeu d'autant plus important pour la mission *Remboursements et dégrèvements* que cette mission, qui est dotée de crédits évaluatifs, finance des dépenses contraintes, pour laquelle l'administration ne dispose que d'une très faible marge de manœuvre. Il est nécessaire pour l'administration comme pour le Parlement de disposer, dès le vote de la loi de finances, d'une évaluation fiable des dépenses auxquelles l'État devra nécessairement consentir au cours de l'année.

La fiabilité de la prévision est au cœur du principe de sincérité budgétaire, inscrit à l'article 47-2 de la Constitution, selon lequel « *les comptes des administrations sont réguliers et sincères* », et précisé par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001.

**Le principe de sincérité budgétaire dans la loi organique n° 2001-692  
du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

**Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances**

**Chapitre I<sup>er</sup> : Du principe de sincérité**

**Article 32.** – Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

**Article 33.** – Sous réserve des dispositions de l'article 13 de la présente loi organique, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'État dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

La sincérité s'apprécie donc au regard « *des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Dans sa décision du 25 juillet 2001 relative à la LOLF <sup>(2)</sup>, le Conseil constitutionnel a tiré de cette formule une conséquence concrète : s'agissant des lois de finances en général, la

(1) Cour des comptes, référé n° 68282, relatif aux prévisions de recettes fiscales de l'État, 16 décembre 2013 ([lien](#)).

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

sincérité est « l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre »<sup>(1)</sup>. L'appréciation du juge constitutionnel, assez générale, tient ainsi compte des « aléas » inhérents aux prévisions de recettes ou des « incertitudes particulières » liées à une situation économique dégradée<sup>(2)</sup>.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins rappelé que, ne disposant pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, il ne lui appartenait pas « d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés »<sup>(3)</sup>.

**Les écarts les plus significatifs affectent l'évaluation des remboursements et dégrèvements ; l'exécution des recettes fiscales nettes est en revanche assez proche de la prévision.**

#### ÉCARTS CONSTATÉS PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS (LFI – LR)

(en milliards d'euros et en %)

|   | 2014              | 2015             | 2016             | 2017             | 2018              | 2019<br>(écart LFI – révisé) |
|---|-------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------------------|
| <b>Recettes fiscales brutes</b>         | - 16,0<br>- 4,1 % | + 4,8<br>+ 1,3 % | - 3,6<br>- 0,9 % | - 7,0<br>- 1,7 % | + 14,5<br>+ 3,6 % | - 11,7<br>- 2,8 %            |
| <b>- Remboursements et dégrèvements</b> | - 5,9<br>- 5,8 %  | + 3,7<br>+ 3,7 % | + 3,2<br>+ 3,2 % | - 3,7<br>- 3,4 % | + 5,8<br>+ 4,8 %  | - 7,2<br>- 5,3 %             |
| <b>= Recettes fiscales nettes</b>       | - 10,0<br>- 3,5 % | + 1,0<br>+ 0,4 % | - 6,8<br>- 2,4 % | - 3,3<br>- 1,2 % | + 8,8<br>+ 3,1 %  | - 4,6<br>- 1,7 %             |

(une valeur positive signifie que la réalisation LR s'établit à un niveau supérieur à la prévision LFI ; une valeur négative, que la réalisation LR s'établit à un niveau inférieur à la prévision LFI).

Source : lois de finances.

**Ces écarts s'expliquent par la méthodologie suivie par l'administration pour évaluer les recettes fiscales et les remboursements et dégrèvements.**

Les services évaluent dans un premier temps le montant des recettes fiscales nettes ; les remboursements et dégrèvements sont ensuite simulés à partir de ce premier travail, pour aboutir aux recettes fiscales brutes. La prévision des recettes fiscales nettes est ainsi déterminante, et la mission *Remboursements et dégrèvements* ne fait pas l'objet d'une prévision en tant que telle.

(1) Le contrôle est plus strict lors de l'examen de la loi de règlement : le Conseil constitutionnel considère ainsi que « la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ».

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010 : « 5. Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2010 soient entachées d'une volonté délibérée de les sous-estimer, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2010 ; que, d'autre part, en application du 10° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée, le paragraphe IV de l'article 67 de la loi déferée dispose que les éventuels surplus des impositions de toutes natures « sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire ».

(3) Décision précitée, considérant n° 7.

La direction du budget concentre ses analyses sur le montant des recettes fiscales nettes, qui lui permet de calculer le solde budgétaire.

Au sein du programme 200, l'évaluation des différentes actions pose des difficultés plus ou moins importantes selon les actions :

– **l'action n° 12, relative aux politiques publiques, est celle qui présente le moins de difficultés**, les dépenses fiscales étant relativement stables au cours du temps ;

– **l'action n° 13, consacrée à la gestion de l'impôt, bénéficie également d'une certaine stabilité de la dépense**, malgré des difficultés récurrentes concernant le suivi des contentieux fiscaux ;

– **l'action n° 11, qui retrace les dépenses dues à la mécanique de l'impôt, est la plus complexe à modéliser pour les services**. Pour la taxe sur la valeur ajoutée et pour l'impôt sur les sociétés, l'administration analyse l'évolution d'un agrégat économique qui influence directement la dynamique de chaque impôt (assiette des emplois taxables pour la taxe sur la valeur ajoutée, bénéfice net pour l'impôt sur les sociétés), et évalue, à partir de l'évolution attendue de cet agrégat, le montant des remboursements et dégrèvements à effectuer. Chaque impôt présente néanmoins des difficultés spécifiques : la concentration de l'assiette de l'impôt sur les sociétés affecte la fiabilité de l'évaluation car le comportement inattendu d'une seule grande entreprise peut faire dévier significativement la prévision, tandis qu'en matière de taxe sur la valeur ajoutée, le modèle inclut le rythme de traitement des dossiers par l'administration.

**La méthodologie employée pour évaluer les crédits de l'action n° 11 – Mécanique de l'impôt, en matière de taxe sur la valeur ajoutée et d'impôt sur les sociétés**

**Prévision des remboursements et dégrèvements de TVA**

La prévision de la TVA est fondée sur la notion de TVA de période d'affaires (proche de celle de la comptabilité nationale), qui évolue d'une année à l'autre en fonction de la croissance estimée des emplois taxables. La TVA budgétaire est ensuite déduite de la TVA de période d'affaires par application d'un décalage comptable.

Dans le programme 200, qui retrace les remboursements et dégrèvements (R&D) d'impôts d'État, les R&D de TVA sont répartis dans deux sous actions : les remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt (200-11-02) et les R&D liés à la gestion des produits de l'État (200-13-04).

La prévision des remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt relatifs à la TVA est opérée en trois étapes successives :

- Étape 1 : Détermination de l'enveloppe globale des remboursements de crédits de TVA (RCTVA) ;
- Étape 2 : Détermination de l'enveloppe utile des RCTVA ;
- Étape 3 : Prise en compte des rythmes de traitement par les services fiscaux.

Étape 1 : Détermination d'une enveloppe globale des remboursements de crédits de TVA (RCTVA)

L'enveloppe de crédits est ici considérée au sens large, regroupant les crédits de TVA demandés en remboursement comme ceux reportés en fin d'année, qu'il s'agisse de dépôts à temps ou de dépôts tardifs.

Dans ce contexte, l'exploitation de la chronique de cet agrégat sur série longue, corrigée d'éventuels effets comportementaux perturbateurs (dépôts effectués de manière tardive par rapport à leur date théorique), permet d'établir un modèle économétrique construit à partir des données des comptes trimestriels de l'Insee.

L'évolution des dépôts de demandes de remboursements de crédits de TVA résulte de l'application de ce modèle aux prévisions macro-économiques inscrites dans la note de conjoncture de l'Insee.

Étape 2 : Détermination de l'enveloppe utile des RCTVA

Lors du dépôt d'une déclaration faisant apparaître un crédit de TVA, les entreprises arbitrent entre le report de ce crédit sur la déclaration de TVA suivante ou la demande de remboursement de cette créance.

Les conséquences budgétaires ne sont pas les mêmes, la demande de remboursement se traduisant par une dépense budgétaire, à l'inverse du report de crédit.

Dans ce contexte, la transposition budgétaire de la masse de crédits dégagés est modulée par la propension au report, par les contribuables, de ces crédits.

Pour les prévisions, les propensions retenues correspondent à celles observées par le passé.

Étape 3 : Prise en compte des rythmes de traitement par les services fiscaux

Les dépenses budgétaires dépendent des rythmes de traitement des dossiers par l'administration fiscale.

Les hypothèses régissant le traitement des demandes de remboursement de crédit de TVA sont regroupées dans des matrices de rythmes d'ordonnancement (délai entre la date de dépôt de la demande de remboursement et celle de son ordonnancement) d'une part, et des matrices de paiement (délai entre la date d'ordonnancement et celle du paiement), d'autre part.

Les rythmes sont prévus sur la base de ceux constatés au cours des années passées.

Nota bene : La prévision des remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État consiste, pour sa part, à reporter les montants observés antérieurement.

**Prévision des remboursements d'excédents d'acompte d'IS**

Chaque année, une prévision est faite, à partir d'hypothèses macro-économiques, de l'évolution du montant de l'impôt sur les sociétés au titre d'un exercice donné.

Pour chaque entreprise, la liquidation de l'impôt (au mois de mai pour le plus grand nombre) conduit à faire une comparaison entre l'impôt net des imputations de crédits et les acomptes versés (constat d'un excédent de versement ou d'un complément à verser).

D'un point de vue macro-économique, le niveau du solde net d'impôt sur les sociétés relatif audit exercice est donc partagé entre :

- un solde brut, pour les entreprises débitrices au moment de la liquidation de leur exercice ;
- des restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés (REIS), pour les entreprises créditrices au moment de la liquidation de leur exercice.

Cette répartition est opérée au regard des ratios observés par le passé.

La prévision au titre d'un exercice donné est ensuite transposée en prévision budgétaire en mobilisant des poids constatés par le passé.

Concrètement, il s'agit de partager, d'une part, le solde brut versé au titre de N entre N et N+1 et, d'autre part, les REIS restitués au titre de N entre N et N+1.

Les dépenses comptabilisées dans la sous-action 200-11-01 correspondent aux REIS budgétaires de l'année concernée.

L'attention est appelée sur la difficulté à prédire le niveau de ces restitutions.

De manière générale, ce niveau est d'autant plus élevé que le résultat fiscal des entreprises se dégrade entre les deux années concernées.

Par ailleurs, à niveau d'évolution donnée de l'impôt entre deux années, le montant des restitutions est d'autant plus élevé que l'écart type est grand.

Il est notamment possible qu'en dépit d'une augmentation de l'impôt spontané entre deux années, les REIS progressent concomitamment.

*Source : DGFIP, bureau GF-3C, chargé des statistiques fiscales.*

L'administration fiscale a précisé que les recettes de taxe sur la valeur ajoutée étaient les plus difficiles à évaluer.

**La rapporteure spéciale salue les efforts accomplis par l'administration fiscale pour renforcer et fiabiliser les outils d'évaluation.**

L'existence d'écarts entre prévision et exécution reste inévitable du fait de la difficulté à obtenir des prévisions macroéconomiques exactes, de la multiplicité des dispositifs fiscaux, de la diversité des contribuables. Toutefois, si la qualité des prévisions semble avoir atteint un niveau satisfaisant, l'administration doit rester vigilante afin de préserver cette efficacité.

## **6. ... en particulier concernant le suivi des contentieux fiscaux**

**Cet exercice s'avère particulièrement délicat pour l'administration lorsqu'il s'agit d'estimer le coût à venir des contentieux fiscaux.** Ces contentieux opposent l'État à certains contribuables, personnes physiques comme personnes morales, qui réclament la restitution de sommes indûment reçues, le plus souvent après qu'une disposition législative a été déclarée inconstitutionnelle ou contraire au droit de l'Union européenne.

Lors de son audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le directeur général des finances publiques, M. Bruno Parent, a souligné que l'administration avait « *beaucoup de difficultés à évaluer [ce qu'elle devait] inscrire à titre de provisions pour une année budgétaire donnée* »<sup>(1)</sup>. Pour expliquer ces décalages persistants, le directeur général a précisé que « *trois acteurs différents sont en effet en présence, dont l'action combinée détermine le niveau de la dépense effective, quand elle s'observe* » :

– le juge, d'abord : l'administration ne peut prévoir quand il va se prononcer, ni, dans quel sens, et des incertitudes pèsent donc sur les cas les plus compliqués et les plus litigieux ;

– le justiciable, ensuite : celui-ci doit monter un dossier, ce qui implique de produire les pièces attestant qu'il remplit bien les conditions d'éligibilité au remboursement ; la constitution de ces dossiers peut être complexe ;

– l'administration, enfin : la capacité de traitement des services fiscaux n'est pas illimitée, et **face au nombre très important des dossiers dans un contexte de baisse des effectifs, les délais peuvent en être rallongés.**

**La question de l'anticipation et de la juste évaluation du coût des contentieux fiscaux n'est pas nouvelle.** La récurrence et la multiplication de ces contentieux, entraînant de fait un accroissement tendanciel de leur coût, a conduit la commission des finances de l'Assemblée nationale à créer une **mission d'information sur la gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État**<sup>(2)</sup>, dont la rapporteure spéciale était membre, et qui a rendu ses conclusions au mois d'octobre 2018.

**Comme l'année précédente, la rapporteure spéciale présentera un suivi détaillé des contentieux fiscaux en cours.**

---

(1) Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, sur le bilan et les perspectives des contentieux fiscaux entraînant une condamnation de l'État, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, le mardi 15 mars 2016 à 16 h 30, session ordinaire de 2015-2016, compte rendu n° 66 ([lien](#)).

(2) Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la gestion des risques budgétaires associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État, présenté par M. Romain Grau, Rapporteur, et Mme Véronique Louwagie, Présidente, le 17 octobre 2018, n° 1310 ([lien](#)).

## PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2020

**Les dépenses associées aux remboursements et dégrèvements, d'impôts d'État comme d'impôts locaux, connaissent une augmentation continue depuis le début des années 2000** : le taux de croissance annuel moyen de la dépense s'établit à + 4,6 % entre 2001 et la prévision 2020.

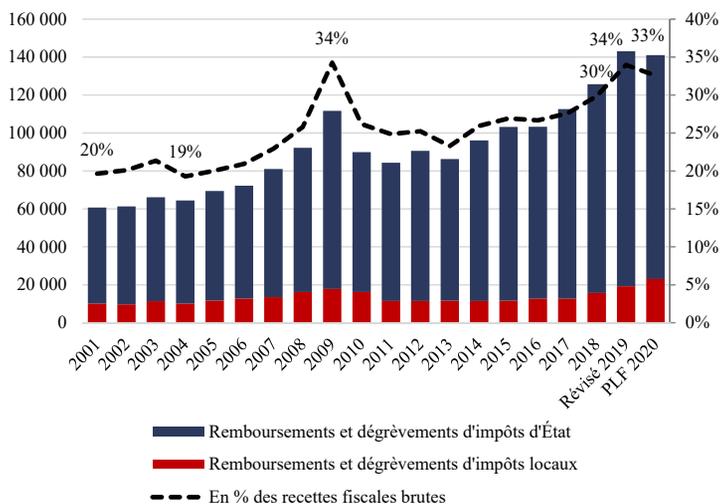
Ce dynamisme est principalement imputable aux **remboursements et dégrèvements d'impôts d'État**, qui ont **plus que doublé entre 2001 et 2018**, passant de 50,6 milliards d'euros à 110 022 milliards.

Pour 2020, la prévision s'établit à 141 milliards d'euros, soit un léger recul par rapport à la prévision révisée pour 2019, qui s'élève à 143 milliards d'euros.

La croissance de ces dépenses s'explique par un recours de plus en plus régulier à la dépense fiscale.

**Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont longtemps été stables**, fluctuant autour de 12,5 milliards d'euros entre 2001 et 2017. **Ils connaissent depuis 2018 une forte croissance**, du fait de la mise en œuvre du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

### ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS, DEPUIS 2001



Source : réponses aux questionnaires.

### Les principales évolutions récentes sont dues :

– à la mise en œuvre du prélèvement à la source, qui représentera près de 19 milliards d’euros d’impositions restituées ou remboursées en 2020 ;

– à la suppression du CICE, dont les conséquences budgétaires sur la mission sont progressives, et atteindront 10 milliards d’euros en 2020 ;

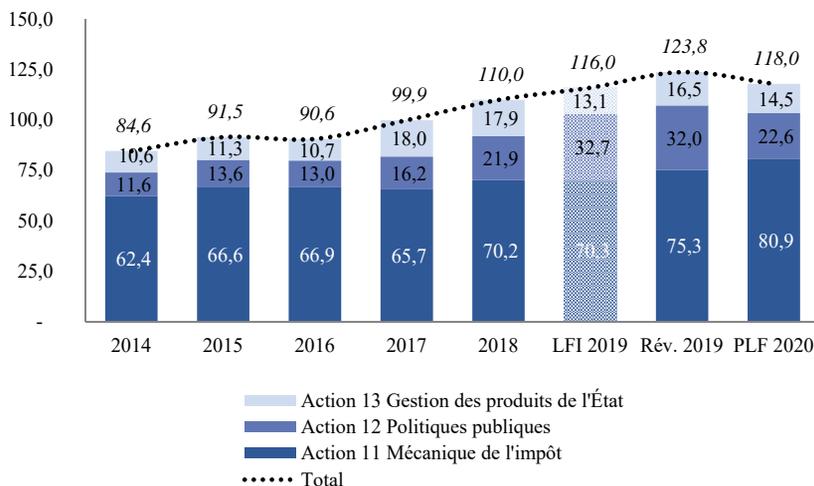
– à la poursuite de la montée en charge du dégrèvement de taxe d’habitation pour 80 % des ménages : le montant dégrèvé au titre de ce dispositif représentera 14 milliards d’euros en 2020, soit 7 milliards de plus qu’en 2019.

## I. LE PROGRAMME 200 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D’IMPÔTS D’ÉTAT

Les remboursements et dégrèvements d’impôts d’État sont en augmentation régulière depuis le début des années 2000.

L’année 2020 devrait constituer une légère inflexion.

ÉVOLUTION DES R & D D’IMPÔTS D’ÉTAT, ENTRE 2014 ET 2020



Source : réponses aux questionnaires.

• La prévision révisée pour 2019 s’établit à 123,8 milliards d’euros, en hausse de 7,8 milliards par rapport à la prévision 2019, et de 13,7 milliards par rapport à l’exécution 2018 :

– les principales évolutions entre la prévision initiale et la prévision révisée pour 2019 ont trait à l’action 11 Mécanique de l’impôt (remboursements de crédits de TVA, pour + 3,4 milliards, le niveau de TVA étant stable, et de restitutions

d'excédents d'impôts sur les sociétés, pour + 3 milliards, le niveau d'IS net n'étant révisé que de 0,3 milliard à la hausse), du fait de la volatilité des demandes et des rythmes de traitements, et à l'action 200-13 *Gestion des produits de l'État* (restitutions d'IS, pour + 1,8 milliard d'euros, du fait de contentieux exceptionnels, voir le C du I et le focus thématique consacré aux contentieux fiscaux) ;

– les **principales évolutions entre la prévision révisée pour 2019 et l'exécution 2018** s'expliquent dès lors, sur l'action 11 *Mécanique de l'impôt*, par la hausse des remboursements de crédits de TVA (+ 4,3 milliards), et sur l'action 12 *Politiques publiques*, par la mise en œuvre du prélèvement à la source (crédit d'impôt modernisation du recouvrement, pour + 6,1 milliards, et acompte de crédits et de réductions d'impôts, pour 5,5 milliards). En revanche, sur l'action 13 *Gestion des produits de l'État*, l'apurement du contentieux « 3 % dividendes » (– 3,7 milliards) serait atténuée par une opération exceptionnelle de restitution de trop-versé de TGAP (+ 1 milliard) et par des dégrèvements d'IS qui se maintiennent à un niveau très élevé, et en progression, du fait de contentieux exceptionnels (+ 600 millions, à 3,8 milliards d'euros).

• **Entre 2019 et 2020, la dépense est attendue en légère hausse par rapport à la prévision initiale pour 2019** (+ 1,9 milliard d'euros, + 1,7 %) **mais en recul par rapport à la prévision révisée** (– 5,8 milliards, – 4,7 %).

Cette situation s'explique par plusieurs dynamiques de sens contraires :

– les remboursements et restitutions liés à la **mécanique de l'impôt augmenteraient de + 5,6 milliards d'euros**, conséquence, d'une part, de la baisse des remboursements relatifs à l'impôt sur les sociétés, pour – 5,7 milliards d'euros (diminution des imputations de créances de CICE induites par la suppression du dispositif à partir de 2019, et évolution dynamique du bénéfice fiscal en 2019, entraînant de façon mécanique un niveau de remboursement moins important en 2020), et, d'autre part, de dépenses relatives à l'impôt sur le revenu en augmentation de + 9,6 milliards d'euros, du fait de la première année de restitution des trop versés de prélèvement à la source ;

– les remboursements et dégrèvements liés à des **politiques publiques diminueraient de – 9,3 milliards d'euros** : les dépenses relatives à l'impôt sur le revenu reculeraient de – 6,1 milliards d'euros du fait de la disparition du crédit d'impôt modernisation du recouvrement, et les dépenses relatives à l'impôt sur les sociétés diminueraient de – 3,7 milliards d'euros en raison de la suppression du CICE.

– enfin, les remboursements et dégrèvements liés à la **gestion des produits de l'État** diminueraient de – 2,1 milliards d'euros, du fait du contrecoup relatif à un dossier individuel à fort enjeu en matière d'impôt sur les sociétés (– 1,9 milliard), de la hausse de contentieux de série (et notamment, 500 millions d'euros au titre du contentieux OPCVM extra-Europe), et de la non-reconduction de la restitution de TGAP évoquée précédemment (– 1,0 milliard).

● **La mise en œuvre du prélèvement à la source** a des conséquences sur les trois actions du programme. Le tableau suivant présente l'ensemble des conséquences budgétaires de cette nouvelle modalité de recouvrement de l'impôt sur le revenu.

**SOUS-ACTIONS RETRAÇANT LES DÉPENSES ASSOCIÉES À L'IMPÔT SUR LE REVENU  
ET AU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE**

*(en millions d'euros)*

| Action       | Sous-action  | Explication  | Exécution 2018 | Impact PAS en 2019 par rapport à 2018 | Prévision révisée 2019 | Prévision 2020 |
|--------------|--|--|----------------|---------------------------------------|------------------------|----------------|
| 11           | 200-11-05 Impôt sur le revenu - remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt  | Retrace les restitutions et compensations de trop versé d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux constatées à l'émission du rôle   |                | + 100                                 | 100                    | 9 715          |
| 12           | 200-12-02 Impôt sur le revenu - remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques | Retraçait en 2019 le CIMR (6 milliards d'euros), en plus des autres restitutions d'IR liées à des politiques publiques. Le CIMR disparaît en 2020. En 2019, l'action est également impactée à hauteur de - 1,7 milliard en moindres restitutions, dès lors que la reprise de l'acompte lors de la liquidation de l'impôt en juillet 2019 entraîne mécaniquement une augmentation de la capacité à imputer les crédits d'impôt.   | 3 788          | + 6 000<br>- 1 700<br>+ 4 300         | 8 081                  | 1 936          |
|              | 200-12-08 Acomptes de crédits et de réductions d'impôts sur le revenu                          | Retrace la dépense correspondant à l'acompte de crédits et réductions d'impôts, égal à 60 % du CI/RI de l'année précédente, et portant sur les dispositifs suivants : emploi d'un salarié à domicile, famille (garde d'enfants de moins de 6 ans), dépenses de dépendance (EHPAD), l'investissement locatif (Pinel, Duflot, Scellier, investissement social et logement dans les DOM, Censi-Bouvard), dons aux œuvres, des personnes en difficulté et des cotisations syndicales.  |                | + 5 500                               | 5 533                  | 5 700          |
| 13           | 200-13-01 Impôts sur le revenu - dégrèvements et restitutions de sommes indûment perçues       | Retrace les dégrèvements d'IR après émission des impositions initiales. Lors de la mise en œuvre du PAS, une baisse des contentieux après émission était attendue, en raison d'une baisse attendue des dégrèvements gracieux, pour un montant de 500 millions d'euros environ.   | 2 417          | - 500                                 | 1 967                  | 1 500          |
|              | 200-13-09 Prélèvement à la source (PAS) : dégrèvements et restitutions                         | Retrace les dégrèvements de PAS suite à contentieux et avant émission des rôles. Préalablement à l'émission du rôle d'imposition au titre des revenus de l'année N qui interviendra en (N+1), un contribuable pourra contester le taux de PAS qui lui est appliqué. Un collecteur pourra également obtenir par voie contentieuse le remboursement d'un trop versé de PAS. Ces cas devraient être peu nombreux et correspondre à des situations où le collecteur ne peut pas agir « par compensation » sur les mois d'après |                | 200                                   | 200                    | 200            |
| <b>Total</b> |  |  | -              | <b>9 600</b>                          | -                      | -              |

Source : réponses aux questionnaires.

## A. L'ACTION 11 MÉCANIQUE DE L'IMPÔT

L'action 11 *Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt* retrace pour l'essentiel des excédents de versements d'impôts sur les sociétés ou de remboursements de crédits de TVA.

Le tableau suivant présente les crédits de l'action 11 depuis 2014.

### ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE L'ACTION 11 DU PROGRAMME 200

(en millions d'euros)

|                   | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | PLF<br>2019   | Révisé<br>2019 | PLF<br>2020   | Rév. 19/<br>PLF 20 |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|--------------------|
| 11-01 IS          | 14 523        | 16 898        | 16 573        | 14 559        | 17 449        | 16 466        | 18 082         | 12 355        | - 31,7 %           |
| 11-02 TVA         | 47 607        | 49 532        | 50 148        | 50 916        | 52 531        | 53 523        | 56 876         | 58 615        | + 3,1 %            |
| 11-03<br>Bouclier | 19            | 10            | 8             | 2             | 5             | -             | 5              | 5             | -                  |
| 11-04 Autres      | 246           | 177           | 180           | 182           | 225           | 204           | 219            | 221           | + 0,9 %            |
| 11-05 IR-PAS      | -             | -             | -             | -             | -             | 100           | 100            | 9 715         | + 9 615 %          |
| <b>Action 11</b>  | <b>62 395</b> | <b>66 617</b> | <b>66 909</b> | <b>65 660</b> | <b>70 211</b> | <b>70 292</b> | <b>75 282</b>  | <b>80 912</b> | <b>+ 7,5 %</b>     |

Source : réponses aux questionnaires.

Entre 2019 et 2020, les plus fortes variations devraient concerner les sous-actions relatives à l'impôt sur les sociétés, du fait de la suppression du CICE, et au prélèvement à la source.

## B. L'ACTION 12 POLITIQUES PUBLIQUES

L'action 12 retrace les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques : il s'agit pour l'essentiel d'obligations fiscales restituées sous la forme de crédits d'impôts.

Le tableau suivant présente les crédits de l'action 12 depuis 2014.

Entre 2019 et 2020, les principales évolutions sont dues à la mise en œuvre du prélèvement à la source, qui concerne les sous-actions 12-02 et 12-08, ainsi qu'à la suppression du CICE, sur l'action 12-03 relative à l'impôt sur les sociétés.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE L'ACTION 12 DU PROGRAMME 200

(en millions d'euros)

|                  | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | PLF<br>2019   | Révisé<br>2019 | PLF<br>2020   | Rév. 19 /<br>PLF 20 |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------------|
| 12-01 PPE        | 1 951         | 1 962         | 37            | 4             | –             | –             | –              | –             | –                   |
| 12-02 IR         | 2 108         | 2 372         | 2 696         | 2 625         | 3 788         | 8 933         | 8 081          | 1 936         | – 76,0 %            |
| 12-03 IS         | 6 267         | 8 058         | 8 891         | 11 977        | 15 910        | 16 078        | 15 716         | 11 976        | – 23,8 %            |
| 12-04 TICPE      | 760           | 706           | 758           | 1 008         | 1 608         | 1 595         | 2 068          | 1 998         | – 3,4 %             |
| 12-05 TICGN      | 3             | 1             | 2             | 2             | 2             | 2             | 2              | 2             | –                   |
| 12-06 CAP        | 508           | 514           | 617           | 592           | 589           | 552           | 552            | 542           | – 1,8 %             |
| 12-08 PAS        | –             | –             | –             | –             | –             | 5 513         | 5 533          | 5 700         | + 3,0 %             |
| 12-09 TICFE      | –             | –             | –             | –             | –             | –             | –              | 450           | –                   |
| <b>Action 12</b> | <b>11 597</b> | <b>13 613</b> | <b>13 001</b> | <b>16 208</b> | <b>21 897</b> | <b>32 673</b> | <b>31 952</b>  | <b>22 604</b> | <b>– 29, %</b>      |

Source : réponses aux questionnaires.

**1. Les sous-actions 12-02 Impôt sur le revenu et 12-08 PAS**

Les principaux dispositifs fiscaux donnant lieu à restitution d'impôt sur le revenu, retracés dans l'action 200-12-02, sont présentés dans le tableau suivant.

Il est rappelé que seule la part **restituée** est retracée dans la mission *Remboursements et dégrèvements* : la somme de la part restituée et de la part imputée représente le montant total de la dépense fiscale occasionnée par le dispositif, qui figure dans le tome II des *Voies et moyens*.

## ÉVOLUTION DE LA SOUS-ACTION 200-12-02 : IMPÔT SUR LE REVENU

(en nombre de bénéficiaires et en millions d'euros)

|   | Nombre de bénéficiaires ayant bénéficié d'une restitution | Nombre de redevables ayant bénéficié de la dépense fiscale | 2018 exécuté   |              | 2019 révisé    |              | 2020 prévu     |              |
|---|---|--|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
|   |   |  | Part restituée | Part imputée | Part restituée | Part imputée | Part restituée | Part imputée |
| Crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR)   | -   | -  | -              | -            | 6 087          | 77 419       | -              | -            |
| CI au titre de l'emploi d'un salarié à domicile   | 1 697 573   | 4 094 075  | 1 453          | 3 272        | 890            | 4 055        | 932            | 4 243        |
| CI égal au prélèvement forfaitaire obligatoire (PFU à compter de 2019)  | 3 841 327   | 10 841 948   | 508            | 3 161        | 80             | 3 200        | 85             | 3 381        |
| CI pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans   | 949 855   | 1 753 832  | 500            | 684          | 301            | 899          | 301            | 899          |
| CITE  | 655 879   | 1 419 100  | 820            | 1 128        | 454            | 681          | 440            | 660          |
| CI au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives des salariés   | 340 018   | 1 540 151  | 27             | 125          | 13             | 139          | 13             | 139          |
| CICE  | 147 533   | 402 408  | 247            | 651          | 199            | 611          | 13             | 41           |
| CI pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes   | 41 235  | 80 017   | 30             | 34           | 22             | 28           | 23             | 29           |
| CI au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise  | 53 632  | 158 081  | 10             | 27           | 9              | 28           | 9              | 28           |
| CI en faveur de l'apprentissage   | 22 692  | 37 221   | 22             | 14           | 19             | 13           | 19             | 13           |
| CI en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique   | 12 601  | 14 851   | 29             | 7            | 41             | 9            | 41             | 9            |
| CI au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement  | 23 081  | 33 195   | 12             | 6            | 11             | 7            | 11             | 7            |
| CI au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale   | 33 358  | 40 769   | 22             | 26           | 2              | 3            | 0              | 0            |
| CI à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 01/09/2005 et le 31/12/2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de vingt-cinq ans au plus | 1 138   | 3 244  | 0              | 0            | 0              | 0            | 0              | 0            |
| CI Famille  | 456   | 2 505  | 0              | 2            | 0              | 2            | 0              | 2            |
| CI investissements forestiers   | 2 482   | 8 550  | 2              | 4            | 1              | 3            | 1              | 3            |
| <b>Total des dispositifs présentés</b>  | -   | -  | <b>3 682</b>   | <b>9 141</b> | <b>2 042</b>   | <b>9 678</b> | <b>1 888</b>   | <b>9 454</b> |

Source : réponses aux questionnaires.

En dehors du PAS, la principale évolution porte sur les montants restitués au titre du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi, la forte diminution en 2020 (- 186 millions d'euros) étant la conséquence de la suppression du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

En effet, la principale évolution constatée au niveau de l'action est due à la mise en œuvre du PAS <sup>(1)</sup>. Celle-ci s'est en effet accompagnée, en 2019, de la création du crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (6 milliards d'euros restitués), qui disparaît en 2020.

La mise en œuvre du PAS s'est également accompagnée de l'instauration d'une avance de crédits et de réductions d'impôt sur le revenu, concernant certains dispositifs, au début de l'année 2019.

La DGFIP a précisé à la rapporteure spéciale que :

– « 8,7 millions de foyers fiscaux ont bénéficié d'une avance de crédits et de réductions d'impôt, ce qui représente un montant total de 5,5 milliards d'euros et un montant moyen par foyer fiscal de 600 euros environ », ainsi qu'un « montant médian par foyer de 250 euros » ;

– parmi ces 8,7 millions de foyers, 7,4 millions avaient déclaré des réductions et/ou crédits d'impôts récurrents en 2017 et en 2018 <sup>(2)</sup> ;

– « 2,3 millions de foyers fiscaux ont bénéficié d'une avance supérieure au montant des réductions d'impôt/crédits d'impôt récurrents de 2018. La différence entre ces deux montants est de 0,67 milliard d'euros soit 291 € en moyenne par foyer fiscal » <sup>(3)</sup>.

Le tableau suivant présente les informations détaillées relatives à chaque dispositif concerné par l'avance.

---

(1) Voir le tableau présenté au début du présent I.

(2) L'écart entre cette donnée et les chiffres annoncés par le ministère des finances en juillet et relayés par la presse (7,4 millions de foyers dans la réponse au questionnaire, contre 6,2 millions annoncés par le ministère des finances) s'explique par le fait que les réponses aux questionnaires budgétaires ont été réalisées sur la base de la 2<sup>e</sup> émission d'IR, rassemblant 37,4 millions de foyers fiscaux, contre 30,1 millions pour la première émission.

(3) Ces évaluations ont été réalisées à la 2<sup>e</sup> émission, sur un total de 37,4 millions de foyers.

MONTANT DES AVANCES DE CRÉDITS ET RÉDUCTIONS D'IMPÔTS VERSÉES

| Bénéficiaires de l'avance de crédits et de réductions d'impôt, par dispositif | Nombre de bénéficiaires | Montant total de l'avance (en M€) | Montant moyen de l'avance (en €) | Montant médian de l'avance (en €) | RFR moyen des bénéficiaires (en k€) |
|---|-------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Frais de garde des jeunes enfants   | 1,7                     | 660                               | 390                              | 320                               | 46                                  |
| Services à la personne  | 3,9                     | 2 600                             | 650                              | 380                               | 60                                  |
| Dépenses d'accueil en EPHAD   | 0,13                    | 100                               | 860                              | 800                               | 39                                  |
| Investissement locatif Duflot   | 0,03                    | 70                                | 2 350                            | 2 100                             | 94                                  |
| Investissement locatif Pinel  | 0,12                    | 290                               | 2 450                            | 2 200                             | 93                                  |
| Investissement locatif Scellier   | 0,24                    | 665                               | 2 800                            | 2 600                             | 113                                 |
| Logement DOM  | 0,02                    | 50                                | 3 050                            | 2 400                             | 82                                  |
| Investissement Censi-Bouvard  | 0,05                    | 100                               | 1 900                            | 1 500                             | 100                                 |
| Dons versés à des organismes d'aide aux personnes en difficulté               | 1,6                     | 165                               | 100                              | 80                                | 60                                  |
| Autres dons   | 3,3                     | 700                               | 200                              | 60                                | 62                                  |
| Cotisations syndicales  | 1,4                     | 90                                | 65                               | 55                                | 45                                  |
| <b>Total</b>  | <b>8,7</b>              | <b>5 500</b>                      | <b>620</b>                       | <b>230</b>                        | <b>52</b>                           |

Source : réponses aux questionnaires.

Environ **2,3 millions de foyers fiscaux devraient faire l'objet de régularisations**, et restituer le trop-perçu à l'administration fiscale, dont :

– **1,3 million de foyers fiscaux n'ayant pas déclaré de réduction ou de crédit d'impôts récurrent au titre des revenus 2018** : ces foyers devraient restituer l'intégralité de l'avance reçue ;

– **1 million de foyers fiscaux ayant déclaré de réduction ou de crédit d'impôts récurrent au titre des revenus 2018** : pour ces foyers, le montant de la RI et/ou du CI au titre de 2018 est inférieur à 60 % de la RI et/ou du CI au titre de 2017 ; les ménages devront restituer l'écart à l'administration fiscale.

**Le montant total à restituer s'élèverait à 670 millions d'euros** (soit près de 12 % de l'avance totale) <sup>(1)</sup>.

---

(1) L'écart entre cette donnée et les chiffres annoncés par le ministère des finances en juillet et relayés par la presse (870 millions d'euros dans la réponse au questionnaire, contre 600 millions d'euros annoncés par le ministère des finances) s'explique également par le fait que les réponses aux questionnaires budgétaires ont été réalisées sur la base de la 2<sup>e</sup> émission d'IR, rassemblant 37,4 millions de foyers fiscaux, contre 30,1 millions pour la première émission.

**MONTANT DES RÉGULARISATIONS RELATIVES  
AUX AVANCES DE CRÉDITS ET RÉDUCTIONS D'IMPÔTS VERSÉES**

| Bénéficiaires de l'avance de crédits et de réductions d'impôt, par dispositif | Nombre de bénéficiaires | Nombre de contribuables devant restituer l'avance de CI ou de RI | Montant moyen de l'avance à restituer (en €) | Montant médian de l'avance à restituer (en €) | RFR moyen des contribuables devant restituer (en k€) |
|---|-------------------------|--|--|---|--|
| Frais de garde des jeunes enfants   | 1,7                     | 0,7  | 240  | 160   | 45   |
| Services à la personne  | 3,9                     | 1,1  | 300  | 140   | 49   |
| Dépenses d'accueil en EHPAD   | 0,13                    | 0,04   | 500  | 240   | 35   |
| Investissement locatif Duflot   | 0,03                    | 0,00   | 2 150  | 1 750   | 87   |
| Investissement locatif Pinel  | 0,12                    | 0,01   | 300  | 1 950   | 89   |
| Investissement locatif Scellier   | 0,24                    | 0,04   | 2 200  | 1 700   | 105  |
| Logement DOM  | 0,02                    | 0,00   | 3 200  | 2 350   | 87   |
| Investissement Censi-Bouvard  | 0,05                    | 0,01   | 1 900  | 1 400   | 99   |
| Dons versés à des organismes d'aide aux personnes en difficulté               | 1,6                     | 0,6  | 70   | 40  | 57   |
| Autres dons   | 3,3                     | 1,2  | 120  | 35  | 61   |
| Cotisations syndicales  | 1,4                     | 0,3  | 50   | 45  | 43   |
| <b>Total</b>  | <b>8,7</b>              | <b>1,7</b>   | <b>291</b>                                   |   |  |

Source : réponses aux questionnaires.

## 2. La sous-action 12-03 *Impôt sur les sociétés*

Les principaux dispositifs fiscaux donnant lieu à restitution d'impôt sur les sociétés, retracés dans l'action 200-12-03, sont présentés dans le tableau suivant.

Il est rappelé que seule la part **restituée** est retracée dans la mission *Remboursements et dégrèvements* : la somme de la part restituée et de la part imputée représente le montant total de la dépense fiscale occasionnée par le dispositif, qui figure dans le tome II des *Voies et moyens*.

ÉVOLUTION DE LA SOUS-ACTION 200-12-03 : IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en nombre de bénéficiaires et en millions d'euros)

|  | Nombre de bénéficiaires                |  | 2018 exécuté   |              | 2019 révisé    |              | 2020 prévu     |              | Bénéficiaire final |
|--|--|--|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------------|
|  | ayant bénéficié d'une restitution 2018 | ayant bénéficié d'une restitution ou d'une imputation 2018 | Part restituée | Part imputée | Part restituée | Part imputée | Part restituée | Part imputée |                    |
| CICE   | 543 768                                | 827 672  | 10 239         | 8 277        | 10 379         | 7 989        | 6 665          | 2 300        | Entreprises        |
| CI Recherche (y. c. CII)   | 15 187                                 | 19 204   | 4 129          | 2 071        | 4 311          | 2 189        | 4 373          | 2 127        | Entreprises        |
| Prêt à taux zéro et Prêt à taux zéro renforcé (PTZ et PTZ+)  | 275                                    | 577  | 784            | 492          | 267            | 821          | 307            | 942          | Ménages            |
| CI pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques   | 289                                    | 319  | 163            | 6            | 161            | 8            | 161            | 8            | Entreprises        |
| CI en faveur de l'apprentissage  | 67 869                                 | 90 849   | 118            | 44           | 108            | 40           | 0              | 0            | Entreprises        |
| CI en faveur des investissements productifs outre-mer  | 656                                    | 759  | 80             | 23           | 81             | 23           | 81             | 23           | Entreprises        |
| CI pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles   | 171                                    | 184  | 81             | 9            | 78             | 12           | 78             | 12           | Entreprises        |
| CI famille   | 3 952                                  | 8 369  | 54             | 54           | 56             | 56           | 56             | 56           | Ménages            |
| CI pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives | 36                                     | 40   | 52             | 1            | 53             | 0            | 53             | 0            | Entreprises        |
| CI pour investissement en Corse  | 2 561                                  | 3 664  | 52             | 18           | 64             | 23           | 64             | 23           | Entreprises        |
| CI pour dépenses de conception de nouveaux produits exposés par les entreprises exerçant les métiers de l'art                      | 1 335                                  | 1 529  | 20             | 4            | 20             | 4            | 20             | 4            | Entreprises        |
| CI pour la production phonographique   | 185                                    | 203  | 9              | 2            | 10             | 1            | 10             | 1            | Entreprises        |
| CI pour les entreprises de création de jeux vidéo  | 25                                     | 28   | 18             | 1            | 19             | 0            | 19             | 0            | Entreprises        |
| Eco-prêt à taux zéro (Éco-PTZ)   | 73                                     | 537  | 10             | 36           | 8              | 31           | 7              | 28           | Ménages            |
| CI au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise   | 31 695                                 | 56 969   | 8              | 7            | 8              | 7            | 8              | 7            | Entreprises        |
| CI pour dépenses de production de spectacles   | 200                                    | 211  | 14             | 1            | 14             | 1            | 14             | 1            | Entreprises        |

|  | Nombre de bénéficiaires                |  | 2018 exécuté   |               | 2019 révisé    |               | 2020 prévu     |              | Bénéficiaire final |
|--|--|--|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|--------------|--------------------|
|  | ayant bénéficié d'une restitution 2018 | ayant bénéficié d'une restitution ou d'une imputation 2018 | Part restituée | Part imputée  | Part restituée | Part imputée  | Part restituée | Part imputée |                    |
| vivants musicaux ou de variétés  |  |  |                |               |                |               |                |              |                    |
| CI au titre des investissements réalisés dans le secteur du logement social en outre-mer | 15                                     | 17   | 70             | 0             | 70             | 0             | 70             | 0            | Ménages            |
| CI pour le rachat des entreprises par les salariés                                       | 40                                     | 52   | 0              | 0             | 0              | 0             | 0              | 0            | Entreprises        |
| CI en faveur de l'agriculture biologique   | 278                                    | 404  | 1              | 0             | 3              | 0             | 3              | 0            | Entreprises        |
| CI pour dépenses de prospection commerciale  | 1 107                                  | 1 397  | 21             | 5             | –              | –             | –              | –            | Entreprises        |
| CI en faveur de l'intéressement  | 464                                    | 1 247  | 1              | 4             | –              | –             | –              | –            | Entreprises        |
| CI en faveur des maîtres-restaurateurs   | 1 084                                  | 1 249  | 4              | 1             | 3              | 1             | 2              | 1            | Entreprises        |
| <b>Total des dispositifs présentés</b>   | <b>671 265</b>                         | <b>1 015 480</b>   | <b>15 931</b>  | <b>11 237</b> | <b>15 733</b>  | <b>11 377</b> | <b>11 952</b>  | <b>5 768</b> | –                  |
| <i>Total entreprises</i>   | –                                      | –  | 15 010         | 10 474        | 15 312         | 10 298        | 11 551         | 4 507        | Entreprises        |
| <i>Total ménages</i>   | –                                      | –  | 918            | 582           | 401            | 908           | 440            | 1 026        | Ménages            |

Source : réponses aux questionnaires.

L'administration fiscale précise que « *la sous-action est principalement affectée par le coût des dispositifs liés au CICE, au CIR et au PTZ, les autres dépenses évoluant relativement peu d'une année sur l'autre, dans un contexte global de stabilité de la législation applicable* ».

Pour 2020, les principales évolutions concernent ainsi le CICE (– 3,7 milliards d'euros, du fait de sa suppression), le CIR (– 62 millions), le PTZ (– 40 millions), ainsi que le crédit d'impôts en faveur de l'apprentissage, suite à sa suppression (– 108 millions).

### 3. La sous-action 12-06 Contribution à l'audiovisuel public

Les dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public devraient s'établir à 559 millions d'euros en 2020.

### ÉVOLUTION DES DÉGRÈVEMENTS DE CAP DEPUIS 2014

(en milliers de bénéficiaires et en millions d'euros)

|   | Nb<br>benef.<br>2018 | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019<br>révisé | PLF<br>2020 |
|---|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------|-------------|
| <b>Personnes de condition modeste<br/>(art. 1605 bis-2° du CGI)</b>   | 4 426                | 511        | 440        | 563        | 583        | 604        | 545            | 549         |
| <b>Droits acquis<br/>(art. 1605 bis-3° du CGI)</b>  | 105                  | 29         | 47         | 21         | 17         | 15         | 12             | 10          |
| <b>Total</b>  | –                    | <b>540</b> | <b>487</b> | <b>584</b> | <b>600</b> | <b>619</b> | <b>557</b>     | <b>559</b>  |
| <b>Sous-action 12-06 = Montant de la<br/>compensation versée aux<br/>organismes de l'audiovisuel public</b> | –                    | 508        | 514        | 617        | 592        | 589        | 552            | 542         |
| <b>Écart</b>  | –                    | 32         | – 27       | – 33       | 8          | 30         | 5              | 17          |

Source : réponses aux questionnaires.

Il peut exister un écart entre le montant total des dégrèvements et le montant de la compensation versée aux organismes de l'audiovisuel public.

#### **Explication des écarts potentiels entre le montant des dégrèvements de CAP et le montant retracé dans la sous-action 12-06**

L'écart entre les montants dégrévés au titre des personnes de condition modeste et des droits acquis, et les montants effectivement compensés pour les sociétés audiovisuelles publiques, s'explique par le mécanisme de garantie de ressources de la CAP :

- si les encaissements de CAP en fin d'année sont inférieurs au montant de la prévision fixée en loi de finances, l'État compense cet écart, en accroissant le montant des dégrèvements compensés à due concurrence ;
- l'inverse, lorsque les encaissements de CAP sont suffisants pour que la dotation versée aux sociétés audiovisuelles publiques corresponde à l'engagement de la LFI, les dégrèvements ne sont pas nécessairement compensés dans leur intégralité. Le mécanisme de garantie des ressources a ainsi été activé pour la dernière fois en 2016.

Source : réponses aux questionnaires.

L'administration fiscale a précisé à la rapporteure spéciale que :

- l'évolution de la dépense entre 2015 et 2016 est due à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du dégrèvement à la suite du vote de l'article 75 de la loi de finances pour 2016 ;

- l'évolution de la dépense entre 2016 et 2017 est due à l'article 7 de la loi de finances pour 2018 qui a permis aux foyers entrés dans le dispositif du sifflet TH en 2017 de bénéficier du dégrèvement de CAP (foyers exonérés de TH en 2017 et 2018) ;

– l'évolution de la dépense entre 2017 et 2018 résulte de l'article 15 de la loi de finances pour 2019 lequel a permis aux foyers entrés dans le dispositif du sifflet TH en 2018 de bénéficier du dégrèvement de CAP en 2018 (foyers exonérés de TH en 2018 et 2019) ;

– toutefois, aux termes du même article 15, ces foyers, dégrévés de CAP en 2018, ne le seront ni en 2019, ni en 2020, ce qui explique la diminution de la dépense entre 2018 et 2019, avant une relative stabilité entre 2019 et 2020.

La rapporteure spéciale précise néanmoins que ces simulations ont été reçues avant l'adoption de l'amendement n° I-2442 de M. Sacha Houlié, ayant pour effet de prolonger le dispositif de l'article 7 de la loi de finances pour 2018 en 2019 pour certains ménages <sup>(1)</sup>.

### **C. L'ACTION 13 GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT**

• **L'action 13 retrace les remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État, qui recouvrent des dépenses de nature diverses**, et notamment les dégrèvements gracieux, les restitutions opérées suite à des contentieux fiscaux perdus par l'État, et notamment les contentieux fiscaux de série, les versements réalisés du fait de certaines conventions internationales, les rectifications suite à des erreurs commises par l'administration, les admissions en non-valeur lorsque des créances sont déclarées irrécouvrables, les dations en paiement, les intérêts moratoires, les remises de débits, ou encore, depuis 2019, les dégrèvements de prélèvement à la source, suite à un contentieux, avant émission des rôles.

Cette action retrace également certaines transactions fiscales, lorsqu'elles sont réalisées après la mise en recouvrement, mais ne comporte aucune trace des transactions réalisées avant mise en recouvrement.

**Ces différentes dépenses ne font pas l'objet d'un suivi individualisé dans la présentation budgétaire** : les sous-actions du programme sont parfois relatives à un impôt ou à une catégorie d'impôt (sous-actions 13-01 à 13-05), ou à une opération ou une catégorie de dépense, telles que les ANV ou les intérêts moratoires (sous-actions 13-05 à 13-09).

**La présentation retenue dans le projet annuel de performances rend difficile l'identification et le suivi de ces différentes dépenses, qui représente pourtant des enjeux budgétaires conséquents.**

La rapporteure spéciale a demandé à l'administration fiscale la ventilation par nature de la dépense au sein de chaque sous-action. La réponse qui lui a été fournie n'est pas satisfaisante. La rapporteure spéciale suivra attentivement ce point à l'occasion du prochain Printemps de l'évaluation.

---

(1) Voir le C du II de la première partie.

• Le tableau suivant présente l'évolution de coût de chaque sous-action depuis 2014.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE L'ACTION 13 DU PROGRAMME 200

(en millions d'euros)

|   | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | LFI<br>2019   | Révisé<br>2019 | PLF<br>2020   | 2019/<br>2020  |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| 13-01 IR                                    | 2 106         | 2 236         | 2 071         | 1 972         | 2 417         | 1 835         | 1 967          | 1 500         | - 467          |
| 13-02 IS                                    | 1 187         | 1 245         | 1 162         | 2 522         | 3 230         | 1 432         | 3 807          | 1 919         | - 1 887        |
| 13-03 Autres<br>impôts directs              | 1 527         | 1 413         | 1 454         | 6 302         | 4 939         | 2 200         | 1 560          | 2 720         | + 1 160        |
| 13-04 TVA                                   | 1 972         | 2 200         | 2 136         | 2 416         | 2 396         | 2 416         | 2 496          | 2 496         | -              |
| 13-05 Autres<br>impôts<br>indirects         | 403           | 452           | 679           | 801           | 1 109         | 1 000         | 2 234          | 800           | - 1 434        |
| 13-06 Autres                                | 702           | 729           | 660           | 788           | 680           | 710           | 750            | 750           | -              |
| 13-07 ANV                                   | 2 296         | 2 513         | 2 063         | 1 916         | 1 906         | 1 916         | 1 836          | 2 972         | + 1 136        |
| 13-08 Autres<br>dont intérêts<br>moratoires | 445           | 491           | 483           | 1 323         | 1 235         | 750           | 1 685          | 1 095         | - 590          |
| 13-09 PAS                                   | -             | -             | -             | -             | -             | 100           | 200            | 200           | -              |
| <b>Action 13</b>                            | <b>10 638</b> | <b>11 279</b> | <b>10 708</b> | <b>18 041</b> | <b>17 913</b> | <b>12 359</b> | <b>16 535</b>  | <b>14 452</b> | <b>- 2 082</b> |

Source : réponses aux questionnaires.

La rapporteure spéciale relève que les crédits de l'action se maintiendront à un niveau élevé en 2020, à 14,5 milliards d'euros. L'administration précise que cette prévision intègre également un dossier individuel à hauteur de 1,1 milliard d'euros sans impact sur les recettes fiscales nettes, du fait de l'enregistrement d'une admission en non-valeur dans les recettes de TVA, à la suite d'une liquidation judiciaire d'une société, sur l'action 13-07.

La rapporteure spéciale relève qu'en 2020, les contentieux fiscaux de série représenteront une nouvelle fois des dépenses très importantes : la prévision tient compte de 2,3 milliards d'euros de dépenses prévisionnelles, dont 1,1 milliard d'euros au titre du seul contentieux *Accor*.

Le coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux est développé dans la seconde partie <sup>(1)</sup>.

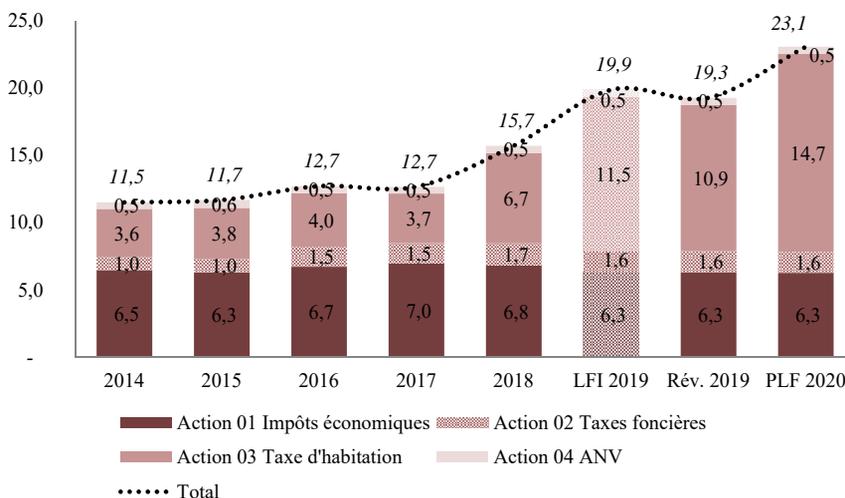
(1) Voir le focus thématique n° 2 consacré au coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux.

## II. LE PROGRAMME 201 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont connu une certaine stabilité jusqu'en 2017.

Depuis l'exercice 2018, ils connaissent une nette augmentation, sous l'effet de la mise en œuvre du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

ÉVOLUTION DES R & D D'IMPÔTS LOCAUX, ENTRE 2014 ET 2020



Source : réponses aux questionnaires.

**Ce programme retrace les dégrèvements, mais pas les compensations d'exonérations d'impôts locaux.** Si ces compensations représentent des enjeux budgétaires bien moindres que les dégrèvements, cette question n'en est pas moins cruciale pour les finances des collectivités territoriales.

### A. L'ACTION 01 IMPÔTS ÉCONOMIQUES

La dépense associée aux dégrèvements d'impôts économiques (contribution économique territoriale, contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, principalement) est globalement stable en 2020 : elle s'établit en très légère diminution, à – 44 millions d'euros (– 0,7 %).

Le tableau suivant présente les crédits de l'action 01 depuis 2014.

|   | Nombre de bénéficiaires 2018 (en milliers) | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | Révisé 2019  | PLF 2020     |
|---|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Dégrèvement barémique                                   | 1 047                                      | 3 962        | 3 953        | 4 368        | 4 383        | 4 883        | 4 455        | 4 597        |
| Plafonnement à la valeur ajoutée CET                    | 30   | 1 068        | 1 041        | 1 171        | 1 024        | 1 194        | 1 247        | 1 211        |
| Dégrèvement CET à titre transitoire                     | –  | 92           | 28           | 20           | –            | –            | –            | –            |
| Plafonnement à la valeur ajoutée TP                     | –  | 12           | 12           | 3            | 2            | 3            | –            | –            |
| Crédit de taxe en zone de restructuration de la défense | –  | 3            | 3            | –            | –            | –            | –            | –            |
| Restitutions CVAE                                       | 61   | 807          | 763          | 711          | 768          | 24           | 13           | 12           |
| Autres dégrèvements et crédits d'impôt                  | –  | 536          | 507          | 452          | 793          | 697          | 600          | 450          |
| <b>Action 01 CET</b>                                    | –  | <b>6 480</b> | <b>6 307</b> | <b>6 725</b> | <b>6 970</b> | <b>6 801</b> | <b>6 315</b> | <b>6 271</b> |
| <b>Action 01 CET – hors restitutions de CVAE</b>        | –  | <b>5 673</b> | <b>5 544</b> | <b>6 014</b> | <b>6 202</b> | <b>6 777</b> | <b>6 302</b> | <b>6 259</b> |

Par rapport à 2018, la baisse sensible (– 530 millions d'euros, soit – 8 %) s'explique selon l'administration fiscale par le recul du coût du dégrèvement barémique, conséquence de l'article 15 de la loi de finances pour 2018 qui aménage les modalités de calcul de la CVAE en appliquant la consolidation du chiffre d'affaires non plus aux seules sociétés fiscalement intégrées mais à l'ensemble des sociétés satisfaisant aux conditions de détention du capital pour faire partie d'un groupe fiscal.

Dans une moindre mesure, la diminution est due à la baisse entre les deux années du contentieux de série du régime « CVAE de groupe », qui avait conduit à la modification législative précitée, retracée dans la ligne « autres dégrèvements et crédits d'impôts ».

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, les restitutions de CVAE ne sont plus retracées dans l'action 01 depuis 2019, ce qui explique la baisse apparente de la dépense entre 2018 et 2019.

## **B. L'ACTION 02 TAXES FONCIÈRES**

Les crédits de cette action sont estimés à 1,56 milliard d'euros pour 2019 et pour 2020. En effet, l'administration fiscale a précisé à la rapporteure spéciale qu'en l'absence de nouvelles mesures législatives susceptibles d'avoir un impact significatif sur le niveau des dépenses de cette action, la prévision de la dépense 2019 est très proche de celle constatée en 2018 (1,66 milliard d'euros).

Le tableau suivant présente les crédits de l'action 02 depuis 2014.

|  | Nombre de bénéficiaires 2018 | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | Révisé 2019 | PLF 2020 |
|--|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|----------|
| Contentieux et gracieux  | –                            | 747   | 803   | 1 078 | 1 287 | 1 310 | 1 210       | 1 210    |
| TFPB / accessibilité pour personnes handicapées                          | 10 025                       | 29    | 43    | 64    | 62    | 90    | 90          | 90       |
| TFPB / travaux d'économie d'énergie pour les HLM et les SEM              | 11 419                       | 100   | 59    | 80    | 52    | 92    | 92          | 92       |
| TFPB / personnes de condition modeste (65-75 ans)                        | 379 021                      | 70    | 53    | 55    | 50    | 50    | 50          | 50       |
| TFPNB / pertes de récoltes ou de bétail                                  | 1 036 036                    | 14    | 6     | 174   | 37    | 95    | 95          | 95       |
| TFPNB / jeunes agriculteurs  | 53 000                       | 9     | 9     | 8     | 6     | 7     | 7           | 7        |
| TFPB / plafonnement habitation principale en fonction du revenu          | 5 446                        | 3     | 4     | 4     | 2     | 4     | 4           | 4        |
| TFPB / travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques | nd                           | 1     | 1     | < 0,5 | < 0,5 | < 0,5 | < 0,5       | < 0,5    |
| TFPNB / associations foncières pastorales                                | 2 492                        | < 0,5 | < 0,5 | < 0,5 | < 0,5 | < 0,5 | < 0,5       | < 0,5    |
| Cotisation < à 12 €  | 2 697 261                    | 12    | 12    | 12    | 12    | 12    | 12          | 12       |
| Action 02 TF   | –                            | 985   | 990   | 1 475 | 1 508 | 1 660 | 1 560       | 1 560    |

**La rapporteure spéciale relève néanmoins que le montant de dégrèvements contentieux et gracieux se maintiendra à un niveau élevé en 2019 et en 2020.**

Cette situation a été relevée à plusieurs reprises par la Cour des comptes. La rapporteure spéciale précisait également dans son dernier rapport relatif à l'exécution 2018 que, sur l'année 2018, **le montant des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières s'établissait à un niveau élevé, à 1,3 milliard d'euros, nettement au-dessus de la prévision** avancée en LFI 2018 (900 millions d'euros), du fait des délais d'enregistrement des transactions immobilières par les services de la publicité foncière.

La rapporteure spéciale insiste sur la nécessité d'améliorer cette situation au plus vite ; cette situation est développée dans le focus thématique n° 3.

### C. L'ACTION 03 TAXE D'HABITATION

Les crédits de cette action sont estimés à 10,9 milliards d'euros pour 2019 et à 14,7 milliards pour 2020.

Le tableau suivant présente les crédits de l'action 03 depuis 2014.

|   | Nombre de bénéficiaires 2018 (en millions) | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | Révisé 2019   | PLF 2020      |
|---|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Dégrèvement pour 80 % des ménages (art. 5 LFI 2018) | 17,6                                       | –            | –            | –            | –            | 2 927        | 6 534         | 13 612        |
| Dégrèvement « sortie en sifflet » (art. 7 LFI 2018) | –  | –            | –            | –            | –            | –            | 300           | 350           |
| Plafonnement en fonction du revenu                  | 8,6  | 2 906        | 3 153        | 2 996        | 3 002        | 3 062        | 3 300         | –             |
| Contentieux et gracieux                             | –  | 554          | 526          | 855          | 538          | 583          | 583           | 583           |
| Gestionnaires de foyers                             | 0,04                                       | 41           | 53           | 60           | 67           | 71           | 71            | 71            |
| THLV  | –  | 19           | 27           | 27           | 27           | 25           | 25            | 25            |
| Personnes de condition modeste relogées / ANRU      | 0,12                                       | 34           | 36           | 38           | 38           | 38           | 38            | 38            |
| Cotisation < à 12 €                                 | 4,6  | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2             | 2             |
| <b>Action 03 TH</b>                                 | –  | <b>3 556</b> | <b>3 797</b> | <b>3 978</b> | <b>3 674</b> | <b>6 708</b> | <b>10 853</b> | <b>14 681</b> |

Source : réponses aux questionnaires.

Cette évolution s'explique principalement par la montée en puissance du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages, créé par la loi de finances pour 2018. Son application étant progressive (le taux du dégrèvement augmentant progressivement, de 30 % en 2018, à 65 % en 2019, et 100 % en 2020), le coût de ce dégrèvement est estimé à 2,9 milliards en 2018, à 6,5 milliards en 2019 et à 13,6 milliards en 2020.

La forte augmentation entre 2019 et 2020 s'explique également par la suppression du plafonnement en fonction du revenu à compter de 2020. L'impact budgétaire de la suppression ce plafonnement sera de fait compensé par la hausse à due concurrence du dégrèvement pour 80 % des ménages, qui s'appliquait jusque-là après imputation du plafonnement.

La rapporteure spéciale relève que l'administration fiscale ne s'attend pas à une baisse du montant de dégrèvements contentieux et gracieux de taxe d'habitation en 2020, malgré la mise en œuvre du nouveau dégrèvement.

Concernant le dégrèvement « sortie en sifflet », institué par l'article 7 de la loi de finances pour 2018, l'article 15 de la loi de finances pour 2019 a eu pour conséquence de maintenir en 2018 dans une exonération de TH la population qui devait sortir en sifflet, ce qui implique un coût nul pour la sous-action. En 2019 et 2020, le coût du dégrèvement pour cette population est estimé à 300 millions et 350 millions d'euros, respectivement.

**Toutefois, la rapporteure spéciale précise que ce tableau a été transmis avant l'adoption de l'amendement n° I-2442 de M. Sacha Houlié <sup>(1)</sup>, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2020.**

Cet amendement a pour objectif de prolonger les effets de l'exonération de taxe d'habitation (et du dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public) évoquée au paragraphe précédent, pour les personnes remplissant trois conditions :

– occuper son habitation principale dans les conditions prévues au I de l'article 1390 du code général des impôts (qui implique notamment d'être titulaire de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supérieure d'invalidité) ;

– ne pas être passible de l'IFI ;

– satisfaire aux conditions d'application du I *bis* de l'article 1414 du même code au titre de 2018, c'est-à-dire avoir bénéficié du dispositif de « sortie en sifflet » de l'exonération de taxe d'habitation en 2018.

Ce dispositif remplace le dégrèvement initialement prévu à l'article 7 de la loi de finances pour 2018 au titre de 2019, qui aurait dû s'élever à 300 millions au titre de 2018.

La compensation des exonérations de fiscalité locale étant versée l'année suivante, l'amendement n° I-3103 du Gouvernement <sup>(2)</sup> tire les conséquences de l'amendement n° I-2442 sur le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de 2020. Il précise qu'à ce titre, « *le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale est majoré de 226 millions d'euros* ».

**Ainsi, sur la base de ces informations, du point de vue des collectivités, l'amendement n° I-2442 devrait avoir pour conséquences :**

– une baisse du montant des dégrèvements de TH, pour 300 millions d'euros, en 2019 ;

– une hausse des PSR de 226 millions d'euros, en 2020 ;

– soit **une perte « nette » de recettes, sur 2019 et 2020, de 74 millions d'euros.**

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272A/AN/2442>.

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272A/AN/3103>.

#### D. L'ACTION 04 ADMISSIONS EN NON-VALEUR

Les admissions en non-valeur sont stables en 2020.

Le tableau suivant présente les crédits de l'action 04 depuis 2014.

##### ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE L'ACTION 04 DU PROGRAMME 201

(en millions d'euros)

|                      | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | PLF<br>2019 | Révisé<br>2019 | PLF<br>2020 |
|----------------------|------|------|------|------|------|-------------|----------------|-------------|
| <b>Action 04 ANV</b> | 481  | 582  | 531  | 513  | 538  | 513         | 538            | 538         |

Source : réponses aux questionnaires.

## SECONDE PARTIE : FOCUS THÉMATIQUES

### FOCUS THÉMATIQUE N° 1 : LES DÉPENSES FISCALES « GRAND ÂGE »

**En matière fiscale, plusieurs dispositifs permettent de limiter l'imposition due par les personnes âgées ou dépendantes ou par leur entourage.**

En particulier, deux réductions et un crédit d'impôt sont spécifiquement destinés aux personnes dépendantes. Il s'agit :

– de la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé (art. 199 *quindecies* du CGI) ;

– du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (art. 199 *sexdecies* du CGI), puisque le 2° de l'article L. 7231-1 du code du travail vise « *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* » ;

– de la réduction d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes (art. 200 *quater* du CGI).

Sur la base de données transmises par la direction de la législation fiscale (DLF) du ministère de l'action et des comptes publics, et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des ministères sanitaires et sociaux, la rapporteure spéciale a étudié les effets de ces trois dispositifs.

**Elle recommande de transformer la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé en un crédit d'impôt, et a déposé un amendement proposant cette transformation lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2020 <sup>(1)</sup>.**

#### **1. Le reste à charge des personnes dépendantes hébergées en établissement spécialisé est important**

L'article 199 *quindecies* du code général des impôts accorde une réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé.

---

(1) Amendements n° [I-CF1209](#), déposé en commission des finances, et n° [I-484](#), déposé en séance publique.

Au titre de l'imposition 2018, le coût de cette dépense fiscale est estimé par la DLF à 328 millions d'euros. Elle bénéficie à 229 000 foyers fiscaux.

La réduction d'impôt s'élève à 25 % des dépenses engagées au titre de la dépense et de l'hébergement des seules personnes dépendantes hébergées dans un établissement spécialisé, à l'exclusion des dépenses de soins, qui sont couvertes par la Sécurité sociale. Ces dépenses sont plafonnées à 10 000 euros par an et par bénéficiaire.

Cette réduction d'impôt est cumulable avec le bénéfice d'autres aides, et notamment l'allocation personnalisée en établissement (APA), qui couvre une partie des dépenses de dépendance, l'aide sociale à l'hébergement en établissement (ASH), les aides personnalisées au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS), qui prennent en charge tout ou partie des frais associés à l'hébergement des personnes.

### **Malgré ces différents dispositifs, le reste à charge des personnes dépendantes reste très important.**

Le rapport Libault<sup>(1)</sup> relevait ainsi que « *selon l'enquête Care de la DREES, le reste à charge après aides diverses atteint 1 850 € par mois (niveau médian avant aide sociale à l'hébergement) et excède les ressources courantes de la personne âgée dans 75 % des cas* ».

La même enquête relevait à la fin de l'année 2018 que « *11 % [des résidents déclaraient] devoir mobiliser leur entourage pour payer une partie de ces frais* »<sup>(2)</sup>.

Le rapport Libault relevait qu'à domicile, le reste à charge restait « *maîtrisé* » et s'établissait en moyenne à 60 € par mois.

## **2. La réduction instituée par l'article 99 *quindecies* du code général des impôts est nécessaire, mais mal ciblée : elle ne bénéficie pas aux ménages non imposables**

Si la réduction d'impôt instituée par l'article 199 *quindecies* permet d'apporter une aide nécessaire à certains ménages, ce dispositif reste perfectible.

Ainsi, si le montant maximal théorique de la réduction d'impôt s'élève à 25 % x 10 000 euros = 2 500 euros, **le montant médian par bénéficiaire ne dépasse pas 1 240 euros, et le montant moyen, 1 437 euros**, principalement du fait de la nature non restituable du dispositif.

---

(1) Rapport Libault sur la concertation Grand âge et autonomie. 175 propositions pour une politique nouvelle et forte du grand âge en France, mars 2019 ([lien](#)).

(2) Drees, « Comment les seniors financent-ils leur maison de retraite ? Premiers résultats de l'enquête CARE-Institutions », Études et résultats n° 1095, novembre 2018 ([lien](#)).

Une évaluation réalisée à l’occasion du rapport Guillaume <sup>(1)</sup> relevait que « cette dépense présente deux inconvénients : [1] elle est largement anti-redistributive. Ainsi, la dépense bénéficie exclusivement aux quatre déciles supérieurs ; [2] elle est mal ciblée. D’une part, les personnes les plus âgées ont des revenus plus faibles et sont donc sous-représentées parmi les bénéficiaires de la dépense. D’autre part, le plafonnement de la dépense affecte davantage les foyers fiscaux les plus dépendants, qui font face aux dépenses les plus élevées ».

**Les données récentes transmises par la direction de la législation fiscale confirment ce constat <sup>(2)</sup>.**

Si l’on considère l’ensemble des foyers fiscaux, la réduction d’impôt ne bénéficie pas aux trois premiers déciles de revenu fiscal de référence (RFR), et bénéficie très partiellement au quatrième décile.

**RÉPARTITION DES FOYERS FISCAUX BÉNÉFICIAIRES  
PAR DÉCILES DE RFR DE L’ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX**

| Borne inférieure de RFR (en euros) | Borne supérieure de RFR (en euros) | Nombre de foyers fiscaux (en milliers) | Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (en milliers) | Montant de la dépense fiscale (en millions d’euros) |
|------------------------------------|------------------------------------|--|--|---|
| –                                  | 3 412                              | 3 779                                  | –  | –   |
| 3 412                              | 9 253                              | 3 779                                  | –  | –   |
| 9 253                              | 13 148                             | 3 779                                  | –  | –   |
| 13 148                             | 16 481                             | 3 779                                  | 20   | 3   |
| 16 481                             | 19 730                             | 3 779                                  | 38   | 24  |
| 19 730                             | 24 404                             | 3 779                                  | 38   | 47  |
| 24 404                             | 30 376                             | 3 779                                  | 42   | 80  |
| 30 376                             | 38 991                             | 3 779                                  | 35   | 63  |
| 38 991                             | 54 587                             | 3 779                                  | 33   | 66  |
| 54 587                             | –                                  | 3 779                                  | 23   | 45  |
| <b>Total</b>                       |                                    | 37 790                                 | 229  | 328   |

Source : DLF, réponses aux questionnaires.

Les bénéficiaires du dispositif disposent d’un RFR au moins égal à 14 879 euros.

(1) Rapport du comité d’évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par M. Henri Guillaume, août 2011 ([lien](#)).

(2) La DLF a précisé à la rapporteure spéciale que « l’ensemble des données chiffrées demandées sont fournies au titre de l’imposition des revenus de 2018. Elles résultent de simulations réalisées sur un échantillon représentatif de la Métropole et des DOM de 500 000 déclarations IR de 2016 et, majoritairement, de 2017 actualisées 2018 dans l’environnement législatif de la LF 2018 (aménagées notamment du dispositif du prélèvement forfaitaire unique) intégrant la mesure d’indexation du barème de l’IR (LF 2019, art. 2) et du plafonnement de la réduction d’IR dans les DOM (LF 2019, art. 16) ».

**RÉPARTITION DES FOYERS FISCAUX BÉNÉFICIAIRES  
PAR DÉCILES DE RFR DES SEULS FOYERS BÉNÉFICIAIRES**

| Borne inférieure de RFR (en euros) | Borne supérieure de RFR (en euros) | Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (en milliers) | Montant de la dépense fiscale (en millions d'euros) |
|------------------------------------|------------------------------------|--|---|
| 14 879                             | 16 586                             | 23   | 4   |
| 16 586                             | 18 522                             | 23   | 12  |
| 18 522                             | 20 671                             | 23   | 23  |
| 20 671                             | 22 749                             | 23   | 29  |
| 22 749                             | 27 171                             | 23   | 40  |
| 27 171                             | 30 159                             | 23   | 45  |
| 30 159                             | 35 256                             | 23   | 41  |
| 35 256                             | 42 218                             | 23   | 40  |
| 42 218                             | 54 539                             | 23   | 49  |
| 54 539                             | –                                  | 23   | 45  |
| <b>Total</b>                       |                                    | <b>229</b>   | <b>328</b>  |

Source : DLF, réponses aux questionnaires

De même, une étude de la Drees <sup>(1)</sup> relevait également que du fait de sa nature, cette réduction d'impôt bénéficiait « *aux résidents aux ressources les plus élevées* », rappelant toutefois que « *du fait de leurs ressources plus élevées, les personnes bénéficiant de réductions d'impôt ne bénéficient ni de l'ASH ni des aides au logement, ou pour des montants très faibles* ».

**3. Pour les personnes ne bénéficiant pas de la réduction d'impôt, le reste à charge est en moyenne supérieur aux ressources**

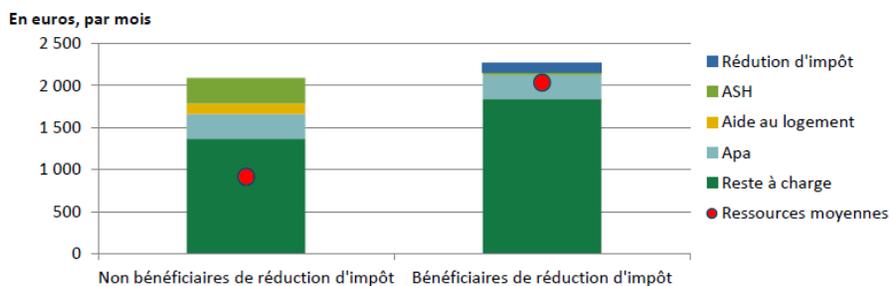
L'étude de la Drees précitée relevait dès lors que « *le montant des restes à charges est plus élevé pour les bénéficiaires de réductions d'impôts, mais cela représente en moyenne une part moins importante de leurs ressources (90 % contre 150 %)* ».

La même étude précisait également que « *chaque mois, en moyenne, les résidents ne bénéficiant pas de réduction d'impôt touchent 297 € d'APA, 127 € d'aide au logement et 301 € d'ASH. Leur reste à charge s'élève alors à 1 363 euros pour des ressources atteignant en moyenne 916 € par mois* ».

---

(1) Arnaud Fizzala, « *Dépendance des personnes âgées : qui paie quoi ?* », Les dossiers de la Drees n° 1, mars 2016 ([lien](#)).

**RÉPARTITION DES AIDES ET DES DÉPENSES MOYENNES  
EN FONCTION DU FAIT DE BÉNÉFICIER DE RÉDUCTIONS D'IMPÔTS,  
ÉVALUÉ PAR LE MODÈLE « AUTONOMIX »**



Source : Drees, op. cit.

Selon les éléments transmis par la Drees, sur la base de données produites en 2017, ce constat reste largement valable.

**ÉVALUATION DU RATIO RESTE À CHARGE / RESSOURCES APA,  
PAR LE MODÈLE « AUTONOMIX »**

(en euros)

|   | Nombre de résidents | Frais d'hébergement (a) | Frais de dépendances (b) | APA (c)    | Aides au logement (d) | ASH (e)    | RI (f)    | RAC = (a+b) - (c+d+e+f) | Ressources APA <sup>(2)</sup> | Ratio RAC / ressources |
|---|---------------------|-------------------------|--------------------------|------------|-----------------------|------------|-----------|-------------------------|-------------------------------|------------------------|
| <b>Personnes bénéficiaires de la RI</b>     | 332 510             | 1 782                   | 525                      | 345        | 75                    | 272        | -         | 1 616                   | 1 052                         | 1,5                    |
| <b>Personnes non bénéficiaires de la RI</b> | 270 813             | 1 976                   | 509                      | 295        | -                     | 18         | 117       | 2 055                   | 2 332                         | 0,9                    |
| <b>Total</b>                                | <b>603 323</b>      | <b>1 869</b>            | <b>518</b>               | <b>322</b> | <b>41</b>             | <b>158</b> | <b>53</b> | <b>1 813</b>            | <b>1 627</b>                  | <b>1,1</b>             |

(1) Les aides au logement et l'ASH sont sous-estimées dans le modèle.

(2) Les ressources APA ont été corrigées pour ne pas être inférieures au minimum vieillesse.

Source : Drees, bureau du handicap et de la dépendance, auditionné par la rapporteure spéciale.

**4. La rapporteure spéciale recommande dès lors de transformer cette réduction d'impôt en crédit d'impôt**

La rapporteure spéciale propose dès lors d'étendre le dispositif aux publics les plus fragiles, dans un objectif de justice sociale et de lutte contre les inégalités, en transformant la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé en un crédit d'impôt.

D'après la direction de la législation fiscale, le coût d'une telle transformation ne serait pas neutre pour les finances publiques.

La DLF a précisé qu’au titre de l’imposition des revenus de 2018, « *le coût budgétaire de la mesure consistant à transformer la RI au titre des frais de dépendance en crédit d’impôt est estimé à 675 millions d’euros environ, au profit d’environ 371 000 foyers fiscaux qui bénéficieraient d’un allègement moyen de leur cotisation d’IR de 1 826 euros. Parmi eux, environ 214 000 nouveaux bénéficiaires participeraient au coût de la mesure à hauteur d’environ 460 millions d’euros. Au total, la transformation de la RI en CI aboutirait à ce que le montant de la dépense fiscale atteigne environ 1 milliard d’euros* ».

**BÉNÉFICIAIRES DE LA TRANSFORMATION DE LA RI EN CI**

| Évolution de la situation fiscale des bénéficiaires de la transformation de la RI en CI |  | Nombre de foyers fiscaux (en milliers) |                      | Montant de la dépense fiscale associée (en M€) |                                     |
|---|--|--|----------------------|--|-------------------------------------|
|   |  | Situation actuelle : RI                | Transformation en CI | Situation actuelle : RI                        | Transformation en CI <sup>(1)</sup> |
| <b>Foyers fiscaux bénéficiant de la RI ...</b>  | ... et dont la situation serait inchangée        | 229                                    | 72                   | 328  | 0                                   |
|   | ... et qui gagneraient à la transformation en CI |  | 157                  |  | 217                                 |
| <b>Foyers fiscaux ne bénéficiant pas de la RI...</b>                                    | ...et qui bénéficieraient du CI                  | —                                      | 214                  | 0  | 460                                 |

(1) Coût supplémentaire par rapport au coût de la réduction d’impôt.

Source : réponses aux questionnaires

Cette transformation bénéficierait principalement aux personnes qui remplissent les conditions d’éligibilité mais qui dont le RFR est inférieur à 14 879 euros environ, ainsi qu’aux personnes dont l’impôt est inférieur au montant imputable.

Pour assurer la neutralité budgétaire d’une telle mesure, il est proposé de restreindre le bénéfice du crédit d’impôt au titre de l’emploi d’un salarié à domicile, pour les dépenses de dépendance uniquement, aux ménages les plus favorisés, le reste à charge étant, pour ces personnes, d’un montant limité (60 euros environ, d’après les estimations du rapport Libault, comme l’a rappelé la rapporteure spéciale). Le seuil de RFR proposé est fixé à 42 000 euros. Il a été déterminé en fonction des données transmises par la DLF afin d’assurer une parfaite neutralité de la mesure.

| Coût de la transformation de la RI en CI      |               | Financement de la mesure  |        |
|---|---------------|---|--------|
| Au titre des nouveaux bénéficiaires           | 460 M€        | Recentrage du CI services à la personne sur les ménages âgés les plus favorisés | 710 M€ |
| Au titre des foyers bénéficiant déjà de la RI | 217 M€        |   |        |
| <b>Total</b>                                  | <b>677 M€</b> | Total   | 710 M€ |

La rapporteure spéciale a déposé un **amendement** à la première partie du projet de loi de finances pour 2020. Cet amendement a été discuté en commission <sup>(1)</sup> et en séance publique <sup>(2)</sup>. Il a été rejeté après un vif débat <sup>(3)</sup>.

**La rapporteure spéciale souhaite prolonger cette réflexion et poursuivra ses travaux à l’occasion du prochain Printemps de l’évaluation.**

La rapporteure spéciale tient à remercier les services de la DLF et de la Drees, qu’elle a auditionnés, pour les travaux de simulation réalisés à sa demande.

---

(1) Amendement I-CF1209 examiné lors de la réunion de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire du mardi 8 octobre 2019 à 21 heures (compte rendu n° 6, [lien](#)).

(2) Amendement I-484 examiné lors de la deuxième séance du mercredi 16 octobre 2019 (Compte rendu intégral, [lien](#)).

(3) Scrutin public sur l’amendement n° I-484 ([lien](#)).

## FOCUS THÉMATIQUE N° 2 : LE COÛT BUDGÉTAIRE ASSOCIÉ AUX CONTENTIEUX FISCAUX

Le coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux est en augmentation tendancielle depuis plusieurs années. Il fait l'objet d'un suivi régulier, dans le cadre du présent rapport spécial, et a motivé la création d'une mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui a rendu ses conclusions en octobre 2018 <sup>(1)</sup>.

En 2019, le coût budgétaire associé aux contentieux de série se maintient à un niveau élevé, mais recule légèrement par rapport à 2018, du fait de l'extinction du contentieux « 3 % dividendes ».

Il devrait connaître une nouvelle augmentation en 2020, sous l'effet des contentieux « Accor / Précompte », « Messer / CSPE », et « OPCVM ».

De plus, depuis 2017, les décharges exceptionnelles d'impôts sur les sociétés suite à des contentieux sont en très forte augmentation, et atteignent des niveaux inquiétants.

La rapporteure spéciale insiste sur la nécessité d'une meilleure information du Parlement sur ces questions et a donné un avis favorable à deux amendements proposés en commission des finances par Mme Véronique Louwagie, qui traduisent deux recommandations de la mission d'information précitée. Ces amendements proposent :

– la transmission aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées d'un rapport semestriel présentant l'état des risques budgétaires associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État devant les juridictions nationales et européennes <sup>(2)</sup> ;

– et la création d'une annexe au projet de loi de finances de l'année présentant l'état des risques budgétaires associé aux contentieux fiscaux et non-fiscaux de l'État, ainsi qu'une évaluation de l'impact potentiel sur les finances publiques de l'État à moyen et long terme <sup>(3)</sup>.

Ces amendements ont été adoptés par la commission des finances.

Faisant suite aux travaux réalisés lors du « Printemps de l'évaluation », la rapporteure spéciale a également déposé un amendement proposant d'étendre le champ du rapport prévu de l'article L. 251 A du livre des procédures fiscales, portant sur les remises et transactions en matière fiscale, à d'autres éléments, tels

---

(1) *Rapport de la mission d'information relative à la gestion des risques budgétaires associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État, octobre 2018, n° 1310.*

(2) *Amendement II-CF322 ([lien](#)).*

(3) *Amendement II-CF323 ([lien](#)).*

que les règlements d'ensemble les conventions judiciaires d'intérêt public conclues en matière fiscale, afin de mieux pouvoir évaluer l'action de l'administration fiscale en matière gracieuse et contentieuse <sup>(1)</sup>.

### 1. La provision pour litiges liés à l'impôt dépasse cette année encore les 20 milliards d'euros

Le risque de décaissement fait l'objet d'une provision enregistrée dans le compte général de l'État. Cette provision est réévaluée chaque année.

Au 31 décembre 2018, la provision pour litiges fiscaux enregistrée dans le compte général de l'État s'établit à 20,4 milliards d'euros.

Cette provision a reculé entre 2017 et 2018, du fait de la progression du traitement des demandes relatives au contentieux « 3 % dividendes », mais se maintient néanmoins à un niveau élevé.

#### ÉVOLUTION DE LA PROVISION POUR RISQUES (FISCAUX ET NON FISCAUX)

(en millions d'euros)

|   |   | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          |
|---|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Provision pour litiges non fiscaux <sup>(1)</sup> |   | 1 395         | 1 020         | 1 036         | 4 207         | 2 776         |
| Provision pour litiges fiscaux                    | Dossiers à forts enjeux                     | 5 064         | 5 459         | 5 680         | 6 939         | 6 760         |
|   | Contentieux de série                        | 9 098         | 13 469        | 16 140        | 10 505        | 10 656        |
|   | Provision statistique                       | 2 146         | 2 116         | 2 160         | 2 726         | 2 984         |
|   | <i>Total provision pour litiges fiscaux</i> | <i>16 308</i> | <i>21 044</i> | <i>23 980</i> | <i>20 170</i> | <i>20 400</i> |
| Provision pour charges liées à l'impôt            |   | 0             | 0             | 909           | 5 428         | 2 012         |
| <b>Total</b>                                      |   | <b>17 703</b> | <b>22 064</b> | <b>25 925</b> | <b>29 805</b> | <b>25 188</b> |

(1) Le tableau présente également la provision pour litiges non fiscaux car le contentieux Messer, relatif à la contribution au service public de l'électricité, y est retracé.

Source : réponses aux questionnaires.

**L'approche suivie par l'administration en matière de comptabilisation des provisions apparaît prudente.** Le risque est évalué en fonction du montant des droits contestés, auxquels l'administration applique un taux de dégrèvement : plus l'éventualité d'un dénouement favorable pour l'État est élevée, plus le risque est faible, et plus le montant provisionné sera bas.

---

(1) Amendement II-CF872 ([lien](#)).

### **L'évaluation de la provision pour litiges par l'administration fiscale**

L'administration évalue statistiquement le risque pour les finances publiques à partir de la base informatique « *Erica* », qui recense l'ensemble des contentieux fiscaux en cours. Les contentieux sont répartis en trois catégories, qui font chacun l'objet d'une évaluation spécifique :

- les contentieux à forts enjeux, lorsque les montants contestés sont supérieurs ou égaux à 50 millions d'euros : pour ces contentieux, le risque est évalué individuellement, pour chaque affaire ;
- les contentieux de série (ou de masse) : l'administration évalue le risque global que représente l'ensemble des affaires relevant du même contentieux de série, et applique un taux de dégrèvement identique à toutes les affaires relevant de ce contentieux ;
- les autres contentieux : l'administration dispose de séries statistiques qui lui permettent d'évaluer le taux de dégrèvement appliqué de manière historique. Ce taux est appliqué mécaniquement, pour l'ensemble des autres contentieux.

**Cette méthodologie semble satisfaisante, mais reste perfectible, comme le rappelait la rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen des crédits pour 2018 <sup>(1)</sup>.**

La mission d'information relative à la gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État <sup>(2)</sup> a relevé que la provision comptable fournit des informations utiles sur le risque budgétaire associé aux contentieux, mais qu'elle constitue un outil de gestion « *inabouti* » et « *peu exploitable par le Parlement* ». En effet, si cet instrument permet une centralisation, agrégée et *a posteriori*, de l'information, elle ne rend que partiellement compte du risque encouru, car elle ne comptabilise que les requêtes déjà déposées, tandis que le provisionnement de certains contentieux est tardif.

**La rapporteure spéciale renouvelle le constat formulé l'année précédente et estime que si la méthodologie actuellement utilisée par l'administration fiscale permet de fiabiliser l'évaluation du risque de manière suffisante, celle-ci doit être vigilante et réaliser des provisions prudentes.**

#### **2. Les dépenses associées aux intérêts moratoires présentent un coût élevé, supérieur à un milliard d'euros par an depuis 2017**

**Les intérêts moratoires présentent un coût très élevé.** Le rapport sur la gestion du coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État rappelait ainsi qu'entre 2012 et 2017, en matière fiscale, « *le coût total associé aux intérêts moratoires s'est élevé à 2,55 milliards d'euros, soit une dépense annuelle moyenne de 425,1 millions d'euros* », et précisait que « *ce montant très élevé de dépenses est largement dû aux contentieux fiscaux de série* ».

---

(1) Annexe n° 37 « Remboursements et dégrèvements » au rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2018, par Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, n° 273 ([lien](#)).

(2) Rapport de la mission d'information relative à la gestion des risques budgétaires associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État, octobre 2018, n° 1310, page 87 ([lien](#)).

À l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2018, la rapporteure spéciale s'interrogeait sur la pertinence du maintien de taux d'intérêt de retard et moratoires fixes et élevés, dans un contexte de faible inflation et de taux d'intérêt sur la dette publique exceptionnellement bas. Elle avait proposé des amendements visant à diviser par deux le taux des intérêts de retard, et des intérêts moratoires. Ces propositions ont finalement été retenues par le Gouvernement dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2017 <sup>(1)</sup>.

Le coût des intérêts moratoires était attendu en diminution en 2019, du fait, d'une part, de la diminution des droits restitués au principal dans le cadre du contentieux relatif à la contribution de 3 % sur les dividendes distribués, et d'autre part, et dans une moindre mesure, de la baisse du taux des intérêts moratoires.

La prévision révisée pour 2019 s'établit en réalité en nette augmentation par rapport à la prévision initiale, mais également par rapport à l'exécution 2018.

#### ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE L'ACTION 13 DU PROGRAMME 200

(en millions d'euros)

|  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017  | 2018  | LFI<br>2019 | Révisé<br>2019 | PLF<br>2020 | Évolution<br>2019-20 |
|--|------|------|------|-------|-------|-------------|----------------|-------------|----------------------|
| <b>13-08 Autres<br/>dont intérêts<br/>moratoires</b> | 445  | 491  | 483  | 1 323 | 1 235 | 750         | 1 685          | 1 095       | - 590                |

Source : réponses aux questionnaires.

Au 31 décembre 2018, la provision comptable associée aux intérêts moratoires représente une part significative de la provision pour litiges fiscaux : 20 % de la provision totale, et jusqu'à 28 % dans le cas de la provision pour charge en matière de contentieux de série.

#### PROVISION COMPTABLE ASSOCIÉE AUX INTÉRÊTS MORATOIRES

(en millions d'euros et en %)

|  | Provision<br>hors IM | Provision<br>IM | Total         | dont IM     |
|--|----------------------|-----------------|---------------|-------------|
| <b>Dossiers à forts enjeux</b>   | 5 683                | 1 077           | 6 760         | 16 %        |
| <b>Contentieux de série</b>  | 7 907                | 2 749           | 10 656        | 26 %        |
| <b>Provision statistique</b>   | 2 594                | 390             | 2 984         | 18 %        |
| <b>Total provision pour risque – litige fiscal</b>                                 | 16 184               | 4 216           | 20 400        | 21 %        |
| <b>Provision pour charge – litige fiscal<br/>(contentieux de série uniquement)</b> | 1 576                | 436             | 2 012         | 28 %        |
| <b>Total</b>   | <b>17 760</b>        | <b>4 652</b>    | <b>22 412</b> | <b>20 %</b> |

Source : réponses aux questionnaires.

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, article 55.

### 3. L'essentiel du coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux est concentré sur un nombre limité de contentieux de série à fort enjeu

En 2019, le coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux de série devrait atteindre 765 millions d'euros, pour une prévision initiale de 1,3 milliard d'euros, dont :

– 375 millions d'euros au titre du contentieux OPCVM ;

– 220 millions d'euros au titre du contentieux relatif aux retenues à la source subie par des sociétés d'assurance-vie.

En 2020, le coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux devrait de nouveau connaître une forte augmentation, du fait :

– des remboursements à effectuer dans le cadre du contentieux « Accor / Précompte », pour 1,1 milliard d'euros ;

– de remboursements à effectuer dans le cadre du contentieux « OPCVM », pour 900 millions d'euros,

– des premiers remboursements à effectuer dans le cadre du contentieux « CSPE / Messer », pour 200 millions d'euros.

#### COÛT DES PRINCIPAUX CONTENTIEUX FISCAUX ENTRE 2014 ET 2020 (EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE)

(en millions d'euros)

|   | 2014       | 2015       | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         |            | PLF<br>2020  |
|---|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|
|   |            |            |              |              |              | LFI          | Révisé     |              |
| Précompte   | 62         | –          | –            | 1            | –            | –            | –          | 1 100        |
| OPCVM   | 755        | 721        | 751          | 756          | 452          | 600          | 375        | 900          |
| de Ruyter<br>– part État<br>– part Sécurité sociale               | –          | 1          | 68           | 33           | 5            | 30           | 32         | 65           |
|   | –          | 8          | 99           | 42           | 22           | –            | 18         | 35           |
| Stéria  | –          | 6          | 442          | 230          | 60           | 50           | 50         | 50           |
| CVAE de groupe  | –          | –          | –            | 309          | 205          | –            | –          | –            |
| 3 % dividendes  | –          | –          | –            | 5 251        | 4 199        | 500          | 70         | –            |
| Messer / CSPE   | –          | –          | –            | –            | –            | 100          | –          | 200          |
| Sofina  | –          | –          | –            | –            | –            | –            | –          | –            |
| Retenues à la source<br>subie par des sociétés<br>d'assurance-vie | –          | –          | –            | –            | –            | –            | 220        | –            |
| <b>Total contentieux de<br/>série</b>                             | <b>817</b> | <b>736</b> | <b>1 360</b> | <b>6 622</b> | <b>4 943</b> | <b>1 280</b> | <b>765</b> | <b>2 350</b> |
| <i>Dont IM</i>  | –          | –          | –            | –            | –            | –            | 85         | 195          |

Source : réponses aux questionnaires.

#### 4. Depuis 2017, les contentieux individuels portant sur l'impôt sur les sociétés sont en très forte augmentation, et atteignent des niveaux inquiétants

À l'occasion du contrôle de l'exécution au titre des années 2017 et 2018, à la suite de la Cour des comptes, la rapporteure spéciale avait relevé le niveau très élevé, en augmentation, et systématiquement supérieur à la prévision, de la sous-action n° 13-02, qui retrace principalement les restitutions d'impôts sur les sociétés suite à des contentieux (individuels ou de série) ou des transactions.

##### ÉVOLUTION DE LA SOUS-ACTION 13-02 : IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DÉGRÈVEMENTS ET RESTITUTION DE SOMMES INDÛMENT PERÇUES

(en millions d'euros)

|                    |     | 2014  | 2015  | 2016  | 2017    | 2018  | 2019                 | 2020  |
|--------------------|-----|-------|-------|-------|---------|-------|----------------------|-------|
| 13-02              | LFI | 1 145 | 950   | 1 324 | 1 317   | 839   | 2 032                | 1 919 |
|                    | LR  | 1 187 | 1 245 | 1 162 | 2 522   | 3 230 | 3 807 <sup>(1)</sup> | n.d.  |
| Taux d'exécution   |     | 104 % | 131 % | 88 %  | 192 %   | 385 % | 187 %                | n.d.  |
| Évolution (conso.) |     | –     | + 58  | – 82  | + 1 360 | + 708 | + 1 775              | n.d.  |

(1) Pour l'année 2019, le montant inscrit dans la ligne LR correspond à l'évaluation révisée et non à l'exécution comme pour les années 2014 à 2018.

Source : documents budgétaires.

La très forte hausse du coût de la sous-action au cours des dernières années s'explique par des contentieux perdus par l'État dans des affaires individuelles, pour des montants très importants :

– 1,6 milliard d'euros en 2017, dont 1,3 milliard d'impôts sur les sociétés et 130 millions d'intérêts moratoires, concernant 6 contentieux ;

– 2,5 milliards d'euros en 2018, dont 1,7 milliard d'impôts sur les sociétés et 320 millions d'intérêts moratoires, concernant 13 contentieux.

Concernant le coût associé aux autres contentieux portant sur l'IS – c'est-à-dire aux contentieux relatifs à des affaires représentant des enjeux individuels inférieurs à 50 millions d'euros, ainsi qu'aux contentieux de série portant sur l'IS –, celui-ci est en légère augmentation sur les deux dernières années (1,2 milliard en 2017, et 1,3 milliard en 2018).

**L'administration fiscale a transmis à la rapporteure spéciale la liste des affaires à forts enjeux ayant occasionné ces dégrèvements exceptionnels.** Ces informations étant couvertes par le secret fiscal, elles ne seront pas publiées dans le cadre du présent rapport spécial.

Certains dossiers sont anciens, et présentent un coût en intérêts moratoires élevé.

L'administration a relevé que « *l'analyse de ces dossiers ne permet pas d'identifier de contentieux de série qui n'aurait pas encore été repéré et qui ne ferait pas déjà l'objet d'un suivi distinct au sein de la provision pour risques sur litiges fiscaux, dans les comptes de l'État* ».

Sur les neuf premiers mois de l'année 2019, concernant les seuls dossiers exceptionnels, près de 300 millions d'euros ont déjà été dégrevés, et 35 millions d'euros d'intérêts moratoires ont été enregistrés.

La rapporteure spéciale relève que la prévision a été de nouveau relevée à 3,8 milliards d'euros pour 2019, soit 1,8 milliard d'euros de plus que la prévision initiale.

**Face à ces évolutions inquiétantes, la rapporteure spéciale insiste sur la nécessité de mieux informer le Parlement, *a priori* et *a posteriori*, sur les risques associés, afin de pouvoir en anticiper les conséquences budgétaires, et faire évoluer, si nécessaire, les dispositifs contestés, le plus en amont possible.**

### **FOCUS THÉMATIQUE N° 3 : LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'ENREGISTREMENT DES MUTATIONS IMMOBILIÈRES**

**La rapporteure spéciale a relevé que le montant de dégrèvements contentieux et gracieux se maintiendra à un niveau élevé en 2019 et en 2020 <sup>(1)</sup>.**

Cette situation n'est pas nouvelle, et a été relevée à plusieurs reprises, par la Cour des comptes, dans ses notes d'exécution budgétaire, comme par la rapporteure spéciale.

Le niveau élevé, et en augmentation tendancielle au cours des dernières années, des dégrèvements de taxes foncières dus à des contentieux d'attribution résulte des retards dans l'enregistrement des transactions immobilières.

Si cette situation est neutre pour le budget de l'État, comme pour celui des collectivités territoriales, elle traduit néanmoins une dégradation de la qualité du service public, pour les usagers comme pour les notaires, et génère des coûts de gestion pour l'administration fiscale.

**La rapporteure spéciale souligne la nécessité de remédier à ces difficultés, et a proposé en commission des finances un amendement demandant au Gouvernement la remise d'un rapport sur ce sujet <sup>(2)</sup>. Cet amendement a été adopté par la commission.**

Elle attire également l'attention de la commission et du Gouvernement sur les **conséquences potentielles des baisses d'effectifs futures sur les résultats du service de la publicité foncière**, qui a déjà connu des réductions importantes au cours des dernières années.

#### **1. Les montants de dégrèvements de taxes foncières se maintiennent à des niveaux élevés, du fait de retards dans l'enregistrement des transactions immobilières**

Faisant suite à un constat formulé à l'occasion du contrôle de l'exécution des crédits de la mission au titre de l'année 2017, la rapporteure spéciale relevait ainsi que, pour l'année 2018, le montant des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières s'établissait à un niveau élevé, à 1,3 milliard d'euros, nettement au-dessus de la prévision avancée en loi de finances initiale (900 millions), du fait des délais d'enregistrement des transactions immobilières par les services de la publicité foncière.

---

(1) Voir le B du II de la première partie.

(2) Amendement II-CF873 ([lien](#)).

En effet, du fait du retard accumulé dans l'enregistrement des transactions, des avis d'imposition sont envoyés aux propriétaires précédents, qui bénéficient ensuite d'un dégrèvement.

Cette situation n'est pas optimale, puisqu'elle induit, du point de vue de l'administration, des coûts de gestion supplémentaires, et oblige le contribuable à effectuer des démarches pour obtenir l'annulation de la taxe.

Les montants de taxes foncières dégrévés au titre de contentieux d'attribution sont conséquents.

**MONTANTS DE TAXES FONCIÈRES DÉGRÉVÉS  
AU TITRE DE CONTENTIEUX D'ATTRIBUTION ENTRE 2015 ET 2018**

*(en millions d'euros)*

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|------|------|------|
| 154  | 247  | 386  | 538  |

Source : réponses aux questionnaires.

L'administration fiscale a précisé que ces opérations sont neutres pour le budget de l'État comme pour celui des collectivités territoriales. En effet, « lorsqu'un dégrèvement relatif à un contentieux d'attribution est accordé, un rôle supplémentaire est émis en parallèle au nom du nouveau propriétaire ». Ce rôle est « émis au profit de l'État » et « la collectivité ne reçoit donc que le versement correspondant à l'imposition initiale ».

**2. Cette situation s'explique par le dynamisme du marché immobilier, ainsi que par des facteurs structurels**

L'administration fiscale avait alors précisé par écrit à la rapporteure spéciale que cette situation s'expliquait par le « dynamisme très soutenu du marché immobilier depuis plus de trois ans » qui induisait « un accroissement exceptionnel des formalités à publier par les services de publicité foncière (SPF) de la direction générale des finances publiques ».

Cette situation avait conduit à un « allongement du délai de publication des mutations au fichier immobilier et par conséquent du délai de mise à jour de la taxe foncière générant ainsi une augmentation des contentieux d'attribution ».

Si le dynamisme du marché immobilier explique une partie des difficultés rencontrées, d'autres facteurs, plus structurels, semblent également jouer.

Dans un récent rapport relatif au service de la publicité foncière, la Cour des comptes relevait ainsi que « le service rendu aux usagers [s'était] significativement dégradé au cours de la période récente » et appelait à réduire le délai de publication des actes, devenu « *manifestement excessif* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Cour des comptes, Le service de la publicité foncière. Exercices 2008-2016, observations définitives, 2017.

Un indicateur de gestion est utilisé par le service de la publicité foncière pour mesurer la qualité du service public rendu à l’usager : il s’agit de l’indicateur GF27, qui correspond au délai moyen de mise à jour du fichier hypothécaire, soit le délai pris pour publier au fichier immobilier toutes les demandes de publications et d’inscriptions déposées au cours d’une même journée.

Ce délai a presque doublé entre 2014 et 2018. Il devrait s’établir à 112 jours en 2019. La Cour des comptes rappelait que « *la fourchette de référence [se situait] entre 10 et 30 jours* ».

#### ÉVOLUTION DE L’INDICATEUR GF27 ENTRE 2013 ET 2019

(en jours)

|                        | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Cible 2019 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------------|
| <b>Indicateur GF27</b> | 56   | 60   | 73   | 56   | 112  | 123  | 112        |

Source : réponses aux questionnaires.

Le rapport de la Cour relevait que cet indicateur traduisait une dégradation du service, non seulement pour les usagers, puisque « *ce délai affecte directement la concordance entre le fichier immobilier et les données cadastrales ainsi que la mise à jour du fichier des propriétaires redevables des taxes foncières* », mais également pour les notaires.

La Cour rappelait ainsi que « *lors de toute signature, le notaire provisionne les frais, la provision étant en général légèrement supérieure à l’estimation faite. Pour les actes soumis à publicité foncière, le notaire adresse à son client la copie de l’acte, son compte et le solde de celui-ci dès qu’il reçoit de la part du SPF les mentions de publicité foncière. Des retards dans la publication entraînent automatiquement des retards pour solder les comptes des clients. Outre l’image négative que cela peut donner à leurs clients, l’obligation qui est faite aux notaires de consigner les comptes créditeurs au-delà de trois mois entraîne des complications comptables* ».

La Cour identifiait plusieurs raisons à ces difficultés. Elle pointait notamment les insuffisances de l’application Fidji, utilisée pour l’enregistrement des actes au fichier immobilier, et relevait le caractère limité des réformes de l’organisation du service, alors que les effectifs connaissaient des baisses drastiques.

Elle recommandait dès lors d’« *arrêter un plan de transformation à horizon de trois ans des services de publicité foncière en un service à compétence nationale* ».

### **3. Des réformes sont en cours, mais la rapporteure spéciale s'inquiète de la poursuite des suppressions d'effectifs qui pourraient compromettre l'amélioration de la qualité du service**

À l'occasion du contrôle de l'exécution de l'année 2018, l'administration a indiqué à la rapporteure spéciale avoir engagé « *plusieurs réformes* » pour réduire ces délais, notamment en partenariat avec les notaires, et notamment :

– l'obligation de recourir au dépôt dématérialisé des actes (80 % des actes déposés environ), afin de supprimer les tâches lourdes de saisie, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ;

– l'automatisation du traitement des demandes de renseignements, expérimenté depuis juillet 2017 avec le notariat, afin que les SPF se concentrent sur les travaux de publication des actes ;

– la mise à jour de la taxe foncière au fur et à mesure du traitement des actes par les SPF, sans attendre la publication de tous les actes déposés la même journée conformément aux règles de la publicité foncière, depuis mars 2019.

Concernant cette dernière mesure, l'administration fiscale a apporté des précisions suite à son audition par la rapporteure spéciale. Ainsi, l'application Fidji a été adaptée en mars 2019 « *afin de transmettre automatiquement, et sans intervention particulière des services de la publicité foncière (SPF) et services de la publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE), les mutations immobilières à l'application Majic via BNDP* ». Cette transmission intervient « *dès la validation de la vérification de l'acte en publication, sans attendre la validation de la journée de publication et par suite, l'arrêté de publication* ».

L'administration relève qu'afin « *d'optimiser les effets de cette mesure* » et « *alléger ainsi la charge des services fonciers* », les SPF et SPFE doivent traiter « *en priorité, pour une même journée de dépôt, les actes translatifs de propriété et de développer la méthode intégrale qui consiste à faire traiter par une même personne une formalité, de la phase d'enregistrement jusqu'à la validation de la vérification* ».

L'administration fiscale précise que l'impact de cette mesure, prise spécifiquement pour réduire les contentieux d'attribution de taxes foncières, pourra être estimé à la fin du dernier trimestre 2019.

L'administration fiscale a enfin évoqué d'autres actions, qui « *participent de la réduction des délais de publication et in fine de celle des contentieux d'attribution* » :

– l'accès des notaires au fichier immobilier, engagé dans le cadre d'un partenariat avec le Conseil supérieur du notariat, qui devrait être déployé à compter de 2020, permettra de « *recentrer l'activité des SPF sur la tenue du fichier immobilier* » ;

– des partenariats *« noués entre les directions départementales des finances publiques et les chambres des notaires allègent la charge de mise à jour de ce fichier, par le biais de contrôles allégés en partenariat »* ;

– des *« travaux informatiques sont également engagés »* afin d’automatiser une partie de la tenue de ce fichier.

De plus, la direction générale des finances publiques s’est engagée dans un projet de concentration du réseau de la publicité foncière, dont l’objectif est de tendre vers une cible d’un SPF par département, contre 350 actuellement. L’administration précise qu’une *« expérimentation a été réalisée en 2018. 16 opérations de fusions de SPF ont été menées avec succès à ce jour »*, et que *« les opérations à venir s’intègrent dans le programme gouvernemental du nouveau réseau de proximité de la DGFIP »*. Elle souligne que *« chaque opération est complexe, tant d’un point de vue informatique que métier, dans la mesure où il est nécessaire de maintenir les liens entre les personnes, les biens et les formalités à l’acte, consubstantiels de la tenue du fichier immobilier »*.

**La rapporteure spéciale s’interroge néanmoins sur les conséquences des réductions d’effectifs à attendre au sein de la direction générale des finances publiques d’ici 2022 sur les résultats du service de la publicité foncière.**

**Elle relève que la suppression des effectifs et le regroupement non coordonné des structures pourraient contribuer à dégrader encore plus les résultats du service de la publicité foncière.**

La rapporteure spéciale a déposé un amendement n° II-CF873 demandant un rapport sur les solutions à apporter pour réduire les délais d’enregistrement des transactions immobilières et limiter ainsi le montant des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières, afin d’attirer l’attention du Gouvernement sur cette question importante. Cet amendement a été adopté par la commission des finances.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mercredi 23 octobre à 9 h 30, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements. Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup>.*

*Suivant les recommandations de la rapporteure, la commission a adopté les crédits de la mission.*

*Elle a également adopté quatre amendements portant article additionnel rattaché :*

*– l'amendement II-CF872 de la rapporteure spéciale, demandant l'extension du champ du rapport sur les remises gracieuses et les transactions de l'article L. 251 A du LPF aux règlements d'ensemble et aux conventions judiciaires d'intérêt public conclues en matière fiscale ;*

*– l'amendement II-CF322 de Mme Véronique Louwagie, demandant la transmission aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées un rapport semestriel présentant l'état des risques budgétaires associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État devant les juridictions nationales et européennes ;*

*– l'amendement II-CF323 de Mme Véronique Louwagie, demandant la création d'une annexe au projet de loi de finances de l'année présentant l'état des risques budgétaires associé aux contentieux fiscaux et non-fiscaux de l'État, ainsi qu'une évaluation de l'impact potentiel sur les finances publiques de l'État à moyen et long terme ;*

*– l'amendement II-CF873 de la rapporteure spéciale, demandant un rapport sur les solutions à apporter pour réduire les délais d'enregistrement des transactions immobilières, et de limiter ainsi le montant des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières.*

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920016.pdf>



**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES  
PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

*(par ordre chronologique)*

**Conseil supérieur du notariat**

M<sup>e</sup> Didier Froger, directeur général adjoint

M<sup>e</sup> François Devos, directeur des affaires juridiques

Mme Christine Mandelli, administrateur, chargée des relations publiques

**Cour des comptes**

M. Christian Charpy, conseiller maître, président de section

Mme Raphaëlle Eloy, conseillère référendaire, rapporteure

M. Olivier Vazeille, conseiller référendaire à la première chambre

**Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques  
(DREES) – Sous-direction de l'observation de la solidarité**

Mme Delphine Roy, cheffe du bureau du handicap et de la dépendance

**Direction de la législation fiscale**

M. Alexandre Lapierre, chef du bureau C1 Fiscalité des personnes

Mme Sabrina DE GAVRE, inspectrice des finances publiques

**Direction générale des finances publiques (DGFIP) et direction du budget (DB)**

Direction du budget

M. Mehdi Aouat, chef du bureau des recettes

M. Hugo Le Floc'h, chef du bureau des collectivités locales

M. Jalal Froug, adjoint au chef du bureau des collectivités locales

Direction générale des finances publiques

M. Édouard Marcus, chef du service juridique de la fiscalité

M. Olivier Lefoulon, chef du bureau JF-2A

M. Gradzig El Karoui, sous-directeur des professionnels et de l'action en recouvrement

M. Denis Boissault, chef du bureau GF

## **Table-ronde rassemblant les associations représentatives d'élus locaux**

### Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Charles-Éric Le Maignen, premier vice-président  
M. Nicolas Portier, délégué général,  
Mme Claire Delpech, responsable finances  
Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

### Association des maires de France (AMF)

Mme Marie-France Beaufiles, maire de St-Pierre-des-Corps  
Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances de l'AMF  
M. Assane Fall, conseiller finances locales  
Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

### Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Bertrand Hauchecorne

### Association des petites villes de France (APVF)

Mme Marie-France Beaufiles, maire de St-Pierre-des-Corps  
Mme Emma Chenillat, conseillère finances et fiscalité locale, fonction publique territoriale, logement

### France urbaine

Mme Léah Chambord, conseillère finances et fiscalité  
M. Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales