

N° 3399

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

## 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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 37

## REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteuse spéciale : MME CHRISTINE PIRES BEAUNE

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	7
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	9
<b>RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	10
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
1. La mission <i>Remboursements et dégrèvements</i> se distingue des autres missions du budget général par le recours exclusif à des crédits évaluatifs .....	12
2. Afin d’assurer le respect du principe de sincérité budgétaire, la qualité de la prévision constitue un enjeu majeur à l’échelle de la mission .....	12
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 .....	13
4. La mission a pour objectif l’amélioration de la qualité du service rendu aux contribuables, par une gestion rapide et efficace des demandes de remboursements et dégrèvements .....	14
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2021</b> .....	15
<b>I. UNE PRÉVISION BUDGÉTAIRE EN NET REcul EN 2021, EN RUPTURE AVEC LA HAUSSE TENDANCIELLE DES ANNÉES PRÉCÉDENTES</b> .....	15
<b>A. UNE DÉPENSE BUDGÉTAIRE EN AUGMENTATION JUSQU’EN 2020</b> ...	15
1. Une dépense en augmentation tendancielle depuis le début des années 2000.....	15
2. Une dépense qui devrait atteindre un pic en 2020 .....	16
<b>B. UNE PRÉVISION POUR 2021 EN NET REcul</b> .....	18
1. Une dépense en recul de 9,8 milliards d’euros sur le programme 200, qui s’explique principalement par l’évolution spontanée des recettes fiscales ainsi que par les conséquences d’opérations exceptionnelles réalisées en 2020 .....	19
a. Le coût du crédit impôt recherche devrait atteindre 6,6 milliards d’euros en 2021 .....	20
b. Les informations relatives à la ventilation du coût du crédit d’impôt pour l’emploi d’un salarié à domicile par nature d’activité ne sont toujours pas disponibles ....	22
2. Une dépense en recul de 16 milliards d’euros sur le programme 201, du fait de la suppression du dégrèvement de taxe d’habitation pour 80 % des ménages, et de la réforme de la fiscalité de production .....	23

<b>II. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE ET LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE</b> .....	25
<b>A. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE SONT RAISONNABLES</b> .....	25
1. Les indicateurs de performance sont orientés vers la recherche d'un traitement rapide des dossiers.....	25
2. La prévision 2021 est identique aux années précédentes.....	25
<b>B. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE ET L'INFORMATION DU PARLEMENT POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉES</b> .....	26
1. Aligner la présentation du programme 201 sur celle du programme 200.....	26
2. Publier dans les PAP et les RAP des éléments détaillés concernant les admissions en non-valeur.....	27
3. Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances .....	27
<b>SECONDE PARTIE : FOCUS THÉMATIQUES</b> .....	29
<b>FOCUS THÉMATIQUE N° 1 : LE COÛT BUDGÉTAIRE ASSOCIÉ AUX CONTENTIEUX FISCAUX</b> .....	29
1. La provision pour litiges liés à l'impôt dépasse cette année encore les 20 milliards d'euros.....	30
2. Les dépenses budgétaires associées aux contentieux fiscaux sont par nature difficiles à prévoir .....	31
3. L'essentiel du coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux est concentré sur un nombre limité de contentieux de série à fort enjeu .....	32
4. Depuis 2017, les contentieux à fort enjeu portant sur l'impôt sur les sociétés représentent des montants significatifs .....	34
5. Les dépenses associées aux intérêts moratoires présentent un coût très élevé .....	35
<b>FOCUS THÉMATIQUE N° 2 : LES REMISES ET TRANSACTIONS ET LES RÈGLEMENTS D'ENSEMBLE EN MATIÈRE FISCALE</b> .....	38
1. Le nombre de demandes de remise gracieuse adressées à la DGFIP connaît une baisse tendancielle, tandis que les montants dégrévés s'établissent en léger recul par rapport à 2018 .....	38
2. Le montant des modérations consenties sur les pénalités s'établit à un niveau légèrement inférieur à celui constaté en 2018.....	39
3. Les règlements d'ensemble et les CJIP représentent des enjeux financiers significatifs.....	40
4. Les informations relatives aux remises et transactions opérées par la DGDDI sont en revanche peu détaillées .....	41
<b>ANNEXE : LE DÉTAIL DES CRÉDITS DE LA MISSION, PAR PROGRAMME, ACTION ET SOUS-ACTION</b> .....	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	55

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE** ..... 57

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.



## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Depuis le début des années 2000, les remboursements et dégrèvements augmentent à un rythme régulier, de 5 % par an en moyenne. Ils s'établissaient à 61 milliards d'euros en 2001 ; ils ont dépassé la barre symbolique des 100 milliards d'euros en 2016 ; et ils devraient atteindre 152 milliards en 2020, après plusieurs révisions intervenues en cours d'année.

Le budget pour 2021 constitue une rupture, puisque la dépense devrait fortement diminuer pour s'établir à 126 milliards d'euros, soit 32 % des recettes fiscales brutes.

Sur l'année 2020, la prévision a été fortement révisée : par rapport à la loi de finances initiale, les remboursements et dégrèvements augmenteraient de 11 milliards d'euros. Ceci s'explique pour partie par l'évolution spontanée des recettes du fait de la crise économique : les entreprises ont notamment pu obtenir le remboursement accéléré de leurs crédits d'impôts de TVA et de certains crédits d'impôts sur les sociétés. **Ces mesures n'expliquent cependant que la moitié de la révision.** Des causes externes à la crise économique expliquent l'autre moitié : d'une part, l'aggravation du coût des contentieux fiscaux, pour près de 4 milliards, et d'autre part, l'annulation de deux importantes erreurs déclaratives en matière d'impôt sur le revenu, pour 2,2 milliards d'euros, qui ont artificiellement majoré les recettes brutes.

En 2021, et pour la première fois depuis 2013, la dépense s'inscrirait en nette diminution par rapport l'année précédente, et reculerait de 26 milliards d'euros :

– en matière d'impôts d'État, cette évolution s'explique par le contrecoup des fortes hausses enregistrées en 2020, et qui ne se renouvelleront pas en 2021 ;

– en matière d'impôts locaux, la suppression du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages fera diminuer la dépense de 14,2 milliards d'euros, tandis que la réforme des impôts de production conduira à une baisse de 2,1 milliards.

Ces prévisions restent néanmoins fragiles, car il est difficile de prévoir le rythme de la reprise, les comportements des entreprises et l'évolution de leurs résultats, d'une part, et parce que, d'autre part les dépenses associées aux contentieux fiscaux sont, comme chaque année, entourées de fortes incertitudes.

Ces procédures font peser un risque budgétaire important sur nos finances publiques, et les années 2020 et 2021 devraient voir l'aboutissement budgétaire de procédures contentieuses anciennes, et très coûteuses pour l'État.

En 2020, les dépenses contentieuses devraient atteindre 3,9 milliards d'euros au titre des contentieux de série, auxquels s'ajoutent 2,6 milliards au titre d'un contentieux exceptionnel portant sur l'impôt sur les sociétés avec la société Orange. En 2021, la dépense relative aux seuls contentieux de série atteindrait 2,5 milliards.

Concernant ces contentieux fiscaux, deux aspects doivent être soulignés.

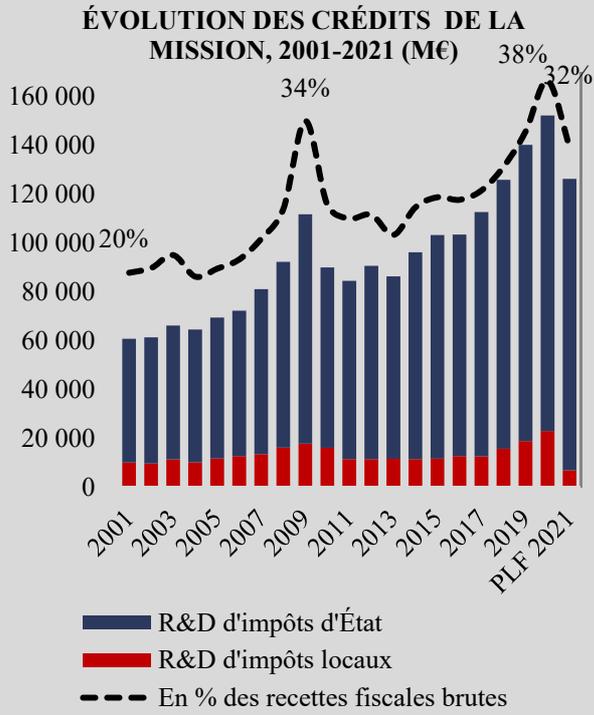
Premièrement, malgré la division par deux du taux des intérêts de retard et des intérêts moratoires votée il y a deux ans, leur coût devrait atteindre 2,3 milliards en 2020 et 1,3 milliard en 2021. La diminution ne vaut en effet que pour l'avenir, et les intérêts ont été acquis dans le cadre de procédures anciennes. Toutefois, du fait de l'insuffisance de son système d'information, l'administration fiscale ne parvient pas à évaluer correctement les conséquences budgétaires potentielles d'une évolution du taux des intérêts moratoires, ce taux étant égal à celui des intérêts de retard. Sur proposition de la rapporteure spéciale, la commission des finances a adopté un amendement sur ce sujet.

Deuxièmement, dès 2018, le rapport d'information de Véronique Louwagie et Romain Grau avait relevé l'existence d'un contentieux portant sur la contribution au service public de l'électricité, qui concerne 14 000 procédures devant les juridictions, et 55 000 demandes, et représente en enjeu financier de plus de 700 millions d'euros. Une ordonnance autorisant le président de la Commission de régulation de l'énergie à transiger sur ces demandes a été prise en février 2020, et le décret d'application précisant les modalités applicables à leur traitement vient d'être publié.

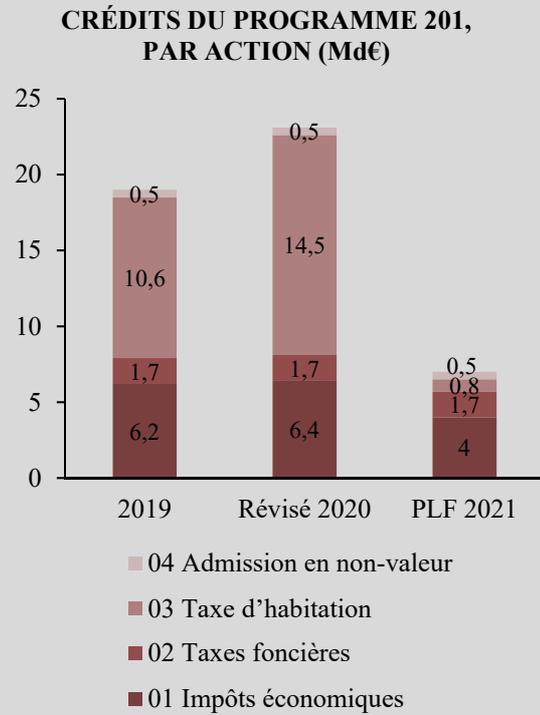
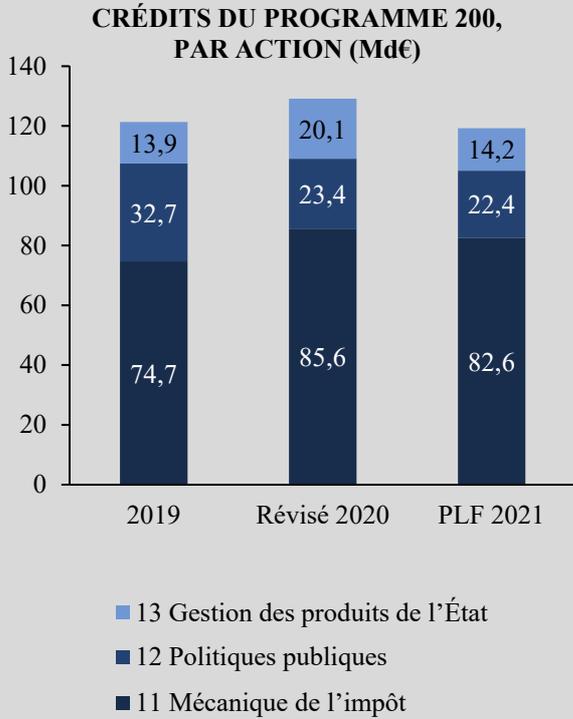
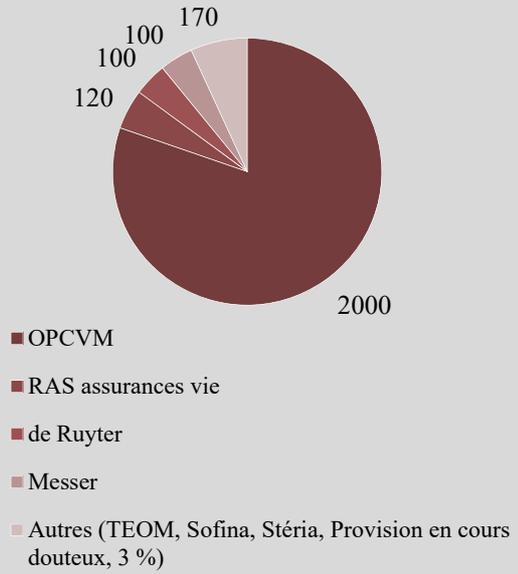
Enfin, à l'automne dernier, sur proposition de la rapporteure spéciale, un amendement demandant au Gouvernement de publier les informations relatives aux « règlements d'ensemble » a été adopté. Cette pratique consiste, pour l'administration fiscale, à **négoier les droits et les pénalités dus** par un contribuable faisant l'objet d'un contrôle fiscal. Il s'agit d'une pratique qui n'est pas encadrée par les textes, et qui, à l'inverse de la transaction, n'empêche pas l'action contentieuse ultérieure. L'administration y a recours lorsque le quantum des rectifications est difficile à établir, ou en présence d'un fort aléa juridique.

Les données publiées par l'administration fiscale sont éloquentes : au cours de l'année 2019, **116 règlements d'ensemble ont été identifiés**. Ils portent sur 3,2 milliards d'euros de droits et pénalités. 1,6 milliard d'euros de modérations ont été consenties, dont **1,1 milliard portant sur les droits** ; près du tiers des modérations concerne une seule opération.

## DONNÉES CLÉS



### COÛT BUDGÉTAIRE ASSOCIÉ AUX CONTENTIEUX FISCAUX DE SÉRIE EN 2021 (M€)



## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

*Recommandation n° 1.* Permettre une évaluation plus fine du crédit d'impôt emploi à domicile, concernant la nature des activités pour lesquelles des dépenses ont été engagées, en améliorant les informations transmises aux administrations fiscales et / ou sociales au moment de la déclaration.

*Recommandation n° 2.* 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.

*Recommandation n° 3 (\*).* Aligner la présentation du programme 201 sur celle du programme 200.

*Recommandation n° 4 (\*).* Publier dans les documents budgétaires les informations relatives aux admissions en non-valeur de recettes fiscales, d'amendes et de produits divers.

*Recommandation n° 5 (\*).* Modifier la présentation du tableau d'équilibre de la loi de finances afin que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux soient comptabilisés comme des dépenses de l'État.

*Recommandation n° 6.* Améliorer les outils de contrôle interne afin de pouvoir mieux évaluer les enjeux budgétaires associés aux intérêts de retard et aux intérêts moratoires.

*(\*) Les recommandations n° 3, 4 et 5 sont issues des travaux de la Cour des comptes (note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019).*

## INTRODUCTION

**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** (126 milliards d'euros selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2021, en AE comme en CP, soit 32 % des recettes fiscales brutes), la mission *Remboursements et dégrèvements* présente certaines particularités qui la différencient des autres dépenses de l'État.

Cette mission a pour vocation de permettre une présentation claire et un suivi efficace des montants de remboursements, de restitutions et de dégrèvements d'impôts d'État et d'impôts locaux, 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 peuvent être classées 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. C'est le cas, par exemple, en matière d'impôt sur les sociétés ou lorsque le montant de taxe sur la valeur ajoutée déductible excède le montant collecté par une entreprise ;

– les sommes restituées en raison des **politiques publiques**, lorsqu'un contribuable bénéficie d'un crédit d'impôt qui excède l'impôt dû. 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 sommes liées à la **gestion de l'impôt**, lorsque l'administration fiscale applique les compensations prévues par des conventions fiscales internationales, lorsqu'elle procède à des remises gracieuses, annulations, admissions en non-valeur de recettes et remises de débits, ou lorsque des corrections sont apportées après le calcul ou le paiement de l'impôt, à l'avantage du contribuable, à la suite d'une erreur matérielle, d'une contestation, ou d'un litige.

Bien que retracées comptablement sous la forme d'une mission budgétaire, ces dépenses budgétées dans la mission *Remboursements et dégrèvements* doivent ainsi s'analyser, pour l'essentiel, comme des **moindres recettes**.

Avant d'aborder l'analyse du projet de budget pour l'année 2021, quatre points doivent être précisés.

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

Par exception à la règle du caractère limitatif des crédits posée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la mission *Remboursements et dégrèvements* est exclusivement dotée de crédits dits « évaluatifs »<sup>(1)</sup>. 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.

## **2. Afin d'assurer le respect du principe de sincérité budgétaire, la qualité de la prévision constitue un enjeu majeur à l'échelle de la mission**

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<sup>(2)</sup>, aux termes duquel la sincérité s'apprécie 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>(3)</sup>, le Conseil constitutionnel a tiré de cette formule une conséquence concrète : s'agissant des lois de finances en général, la sincérité est « *l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre* »<sup>(4)</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>(5)</sup>.

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, art. 9 et 10.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, art. 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.* »

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

(4) 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 ».

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, considérant 5.

Comme le rappelait 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 ».

Dès lors, la qualité de la prévision budgétaire sur la mission est centrale pour apprécier la sincérité des projets de lois de finances.

Si l'administration fiscale parvient à prévoir précisément le niveau des recettes fiscales nettes, leur décomposition entre recettes brutes et remboursements et dégrèvements s'avère plus délicate. En particulier, la modélisation de certaines restitutions sur la mission *Remboursements et dégrèvements* peut s'avérer complexe. Ainsi, par exemple, les remboursements et restitutions dus à la mécanique de l'impôt présentent une réelle difficulté de modélisation, dans la mesure où ils dépendent à la fois de la conjoncture économique et des comportements de chaque entreprise. De même, la prévision du coût budgétaire des contentieux fiscaux dépend de plusieurs éléments que l'administration fiscale ne maîtrise pas <sup>(2)</sup>, et peut faire l'objet de révisions importantes au cours d'un même exercice.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, la rapporteure spéciale a relevé que de manière globale, l'écart entre la prévision et l'exécution budgétaires est modéré. Il s'établit à environ 4 % de la prévision initiale, ce qui témoigne d'une prévision sincère et de qualité <sup>(3)</sup>.

### **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 essentiellement comptable, et non économique, puisqu'elle 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.

---

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

(2) En particulier, l'administration fiscale étant tributaire de la date à laquelle les juridictions rendent leurs jugements, du sens de leurs décisions, et de la complétude des dossiers transmis par les requérants.

(3) Voir le rapport spécial de Mme Christine Pirès Beaune publié à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et d'exécution du budget 2019, annexe n° 37 « Remboursements et dégrèvements », n° 3011 ([lien](#)).

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 <sup>(1)</sup> ni au jaune budgétaire *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* <sup>(2)</sup>, qui sont annexés à chaque projet de loi de finances.

#### **4. La mission a pour objectif l'amélioration de la qualité du service rendu aux contribuables, par une gestion rapide et efficace des demandes de remboursements et dégrèvements**

La gestion d'une part très importante des dépenses retracées dans la mission laisse à l'administration une marge de manœuvre faible, voire nulle, concernant la décision d'engager la dépense. Au sein du programme 200, la seule action n° 11, qui rassemble les remboursements et les restitutions dus à la mécanique de l'impôt, devrait atteindre 83 milliards d'euros en 2021, soit 66 % des crédits de la mission.

Dès lors, l'objectif « *unique et commun* » aux deux programmes de la mission est de « *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* ». Cette amélioration du service rendu se traduit notamment, pour les usagers professionnels, par une « *gestion plus souple de leur trésorerie* ». 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.

\*

---

(1) Ce document présente pour chaque dépense fiscale, l'objectif de politique publique poursuivi, la mission de rattachement, le nombre de bénéficiaires, la qualité de la prévision, et l'évolution de son coût.

(2) Cette annexe 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.

## PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2021

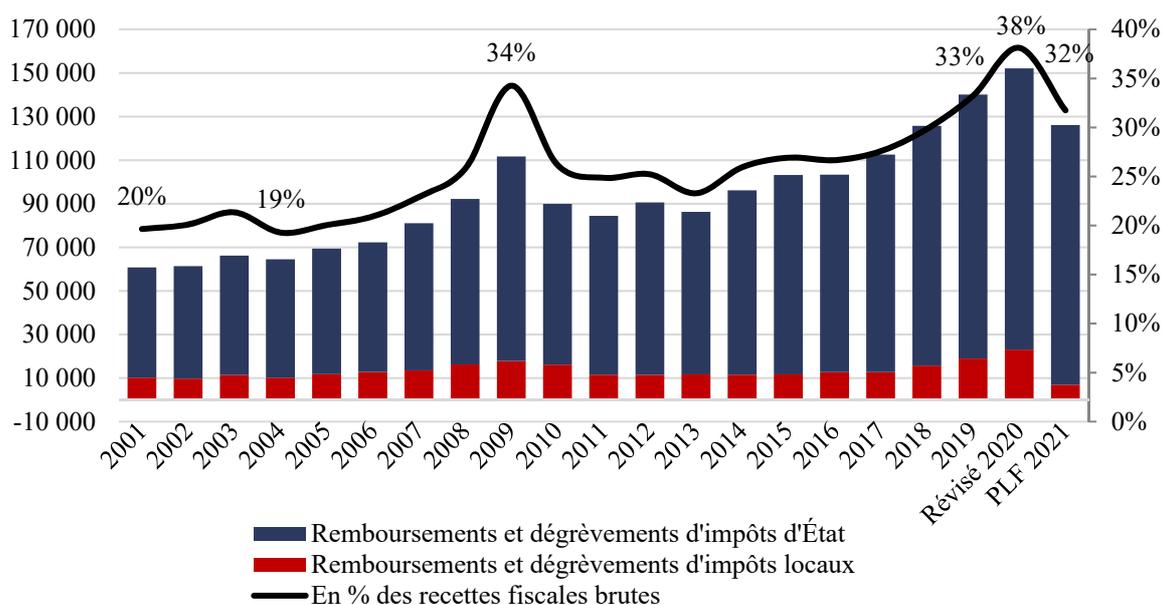
### I. UNE PRÉVISION BUDGÉTAIRE EN NET RECUL EN 2021, EN RUPTURE AVEC LA HAUSSE TENDANCIELLE DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

#### A. UNE DÉPENSE BUDGÉTAIRE EN AUGMENTATION JUSQU'EN 2020

##### 1. Une dépense en augmentation tendancielle depuis le début des années 2000

Les dépenses associées aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et 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 + 5 % entre 2001 et la prévision révisée pour 2020.

ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS, DEPUIS 2001



Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

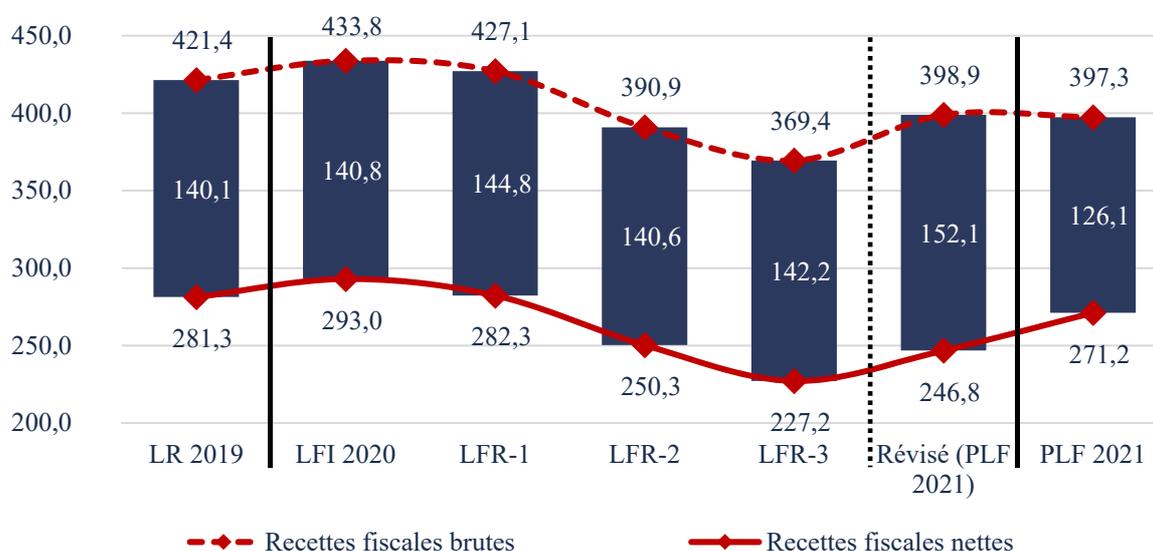
Ce dynamisme est principalement imputable aux **remboursements et dégrèvements d'impôts d'État**, qui devraient être multipliés par 2,5 entre 2001 et 2020, passant de 50,6 à 129,1 milliards d'euros. Cette évolution s'explique principalement par une hausse tendancielle des crédits d'impôts et des dégrèvements d'impôts locaux, ainsi que par l'évolution des dépenses associées à la mécanique de l'impôt, qui est toutefois erratique. Dans une moindre mesure, elle trouve également sa source dans l'alourdissement du coût des contentieux fiscaux, et dans leur meilleure comptabilisation.

Les **remboursements et dégrèvements d'impôts locaux** ont longtemps été stables, fluctuant autour de 12,5 milliards d'euros entre 2001 et 2017. Ils ont connu une forte augmentation entre 2018 et 2020, du fait de la mise en œuvre du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

## 2. Une dépense qui devrait atteindre un pic en 2020

La prévision relative aux recettes fiscales brutes, aux remboursements et dégrèvements, et aux recettes fiscales nettes, a significativement évolué au cours de l'année 2020.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES ET DES R & D ENTRE 2019 ET 2021



Source : documents budgétaires.

Dans l'ensemble, les trois lois de finances rectificatives pour 2020 (LFR) ont peu affecté le montant des crédits ouverts sur la mission *Remboursements et dégrèvements*, qui s'établit à 142,2 milliards d'euros aux termes de la LFR-3 (+ 1,4 milliard par rapport à la LFI).

En revanche, selon la dernière révision présentée par le Gouvernement, issue du projet de loi de finances pour 2021, la dépense relative à l'année 2020 devrait s'établir à 152,1 milliards d'euros, soit 32 % des recettes fiscales brutes.

Cela représente une hausse de 9,9 milliards par rapport à la LFR-3, et de 11,3 milliards par rapport à la LFI.

CRÉDITS DISPONIBLES SUR LA MISSION EN 2020

(en milliards d'euros)

	LFI	LFR-1	LFR-2	LFR-3	Variation LFR-1, -2 et -3	Crédits disponibles après LFR-3	Variation LFI – Révisé	Révisé (prévision 2020 issue du PLF 2021)
P. 200	117,7	+ 4,6	- 4,2	+ 1,7	+ 2,1	119,7	+ 11,4	129,1
P. 201	23,2	- 0,6	-	- 0,1	- 0,7	22,5	- 0,2	23,0
<b>Mission</b>	<b>140,8</b>	<b>+ 4,0</b>	<b>- 4,2</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>142,2</b>	<b>+ 11,2</b>	<b>152,1</b>

Source : documents budgétaires.

Par rapport à la LFI, **trois facteurs principaux** permettent d'expliquer cette hausse anticipée de la prévision :

– l'aggravation de la prévision relative au coût budgétaire des **contentieux fiscaux**, du fait du report sur l'année 2020 d'un contentieux exceptionnel, (+ 2,6 milliards d'euros), et de la révision à la hausse des dépenses associées aux contentieux de série (+ 1,3 milliard) <sup>(1)</sup> ;

– l'annulation de deux importantes **erreurs déclaratives** en matière d'impôt sur le revenu (+ 2,2 milliards d'euros, sans effet sur le solde budgétaire, puisqu'elles viennent annuler un enregistrement de recettes brutes erroné) ;

– l'**ajustement des prévisions de recettes**, du fait de la dégradation de la conjoncture économique et de la remontée de premières données d'exécution : ainsi, les restitutions opérées au titre de la mécanique de l'impôt augmentent de 4,7 milliards d'euros (dont + 0,7 milliard au titre de l'IS et + 2,6 milliards au titre de la TVA, notamment en raison de l'accélération des traitements des demandes par les services fiscaux dans le contexte de la crise sanitaire), tandis que la mesure relative aux reports de déficits, votée dans la LFR-3 en réponse à la crise, pourrait majorer les remboursements et dégrèvements associés aux politiques publiques à hauteur de 0,4 milliard <sup>(2)</sup>.

Ainsi, l'évolution spontanée des recettes fiscales consécutive au ralentissement économique constaté depuis le mois de mars, et la mise en œuvre de mesures discrétionnaires de soutien à l'activité, expliquent moins de la moitié du montant des révisions opérées au cours de l'année 2020, en l'état actuel des prévisions.

(1) Les éléments relatifs aux contentieux fiscaux sont développés dans le focus thématique n° 1.

(2) Comme le relevait la rapporteure spéciale dans son rapport publié à l'occasion du Printemps de l'évaluation 2020, l'impact budgétaire de ce dispositif ne peut être évalué précisément. Les premières données transmises par l'administration fiscale lors de l'audition des services font état d'enjeux budgétaires plus limités que prévus, mais ne présentent pas une antériorité suffisante pour être correctement évaluées. Voir le rapport spécial de Mme Christine Pirès Beaune publié à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et d'exécution du budget 2019, annexe n° 37 « Remboursements et dégrèvements », n° 3011 ([lien](#)).

### **Justification des ouvertures et annulations opérées par les trois premières lois de finances rectificatives pour 2020**

Dans le cadre de la LFR-1, les remboursements et dégrèvements d'impôts avaient été augmentés afin de tenir compte des résultats de l'exécution 2019 mais aussi de l'actualisation de la prévision des contentieux, dont le report à 2020 d'un contentieux fiscal important à l'IS (2,7 milliards d'euros).

Dans le cadre de la LFR-2, les remboursements et dégrèvements ont été diminués par rapport à la LFR-1 afin de tenir compte de la baisse des recettes nettes de l'État, se décomposant en une baisse des recettes brutes et une baisse des remboursements et dégrèvements à destination des contribuables. Cette baisse se concentre sur la TVA du fait de la mécanique propre à cet impôt : les remboursements et dégrèvements correspondent au tiers des recettes brutes et sont particulièrement sensibles à l'évolution de ces dernières en cours d'année.

Dans le cadre de la LFR-3, les remboursements et dégrèvements ont été augmentés de 1,7 milliard d'euros par rapport à la LFR-2. Cette hausse tient compte de la mesure relative aux reports de déficits (« *carry-back* ») à hauteur de 0,4 milliard d'euros. En outre, les premières données d'exécution de la dépense et l'analyse fine de chaque impôt ont conduit à ne pas anticiper de baisse supplémentaire des remboursements et dégrèvements s'agissant principalement de l'impôt sur les sociétés.

Dans le cadre de la révision de la prévision 2020 issue du PLF pour 2021, les dépenses au titre de 2020 augmentent de 9,8 Md€. Cette hausse est essentiellement portée par la TVA (+ 6,0 Md€) et l'impôt sur le revenu (+ 2,6 Md€), en lien avec la relative amélioration des recettes fiscales nettes par rapport à la prévision de la LFR-3.

*Sources : réponses aux questionnaires.*

## **B. UNE PRÉVISION POUR 2021 EN NET REcul**

Le **projet de budget pour 2021** anticipe une importante diminution des crédits de la mission ce qui constitue une rupture par rapport à la tendance constatée depuis de nombreuses années.

La prévision 2021 s'établit à 126,1 milliards d'euros, en recul de 25,9 milliards par rapport à la prévision révisée pour l'année 2020, qui se décompose ainsi :

– à hauteur de 9,8 milliards d'euros au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, du fait de l'évolution spontanée des recettes fiscales, et par le contrecoup des opérations exceptionnelles constatées en 2020 (contentieux et erreurs déclaratives) ;

– à hauteur de 16,1 milliards d'euros au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, par la transformation du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages exonérés (– 14,2 milliards d'euros, traité en mesures de périmètre) et par la baisse du taux du dégrèvement barémique de CVAE dans le cadre de la réforme des impôts de production (– 2,1 milliards d'euros).

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 2015

	Évolution entre le révisé 2020 et le PLF 2021												
	2015	2016	2017	2018	2019	LFI 2020	Révisé 2020	Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Total	PLF 2021
P. 200 : impôts d'État	91,5	90,6	99,9	110,0	121,2	117,7	129,1	- 9,1	- 0,7	-	-	- 9,8	119,2
P. 201 : impôts locaux	11,7	12,7	12,7	15,7	18,9	23,2	23,0	0,2	-	- 2,1	- 14,2	- 16,1	6,9
<b>Total</b>	<b>103,2</b>	<b>103,3</b>	<b>112,6</b>	<b>125,7</b>	<b>140,1</b>	<b>140,8</b>	<b>152,1</b>	<b>- 8,9</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 14,2</b>	<b>- 25,9</b>	<b>126,1</b>

Source : documents budgétaires.

Le détail du coût des dispositifs retracés dans les différentes actions et sous-actions des programmes 200 et 201, qui n'est pas systématiquement présenté dans les documents budgétaires, est publié en annexe.

#### 1. Une dépense en recul de 9,8 milliards d'euros sur le programme 200, qui s'explique principalement par l'évolution spontanée des recettes fiscales ainsi que par les conséquences d'opérations exceptionnelles réalisées en 2020

Par rapport à la prévision révisée pour 2020, la dépense attendue en 2021, sur le programme 200, est en recul pour chacune des trois actions : - 3 milliards au titre de l'action *Mécanique de l'impôt*, - 1 milliard au titre de l'action *Politiques publiques*, et - 5,8 milliards au titre de l'action *Gestion des produits de l'État*, soit - 9,8 milliards d'euros au total.

### ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS SUR LE PROGRAMME 200, PAR ACTION, DEPUIS 2015

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	LFI 2020	Révisé 2020	PLF 2021	Var.
11 Mécanique de l'impôt	66,6	66,9	65,7	70,2	74,7	80,9	85,6	82,6	- 3,0
12 Politiques publiques	13,6	13,0	16,2	21,9	32,7	22,6	23,4	22,4	- 1,0
13 Gestion des produits de l'État	11,3	10,7	18,0	17,9	13,9	14,2	20,1	14,2	- 5,8
<b>Programme 200</b>	<b>91,5</b>	<b>90,6</b>	<b>99,9</b>	<b>110,0</b>	<b>121,2</b>	<b>117,7</b>	<b>129,1</b>	<b>119,2</b>	<b>- 9,8</b>

Source : documents budgétaires.

La diminution prévue de 3 milliards d'euros de l'action *Mécanique de l'impôt* s'explique par les variations attendues en matière de restitutions d'impôts sur les sociétés, de TVA, et d'impôt sur le revenu. Selon l'administration fiscale, en matière d'IS, les restitutions augmenteraient de 2,6 milliards d'euros, en raison d'une « évolution nettement moins dynamique du bénéfice fiscal en 2020 conséquence de la crise sanitaire [...], entraînant de façon mécanique des remboursements plus importants », les entreprises pouvant demander la restitution

des acomptes versés au titre d'un exercice lorsqu'ils sont supérieurs à l'impôt dû pour ce même exercice. En revanche, les remboursements de crédits d'impôt de TVA reculeraient de 4,6 milliards d'euros, contrecoup de l'accélération des traitements par les services fiscaux effectués en 2020 en réponse à la crise sanitaire. Enfin, les restitutions d'impôt sur le revenu reculeraient à hauteur de 1 milliard d'euros, en raison notamment de restitutions moins importantes d'impôt prélevé à la source, du fait de la « baisse estimée de certains crédits d'impôts (crédit d'impôt PFU [prélèvement forfaitaire unique] et crédit d'impôt au titre de l'emploi salarié à domicile) entre ces deux exercices ».

La baisse anticipée de 1 milliard d'euros sur l'action *Politiques publiques* résulte principalement, d'une part, de la diminution attendue à hauteur de 0,4 milliard d'euros de restitutions de crédits d'impôt, baisse notamment liée au recentrage du crédit d'impôt transition énergétique (CITE), et d'une baisse anticipée de 0,3 milliard d'euros des remboursements de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

Enfin, sur l'action 13 *Gestion des produits de l'État*, le recul de la dépense attendu à hauteur de 5,8 milliards d'euros s'explique :

– pour 2,6 milliards d'euros, par la non-reconduction des dépenses contentieuses liées à l'affaire exceptionnelle mentionnée ci-dessus (*voir le focus thématique n° 1*) ;

– pour 2,2 milliards, par le contrecoup de l'annulation des deux erreurs déclaratives enregistrées en 2020 et mentionnées plus haut ;

– pour 0,8 milliard, par la baisse projetée des admissions en non-valeur, « *compte tenu d'une dépense 2020 anormalement élevée suite à une affaire exceptionnelle* ».

**a. Le coût du crédit impôt recherche devrait atteindre 6,6 milliards d'euros en 2021**

Le crédit impôt recherche constitue la deuxième dépense fiscale la plus importante du budget de l'État, après le CICE, qui est en voie d'extinction.

En 2019, le coût total de la dépense fiscale a atteint 6,6 milliards d'euros. Il pourrait atteindre 6,8 milliards en 2020, et revenir à 6,6 milliards en 2021.

Une part importante du coût total de cette dépense fiscale est inscrite au sein de l'action 200-02-03, qui a trait aux remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques en matière d'impôts sur les sociétés (et, dans une bien moindre mesure, dans l'action 200-02-02, qui concerne l'impôt sur le revenu).

Le tableau suivant présente le coût total de la dépense fiscale (qui correspond à la somme de la part imputée sur l'impôt dû, et de la part restituée au contribuable, seule cette dernière étant retracée dans la mission *Remboursements et dégrèvements*), depuis 2015. Il indique également le montant de la créance constituée chaque année.

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

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	Révisé 2020	PLF 2021
Coût budgétaire	5 202	5 728	6 257	6 390	6 595	6 800	6 584
dont : montants restitués	3 347	3 761	3 979	4 140	4 251	—	—
Créance constituée	6 448	6 663	6 849	7 029	—	—	—

Les montants présentés dans le tableau ci-dessus incluent le crédit innovation et le crédit d'impôt collection.

Source : réponses aux questionnaires.

L'administration fiscale a transmis à la rapporteure spéciale les montants d'impôts sur les sociétés payés par les sociétés bénéficiaires du CIR au cours des dernières années.

Ces montants correspondent au montant d'IS brut payé, après imputation des crédits et réductions d'impôt, mais avant restitution. En déduisant la part restituée du CIR, on obtient le montant d'IS payé par ces entreprises après imputation des dépenses fiscales dont elles bénéficient, et après imputation et restitution du CIR.

### MONTANTS D'IMPÔTS SUR LES SOCIÉTÉS PAYÉS PAR LES SOCIÉTÉS BÉNÉFICIAIRES DU CIR

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de bénéficiaires	17 590	18 167	20 808	19 301	19 639
Coût budgétaire (1)	5 202	5 728	6 257	6 390	6 595
Montant d'impôt payé par ces bénéficiaires (après imputations, et avant restitutions) (2) <sup>(a)</sup>	12 711	11 561	13 806	10 625	15 610
Montants de CIR restitués (3)	3 347	3 761	3 979	4 140	4 251
Montant d'impôt payé par ces bénéficiaires (après imputations, après restitution du CIR, avant restitution d'autres crédits d'impôts) (4) = (2) - (3)	9 364	7 800	9 827	6 485	11 359
IS « théorique », avant bénéfice du CIR (5) = (1) + (4)	14 566	13 528	16 084	12 875	17 954
Montant de CIR (imputé et restitué), en part d'IS « théorique » dû avant bénéfice du CIR (6) = (1) / (5)	36 %	42 %	39 %	50 %	37 %

(a) Les montants d'IS payés tiennent compte, quel que soit l'exercice concerné, des soldes payés, des acomptes payés, des acomptes imputés sur les soldes (que ces imputations conduisent à une diminution de l'IS brut ou à des restitutions), ainsi que des dégrèvements consécutifs à des réclamations contentieuses. En revanche, ils ne tiennent pas compte des restitutions des crédits d'impôt (en particulier des restitutions de CIR).

Source : réponses aux questionnaires, calculs commission des finances.

Ainsi, en 2019, les sociétés éligibles au CIR ont acquitté 11,4 milliards d'euros d'IS, et ont bénéficié du CIR à hauteur de 6,6 milliards euros. Le montant « théorique » d'IS qui aurait été dû par ces sociétés si elles n'avaient pas bénéficié du CIR se serait élevé à 18 milliards d'euros. **Le CIR a donc permis de diminuer l'IS de ces sociétés à hauteur de 37 %.**

Si ces premières données doivent encore être affinées, elles témoignent de l'importance des effets du CIR sur les montants d'IS payés par les sociétés bénéficiaires.

La rapporteure spéciale avait souhaité réaliser une évaluation de ce dispositif dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2020, avant que l'ensemble des travaux ne soient recentrés sur les conséquences économiques et budgétaires de la crise sanitaire. Elle poursuivra ces travaux en 2021.

***b. Les informations relatives à la ventilation du coût du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile par nature d'activité ne sont toujours pas disponibles***

Le rapport spécial publié à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2019 rappelait que la **déclaration fiscale n° 2042** « n'exige pas du contribuable qu'il précise la nature des dépenses engagées pour bénéficier » du **crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile**. De ce fait, « l'administration fiscale ne dispose pas toujours de la ventilation fine du coût de cette dépense fiscale, par nature d'activité ». La recommandation n° 1 du rapport insistait ainsi sur la nécessité de faire évoluer le formulaire n° 2042 relatif à la déclaration des revenus, afin de permettre une évaluation plus fine du crédit d'impôt emploi à domicile, en y faisant figurer la nature des activités pour lesquelles des dépenses ont été engagées <sup>(1)</sup>.

À l'occasion de la discussion du PLF pour 2020 en première lecture, la commission des finances avait adopté un amendement de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, cosigné par Mme Émilie Cariou, visant à demander un rapport au Gouvernement concernant le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (amendement n° II-CF47 en commission et II-2576 en séance) <sup>(2)</sup>.

En séance publique, le ministre de l'action et des comptes publics, M. Gérard Darmanin, s'était engagé à ce que la DGFIP « s'organise, peut-être en collaboration avec les parlementaires que le sujet intéresse, afin de proposer des collectes de données permettant par exemple de distinguer les aides à la dépendance de ce que vous [Mme Cariou] appelez les aides de confort ». Mme Cariou avait retiré son amendement en émettant le souhait que « les états déclaratifs soient affinés, afin que nous puissions revenir sur ce sujet lors du projet de loi de finances de l'année prochaine ». **Ces informations ne sont toujours pas disponibles à ce stade.**

---

(1) Voir le rapport spécial de Mme Christine Pirès Beaune publié à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et d'exécution du budget 2019, annexe n° 37 « Remboursements et dégrèvements », n° 3011 ([lien](#)).

(2) Voir le [texte de l'amendement](#) et le [compte-rendu de la séance publique](#).

La rapporteure spéciale insiste sur la nécessité de disposer de telles informations et a déposé un amendement n° CF1361 à la seconde partie du projet de loi de finances pour 2021 <sup>(1)</sup>.

**Recommandation n° 1. Permettre une évaluation plus fine du crédit d'impôt emploi à domicile, concernant la nature des activités pour lesquelles des dépenses ont été engagées, en améliorant les informations transmises aux administrations fiscales et / ou sociales au moment de la déclaration.**

**2. Une dépense en recul de 16 milliards d'euros sur le programme 201, du fait de la suppression du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages, et de la réforme de la fiscalité de production**

La prévision budgétaire relative au programme 201 a très peu évolué au cours de l'année 2020 (– 200 millions d'euros, pour une prévision initiale de 23,2 milliards).

Pour 2021, la prévision s'établit à 6,9 milliards d'euros, en très forte diminution par rapport à la prévision révisée 2020 (– 16,1 milliards d'euros), qui s'explique :

– par la suppression du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages (– 14,2 milliards d'euros, comptabilisée en mesures de périmètre et de transfert) ;

– par la baisse du dégrèvement barémique de CVAE dans le cadre de la réforme des impôts de production (– 2,1 milliards d'euros) <sup>(2)</sup>.

L'administration fiscale précise que dans ce contexte, les dépenses résiduelles de l'action 03 *Taxe d'habitation*, estimées à 0,8 milliard pour 2021, concerneront essentiellement des dépenses contentieuses.

---

(1) Voir le [texte de l'amendement](#), déposé après l'article 46 du PLF pour 2021 (articles non rattachés).

(2) Sur l'action 01, à la baisse de 2,1 milliards euros induits par la réforme des impôts de production se rajoute l'évolution spontanée de la sous-action, évaluée à – 0,3 milliard en 2021, soit une évolution totale de – 2,4 milliards d'euros. Sur l'action 03, la baisse de 14,2 milliards d'euros est atténuée par l'évolution spontanée de l'action, pour + 0,5 milliard ; celle-ci s'établit ainsi à – 13,7 milliards.

**ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS  
SUR LE PROGRAMME 201, PAR ACTION, DEPUIS 2015**

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	LFI 2020	Révisé 2020	PLF 2021	Var.
01 Impôts économiques	6,3	6,7	7,0	6,8	6,2	6,3	6,4	4,0	- 2,4
02 Taxes foncières	1,0	1,5	1,5	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7	-
03 Taxe d'habitation	3,8	4,0	3,7	6,7	10,6	14,8	14,5	0,8	- 13,7
04 Admission en non-valeur	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-
<b>Programme 201</b>	<b>11,7</b>	<b>12,7</b>	<b>12,7</b>	<b>15,7</b>	<b>18,9</b>	<b>23,2</b>	<b>23,0</b>	<b>6,9</b>	<b>- 16,1</b>

Source : documents budgétaires.

À l'occasion de précédents travaux <sup>(1)</sup>, la rapporteure spéciale avait relevé le **niveau élevé des contentieux d'attribution de taxes foncières** <sup>(2)</sup>. Cette situation s'explique par le dynamisme du marché immobilier, ainsi que par des facteurs structurels, liés au fonctionnement et à l'organisation des services de la publicité foncière et de leurs échanges avec les notaires. La rapporteure spéciale relevait à l'automne dernier que des réformes avaient été initiées par l'administration fiscale, en lien avec les notaires, permettant l'automatisation et la dématérialisation de ces échanges.

Toutefois, l'administration fiscale relève que, si l'impact de ces mesures a permis « *une baisse de 9 % des montants dégrévés entre 2018 et 2019* », les montants dégrévés au 30 septembre 2020 au titre des contentieux d'attribution « *augmentent de plus de 21 % par rapport au 30 septembre 2019* ». L'administration explique cette situation par « *la crise sanitaire qui a impacté l'activité des services fonciers et de publicité foncière [SPF] de la DGFIP* » dans la mesure où les SPF ne faisaient pas partie des services définis comme prioritaires lors du confinement.

L'administration fiscale a relevé que la DGFIP allait « *réorganiser les activités de la publicité foncière à partir de 2021 et notamment créer des services d'appui à la publicité foncière* » (SAPF) pour « *homogénéiser la qualité du service rendu* ». Une vingtaine de ces services devraient être déployés à terme, et auront pour fonction de traiter, « *à distance, une partie de l'activité des services de publicité foncière des villes et des métropoles* ».

(1) Voir le focus thématique n° 2, « *Les difficultés rencontrées dans l'enregistrement des mutations immobilières* », présenté dans le rapport spécial de Mme Christine Pirès Beaune publié à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, annexe n° 37 « *Remboursements et dégrèvements* », n° 2301 ([lien](#)).

(2) Ces contentieux proviennent de la mise à jour trop lente de la publicité foncière, des avis d'imposition sont envoyés à un contribuable qui n'est pas le bon ; ce contribuable obtient ensuite l'annulation de l'avis, et est dégrévé à due concurrence. Ces contentieux n'ont d'impact ni sur le budget de l'État, ni sur le budget des collectivités territoriales, mais la situation n'est pas optimale, puisqu'elle induit des coûts de gestion administratifs, que les notaires doivent attendre plus longtemps avant de solder le compte de leurs clients, et que le contribuable doit effectuer des démarches pour obtenir l'annulation de la taxe, ce qui peut donner une image négative des services fiscaux.

La rapporteure spéciale suivra ce sujet avec attention.

**Recommandation n° 2. Accélérer l'enregistrement des mutations immobilières par les services de la publicité foncière afin de limiter l'inflation des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières.**

## **II. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE ET LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE**

### **A. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE SONT RAISONNABLES**

#### **1. Les indicateurs de performance sont orientés vers la recherche d'un traitement rapide des dossiers**

Le projet annuel de performances rappelle que la direction générale des finances publiques s'est engagée depuis plusieurs années dans une démarche visant à faire bénéficier les usagers professionnels de leurs droits dans les plus brefs délais, en particulier en matière de remboursements de crédits de TVA et de restitutions de trop versé d'IS, compte tenu de l'enjeu qu'ils représentent pour la trésorerie des entreprises.

Les quatre indicateurs de performance définis pour la mission (trois sur le programme 200, un sur le programme 201) ont ainsi pour objectif de mesurer la rapidité du traitement des dossiers sur certains impôts d'État (TVA, IS, IR, CAP), comme locaux (TH).

#### **2. La prévision 2021 est identique aux années précédentes**

La définition du délai optimal de traitement des demandes transmises à l'administration est délicate : ce délai ne doit pas être trop long, pour ne pas pénaliser la trésorerie des entreprises et des ménages ; il ne doit pas non plus être trop court, pour ne pas conduire l'administration à restituer ce qui n'aurait pas dû l'être.

À l'occasion de l'examen de l'exercice 2019, la rapporteure spéciale avait relevé que les indicateurs de performance se maintenaient à des niveaux élevés, mais qu'ils n'étaient que partiellement atteints, et se dégradèrent légèrement.

Pour 2021, les objectifs de performance assignés à la mission sont stables par rapport aux années précédentes.

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

*(en %)*

Prog.	Indicateur (*)	2017 réalisé	2018 réalisé	2019 réalisé	Révisé 2020	Prévision 2021	Cible 2023
200	1.1. 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	88,12	80	80	80
	1.2. 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	63,9	60	60	60
	1.3. 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	95,6	94,6	94,6	94,6
201	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	95,8	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.

Source : documents budgétaires.

La rapporteure spéciale suivra ces éléments avec attention. Elle rappelle la nécessité de maintenir des résultats élevés pour assurer une bonne qualité de service. Elle s'interroge également sur l'incidence des baisses d'effectifs sur la capacité de l'administration fiscale à traiter les dossiers dans les délais impartis.

**B. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE ET L'INFORMATION DU PARLEMENT  
POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉES**

Dans sa dernière note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes a formulé quatre recommandations (trois recommandations renouvelées, une recommandation nouvelle) portant sur la présentation budgétaire de la mission ainsi que l'information du Parlement.

La rapporteure spéciale relève la pertinence et l'intérêt de ces recommandations.

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

La Cour des comptes recommande d'aligner la présentation du programme 201, qui retrace dans des actions différentes les remboursements et dégrèvements selon la nature de l'impôt (impôts économiques, taxe d'habitation, taxes foncières), et les admissions en non-valeur, sur celle du programme 200, qui répartit les dépenses selon leur justification économique (mécanisme de l'impôt, politiques publiques, gestion de l'impôt).

**Recommandation n° 3. Aligner la présentation du programme 201 sur celle du programme 200.**

L'administration fiscale est toutefois en désaccord avec cette recommandation et relève qu'il ne paraît pas possible à ce stade de fixer un calendrier d'une nouvelle architecture du programme 201 sur le modèle du programme 200 compte tenu de contraintes opérationnelles.

**2. Publier dans les PAP et les RAP des éléments détaillés concernant les admissions en non-valeur**

Cette recommandation est double :

– d'une part, la Cour suggère de publier dans les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP), les admissions en non-valeur par année de prise en charge de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes ;

– d'autre part, la Cour propose de retracer, comme pour les produits fiscaux, les admissions en non-valeur sur les amendes et produits divers.

**Recommandation n° 4. Publier dans les documents budgétaires les informations relatives aux admissions en non-valeur de recettes fiscales, d'amendes et de produits divers.**

L'administration fiscale est en désaccord avec cette recommandation dont la mise en œuvre impliquerait des « *évolutions techniques fortes et une expertise approfondie* », car le système d'information ne porte pas, à l'heure actuelle, l'ensemble de ces informations qui permettraient d'enrichir les RAP et PAP.

Concernant les amendes et produits divers, elle ajoute que les informations contenues dans la mission sont relatives à la fiscalité de l'État et des collectivités territoriales, et que l'inclusion d'opérations relatives à des recettes non fiscales ne correspondrait pas à l'objet de la mission : selon elle, une telle information aurait plutôt vocation à trouver place dans le tome I de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens.

**3. Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances**

La Cour propose enfin de modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes.

**Recommandation n° 5. Modifier la présentation du tableau d'équilibre de la loi de finances afin que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux soient comptabilisés comme de vraies dépenses de l'État.**

L'administration fiscale est en accord avec cette recommandation. Elle souhaite auparavant s'assurer préalablement de la sécurité juridique d'une telle option, qui impliquerait de retenir un traitement différent entre des dépenses de même nature.

## SECONDE PARTIE : FOCUS THÉMATIQUES

### FOCUS THÉMATIQUE N° 1 : 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 systématique 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>.

Après un net recul constaté en 2019 par rapport aux deux années précédentes, du fait de l'extinction du contentieux « 3 % dividendes », **le coût budgétaire associé aux contentieux de série pourrait repartir à la hausse en 2020 et 2021**, sous l'effet :

– d'une part, de décaissements opérés dans le cadre de contentieux de série anciens ;

– et d'autre part, d'un contentieux unitaire à très fort enjeu, dont les conséquences budgétaires pourraient être défavorables à l'État.

Afin d'améliorer l'information du Parlement sur ces questions tout en protégeant le caractère sensible et confidentiel de ces informations, l'article 263 de la loi de finances pour 2020 <sup>(2)</sup>, adopté sur proposition de Mme Véronique Louwagie avec avis favorable de la rapporteure spéciale <sup>(3)</sup>, impose la transmission aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées un rapport semestriel non public présentant l'état des risques budgétaires associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État devant les juridictions nationales et européennes.

En 2020, les dépenses contentieuses pourraient ainsi atteindre 3,9 milliards d'euros au titre des contentieux de série, auxquels s'ajouteraient 2,6 milliards au titre d'un contentieux exceptionnel portant sur l'impôt sur les sociétés.

En 2021, la dépense relative aux seuls contentieux de série atteindrait 2,5 milliards.

---

(1) *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 Mme Véronique Louwagie, présidente et M. Romain Grau, rapporteur, le 17 octobre 2018, n° 1310 ([lien](#)).*

(2) *Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 263.*

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

## 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 2019, la provision pour litiges fiscaux enregistrée dans le compte général de l'État s'établit à 20,8 milliards d'euros.

Cette provision a reculé depuis 2016, 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	2019
Provision pour litiges non fiscaux	1 395	1 020	1 036	4 207	3 286	2 776
Provision pour litiges fiscaux	Dossiers à forts enjeux	5 064	5 459	5 680	6 939	6 854
	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	–	–	909	5 428	2 012	1 177
<b>Total</b>	<b>17 703</b>	<b>22 064</b>	<b>25 925</b>	<b>29 805</b>	<b>25 188</b>	<b>25 273</b>

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.

#### 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 les années précédentes. Elle estime que la méthodologie actuellement utilisée par l’administration fiscale permet de fiabiliser l’évaluation du risque de manière suffisante, et se félicite du caractère prudent de la provision comptable.**

## **2. Les dépenses budgétaires associées aux contentieux fiscaux sont par nature difficiles à prévoir**

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>(3)</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 allongés.

---

(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) Voir *supra*.

(3) 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](#)).

Ainsi, le projet de loi de finances rectificative pour 2019, déposé en novembre et adopté en décembre <sup>(1)</sup>, a notamment ouvert 2,6 milliards sur le programme 200 (sur les 7,7 milliards ouverts au total sur la mission *Remboursements et dégrèvements*) au titre d'un contentieux exceptionnel dont le dénouement était attendu avant la fin d'année. Le jugement n'étant pas intervenu, ces crédits ont de nouveau été ouverts l'année suivante, toujours au moyen d'une loi de finances rectificative <sup>(2)</sup>. Le jugement définitif devrait être rendu sous peu, mais il n'est toutefois pas certain que les éventuels décaissements, qui seraient à opérer en cas de condamnation de l'État, soient réalisés avant 2021.

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

En **2020**, le coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux de série pourrait connaître une forte augmentation, et atteindre 3,9 milliards d'euros dont :

- 2 milliards d'euros au titre du contentieux OPCVM ;
- 1,5 milliard d'euros au titre du contentieux Précompte, qui serait ainsi soldé ;
- 115 millions d'euros au titre du contentieux Stéria ;
- 100 millions d'euros au titre du contentieux CSPE / Messer.

La prévision initiale s'établissait à 2,6 milliards d'euros. La réévaluation s'explique pour l'essentiel par la réévaluation des dégrèvements prévus dans le cadre du contentieux OPCVM (+ 0,9 milliard). En effet, les travaux d'expertise du risque associé aux demandes d'OPC établis hors de l'Union européenne (dont l'essentiel émane d'OPC américains), conduits par la direction générale des finances publiques avec l'appui d'un cabinet d'avocat, se sont achevés au début de l'année 2020. Une grille d'analyse a été élaborée pour permettre un examen au cas par cas de ces réclamations, et une dizaine d'agents ont été recrutés, portant l'équipe en charge du traitement de ces réclamations à dix-sept ETPT. Les résultats de l'expertise et le renforcement de l'équipe en charge du traitement ont conduit à une réévaluation à la hausse du coût attendu du contentieux. À la fin du mois d'août, 1,1 milliard d'euros avaient déjà été décaissés au titre de ce contentieux.

Dans une moindre mesure, cette réévaluation s'explique également par la réévaluation en cours d'année du coût du contentieux Précompte (+ 350 millions d'euros pour 2020).

---

(1) Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.

(2) Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

En **2021**, le coût budgétaire associé aux contentieux fiscaux devrait reculer, mais se maintenir à des niveaux élevés, du fait de la poursuite de certains de ces contentieux. Si la prévision inscrite en PLF est généralement prudente, ont ainsi été inscrits :

- 2 milliards d’euros au titre du contentieux OPCVM ;
- 120 millions d’euros au titre du contentieux relatif aux retenues à la source subie par des sociétés d’assurance-vie ;
- 100 millions d’euros au titre du contentieux CSPE / Messer.

**COÛT DES PRINCIPAUX CONTENTIEUX FISCAUX ENTRE 2015 ET 2021  
(EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE)**

*(en millions d’euros)*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2021
						LFI	Révisé	
Précompte			1			1 100	1 450	
OPCVM	721	751	756	452	348	1 140	2 000	2 000
de Ruyter	1	68	33	5	32	100	70	60
– part État								
– part Sécurité sociale	8	99	42	22	35	35	60	40
Stéria	6	442	230	60	45	50	115	29
CVAE de groupe			309	205				
3 % dividendes			5 251	4 199	36		6	3
Messer						200	100	100
Sofina					174		80	50
Retenues à la source subie par des sociétés d’assurance-vie							60	120
Provisions sur encours douteux							33	22
Taxe enlèvement ordures ménagères							44	66
<b>Total contentieux de série</b>	<b>736</b>	<b>1 360</b>	<b>6 622</b>	<b>4 943</b>	<b>670</b>	<b>2 625</b>	<b>3 918</b>	<b>2 490</b>
dont IM	n.c.	n.c.	n.c.	567	128	458	1 151	455

Source : réponses aux questionnaires.

Le niveau très élevé des restitutions opérées en 2020 et 2021 s’explique notamment par le dénouement des réclamations encore pendantes dans le cadre du contentieux Précompte, qui serait soldé, et par l’accélération du traitement des réclamations déposées dans le contentieux OPCVM.

Concernant le contentieux portant sur la CSPE, l’ordonnance autorisant le président de la Commission de régulation de l’énergie à transiger pour régler les affaires pendantes (14 000 recours devant les tribunaux et 55 000 réclamations) a été prise <sup>(1)</sup>.

(1) Ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020 relative au règlement transactionnel par le président de la Commission de régulation de l’énergie du remboursement de la contribution au service public de l’électricité.

Après l'examen des crédits de la mission en commission des finances, au cours de laquelle la rapporteure spéciale avait insisté sur la nécessité de régler au plus vite ce contentieux, le Gouvernement a pris, à la fin du mois d'octobre, le décret précisant les modalités de traitement des demandes <sup>(1)</sup>, en application de l'article 4 de l'ordonnance précitée.

#### 4. Depuis 2017, les contentieux à fort enjeu portant sur l'impôt sur les sociétés représentent des montants significatifs

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 INDUMENT PERÇUES (HORS INTÉRÊTS MORATOIRES)

(en millions d'euros)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	PLF 2021
13-02	LFI	1 145	950	1 324	1 317	839	2 032	1 919	2 414
	LR	1 187	1 245	1 162	2 522	3 230	2 023	4 202 <sup>(1)</sup>	n.p.
Taux d'exécution		104 %	131 %	88 %	192 %	385 %	99 %	n.p.	n.p.
Évolution (conso.)		–	+ 58	– 82	+ 1 360	+ 708	– 1 207	n.p.	n.p.

(1) Pour l'année 2020, le montant inscrit dans la ligne LR correspond à l'évaluation révisée et non à l'exécution comme pour les années 2014 à 2019.

Source : documents budgétaires.

**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. Cette liste ne semble pas faire apparaître de cause commune à ces contentieux.

En 2020, le montant des dégrèvements d'impôts sur les sociétés pourrait atteindre 4,2 milliards d'euros, principalement en raison du report du contentieux exceptionnel déjà évoqué (*voir supra*), pour 2,6 milliards d'euros (1,9 milliard de droits, et 0,7 milliard d'intérêts moratoires).

(1) Décret n° 2020-1320 du 30 octobre 2020 relatif au traitement des demandes de remboursement partiel de la contribution au service public de l'électricité au titre des années 2009 à 2015.

## 5. Les dépenses associées aux intérêts moratoires présentent un coût très élevé

Les intérêts moratoires sont dus par l'État lorsque le dégrèvement résulte d'une condamnation de l'État par une juridiction, ou d'une décision de l'administration, à la suite d'une réclamation présentée par le contribuable, et tendant à la réparation d'une erreur commise dans l'assiette ou le calcul de l'impôt contesté. Leur taux est égal aux intérêts de retard, dus par le contribuable au titre de toute créance n'ayant pas été acquittée dans le délai légal.

Ces intérêts ne constituent pas une sanction répressive, mais compensent le préjudice financier subi par le contribuable en raison du reversement tardif de l'impôt indûment perçu par le Trésor.

Le coût des intérêts moratoires est attendu en forte augmentation en 2020, notamment en raison du niveau important de remboursements opéré sur certains contentieux de série (OPCVM, Accor) et unitaires (contentieux exceptionnel à l'impôt sur les sociétés évoqué précédemment), et de l'ancienneté des millésimes d'imposition concernés. Il devrait revenir à 1,3 milliard d'euros en 2021.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SOUS-ACTION 200-13-08

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Révisé 2020	PLF 2021
200-13-08	221	872	445	491	483	1 323	1 235	757	2 346	1 256

Source : réponses aux questionnaires.

Au 31 décembre 2019, 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 26 % dans le cas des contentieux de série.

### PROVISION COMPTABLE ASSOCIÉE AUX INTÉRÊTS MORATOIRES

(en millions d'euros et en %)

	Provision hors IM	Provision IM	Total	dont IM
Dossiers à forts enjeux	5 774	1 080	6 854	16 %
Contentieux de série	8 205	2 809	11 014	26 %
Provision statistique	2 406	333	2 739	12 %
<i>Total provision pour risque – litige fiscal</i>	<i>16 385</i>	<i>4 222</i>	<i>20 607</i>	<i>20 %</i>
Provision pour charge – litige fiscal (contentieux de série uniquement)	951	226	1 177	19 %
<b>Total</b>	<b>2 406</b>	<b>4 448</b>	<b>21 784</b>	<b>20 %</b>

Source : réponses aux questionnaires.

**La juste définition du taux des intérêts moratoires constitue donc un enjeu majeur pour les finances publiques.**

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 qui, depuis 2018, étaient fixés à 0,4 % par mois, soit 4,8 % par an.

Ces propositions ont finalement été retenues par le Gouvernement dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2017, qui a abaissé à 0,2 % par mois, soit 2,4 % par an le taux des intérêts de retard et des intérêts moratoires <sup>(1)</sup>.

Le présent projet de loi de finances pour 2021 propose, dans son article 20, de proroger ce taux.

La détermination du taux des intérêts moratoires constitue un exercice délicat. Comme la rapporteure spéciale a eu l'occasion de le relever pour l'examen de la loi de règlement :

– premièrement, il est difficile de déterminer « scientifiquement » le niveau d'un taux sans risque qui pourrait être appliqué à l'ensemble des contribuables. En effet, le taux des intérêts moratoires et le taux des intérêts de retard est unique et s'applique aux créances et dettes fiscales de tous des contribuables, particuliers comme entreprises, dont les conditions d'accès au crédit sont toutefois très différentes ;

– deuxièmement, ce taux doit présenter une dimension incitative : il doit inciter le contribuable à s'acquitter rapidement de ses impôts, et inversement, il doit pousser l'État à restituer rapidement les créances. Le taux des intérêts moratoires ne mesure pas uniquement le prix du temps : il doit s'en détacher et lui être légèrement supérieur ;

– troisièmement, la modification du taux à l'instant « t » ne porte que sur les intérêts courus à partir de la date d'entrée en vigueur du nouveau taux : elle n'aura pas de conséquences sur les intérêts déjà acquis, et l'impact sur le coût budgétaire agrégé sera lissé dans le temps ;

– enfin, pour apprécier précisément les conséquences budgétaires d'une évaluation de ce taux, il ne faut pas uniquement étudier le coût brut des intérêts moratoires, mais son coût (ou, potentiellement, son produit) net, c'est-à-dire la différence entre les recettes issues du paiement des intérêts de retard et les dépenses réalisées pour le paiement des intérêts moratoires.

Les documents annexés au projet de loi de finances pour 2021 justifient le maintien du taux défini depuis 2018 par la stabilité des conditions d'octroi de crédit depuis trois ans, par la volonté de favoriser les démarches de régularisation spontanée des contribuables (qui permettent, depuis la loi dite « ESSOC » du

---

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

10 août 2018 une division par deux du taux de l'intérêt de retard), et par les conséquences négatives qu'auraient l'instauration d'un taux variable sur la prévisibilité et la lisibilité du dispositif pour les contribuables <sup>(1)</sup>.

La rapporteure spéciale relève toutefois le manque d'informations relatif aux potentielles conséquences budgétaires nettes d'une évolution du coût budgétaire des intérêts de retard et des intérêts moratoires, du fait de l'insuffisance des systèmes d'information utilisés par l'administration fiscale.

La rapporteure spéciale avait interrogé l'administration fiscale sur les montants d'intérêts de retard et d'intérêts moratoires perçus et versés par l'État, au cours des derniers exercices budgétaires.

L'administration fiscale avait transmis une évaluation approximative de ces montants, mais précisait que la marge d'erreur entourant la prévision fournie, et plus particulièrement la prévision relative aux intérêts de retard, était trop importante pour être exploitée. Elle relevait ainsi que les applications informatiques de gestion ne distinguent pas toujours les intérêts de retard des majorations et amendes, que ces applications ne les retracent pas systématiquement selon la nature des opérations de contrôle fiscal mises en œuvre, et qu'elles ne précisent pas toujours si ces intérêts ont effectivement été payés, ou simplement notifiés.

L'évaluation préalable de l'article 20 du PLF pour 2021 relève également que « l'impact financier [d'une évolution du taux des intérêts de retard et des intérêts moratoires] pour les personnes physiques et morales ne peut être évalué précisément », ce qui peut effectivement s'expliquer par la difficulté à prévoir le montant des restitutions de droits que l'État devra consentir (*voir le 2*).

Sur proposition de la rapporteure spéciale, la commission des finances a adopté un amendement afin d'attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mieux évaluer les enjeux budgétaires associés aux intérêts de retard et aux intérêts moratoires, et pour ce faire, d'améliorer les outils de contrôle interne existants <sup>(2)</sup>.

**Recommandation n° 6. Améliorer les outils de contrôle interne afin de pouvoir mieux évaluer les enjeux budgétaires associés aux intérêts de retard et aux intérêts moratoires.**

---

(1) Évaluations préalables annexées au projet de loi de finances pour 2021, article 20. Voir également le rapport de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur la première partie du PLF pour 2021 ([n° 3399](#)).

(2) Amendement n° [CF1272](#) n° [1225](#) en séance publique.

## **FOCUS THÉMATIQUE N° 2 : LES REMISES ET TRANSACTIONS ET LES RÈGLEMENTS D'ENSEMBLE EN MATIÈRE FISCALE**

À l'automne dernier, la rapporteure spéciale avait déposé un amendement qui, faisant suite à ses travaux réalisés lors du « Printemps de l'évaluation », proposait d'étendre le champ du rapport prévu à l'article L. 251 A du livre des procédures fiscales portant sur les remises et transactions en matière fiscale, à d'autres éléments, tels que les règlements d'ensemble et 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>.

Suite à son adoption, cet amendement est devenu l'article 262 de la loi de finances pour 2020 <sup>(2)</sup>.

La rapporteure spéciale a choisi de présenter les principaux enseignements du rapport au Parlement consacré aux remises et transactions à titre gracieux en matière fiscale, pour l'année 2019, qui a été remis au Parlement le 17 septembre 2020 (en mettant en perspective ces informations avec celles présentées dans les précédentes éditions du rapport, le cas échéant).

### **1. Le nombre de demandes de remise gracieuse adressées à la DGFIP connaît une baisse tendancielle, tandis que les montants dégrévés s'établissent en léger recul par rapport à 2018**

Concernant les remises gracieuses relevant de la DGFIP, le nombre de demandes traitées poursuit sa diminution pour atteindre 732 860 (– 20 % par rapport à 2018, et – 48 % par rapport au pic atteint en 2015). Par rapport à 2019, cette baisse s'explique principalement par le recul du nombre de demandes portant sur la taxe d'habitation (TH), l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution à l'audiovisuel public (CAP) <sup>(3)</sup>. Les montants dégrévés sont également en recul, et s'établissent à 345 millions d'euros en 2019, mais la baisse est de moindre ampleur (– 9 % par rapport à 2019). Le taux de rejet s'établit à 33,5 %, en recul significatif par rapport aux années précédentes (il était compris entre 37 % et 44 % entre 2012 et 2018).

En 2019, les impôts des particuliers représentent 84 % des demandes traitées et 46 % des montants dégrévés (159 millions d'euros). Au sein de cette catégorie, la TH concentre 40 % du nombre de demandes traitées et 22 % des montants dégrévés (36 millions), la CAP, 31 % des demandes et 10 % des montants (16 millions), et l'IR, 19 % des demandes et 45 % des montants (72 millions). Le montant moyen des remises gracieuses portant sur les impôts des particuliers est de 409 euros ; le montant médian, de 139 euros (soit le montant de la CAP, qui représente le quart du nombre de remises accordées).

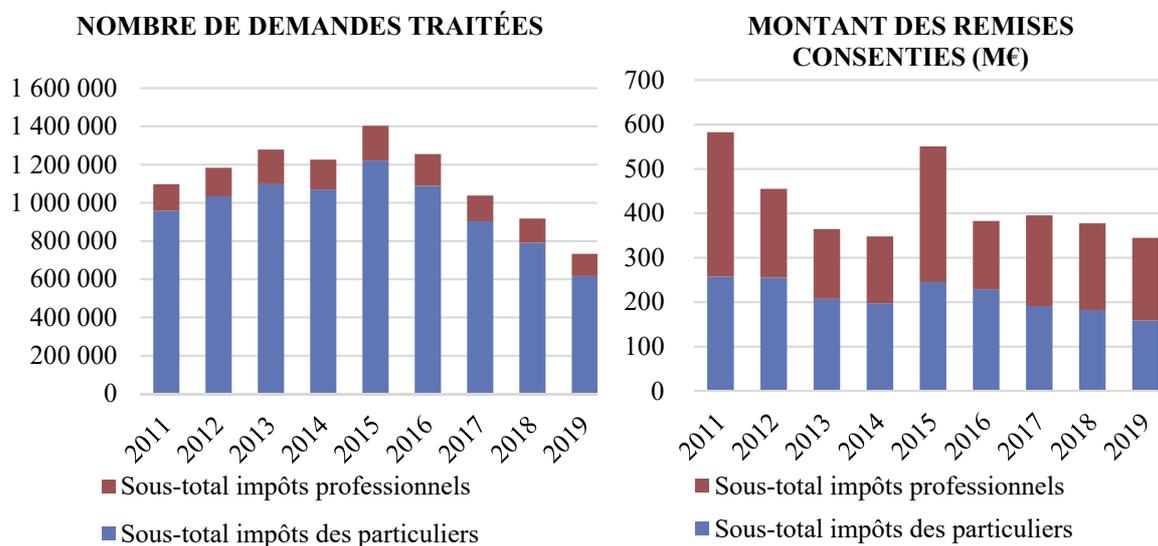
---

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

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 262.

(3) Concernant la TH : – 74 882 demandes, soit – 23 %, et 40 % de la baisse totale du nombre de demandes. Concernant l'IR : – 48 194 demandes, soit – 29 %, et 26 % de la baisse totale. Concernant la CAP : – 42 625 demandes, soit – 18 %, et 23 % de la baisse totale.

Au sein des impôts des professionnels, les montants dégrévés (186 millions d'euros) se répartissent principalement entre les taxes sur le chiffre d'affaires (TCA, 50 %, 92 millions) et l'impôt sur les sociétés (IS, 44 %, 82 millions). Le montant moyen de remise gracieuse d'IS s'élève à 104 445 euros, et le montant moyen, tous impôts confondus, à 1 802 euros.



Le comité du contentieux fiscal, douanier et des changes (CCFDC, qui rend un avis lorsque les sommes faisant l'objet de la demande sont supérieures à 200 000 euros et que la décision relève de la compétence du ministre du budget) a rendu 100 avis en 2019 (contre 105 en 2016, 109 en 2017, et 128 en 2018). Sur 22 avis non conformes, 19 avis (soit 86 %) ont été totalement ou partiellement suivis par l'administration fiscale. Cette situation est proche de celles rencontrées les années précédentes.

L'administration fiscale explique ces évolutions par les modifications législatives récentes (dégrèvement progressif de TH pour 80 % des ménages, prélèvement à la source pour l'IR), par la conjoncture économique (situation de l'emploi favorable), et par la publicité donnée au « droit à l'erreur » et aux démarches de mise en conformité.

## 2. Le montant des modérations consenties sur les pénalités s'établit à un niveau légèrement inférieur à celui constaté en 2018

Le nombre de transactions conclues par la DGFIP s'établit à 3 841, en nette augmentation par rapport à l'année précédente (+ 14 %), et au-dessus du pic rencontré en 2014 :

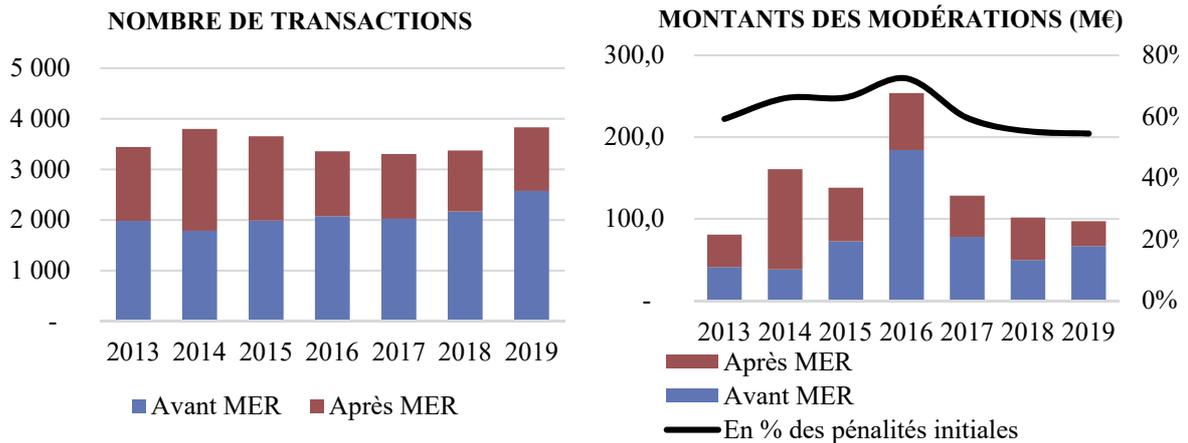
- 2 575 transactions ont été conclues avant mise en recouvrement (+ 19 %), représentant 66,7 millions d'euros, soit un montant moyen remis de 25 896 euros ;

- 1 256 transactions ont été conclues après mise en recouvrement (+ 5 %), représentant 30,4 millions d'euros, soit un montant moyen remis de 24 237 euros.

Le nombre total de transactions est néanmoins relativement stable depuis 2013 (3 536 en moyenne).

Le montant total des modérations consenties en 2019 s'établit à 97 millions d'euros, en léger recul par rapport à 2018 (102 millions). Ce montant est plutôt en diminution depuis 2014, en dehors du pic constaté en 2016.

Enfin, le montant des modérations consenties représente environ 54 % des montants initiaux des pénalités (contre 63 % en moyenne depuis 2013).



### 3. Les règlements d'ensemble et les CJIP représentent des enjeux financiers significatifs

Pour la première année, le rapport présente des éléments relatifs aux **règlements d'ensemble avant mise en recouvrement, ainsi qu'aux principaux règlements d'ensemble après mise en recouvrement relatifs à l'IS**. Il précise que « *des travaux sont conduits pour permettre la restitution de données statistiques consolidées afin de recenser l'intégralité des règlements d'ensemble conclus après mise en recouvrement* ».

Sur l'année 2019, **116 règlements d'ensemble** ont ainsi été identifiés, portant sur **3,2 milliards d'euros de droits et pénalités** (2,4 milliards de droits, 0,8 milliard de pénalités). **1,6 milliard d'euros de modérations** ont été consenties (1,1 milliard de droits, et 0,5 milliard de pénalités), dont **près du tiers concerne une seule opération**.

La dispersion statistique entre les opérations recensées est importante : le montant médian remis s'élève à 657 917 euros, le montant moyen, à 14 millions d'euros, et la modération maximale, à 523,2 millions d'euros.

36 règlements d'ensemble ont concerné des personnes physiques, conduisant à 106,9 millions d'euros de modérations, pour un montant médian de 430 342 euros, et 80 ont concerné des personnes morales, conduisant à 1,5 milliard d'euros de modérations, pour un montant médian de 708 690 euros. Ces modérations portent essentiellement sur l'IS (1,2 milliard d'euros).

Le rapport présente également quelques éléments relatifs aux CJIP relatives à des délits de fraude fiscale. Deux conventions ont été validées en 2019. La première a mis à la charge de la société Carmignac Gestion SA une amende de 30 millions d'euros, et un accord a été parallèlement conclu en matière fiscale, dont le montant n'est pas précisé. La seconde a porté sur une amende de 500 millions d'euros infligée au groupe Google ; au règlement du volet pénal de l'affaire a été adossé un accord en matière fiscale signé par la DGFIP, dont la teneur n'a pas été rendue publique.

#### **4. Les informations relatives aux remises et transactions opérées par la DGDDI sont en revanche peu détaillées**

Les informations relatives aux remises et transactions opérées par la DGDDI sont plus lacunaires. Le montant initial des pénalités sur lesquelles ont été opérées les modérations n'est ainsi pas indiqué, et le rapport n'indique pas le montant des modérations consenties. Les pénalités infligées suite à remise ou transaction sont, dans l'ensemble, en légère diminution par rapport à 2017 et 2018 :

– concernant les transactions, en matière douanière, 65 588 transactions ont été conclues, pour 15 millions d'euros (comme en 2018, et pour 21 millions en 2017) ; en matière de contributions indirectes, 7 030 transactions ont été conclues, pour 3 millions d'euros (contre 5 millions en 2018, et 12 millions en 2017) ;

– concernant les remises portant sur les intérêts de retard, 2 792 remises ont été accordées, pour un montant total de 0,5 million d'euros (contre 2 millions en 2018) ; les remises de pénalités portant sur des contentieux ont atteint 9,1 millions d'euros en matière douanière (contre 17 millions en 2018), et 0,3 million en matière de contributions indirectes (contre 1,2 million en 2018). En 2017, 19 millions d'euros de pénalités ont été accordées.



## ANNEXE : LE DÉTAIL DES CRÉDITS DE LA MISSION, PAR PROGRAMME, ACTION ET SOUS-ACTION

### I. RÉVISIONS DE LA PRÉVISION INTERVENUES EN 2020, PAR ACTION ET SOUS-ACTION

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

*(en millions d'euros)*

		LFI 2020	LFR1 2020	LFR 2 2020	LFR 3 2020	Révisé PLF 2021
<b>200</b>	<b>Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État</b>	<b>117 168</b>	<b>122 234</b>	<b>117 996</b>	<b>119 734</b>	<b>129 064</b>
<b>200-11</b>	<b>Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt</b>	<b>80 912</b>	<b>82 101</b>	<b>78 110</b>	<b>79 721</b>	<b>85 630</b>
200-11-01	Impôt sur les sociétés	12 355	13 495	13 176	13 852	13 102
200-11-02	Taxe sur la valeur ajoutée	58 615	57 791	54 973	55 309	61 225
200-11-03	Plafonnement des impositions directes	5	5	5	5	5
200-11-04	Autres remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt	221	232	232	232	195
200-11-05	Impôt sur le revenu	9 715	10 578	10 324	10 324	11 103
<b>200-12</b>	<b>Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques</b>	<b>22 604</b>	<b>23 362</b>	<b>22 732</b>	<b>23 458</b>	<b>23 360</b>
200-12-01	Prime pour l'emploi	-	-	-	-	-
200-12-02	Impôt sur le revenu	1 936	2 889	2 815	2 815	2 008
200-12-03	Impôt sur les sociétés	11 976	12 071	11 759	12 362	12 362
200-12-04	Taxe intérieure sur les produits pétroliers	1 998	2 141	2 036	2 076	2 426
200-12-05	Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	2	2	2	2	2
200-12-06	Contribution à l'audiovisuel public - Dégrèvements et restitutions de sommes indûment perçues	542	529	529	612	623
200-12-08	Acomptes de crédits et de réductions d'impôts sur le revenu	5 700	5 388	5 249	5 249	5 518
200-12-09	TICFE Dégrèvements et restitutions de sommes indûment perçues	450	342	342	342	420
<b>200-13</b>	<b>Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État</b>	<b>14 152</b>	<b>16 771</b>	<b>16 555</b>	<b>16 555</b>	<b>20 074</b>
200-13-01	Impôt sur le revenu - Dégrèvements et restitutions de sommes indûment perçues	1 500	1 464	1 427	1 427	3 700
200-13-02	Impôt sur les sociétés - Dégrèvements et restitutions de sommes indûment perçues	1 919	3 880	3 780	3 780	4 202
200-13-03	Autres impôts directs et taxes assimilées - Dégrèvements et restitutions de sommes indûment	2 720	2 549	2 549	2 549	3 150

		<b>LFI 2020</b>	<b>LFRI 2020</b>	<b>LFRI 2 2020</b>	<b>LFRI 3 2020</b>	<b>Révisé PLF 2021</b>
	perçues					
200-13-04	Taxe sur la valeur ajoutée - Dégrèvements et restitutions de sommes indûment perçues	2 496	2 531	2 407	2 407	2 540
200-13-05	Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes - Dégrèvements et restitutions de sommes indûment perçues	800	693	693	693	696
200-13-06	Autres remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	750	693	693	693	622
200-13-07	Autres remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État- Admissions en non-valeur Créances liées aux impôts	2 972	2 734	2 734	2 734	2 559
200-13-08	Autres remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État- Dations en paiement- intérêts moratoires	795	2 129	2 129	2 129	2 346
200-13-09	Prélèvement à la source : dégrèvements et restitutions	200	98	143	143	259
201	<b>Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux</b>	<b>23 162</b>	<b>22 564</b>	<b>22 564</b>	<b>22 494</b>	<b>22 998</b>
201-01	Taxe professionnelle	6 271	6 112	6 112	6 259	6 389
201-02	Taxe foncière	1 560	1 523	1 523	1 668	1 668
201-03	Taxe d'habitation	14 793	14 404	14 404	14 083	14 457
201-04	ANV d'impôts locaux	538	525	525	484	484
<b>Total mission</b>		<b>140 330</b>	<b>144 798</b>	<b>140 560</b>	<b>142 228</b>	<b>152 062</b>

Source : réponses aux questionnaires.

## **II. PROGRAMME 200 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT**

### **A. ACTION 200-12 POLITIQUES PUBLIQUES**

#### **1. Sous-action 200-12-02 Impôt sur le revenu**

Les nombres et montants pour 2019 sont extraits des déclarations 2042 nationales au titre des revenus 2018 à la 6<sup>e</sup> émission, les nombres et montants pour 2020 étant extraits des déclarations 2042 nationales au titre des revenus 2019 à la 3<sup>e</sup> émission. L'attention est appelée sur le fait que les données afférentes à l'année 2020 ne sont pas exhaustives à ce stade.

**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 (en milliers)	Nombre de redevables ayant bénéficié de la dépense fiscale (en milliers)	2019 exécuté		2020 révisé <sup>(1)</sup>	
			Part restituée (en M€)	Part imputée (en M€)	Part restituée (en M€)	Part imputée (en M€)
Crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR)	7 804	18 675	6 038	75 760	10	475
CI au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	1 473	4 197	876	3 969	854	4 059
CITE	401	912	456	676	439	626
CI égal au prélèvement forfaitaire unique	405	9 906	92	3 256	81	3 312
CICE	121	378	204	613	54	176
CI pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans	736	1 749	311	918	262	890
CI en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique	14	17	43	9	44	12
CI pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	25	63	21	27	22	26
CI en faveur de l'apprentissage	19	33	19	14	4	4
CI au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	18	39	12	14	10	11
CI au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives des salariés	249	1 413	13	138	11	129
CI au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement	20	32	11	7	11	9
CI au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise	45	154	9	27	7	28
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	2	0	0	0	0

(1) Données issues de la troisième émission au titre des revenus 2019, non exhaustives à ce stade.

Source : réponses aux questionnaires.

## 2. Sous-action 200-12-03 *Impôt sur les sociétés*

### SOUS-ACTION N° 200-12-03 : CRÉDIT D'IMPÔT EN MATIÈRE D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en millions d'euros)

	Nombre de bénéficiaires		2019 exécuté		Bénéficiaire final
	ayant bénéficié d'une restitution 2019	ayant bénéficié d'une restitution ou d'une imputation 2019	Part restituée (en millions)	Part imputée (en millions)	
CICE	554 134	851 054	10 560	7 821	Entreprises
CI en faveur de la recherche (y compris CII)	15 622	19 639	4 249	2 341	Entreprises
Prêt à taux zéro et Prêt à taux zéro renforcé (PTZ et PTZ+)	NC	NC	460	602	Ménages
CI pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	NC	NC	103	5	Entreprises
CI en faveur de l'apprentissage	65 369	89 115	121	44	Entreprises
CI en faveur des investissements productifs outre-mer	737	914	113	30	Entreprises
CI pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles	NC	NC	104	21	Entreprises
CI famille	4 722	9 648	65	63	Ménages
CI pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives	36	39	43	0	Entreprises
CI pour investissement en Corse	2 469	3 565	73	18	Entreprises
CI pour dépenses de conception de nouveaux produits exposés par les entreprises exerçant les métiers de l'art	1 564	1 765	26	4	Entreprises
CI pour la production phonographique	230	246	10	1	Entreprises
CI pour les entreprises de création de jeux vidéo	39	43	52	1	Entreprises

	Nombre de bénéficiaires		2019 exécuté		Bénéficiaire final
	ayant bénéficié d'une restitution 2019	ayant bénéficié d'une restitution ou d'une imputation 2019	Part restituée (en millions)	Part imputée (en millions)	
Eco-prêt à taux zéro (Éco-PTZ)	NC	NC	13	26	Ménages
CI au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise	33 601	61 192	9	8	Entreprises
CI pour dépenses de production de spectacles vivants musicaux ou de variétés	236	248	11	1	Entreprises
CI au titre des investissements réalisés dans le secteur du logement social en outre-mer	16	28	77	1	Ménages
CI pour le rachat des entreprises par les salariés	31	45	–	–	Entreprises
CI en faveur de l'agriculture biologique	327	488	1	1	Entreprises
CI en faveur des maîtres-restaurateurs	0	885	4	0	Entreprises
<b>Total des dispositifs présentés</b>	<b>679 133</b>	<b>1 038 914</b>	<b>16 093</b>	<b>10 989</b>	–
<i>Dont entreprises</i>	<i>674 395</i>	<i>1 029 238</i>	<i>15 479</i>	<i>10 296</i>	–
<i>Dont ménages</i>	<i>4 738</i>	<i>9 676</i>	<i>615</i>	<i>692</i>	–

Source : réponses aux questionnaires.

### 3. Sous-action 200-12-04 TICPE

#### SOUS-ACTION N° 200-12-04 : TICPE

(en millions d'euros)

Dispositif	Nombre de bénéficiaires (en milliers)	2019 révisé		2020 prévu		2021 prévu		Types de bénéficiaire
		Part restituée	Montant total	Part restituée	Montant total	Part restituée	Montant total	
Tarif réduit (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis	28	59	59	61	61	61	61	Artisans taxi (particuliers)
Tarif réduit (remboursement) pour le gazole utilisé comme carburant des véhicules de transport public collectif de voyageurs	1,7	220	220	227	227	227	227	Entreprises
Tarif réduit (remboursement) pour le gazole utilisé comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes	28	1 393	1 393	1 662	1 662	1 252	1 252	Entreprises
Tarif réduit (remboursement) pour le gazole non routier, le fioul lourd et les gaz de pétrole liquéfié utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	NC	344	344	450	450	552	552	Agriculteurs

### 4. Sous-action 12-06 Contribution à l'audiovisuel public

La sous-action 12-06 correspond aux montants de dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public (CAP) compensés par l'État auprès des affectataires de la CAP, c'est-à-dire les sociétés audiovisuelles publiques.

#### SOUS-ACTION 12-06 CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

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

	Nb bénéf. 2019	2015	2016	2017	2018	2019	2020 Révisé	PLF 2021
Personnes de condition modeste (art. 1605 bis-2° du CGI)	4 497	440	563	583	604	614	546	551
Droits acquis (art. 1605 bis-3° du CGI)	84	47	21	17	15	12	12	12
<b>Total</b>	–	487	584	600	619	626	558	563
Sous-action 12-06 = Montant de la compensation versée aux organismes de l'audiovisuel public	–	514	617	592	589	623	623	542
<b>Écart</b>	–	– 27	– 33	8	30	3	– 65	21

Source : réponses aux questionnaires.

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

#### A. ACTION 01 IMPÔTS ÉCONOMIQUES

##### 1. Montants pris en charges par l'État et payés par les contribuables

###### PRODUIT DE LA CVAE

(en millions d'euros)

		2015	2016	2017	2018	2019
Pris en charge par l'État	Sous la forme de compensations d'exonération	31	28	24	26	30
	Sous la forme de dégrèvements	4 411	4 485	4 985	5 049	5 427
Payé par les contribuables		12 901	12 866	13 016	13 082	13 761
<b>Total : produit de CVAE (hors compensations d'exonération)</b>		<b>17 312</b>	<b>17 351</b>	<b>18 001</b>	<b>18 131</b>	<b>19 188</b>

Source : réponses aux questionnaires.

###### COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES

(en millions d'euros)

		2015	2016	2017	2018	2019
Pris en charge par l'État	Sous la forme de compensations d'exonération	227	202	77	32	186
	Sous la forme de dégrèvements	1 084	1 194	1 026	1 197	1 112
Payé par les contribuables		7 315	7 414	7 855	7 910	8 069
<b>Total : produit de CFE (hors compensations d'exonération)</b>		<b>8 399</b>	<b>8 608</b>	<b>8 881</b>	<b>9 107</b>	<b>9 181</b>

Source : réponses aux questionnaires.

Les tableaux ci-avant indiquent les montants :

– des dégrèvements (hors admissions en non-valeur) pris en charge par l'État au titre des années 2015 à 2019 en matière de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de cotisation foncière des entreprises ;

– des compensations fiscales versées par l'État au titre des années 2015 à 2019 du fait d'exonérations de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de cotisation foncière des entreprises ;

– des montants de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de cotisation foncière des entreprises payés par les contribuables au titre des années 2015 à 2019. Il s'agit des montants des cotisations payées en matière de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, des montants des cotisations dues en matière de cotisation foncière des entreprises. Les montants restitués comprennent les taxes principales, annexes et additionnelles ;

– des produits perçus par les collectivités territoriales au titre des années 2015 à 2019 en matière de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de cotisation foncière des entreprises. Les montants restitués comprennent les taxes principales, annexes et additionnelles.

## 2. Ventilation des dégrèvements retracés dans l'action, par dispositif

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 01

(en millions d'euros)

	Nombre de bénéficiaires 2019 en milliers	2015	2016	2017	2018	2019	révisé 2020	2021
Dégrèvement barémique	1 125	3 953	4 368	4 383	4 883	4 502	4 642	2 137
Plafonnement à la valeur ajoutée CET <sup>(1)</sup>	30	1 041	1 171	1 024	1 194	1 111	1 154	1 362
Dégrèvement CET à titre transitoire	–	28	20	0	0	0	0	0
Plafonnement à la valeur ajoutée TP	–	12	3	2	3	1	0	0
Crédit de taxe en zone de restructuration de la défense	–	3	0	0	0	0	0	0
Restitutions CVAE et TA-CVAE	57	763	711	768	24	15	12	12
Autres dégrèvements et crédits d'impôt	–	507	452	793	697	546	450	450
<b>Action 01 CET</b>	–	<b>6 307</b>	<b>6 725</b>	<b>6 970</b>	<b>6 801</b>	<b>6 175</b>	<b>6 259</b>	<b>3 961</b>
Action 01 CET (hors restitutions de CVAE)	–	5 544	6 014	6 202	6 777	6 190	6 271	3 973

(1) CET : contribution économique territoriale.

Source : réponses aux questionnaires.

Le tableau ci-avant indique les nombres :

- d'entreprises bénéficiaires du dégrèvement barémique ;
- d'entreprises ayant déposé un recours contentieux concernant le plafonnement à la valeur ajoutée ;
- d'entreprises ayant fait l'objet d'une restitution de taxe annexe à la CVAE.

Le montant révisé 2020 correspond à celui retenu en LFR-3.

À compter de 2018, les restitutions de CVAE sont comptabilisées en moindres recettes du compte d'avance aux collectivités alors que les restitutions de taxe annexe restent comptabilisées au P201.

## B. ACTION 02 TAXES FONCIÈRES

### 1. Montants pris en charges par l'État et payés par les contribuables

#### PRODUIT DES TAXES FONCIÈRES

(en millions d'euros)

		2015	2016	2017	2018	2019
Pris en charge par l'État	Sous la forme de compensations d'exonération	344	369	251	240	255
	Sous la forme de dégrèvements	990	1 475	1 508	1 660	1 668
Payé par les contribuables		37 601	38 776	39 651	40 613	41 639
<b>Total : produit de TF (hors compensations d'exonération)</b>		<b>38 591</b>	<b>40 251</b>	<b>41 159</b>	<b>42 273</b>	<b>43 307</b>

Source : réponses aux questionnaires.

Les tableaux ci-avant indiquent les montants :

- Des dégrèvements (hors admissions en non-valeur) pris en charge par l'État au titre des années 2015 à 2019 en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties ;

- Des compensations fiscales versées par l'État au titre des années 2015 à 2019 du fait d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties ;

- Des montants de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties payés par les contribuables au titre des années 2015 à 2019. Les montants restitués comprennent les taxes principales, annexes et additionnelles ;

- Des produits perçus par les collectivités territoriales au titre des années 2015 à 2019 en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties. Les montants restitués comprennent les taxes principales, annexes et additionnelles.

## 2. Ventilation des dégrèvements retracés dans l'action, par dispositif

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 02

(en millions d'euros)

	Nombre de bénéficiaires 2019	2015	2016	2017	2018	2019
Contentieux et gracieux	n.d.	803	1 078	1 287	1 310	1 265
TFPB / accessibilité pour personnes handicapées	8 671	43	64	62	90	118
TFPB / travaux d'économie d'énergie pour les HLM et les SEM	8 349	59	80	52	92	109
TFPB / personnes de condition modeste (65-75 ans)	330 881	53	55	50	50	64
TFPNB / pertes de récoltes ou de bétail	1 058 170	6	174	37	95	89
TFPNB / jeunes agriculteurs	53 774	9	8	6	7	7
TFPB / habitation principale en fonction du revenu	6 324	4	4	2	4	4
TFPB / travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques	0	1	< 0,5	< 0,5	< 0,5	< 0,5
TFPNB / associations foncières pastorales	1 708	< 0,5	< 0,5	< 0,5	< 0,5	< 0,5
Cotisation < à 12 €	2 690 345	12	12	12	12	12
<b>Action 02 TF</b>	<b>n.d.</b>	<b>990</b>	<b>1 475</b>	<b>1 508</b>	<b>1 660</b>	<b>1 668</b>

## C. ACTION 03 TAXE D'HABITATION

### 1. Montants pris en charges par l'État et payés par les contribuables

#### PRODUIT DE LA TAXE D'HABITATION

(en millions d'euros)

		2015	2016	2017	2018	2019
Pris en charge par l'État	Sous la forme de compensations d'exonération	1 451	1 170	1 646	1 729	1 838
	Sous la forme de dégrèvements	3 208	3 059	3 071	6 062	9 857
Payé par les contribuables		18 470	18 675	19 035	16 517	13 452
<b>Total : produit de TH</b>		<b>23 129</b>	<b>22 904</b>	<b>23 752</b>	<b>24 308</b>	<b>25 147</b>

Source : réponses aux questionnaires.

Les montants des compensations de TH correspondent aux compensations des exonérations de l'année N-1 versées aux collectivités en N.

Les montants des dégrèvements de TH correspondent aux dégrèvements appliqués en émission sur le titre courant.

Les montants du produit de TH correspondent aux sommes perçues par les collectivités hors frais de gestion et taxes annexes.

## 2. Ventilation des dégrèvements retracés dans l'action, par dispositif

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 03

(en millions d'euros)

	Nombre de bénéficiaires 2019 (en M)	2015	2016	2017	2018	2019	Révisé 2020	PLF 2021
Dégrèvement pour 80 % des ménages (art. 5 LFI 2018)	17,9	–	–	–	2 927	6 574	13 678	–
Dégrèvement « sortie en sifflet » (art. 7 LFI 2018)	–	–	–	–	–	–	–	–
Plafonnement en fonction du revenu	8,8	3 153	2 996	3 002	3 062	3 204	–	–
Contentieux et gracieux	NC	526	855	538	583	637	637	637
Gestionnaires de foyers	0,04	53	60	67	71	75	75	75
THLV	NC	27	27	27	25	28	28	28
Personnes de condition modeste relogées / ANRU	0,12	36	38	38	38	38	38	38
Cotisation < à 12 €	NC	2	2	2	2	4	0	0
<b>Action 03 TH</b>	<b>NC</b>	<b>3 797</b>	<b>3 978</b>	<b>3 674</b>	<b>6 708</b>	<b>10 560</b>	<b>14 457</b>	<b>778</b>

Source : réponses aux questionnaires.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa deuxième réunion du 23 octobre 2020, 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.*

*La commission a, suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, adopté les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements.*

*Elle a ensuite **adopté** l'amendement n° CF1272 de la rapporteure spéciale. Cet amendement prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement portant sur le coût passé et futur des intérêts moratoires, et sollicite une évolution des systèmes informatiques utilisés par la direction générale des finances publiques, afin d'améliorer l'information disponible sur cette dépense, qui atteint des niveaux préoccupants.*



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

### **Direction du budget (DB)**

M. Bruno Patier, adjoint au chef de bureau synthèse recettes (BR)

### **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

M. Audran le Baron, chef du service de la gestion fiscale

Mme Florence Lerat, sous-directrice, à la sous-direction SJCF3 (Sécurité juridique des professionnels)

M. Olivier Lefoulon, chef du bureau SJCF1B (Expertise juridique)

M. Denis Boismault, chef du bureau GF3C (Études et statistiques en matière fiscale)