

N° 1996

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2025.

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 2026** (n° 1906),

PAR M. PHILIPPE JUVIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 39

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteuse spéciale : MME CHRISTINE PIRÈS BEAUNE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ...	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. LE PROGRAMME 200 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT</i>	13
A. LES RESTITUTIONS CONSÉCUTIVES À LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT SONT EN REcul EN RAISON D'UNE BAISSÉ DES REMBOURSEMENTS DE CRÉDIT DE TVA.....	14
1. Une baisse des remboursements de crédits de TVA qui reste difficile à évaluer ...	14
2. Des restitutions de prélèvements à la source d'IR à la baisse du fait d'une hausse des revenus plus importante que celle des seuils d'imposition.....	17
3. Des remboursements d'excédents d'acomptes d'IS en augmentation en prévision d'une faible croissance du bénéfice fiscal des entreprises	18
B. LES REMBOURSEMENTS LIÉS À LA GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT PRÉSENTENT UNE BAISSÉ IMPORTANTE.....	19
1. La prévision des décaissements consécutifs à des contentieux fiscaux pour 2026 apparaît moins élevée que celle retenue en loi de finances pour 2025	20
2. Les règlements d'ensemble : un point d'attention qui s'aggrave	24
C. LES RESTITUTIONS LIÉES AUX DÉPENSES FISCALES SONT EN HAUSSE DU FAIT DU DYNAMISME DU CISAP	26
1. Le coût du CISAP poursuit sa hausse et doit être maîtrisé	27
2. Eu égard à son coût et à son efficacité limitée, le CIR doit être réformé	32
II. LE PROGRAMME 201 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX</i>.....	35
A. LES DÉGRÈVEMENTS DE CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE CONSÉCUTIFS AU PLAFONNEMENT SELON LA VALEUR AJOUTÉE REculENT	36
B. LES DÉGRÈVEMENTS DE TAXES FONCIÈRES ET DE TAXE D'HABITATION RESTENT ÉLEVÉS	38

1. Les dégrèvements de taxes foncières demeurent stables grâce à la réduction du nombre de contentieux d'attribution 38
2. La taxe d'habitation sur les résidences secondaires continue de faire l'objet de dégrèvements considérables en raison des erreurs déclaratives sur le service GMBI.... 41

EXAMEN EN COMMISSION 45

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA
RAPPORTEURE SPÉCIALE**..... 49

Cette année, le projet de loi de finances pour 2026 n'a été déposé que le mardi 14 octobre et seulement 19 % des réponses avaient été apportées au 10 octobre, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au vendredi 17 octobre, le taux de réponse s'élevait à 98,3 %.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

La **mission *Remboursements et dégrèvements*** relève du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique. Elle comprend deux programmes qui retracent l'ensemble des restitutions que l'administration fiscale est conduite à verser aux contribuables : **le programme 200, pour les impôts d'État, et le programme 201, pour les impôts locaux.**

En application de l'article 10 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les crédits de la mission ont un caractère évaluatif car ils ne correspondent pas, à proprement parler, à des dépenses mais à de **moindres recettes** qui trouvent leur origine dans le fonctionnement même de certaines impositions (remboursements de trop versés), dans l'application de politiques publiques (crédits d'impôt) ou bien dans la rectification du montant d'un impôt (erreur matérielle, contentieux, convention fiscale internationale).

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 prévoit une baisse de 2,84 milliards d'euros (– 1,9 %) des remboursements et dégrèvements en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), par convention de même montant, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (LFI) pour 2025.

Cette évolution résulte essentiellement de la baisse anticipée des crédits du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* (– 2,73 milliards d'euros) qui retracent 96,8 % des restitutions de la mission.

Ceux du programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* (3,2 % des crédits de la mission) sont également en baisse (– 0,11 milliard d'euros), essentiellement du fait d'une estimation à la baisse des restitutions de contribution économique territoriale (CET) liées au plafonnement selon la valeur ajoutée.

Au sein du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, la baisse de 2,73 milliards d'euros (– 1,9 %) est principalement due à :

– la diminution de l'estimation des **remboursements de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** qui devraient être inférieurs de 2,33 milliards d'euros (– 3 %) à ce qui était prévu en 2025 ;

– la baisse des prévisions de **dégrèvements de sommes indûment perçues** à hauteur de 2,22 milliards d'euros (– 13,4 %), notamment en raison de l'anticipation de moindres décaissements consécutifs à des **contentieux fiscaux** par rapport à la prévision pour 2025 ;

– la hausse de 1,86 milliard d'euros (+ 11,8 %) des **restitutions d'acomptes d'impôt sur les sociétés (IS) trop versés** par rapport à l'estimation pour 2025.

La rapporteure spéciale a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits dans la mesure où ils n'ont qu'un caractère évaluatif et que leur analyse repose, en réalité, sur celle des mesures fiscales. Selon elle, le vote des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* revient, pour le Parlement, à prendre acte de l'évaluation des restitutions d'impositions.

Elle constate que **le montant global des remboursements et dégrèvements est en baisse mais que leur niveau reste très élevé** dans une perspective pluriannuelle. Les crédits de la mission sont supérieurs de 40,8 % à ce qu'ils étaient en 2016 (103,33 milliards d'euros) et de 101,4 % par rapport à l'année 2006 (73,22 milliards d'euros). Les crédits du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* devraient représenter **27,4 % des recettes fiscales brutes en 2026**.

Concernant les restitutions liées à la mécanique de l'impôt, la rapporteure spéciale relève **la part très importante que représentent les restitutions de crédits de TVA** (75,93 milliards d'euros) dans les crédits du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* (53,9 %). Eu égard aux montants en jeu, la rapporteure spéciale ne peut que souscrire à la recommandation de la Cour des comptes invitant l'administration fiscale « à poursuivre ses actions de **lutte contre la fraude** ».

Au sujet des restitutions en lien avec la mise en œuvre de politiques publiques, la rapporteure spéciale ne peut que s'alarmer de la progression continue des deux dépenses fiscales les plus onéreuses pour les finances publiques dans un contexte de déficit public élevé :

– le **crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)** dont le coût devrait franchir pour la première fois la barre de 8 milliards d'euros en 2025 et atteindre 8,04 milliards en 2026 ;

– le **crédit d'impôt pour services à la personne (CISAP)** qui devrait, quant à lui, franchir la barre de 7 milliards d'euros en 2025 et atteindre 7,21 milliards d'euros en 2026.

En ce qui concerne la gestion des produits de l'État, la rapporteure spéciale craint que l'issue de plusieurs affaires dont elle a pu avoir connaissance ne fasse à nouveau peser de lourdes dépenses pour le programme à court et moyen termes.

Enfin, la rapporteure spéciale note le recul des **dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)** qui étaient engendrés par des erreurs déclaratives sur la plate-forme « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI). Ces dégrèvements devraient néanmoins demeurer élevés en 2026, à hauteur de 745 millions d'euros. Elle rappelle qu'ils sont à la charge exclusive de l'État, les communes se voyant garantir le produit de ces impositions.

DONNÉES CLÉS

CRÉDITS DE LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

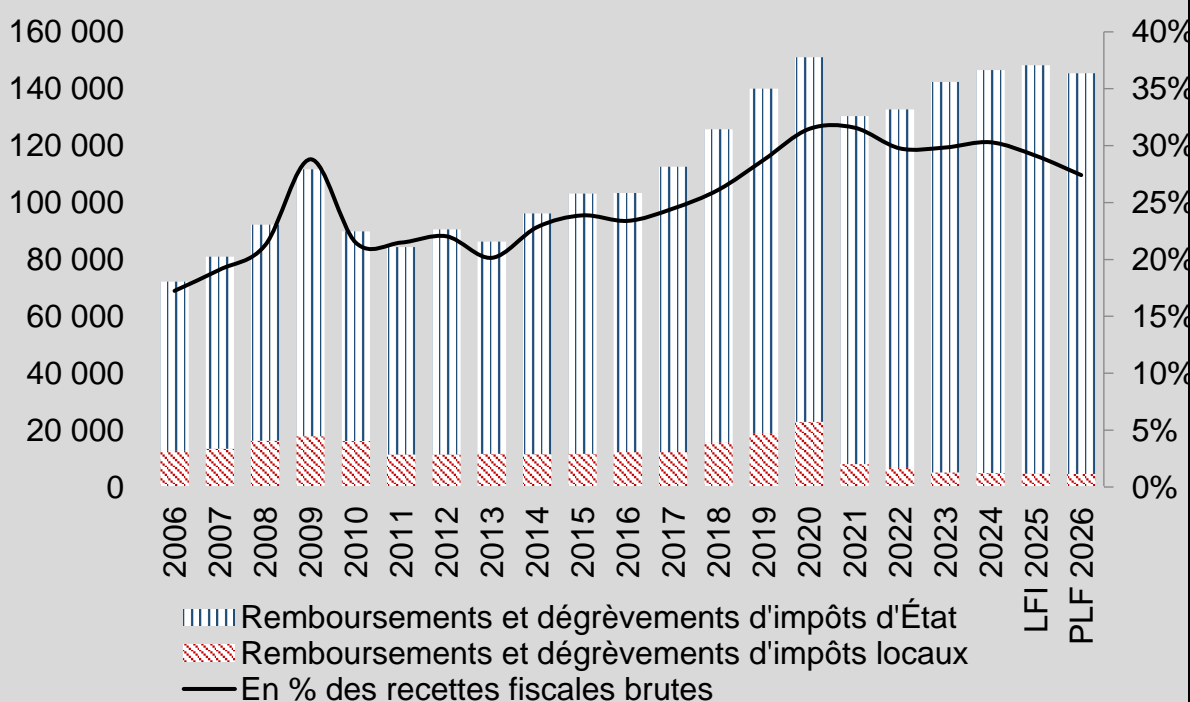
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025
Programme 200 <i>Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État</i>	143 576,80	140 845,36	- 1,9 %	143 576,80	140 845,36	- 1,9 %
Programme 201 <i>Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux</i>	4 728,82	4 618,00	- 2,3 %	4 728,82	4 618,00	- 2,3 %
Total	148 305,62	145 463,36	- 1,9 %	148 305,62	145 463,36	- 1,9 %

Source : projet annuel de performances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 20 ANS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

INTRODUCTION

La mission *Remboursements et dégrèvements* relève du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique. Elle comprend deux programmes qui sont placés sous la responsabilité de la direction générale des finances publiques (DGFIP) :

- le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* ;
- le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

Ils regroupent les crédits destinés aux restitutions que l'administration fiscale est conduite à verser aux contribuables. Ainsi, cette mission occupe une place particulière dans le budget général de l'État dans la mesure où les crédits évoqués correspondent, à proprement parler, non à des dépenses mais à des moindres recettes. Le regroupement de celles-ci dans une mission permet de satisfaire le principe d'universalité budgétaire et son corollaire, le principe de non-contraction.

Les restitutions concernées peuvent trouver leur origine dans le fonctionnement concret de certaines impositions (remboursement de trop versés), dans la mise en œuvre de politiques publiques (crédits d'impôt) ou encore dans la rectification du montant d'un impôt (correction d'une erreur matérielle, conséquences d'un contentieux fiscal ou application d'une convention internationale par exemple).

C'est la raison pour laquelle l'article 10 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que les crédits relatifs « *aux remboursements, restitutions et dégrèvements* » ont un caractère évaluatif, contrairement à la plupart des autres programmes du budget général de l'État dont les crédits sont limitatifs. Par ailleurs, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) sont du même montant en prévision.

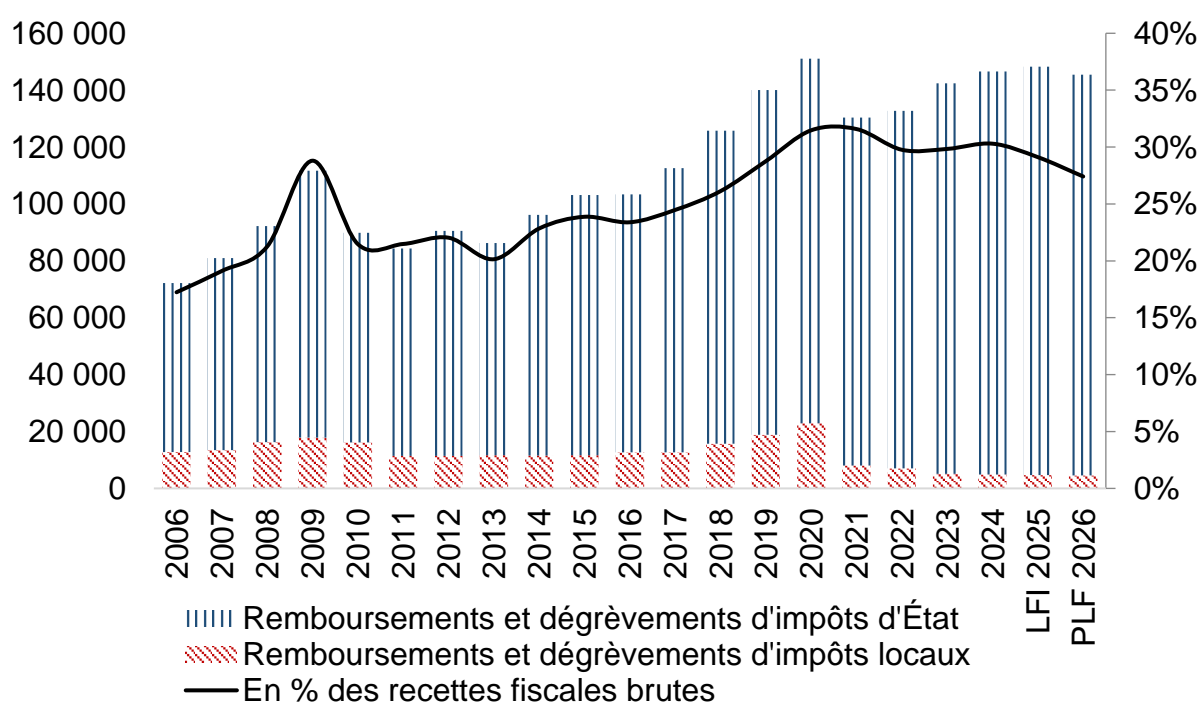
Eu égard au caractère particulier de ces deux programmes, la rapporteure spéciale constate que l'adoption des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* revient, pour le Parlement, à valider l'évaluation des restitutions pour l'année à venir, ou du moins à en être tenu informé. Le commentaire de leur évolution par rapport à la dernière loi de finances initiale (LFI) porte principalement sur les différentes mesures fiscales auxquelles elles sont susceptibles de renvoyer.

Le présent projet de loi de finances (PLF) prévoit que les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* s'élèveront à 145,46 milliards d'euros en 2026. Les restitutions d'impôt perçu par l'État devraient représenter 27,4 % des recettes fiscales brutes inscrites au budget général (513,76 milliards d'euros) ⁽¹⁾.

L'évaluation pour 2026 présente une diminution de 2,84 milliards d'euros (– 1,9 %) par rapport à celle de la LFI pour 2025, dont 2,73 milliards d'euros en ce qui concerne le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* et 0,11 milliard d'euros au niveau du programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 20 ANS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

La baisse anticipée des crédits devrait être la conséquence de trois principaux phénomènes :

- une diminution des restitutions de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'ordre de 2,33 milliards d'euros ;

- un recul des décaissements liés à la gestion des produits de l'État à hauteur de 2,22 milliards d'euros ;

(1) Depuis la réforme de la LOLF par la loi organique n° 2021-1 836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, le montant des remboursements et dégrèvements n'est plus indiqué dans le tableau d'équilibre général du budget. Les recettes fiscales y sont désormais présentées en valeur nette, minorées des crédits du seul programme 200 Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, soit 372,91 milliards d'euros dans le PLF pour 2026.

– une hausse de 1,86 milliard d’euros des remboursements de trop versés d’acomptes d’impôt sur les sociétés (IS).

Ces tendances concernent toutes le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d’impôts d’État* qui regroupe 96,8 % des crédits de la mission.

Le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d’impôts locaux* ne retrace plus que 3,2 % de ces crédits. Cela fait suite aux différentes réformes de la fiscalité locale au cours des dernières années. En ce qui le concerne, le PLF pour 2026 présente une hausse de 110,82 millions d’euros des crédits de ce programme, qui résulte essentiellement de la baisse des dégrèvements de contribution économique territoriale (CET) consécutifs au plafonnement selon la valeur ajoutée (PVA).

La rapporteure spéciale prend acte de l’évaluation des remboursements et dégrèvements pour l’année à venir. Elle note l’importance des niveaux de remboursements de TVA et d’acomptes d’IS sur l’évolution générale des crédits de la mission. Elle déplore l’absence de réforme d’ampleur des dépenses fiscales les plus onéreuses pour les finances publiques que sont le crédit d’impôt en faveur de la recherche (CIR) et le crédit d’impôt au titre des services à la personne (CISAP) dont le coût cumulé dépasse 15 milliards d’euros. Concernant les contentieux fiscaux, la rapporteure spéciale observe que la baisse du niveau des décaissements prévus en 2026 témoigne surtout d’un niveau élevé de ces décaissements en 2025.

Enfin, en ce qui concerne les restitutions d’impôts locaux, la rapporteure spéciale constate le niveau toujours très élevé des dégrèvements de taxe d’habitation sur les résidences secondaires (745 millions d’euros) et rappelle qu’ils sont à la charge exclusive de l’État.

Lors de l’examen de la première partie du PLF, la commission a adopté deux amendements de la rapporteure spéciale ayant une incidence sur les crédits de la mission :

– l’amendement n° I-CF878 transformant, de manière temporaire, la réduction d’impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance en crédit d’impôt dégressif en fonction du revenu ;

– l’amendement n° I-CF656 modifiant les modalités de calcul du CIR pour les groupes de sociétés possédant plusieurs filiales.

En séance, l’Assemblée nationale a adopté deux autres amendements de la rapporteure spéciale sur la première partie du PLF en lien avec le CISAP :

– l’amendement n° I-3 456 clarifiant le traitement des services fournis à l’extérieur du domicile du contribuable lorsqu’ils sont compris dans un ensemble de services incluant des activités effectuées à son domicile ;

– l’amendement n° I-3458 abaissant de 12 000 euros à 10 000 euros le plafond de dépenses éligibles au crédit d’impôt.

En seconde partie, la commission a adopté les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* ainsi que l’amendement n° II-CF1004 (II-1 506 en séance) de la rapporteure spéciale assignant un nouvel objectif, assorti d’un indicateur de performance, au programme 201 *Remboursements et dégrèvements d’impôts locaux* relatif aux dégrèvements de taxe d’habitation sur les résidences secondaires consécutifs à des erreurs dans la déclaration des propriétaires sur la plate-forme « Gérer mes biens immobiliers ».

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

Le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* regroupe les crédits destinés à retracer les atténuations de recettes fiscales brutes de l'État. Il est décliné en trois actions qui correspondent chacune à un type de restitution :

– l'action 11 *Remboursement et restitutions liés à la mécanique de l'impôt* (trop versés) ;

– l'action 12 *Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques* (crédits d'impôt) ;

– l'action 13 *Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État* (correction d'impôt en raison d'une réclamation gracieuse ou contentieuse ou après application d'une convention internationale).

Pour 2026, les dépenses du programme sont évaluées à 140,85 milliards d'euros, ce qui traduit une baisse de 2,73 milliards d'euros (– 1,9 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2025 ⁽¹⁾.

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

(en millions d'euros)

	AE = CP		Évolution 2026/2025
	LFI 2025	PLF 2026	
Action 11 <i>Mécanique de l'impôt</i>	108 549,20	107 113,00	– 1,3 %
Action 12 <i>Politiques publiques</i>	18 497,58	19 418,04	+ 5,0 %
Action 13 <i>Gestion des produits de l'État</i>	16 530,02	14 314,32	– 13,4 %
Total	143 576,80	140 845,36	– 1,9 %

Source : projet annuel de performances.

Ce programme regroupe 96,8 % des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*. La quasi-totalité d'entre eux relèvent de dépenses d'intervention (titre 6) dans la mesure où ils correspondent à des transferts aux ménages et aux entreprises. Cependant, le programme retrace aussi un montant minime de dépenses de fonctionnement (titre 3) couvrant les admissions en non-valeur et les intérêts moratoires à hauteur de 4,43 milliards d'euros (3,1 %).

(1) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

A. LES RESTITUTIONS CONSÉCUTIVES À LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT SONT EN REcul EN RAISON D'UNE BAISSÉ DES REMBOURSEMENTS DE CRÉDIT DE TVA

L'action 11 *Remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt* retrace les excédents de versement au regard du montant de l'impôt finalement dû par le contribuable. Il est question de « mécanique » de l'impôt dans la mesure où certains prélèvements obligatoires sont sujets, par leur fonctionnement même, à ces restitutions. C'est principalement le cas de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au travers de la différence entre son montant collecté et son montant déduit, de l'impôt sur les sociétés (IS) du fait du système de versement d'acomptes provisionnels ainsi que de l'impôt sur le revenu (IR) depuis l'instauration du prélèvement à la source.

Avec 107,11 milliards d'euros, ces moindres recettes fiscales représentent les trois quarts des crédits du programme. Elles sont en baisse de 1,44 milliard d'euros (– 1,3 %) par rapport à la LFI pour 2025.

Cette évolution témoigne d'un recul de 2,33 milliards d'euros des remboursements de crédits de TVA et de 0,86 milliard d'euros des excédents de prélèvement à la source d'IR, compensés par la progression des restitutions de trop versés d'IS à hauteur de 1,86 milliard d'euros.

1. Une baisse des remboursements de crédits de TVA qui reste difficile à évaluer

En application de l'article 271 du code général des impôts (CGI), la TVA qu'une entreprise doit reverser est calculée par différence entre la TVA collectée sur les opérations imposables – comme les ventes et les prestations de service – et la TVA déductible sur ses achats, charges et immobilisations. Une entreprise se trouve en situation créditrice vis-à-vis de l'administration fiscale lorsque le montant de la TVA à déduire est plus élevé que celui de la TVA collectée. Elle peut demander le remboursement de tout ou partie de la différence ou bien l'imputer sur un exercice futur.

Le présent projet de loi de finances évalue les paiements de crédits de TVA à 75,93 milliards d'euros en 2026, soit une baisse de 2,33 milliards d'euros (– 2,9 %) par rapport à la LFI pour 2025.

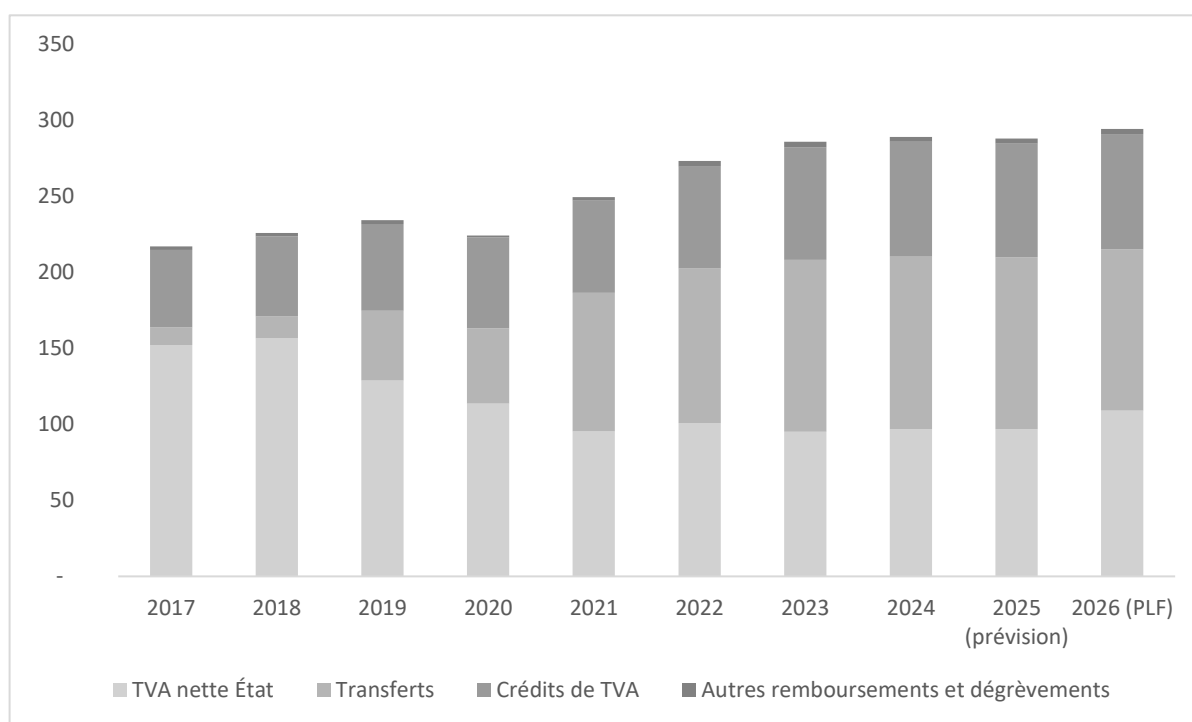
Toutefois, ils devraient en réalité être en légère hausse (+ 1,3 %) si l'on prend pour point de comparaison l'estimation actualisée par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour l'année en cours qui est de 74,9 milliards d'euros.

L'évolution des remboursements de crédits de TVA est difficile à calculer avec précision dans la mesure où il dépend de plusieurs facteurs qui peuvent être économiques ou comportementaux. Une hausse des crédits de TVA peut trouver son origine dans l'accroissement des investissements ou des consommations

intermédiaires des entreprises du fait de la hausse plus rapide de la TVA déductible par rapport à la TVA collectée. Quant à la propension d'une entreprise à demander le remboursement d'un crédit de TVA plutôt qu'à le reporter, elle obéit à des arbitrages prenant en compte les besoins de sa trésorerie, l'évaluation de son chiffre d'affaires ou d'autres préférences. Au cours des quinze dernières années, la part des crédits remboursés dans l'année par rapport aux crédits acquis oscille entre 77 % et 79 %. En 2024, il était d'environ 78,5 % ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE LA TVA DEPUIS 2017

(en milliards d'euros)



Source : Évaluation des voies et moyens (tome I Recettes) annexé au PLF pour 2026.

La rapporteure spéciale rappelle le poids important des remboursements de crédits de TVA dans les crédits du programme. Ces restitutions représentent en effet 53,9 % des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État. Quant à la baisse de 2,33 milliards d'euros des restitutions de crédits de TVA, elle équivaut à 85,3 % de la diminution des crédits du programme par rapport à la LFI pour 2025. À titre de comparaison, la TVA nette ⁽²⁾ (109,12 milliards d'euros) représente 29,3 % des recettes fiscales du budget général de l'État ⁽³⁾ (372,91 milliards d'euros).

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la mission Remboursements et dégrèvements en 2024.

(2) Le montant des recettes de TVA nette au profit de l'État est obtenu après déduction des transferts aux administrations de sécurité sociale, aux collectivités territoriale et à l'audiovisuel public ainsi que des remboursements et dégrèvements.

(3) Les recettes fiscales sont également minorées des remboursements et dégrèvements d'impôt d'État.

Les restitutions de crédits de TVA font d'ailleurs l'objet de deux des cinq indicateurs de performance que compte la mission *Remboursements et dégrèvements*. Ils visent à mesurer l'atteinte de l'objectif visant à permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible.

D'après le premier indicateur, 91,3 % des demandes de remboursement de crédits de TVA ont reçu une suite favorable de la part de l'administration fiscale dans un délai de 30 jours. La cible de 80 % apparaît donc largement atteinte. La DGFIP note d'ailleurs qu'afin d'éviter des restitutions indues et en cas de dossier complexe, « *il est dans certains cas nécessaire que l'administration accorde davantage de temps à l'examen des demandes* » et indique donc que « *la cible de l'indicateur demeure donc fixée à 80 % pour les exercices 2026 à 2028* » ⁽¹⁾.

Quant au second indicateur de performance, il indique que le délai moyen de remboursement d'un crédit de TVA lorsque la demande a dépassé 30 jours. Il était de 67,1 jours en 2024 tandis que la cible reste à 60 jours. La performance de cet indicateur tend à se dégrader. La DGFIP assume le choix « *d'un nombre croissant de directions d'orienter davantage de demandes de remboursement en circuit long en ajustant la grille d'analyse risque définissant le circuit de la demande afin de lutter plus efficacement contre la fraude* ». Elle observe que « *le taux de rejet des demandes orientées en circuit long augmente de 15,8 % en 2024 contre 13,6 % en 2023* ».

La Cour des comptes invite l'administration fiscale à poursuivre ses actions de lutte contre la fraude et de réduction des délais de traitement des remboursements des crédits de TVA ⁽²⁾. **La rapporteure spéciale partage la recommandation concernant la prévention et la répression des infractions mais elle considère qu'il peut être difficile de la concilier avec l'objectif de rapidité de traitement des restitutions.**

En application des pouvoirs que lui confère l'article 57 de la LOLF, **elle a pu avoir connaissance des montants de fraude suspectés par l'administration fiscale.** Ces informations étant couvertes par le secret fiscal, elles ne peuvent être communiquées dans le présent rapport spécial. Néanmoins, **la rapporteure spéciale peut témoigner du caractère considérable que le montant global des tentatives de fraude peut atteindre.**

Le type d'infraction au remboursement de crédit de TVA le plus répandu est la fraude dite « au carrousel ». Elle consiste pour une société à récupérer de la TVA sur des ventes fictives grâce à un réseau d'entreprises souvent éphémères. Cette fraude concerne d'ailleurs tous les États membres de l'Union européenne. En novembre 2024, un réseau impliquant la mafia italienne et ayant des ramifications

(1) *Projet annuel de performances.*

(2) *Cour des comptes, NEB pour 2024.*

dans toute l'Europe avait ainsi été démantelé. L'enquête avait révélé que le montant des fausses factures émises atteignait 1,3 milliard d'euros ⁽¹⁾.

Eu égard au poids important des restitutions de crédits de TVA parmi les remboursements et dégrèvements, **la rapporteure spéciale ne peut qu'appeler à redoubler d'effort pour mieux lutter contre la fraude.**

2. Des restitutions de prélèvements à la source d'IR à la baisse du fait d'une hausse des revenus plus importante que celle des seuils d'imposition

Depuis la mise en place du prélèvement à la source en 2019, un montant d'IR est déduit par l'employeur au moment du versement du salaire sur la base d'un taux de prélèvement qui lui a préalablement été communiqué par l'administration fiscale. Néanmoins, le contribuable continue de déclarer, chaque année, ses revenus de l'année précédente. L'apparition d'un écart entre le montant prélevé à la source et le montant dû nécessite un ajustement qui se traduit par le règlement du solde par le contribuable ou, à l'inverse, par un remboursement de la part de l'administration fiscale.

Les restitutions d'IR retracées à l'action 11 *Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt* peuvent apparaître en l'absence d'actualisation à la baisse du taux de prélèvement lorsque la situation fiscale du contribuable évolue en ce sens (baisse des revenus, mariage, naissance d'un enfant...). Au niveau agrégé, les remboursements d'IR peuvent progresser lorsque l'indexation sur l'inflation du barème de l'IR entraîne une hausse des seuils d'imposition plus rapide que la croissance des revenus imposables.

En 2026, les restitutions d'IR au titre de la mécanique de l'impôt devraient au contraire connaître une baisse de 857,23 millions d'euros (– 6,4 %). Le PLF évalue en effet ces remboursements à 12,46 milliards d'euros contre 13,31 milliards d'euros estimés en LFI pour 2025.

La DGFIP considère cependant que le montant des trop-perçus d'IR ne sera finalement que de 12,5 milliards d'euros en 2025 en raison de l'indexation du barème et des seuils et limites associés au titre de l'imposition des revenus de l'année 2024 sur une inflation qui s'est avérée inférieure à la croissance des revenus imposables.

Pour 2026, cette évaluation actualisée est reconduite compte tenu du gel du barème proposé par la version initiale du PLF.

La rapporteure spéciale note le caractère particulièrement incertain de cette prévision au regard des débats en cours sur l'indexation des seuils d'imposition par rapport à l'inflation.

(1) Le Monde, « Un réseau de fraude à la TVA démantelé en Europe, 520 millions d'euros saisis », 14 novembre 2024.

3. Des remboursements d'excédents d'acomptes d'IS en augmentation en prévision d'une faible croissance du bénéfice fiscal des entreprises

En règle générale, les entreprises assujetties à l'IS doivent, chaque année, effectuer un versement de quatre acomptes trimestriels sur la base du dernier exercice clos, à l'exception du premier d'entre eux qui est estimé sur la base de l'avant-dernier exercice. Il revient donc, en pratique, aux entreprises de calculer elles-mêmes le montant d'IS qu'elles doivent, comme le prévoit l'article 1688 du CGI.

L'apparition d'un excédent d'IS constitue dès lors une créance fiscale pour les sociétés qui ont la possibilité de l'imputer sur un exercice futur ou bien d'en demander le remboursement. Ainsi, un accroissement des bénéfices se traduit habituellement par moins de demandes de restitutions d'IS. Inversement, la réduction du résultat tend à rendre les acomptes versés plus élevés que le montant finalement dû.

Le présent projet anticipe pour 2026 une hausse de 1,86 milliard d'euros (+ 11,8 %) de ces remboursements de trop versés d'IS. Il les évalue en effet à 17,68 milliards d'euros contre 15,82 milliards d'euros pour la LFI pour 2025.

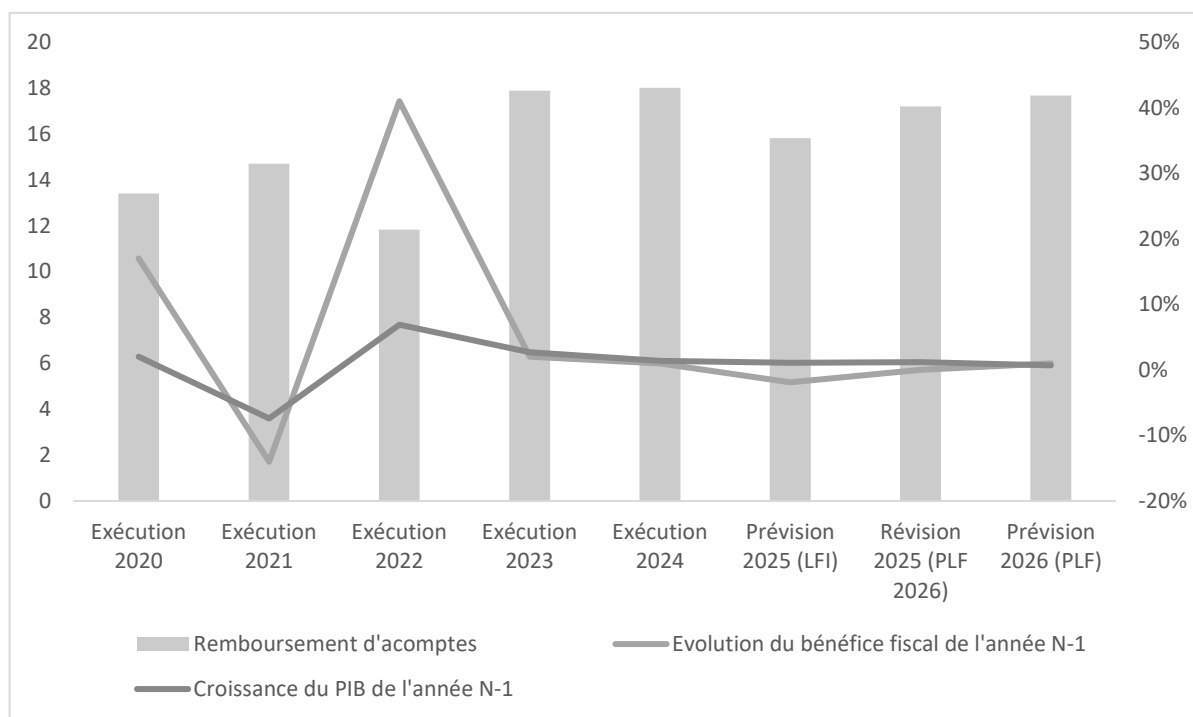
Cette hausse vient d'ailleurs atténuer la baisse globale des restitutions au titre de la mécanique de l'impôt, tirée par le recul des crédits de TVA et de trop-perçus d'IR.

D'après la prévision actualisée pour 2025 communiquée par la DGFIP, les remboursements d'excédents d'IS devraient être supérieurs d'environ 1,4 milliard d'euros par rapport à l'évaluation initiale en LFI. La DGFIP observe ainsi que *« malgré une atonie des bénéfices fiscaux ⁽¹⁾, leur forte dispersion ainsi qu'une mobilisation parfois insuffisante par les entreprises des possibilités d'autolimitation des acomptes qui leur sont ouvertes, induit d'importants remboursements d'excédents d'acomptes »*.

Pour 2026, la DGFIP retient des hypothèses de faible croissance du bénéfice fiscal en 2025 (+ 1 %) et de dispersion des bénéfices taxables correspondant aux dernières années observées pour estimer à 17,68 milliards d'euros les remboursements d'excédents d'acomptes.

(1) L'évolution du bénéfice fiscal est estimée à 0 % en 2024 par le tome I de l'évaluation des voies et moyens annexé du PLF pour 2026.

ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS D'ACOMPTES D'IS ET DU BÉNÉFICE FISCAL DES ENTREPRISES DEPUIS 2020



Source : commission des finances à partir des projets annuels de performances de la mission Remboursements et dégrèvements et des évaluations des voies et moyens (tomes I) annexés aux projets de loi de finances.

B. LES REMBOURSEMENTS LIÉS À LA GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT PRÉSENTENT UNE BAISSÉ IMPORTANTE

L'action 13 *Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État* retrace l'ensemble des restitutions consécutives à une correction du calcul de l'impôt. C'est notamment le cas lorsque l'administration fiscale est conduite à réaliser un remboursement ou un dégrèvement en répercussion d'une erreur, de l'application d'une convention internationale en matière fiscale ou encore d'une réclamation gracieuse ou contentieuse. Dans ce dernier cas s'ajoutent aussi les intérêts moratoires que l'État peut être dans l'obligation de verser.

Ces restitutions n'occasionnent pas nécessairement un décaissement pour l'État puisque des admissions en non-valeur (ANV) peuvent être réalisées lorsqu'une créance fiscale est déclarée irrécouvrable. Cette charge budgétaire est inscrite comme une dépense de fonctionnement.

Les 14,31 milliards d'euros de l'action correspondent à 10,2 % des crédits du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*. Le présent projet anticipe pour 2026 une diminution de 2,22 milliards d'euros (- 13,4 %), principalement en raison d'une prévision de décaissements plus importante en 2025 au titre de contentieux fiscaux.

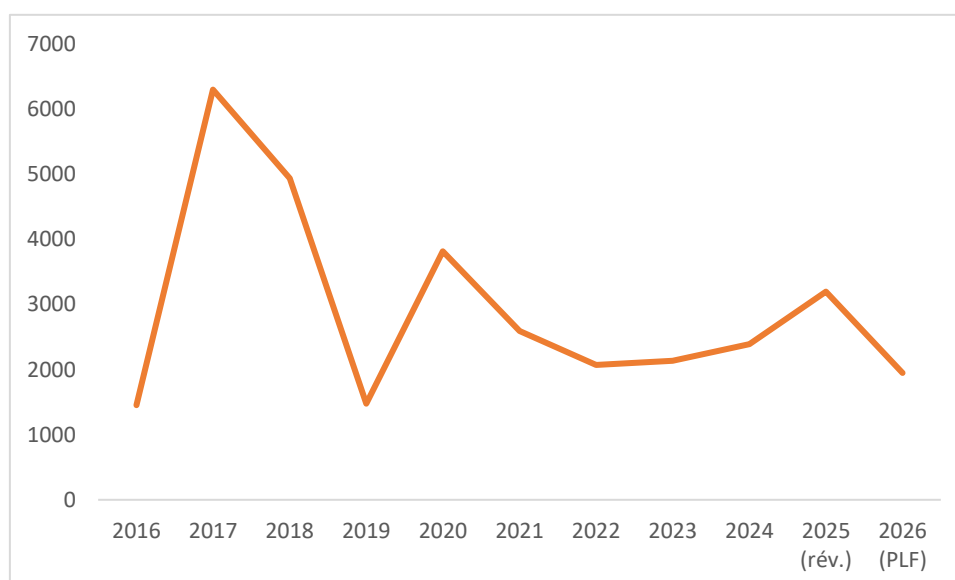
1. La prévision des décaissements consécutifs à des contentieux fiscaux pour 2026 apparaît moins élevée que celle retenue en loi de finances pour 2025

Les restitutions opérées en matière de retenue à la source sur certains bénéficiaires non commerciaux, de retenue à la source et de prélèvement sur les revenus de capitaux mobiliers ou encore de prélèvement sur les bons anonymes devraient atteindre 1,95 milliard d'euros en 2026. La quasi-totalité de ces dégrèvements trouvent leur origine dans des contentieux fiscaux, qu'ils soient individuels ou de série.

Pour 2025, ils étaient estimés à 3,3 milliards d'euros par la LFI, ce qui représente une baisse de 1,35 milliard d'euros, soit – 40,9 %.

ÉVOLUTION DES RESTITUTIONS DE SOMMES INDUES AU TITRE DES AUTRES IMPÔTS DIRECTS ET TAXES ASSIMILÉES

(en millions d'euros)



Source : rapports annuels de performances.

Cette baisse se répercute également dans le montant des intérêts moratoires dégrévés dans le cadre de contentieux qui devrait diminuer de 222 millions d'euros en 2026 (– 36,5 %).

Parmi ces dégrèvements figurent les décaissements de certains droits liés aux contentieux fiscaux de série, dont l'affaire « OPCVM ⁽¹⁾ » demeure la plus importante. Son coût pour les finances publiques est important depuis plusieurs années. En 2026, il devrait encore représenter un coût d'environ 700 millions d'euros pour l'État.

(1) Organisme de placement collectif en valeurs mobilières.

Le contentieux OPCVM

Ce contentieux demeure le principal contentieux de série en cours de traitement par la DGFIP en termes d'enjeux financiers. À fin juin 2025, le risque de décaissement est estimé à 2,5 milliards d'euros, dont 455 millions d'euros d'intérêts moratoires.

La jurisprudence en cause est l'arrêt *Santander Asset Management SGIIC* de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ⁽¹⁾ qui a jugé contraire à la liberté de circulation des capitaux garantie par le traité de l'Union européenne l'imposition des dividendes de source française payés à des OPCVM résidents dans un autre État alors qu'ils sont exonérés dans le chef des OPCVM français.

Les dispositions de droit interne ont été mises en conformité à la suite de cet arrêt, en août 2012 (article 6 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 modifiant l'article 119 *bis* du CGI). Pris sur le fondement de la libre circulation des capitaux, cet arrêt imposait à la France de traiter de manière égale les dividendes payés à des OPC français et à des OPC d'autres États, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne : la réforme de 2012 intéresse donc aussi les droits des OPC établis hors de l'Union. L'article 119 *bis* précité a néanmoins été enrichi d'une condition de fond : pour les États tiers à l'Union, il existe ainsi une (seule) condition spécifique à l'exonération de retenue à la source, tenant à l'existence d'une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, dont l'application doit permettre une réelle assistance entre États.

Les deux conditions communes à cette exonération, que l'OPC soit établi dans ou hors de l'Union, sont les suivantes : d'une part lever des capitaux auprès d'un certain nombre d'investisseurs en vue de les investir dans l'intérêt de ces derniers selon une politique définie, d'autre part présenter des caractéristiques similaires aux OPC de droit français énumérés par la loi. Cette similitude est reconnue aux OPC soumis à la réglementation européenne commune. En revanche, pour ceux établis hors de l'Union, une analyse comparée des régulations financières est nécessaire.

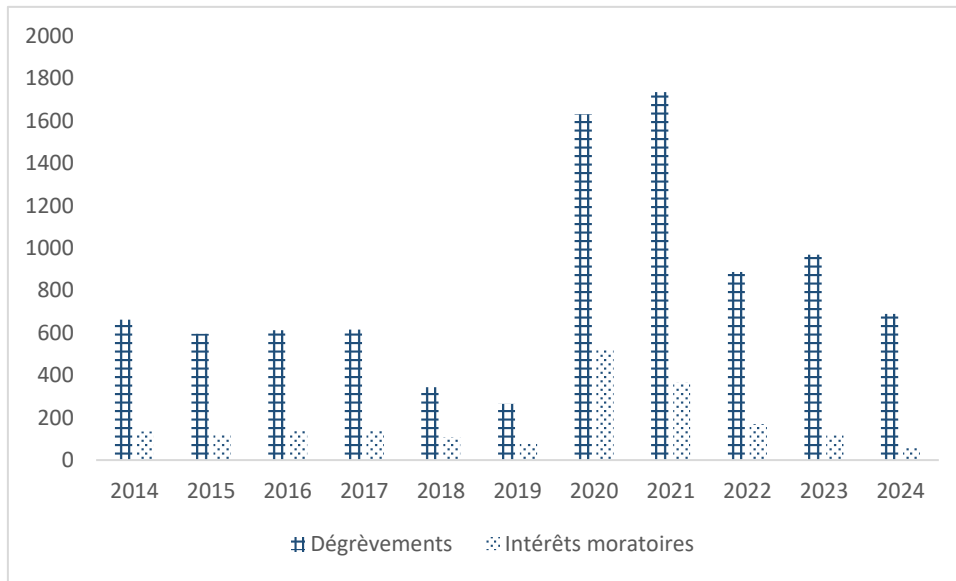
Pour les demandes d'OPC établis hors de l'Union, dont l'essentiel émane d'OPC américains, après une tentative infructueuse d'obtenir une expertise interne à l'administration sur la comparaison des législations financières, un marché de prestation d'expertise a été confié à un cabinet d'avocats afin d'aider l'administration fiscale à établir une grille d'analyse des demandes au regard du critère de comparabilité avec les OPC français. Les travaux d'expertise ont été terminés début 2020 ; ils ont conclu que la similarité des OPC américains avec les OPC français ne peut ni être écartée, ni être admise de façon générale, sans vérification critère par critère, mais nécessite une analyse au cas par cas pour laquelle une grille d'analyse a été élaborée. Cette analyse est conduite par la direction des impôts des non-résidents (DINR).

Source : réponses au questionnaire.

Les dégrèvements et intérêts moratoires exécutés suivent une tendance à la baisse d'année en année en année.

(1) Arrêt de la CJUE (3^e chambre) du 10 mai 2012, C-338/11.

DÉGRÈVEMENTS ET INTÉRÊTS MORATOIRES CONSÉCUTIFS À L’AFFAIRE OPCVM DEPUIS DIX ANS



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire.

S’ajoute également le contentieux Messer qui devrait entraîner des décaissements à hauteur d’environ 200 millions d’euros en 2026. Cette affaire n’est pas gérée par la DGFIP mais par la Commission de régulation de l’énergie (CRE).

Le contentieux Messer

Par un arrêt du 3 décembre 2018 (Société Messer France, n° 399115), le Conseil d'État a condamné l'État au remboursement partiel de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) acquittée entre 2009 et 2015 à proportion de la part consacrée à des finalités non spécifiques. Cette condamnation fait notamment suite à l'Avis Praxair du 22 juillet 2015, où le Conseil d'État rappelle que « *la Commission de régulation de l'énergie doit être regardée comme l'autorité qui a établi la taxe [...]. Elle est, par suite, compétente pour connaître des réclamations contentieuses relatives à cette contribution* ».

Dans ce contexte, la présidence de la CRE a été habilitée en novembre 2019 à transiger sur les demandes de remboursement en vue de mettre un terme aux litiges. L'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 puis le 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 sont venus préciser les modalités de mise en œuvre de ce programme de remboursement.

Les travaux menés ont conduit à la mise en ligne, en février 2021, d'un portail (*transaction-cspe.cre.fr*) afin d'assurer l'interface entre les demandeurs et l'administration.

Le dispositif de transaction « CSPE » permet à toute personne, physique et morale, ayant régulièrement fait une réclamation préalable à l'administration, de formuler une demande de remboursement partiel de la CSPE payée au titre des années 2009 à 2015 sur un portail prévu à cet effet en vue de la conclusion d'une transaction avec la présidente de la CRE.

Au total, et depuis le début du contentieux, la CRE a reçu environ 55 000 réclamations préalables dont plus de 17 000 ont fait l'objet d'une requête devant le tribunal administratif de Paris.

À ce jour, grâce notamment au dispositif de transaction mis en place, il reste environ 8 000 requêtes devant le tribunal administratif.

Source : réponses au questionnaire.

La rapporteure spéciale craint que la baisse de l'estimation des dégrèvements consécutifs à des contentieux ne soit que temporaire dans la mesure où un certain nombre d'affaires demeurent en cours, notamment des contentieux individuels dont elle a pu avoir connaissance mais dont les informations sont couvertes par le secret fiscal.

Au-delà de la baisse de l'estimation des dégrèvements liés aux contentieux fiscaux pour 2026 par rapport à celle de la LFI pour 2025, **la rapporteure spéciale note également le recul des ANV de l'ordre de 690,93 millions d'euros (- 21,5 %).**

Si elle peut se réjouir de la diminution en valeur des abandons de créances jugées irrécouvrables, elle constate que l'administration fiscale n'est pas en mesure d'en détailler les causes. La DGFIP indique en effet que « *la ventilation des ANV d'impôts émis par voie de rôle est disponible par grande catégorie d'impôts et exercice de prise en charge* » mais qu'« *aucune de ces sources ne permet d'identifier le motif du caractère irrécouvrable des créances admises en non-valeur* » ⁽¹⁾.

Admissions en non-valeur d'impôts d'État, 2024

ANV en 2024 (en M€)	Impôt sur le revenu et prélèvements sociaux	Impôt de solidarité sur la fortune et impôt sur la fortune immobilière	Impôt sur les sociétés*	Autres Impôts d'Etat	Majorations et frais de poursuites	Total
Exercice courant	20,2	0,0	0,0	0,1	1,9	22,3
Exercice précédent	98,5	0,1	0,0	0,1	20,1	118,8
Exercices antérieurs	587,8	4,0	0,0	1,1	75,2	668,2
Total	706,5	4,1	0,0	1,3	97,2	809,2

* impôt sur les sociétés perçu par le réseau de l'ex-Direction générale de la comptabilité publique

Source : DGFIP

2. Les règlements d'ensemble : un point d'attention qui s'aggrave

Dans le cadre d'un contrôle fiscal, un « règlement d'ensemble » intervient lorsqu'en présence de sujets complexes marqués par une forte incertitude juridique, l'administration fiscale choisit de conclure un accord global avec le contribuable, aboutissant à une atténuation des droits et des pénalités par rapport à la lecture initialement retenue par elle. Pour la DGFIP, il s'agit d'un outil avant tout destiné à accélérer la conclusion d'un contrôle et à atténuer le risque d'un contentieux postérieur à celui-ci.

Les modérations en question sont susceptibles d'être imputées sur les crédits de l'action 13 *Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État* lorsqu'un règlement d'ensemble est réalisé après la mise en recouvrement. Cette conclusion peut donner lieu à un décaissement (lorsque les montants en question avaient été réglés par le contribuable) ou bien à une écriture comptable (annulation d'une créance).

En 2024, la consommation de crédits au titre de cet instrument de contrôle fiscal est estimée à environ 540 millions d'euros, contre 360 millions d'euros l'année précédente.

À l'initiative de la rapporteure spéciale ⁽²⁾, les règlements d'ensemble (de même que les conventions judiciaires d'intérêt public) sont présentés et analysés dans un rapport que le Gouvernement remet, chaque année, au Parlement et qui porte sur l'application de la politique de remises et de transactions à titre gracieux en application de l'article L. 251 A du livre des procédures fiscales (LPF).

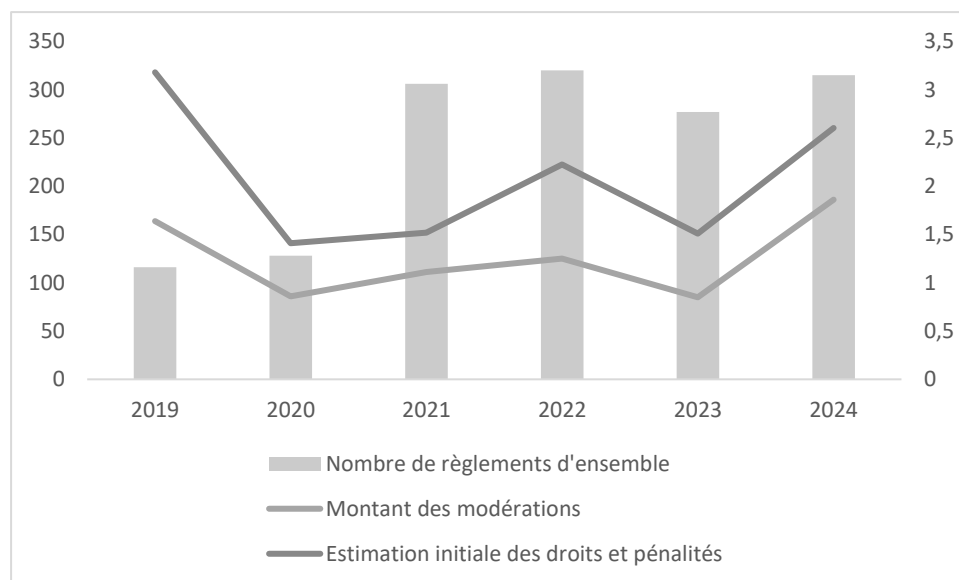
(1) Réponses au questionnaire.

(2) Article 262 de la loi n° 2019-1 479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

À la lecture de ce document, **la rapporteure spéciale constate le niveau particulièrement élevé du nombre et du montant des règlements d'ensemble en 2024 : 315 dossiers et 1,86 milliard d'euros (71,5 % de l'estimation initiale des droits et pénalités).**

ÉVOLUTION DES RÈGLEMENTS D'ENSEMBLE DEPUIS 2019

(en nombre de dossiers à gauche ; en milliards d'euros à droite)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels sur les remises et transactions à titre gracieux.

Par rapport à 2023, les règlements d'ensemble ont progressé de 13,7 % en volume et de 119 % en valeur. Le montant moyen des modérations par dossier est passé de 3,07 millions d'euros à 5,91 millions d'euros.

Compte tenu des informations parcellaires dont dispose le Parlement, **la rapporteure spéciale a présenté l'amendement n° II-CF1006**, portant article additionnel aux articles non rattachés, **visant à ce que le montant des modérations de droits et de pénalités consenties par chaque règlement d'ensemble réalisé par l'administration fiscale soit communiqué aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat afin qu'ils soient informés de la conclusion de ces accords.**

Il convient de rappeler que la Cour des comptes observait déjà, dans son rapport public annuel de 2018 ⁽¹⁾, que le « *le règlement d'ensemble ne repose sur aucun fondement légal clairement établi* », à la différence des remises et des transactions gracieuses, qui sont régies par les articles L. 247 à L. 251 A du LPF, et des conventions judiciaires d'intérêt public, inscrites à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale et étendues aux délits de fraude fiscale par l'article 25 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

(1) Cour des comptes, rapport public annuel, Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer, février 2018.

Cette recommandation a depuis été reprise par nos collègues Mathilde Feld et Nicolas Sansu dans leur rapport d'information sur le montant, l'évolution et la justification des règlements d'ensemble, présenté le 18 juin 2025. Ils préconisent également que l'administration fiscale évite de « *s'inscrire systématiquement dans une logique de rentabilité à court terme, au profit d'un recours limité à la pratique des règlements d'ensemble* ».

La rapporteure spéciale souscrit à cette recommandation et partage également leur idée d'un renforcement des effectifs dédiés au contrôle fiscal. Elle est, en effet, d'avis que le règlement d'ensemble tend à se banaliser faute de ressources humaines suffisantes pour aller jusqu'au bout d'un contrôle fiscal complexe. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne l'estimation précise des prix de transfert ⁽¹⁾ susceptibles d'entrer dans le calcul de la base d'imposition des sociétés multinationales.

C. LES RESTITUTIONS LIÉES AUX DÉPENSES FISCALES SONT EN HAUSSE DU FAIT DU DYNAMISME DU CISAP

L'action 12 *Remboursement et dégrèvements liés à des politiques publiques* retrace les restitutions consécutives à l'application d'un crédit d'impôt dont le montant dépasse la somme acquittée par le contribuable mais aussi au versement d'un acompte de réduction d'impôt dans le cadre du prélèvement à la source de l'IR.

Avec 19,42 milliards d'euros, elle représente 13,8 % des crédits du programme. À l'inverse de ce qu'il prévoit pour les deux autres actions (cf. *supra*), le présent projet prévoit une augmentation de 0,92 milliard d'euros (+ 5 %) par rapport à la LFI pour 2025.

Les principales impositions concernées par cette catégorie de remboursements sont l'IR (10,89 milliards d'euros), principalement au titre du crédit d'impôt pour les services à la personne (CISAP) à domicile ⁽²⁾, ainsi que l'IS (6,72 milliards d'euros), surtout du fait du crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR).

La hausse prévue par le PLF pour 2026 trouve son origine dans le dynamisme du CISAP qui explique l'essentiel de la progression de 0,85 milliard d'euros des crédits de l'action en lien avec l'IR.

(1) C'est-à-dire du coût des transactions entre entreprises d'un même groupe et établies dans des États différents.

(2) Le CISAP est aussi désigné sous l'appellation « crédit d'impôt accordé au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile, à une association agréée ou à un organisme habilité ou conventionné ayant le même objet » dans le CGI (article 199 sexdecies).

1. Le coût du CISAP poursuit sa hausse et doit être maîtrisé

En application de l'article 199 *sexdecies* du CGI, le CISAP permet à un particulier d'obtenir un crédit d'impôt égal à 50 % du prix de la prestation d'un service à la personne. Comme le prévoit l'article L. 7 231-1 du code du travail, ces services portent sur les activités suivantes :

- la garde d'enfants ;
- l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile ;
- les services aux personnes à leur domicile relatif aux tâches ménagères ou familiales.

L'article D. 7 231-1 du code du travail recense plus précisément 26 activités de service à la personne qui entrent dans le champ prévu dans la loi. Depuis l'adoption d'un amendement de la rapporteure spéciale en loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾, le contribuable est tenu d'indiquer, dans sa déclaration de revenus, les services à la personne au titre desquels il sollicite le bénéfice du CISAP.

(1) Article 18 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

RÉPARTITION DU CISAP PAR ACTIVITÉ DE SERVICE À LA PERSONNE (REVENUS 2024) ⁽¹⁾

Activités soumises à un agrément	garde d'enfants à domicile de moins de trois ans	2,6 %
	accompagnement des enfants de moins de trois ans dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante)	0,2 %
	assistance dans les actes quotidiens de la vie ou aide à l'insertion sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques qui ont besoin de telles prestations à domicile	17,0 %
	prestation de conduite du véhicule personnel des personnes âgées, des personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives	0,1 %
	accompagnement des personnes âgées, des personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques, dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante)	2,2 %
Activités non soumises à un agrément	entretien de la maison et travaux ménagers	49,7 %
	petits travaux de jardinage, y compris les travaux de débroussaillage	16,2 %
	travaux de petit bricolage dits " homme toutes mains "	0,1 %
	garde d'enfants à domicile de plus de trois ans	4,0 %
	soutien scolaire à domicile ou cours à domicile	3,5 %
	soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes	0,0 %
	préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux courses	0,2 %
	livraison de repas à domicile	1,2 %
	collecte et livraison à domicile de linge repassé	0,0 %
	livraison de courses à domicile	0,0 %
	assistance informatique à domicile	0,2 %
	soins et promenades d'animaux de compagnie, à l'exception des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes	0,0 %
	maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire	0,2 %
	assistance administrative à domicile	0,6 %
	accompagnement des enfants de plus de trois ans dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante)	0,3 %
	téléassistance et visio assistance	0,3 %
	interprète en langue des signes, technicien de l'écrit et codeur en langage parlé complété	0,0 %
	prestation de conduite du véhicule personnel des personnes qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives	0,0 %
	accompagnement des personnes qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante)	0,0 %
	assistance aux personnes qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exclusion des soins relevant d'actes médicaux	0,4 %
coordination et délivrance des services à la personne	0,3 %	

Source : réponses au questionnaire.

Le coût global du CISAP pour les finances publiques devrait atteindre 7,21 milliards d'euros en 2026, ce qui représente une augmentation de 12,3 % par rapport au montant réalisé en 2024 et de 2,5 % par rapport à l'estimation actualisée pour 2025 ⁽²⁾. Il constitue ainsi la deuxième dépense fiscale la plus onéreuse, après le CIR (cf. *infra*), mais la première pour l'IR et pour les ménages. Le CISAP bénéficie à 4,91 millions de foyers fiscaux. Il s'impute sur les crédits de l'action 12 *Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques* au travers de la

(1) Données provisoires.

(2) Évaluation des voies et moyens, tome II, annexé au PLF pour 2026.

part restituée au contribuable, de l'acompte de 60 % prévu à l'article 1665 *bis* du CGI et de l'avance immédiate lors du paiement de la prestation ⁽¹⁾.

Alors que le Gouvernement entend réduire le déficit public et stabiliser la dette publique, **la rapporteure spéciale ne peut que s'étonner de l'absence de réforme de ce crédit d'impôt dans le présent projet.**

Pourtant, la Cour des comptes a consacré un rapport public thématique au soutien de l'État aux services à la personne en mars 2024 dans lequel elle constate que « *son objet même est un ensemble hétéroclite d'activités exercées selon des modalités d'emploi et des régimes juridiques divers, et regroupant des métiers variés, dont le lieu d'exercice (le domicile du bénéficiaire) constitue le seul véritable point commun* ». Elle recommande dès lors de « *réduire le coût du crédit d'impôt pour les activités de la vie quotidienne ne relevant pas des politiques en faveur de l'autonomie et de la garde d'enfants* », notamment en faisant en sorte que le CISAP soit « *modulé en fonction des activités concernées ou des caractéristiques des contribuables* ».

Au sein de notre commission, le précédent rapporteur général Charles de Courson, a consacré une partie de son rapport sur l'application des mesures fiscales, présenté le 30 septembre 2025, à ce crédit d'impôt. Il y appelle également à réduire le coût de cette dépense fiscale. Toutefois, l'ancien rapporteur général plaide davantage pour un abaissement des plafonds qu'il juge « *plus efficace et plus juste* ».

Lors de l'examen de la première partie du présent projet par la commission, **la rapporteure spéciale a présenté plusieurs amendements allant dans le sens d'une modulation en fonction des activités concernées ou des caractéristiques des contribuables** comme le recommande la Cour des comptes. Elle a ainsi présenté :

– l'amendement n° I-CF894 proposant des taux dégressifs en fonction du revenu pour les activités de service à la personne non soumises à agrément ;

– l'amendement n° I-CF907 proposant ces mêmes taux dégressifs pour les seules activités d'entretien de la maison et travaux ménagers et de petits travaux de jardinage.

La rapporteure spéciale proposait ainsi de ne pas modifier le taux du CISAP pour les cinq activités soumises à agrément (cf. *supra*), soit 50 % quel que soit le niveau de revenus, mais de l'abaisser, pour les 21 autres activités, à 30 % pour les ménages appartenant aux 7^e et 8^e déciles de revenus et à 10 % pour ceux des deux derniers déciles.

Partant du constat qu'une partie du CISAP permet de financer les frais d'intermédiation d'entreprises prestataires ou mandataires de services à la personne,

(1) La consommation des crédits au titre de cette avance immédiate prend la forme d'un transfert à l'Urssaf.

la rapporteure spéciale a également souhaité recentrer la dépense éligible au crédit d'impôt sur le seul coût de la rémunération, cotisations comprises, de l'employé à domicile, ce qui était l'objectif initial de ce crédit d'impôt. C'est l'objet de l'amendement n° I-CF858 ⁽¹⁾ qu'elle a défendu.

Lors de l'examen en séance, **la rapporteure spéciale a, en revanche, défendu l'idée d'un abaissement des plafonds du CISAP** pour en réduire le coût comme le préconise le rapport sur l'application des mesures fiscales de 2025.

En application de l'article 199 *sexdecies* précité, les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont limitées à 12 000 euros de manière générale.

CAS DE MAJORATION DU PLAFOND DE 12 000 EUROS

Première année	15 000 €
Contribuables invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie. Contribuables ayant à leur charge une personne, vivant sous leur toit, mentionnée ci-avant, ou un enfant donnant droit au complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.	20 000 €
Enfant à charge	+ 1 500 € (dans la limite de 15 000 €)
Personne de plus de 65 ans	+ 1 500 € (dans la limite de 15 000 €)

Source : commission des finances

La rapporteure spéciale a présenté trois amendements alternatifs proposant d'abaisser la limite générale de 12 000 euros à 6 000 euros (n° I-3 460), 8 000 euros (n° I-3 459) ou 10 000 euros (n° I-3 458) ainsi que les plafonds secondaires à due concurrence. D'après la DGFIP, ces propositions pourraient générer une économie allant de 110 millions d'euros à 375 millions d'euros par an.

L'Assemblée nationale a finalement adopté l'amendement n° I-3 458 fixant le plafond des dépenses éligibles à 10 000 euros, ainsi que le sous-amendement n° I-3 819 de M. Jean-René Cazeneuve proposant de supprimer la majoration pour la première année de bénéfice du CISAP.

Elle a également adopté l'amendement n° I-3 456 de la rapporteure spéciale clarifiant le traitement des services fournis à l'extérieur du domicile du contribuable lorsqu'ils sont compris dans un ensemble de services à la personne

(1) Cet amendement a également été présenté en séance sous le numéro I-1 142 par la rapporteure spéciale.

incluant des activités effectuées à son domicile afin d'éviter un recours abusif au CISAP que la DGFIP avait décelé.

Ainsi modifié, l'article 199 *sexdecies* précité précise que la notion d'ensemble de services incluant des activités effectuées à la résidence s'entend de services fournis au contribuable par un même salarié, association, entreprise ou organisme. Il prévoit par ailleurs que les services éligibles fournis à l'extérieur du domicile, lorsqu'ils sont compris dans un ensemble de services incluant des activités effectuées à la résidence, n'ouvrent droit au crédit d'impôt que lorsque le montant annuel des dépenses engagées au titre des services éligibles fournis à l'extérieur du domicile n'excède pas, pour chaque ensemble de services, le montant annuel des dépenses engagées au titre des services éligibles fournis au domicile.

Toujours dans l'optique d'en réduire le coût, **la rapporteure spéciale a également défendu l'idée d'un recentrage du CISAP autour de la seule résidence principale (amendement n° I-3 455).**

Les économies générées sur le CISAP par les propositions de la rapporteure spéciale pourraient permettre de financer une transformation de la réduction d'impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance (article 199 *quindecies* du CGI) en crédit d'impôt.

Actuellement, les contribuables qui sont accueillis en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou dans des structures médicalisées équivalentes peuvent prétendre à une réduction de leur impôt sur le revenu de 25 % du montant des dépenses qu'ils supportent effectivement tant au titre de la dépendance que de l'hébergement dans la limite de 10 000 euros.

En 2026, cette réduction d'impôt devrait s'élever à 339 millions d'euros et concerner un peu plus de 430 000 personnes. **La rapporteure spéciale observe que ce coût est sans commune mesure avec celui du CISAP au regard des objectifs poursuivis.**

Dans le rapport qu'elle avait remis à la Première ministre Élisabeth Borne en juillet 2023 en conclusion d'une mission sur les montants restant à la charge des résidents des EHPAD qui lui avait été confiée par le Gouvernement, la rapporteure spéciale estimait la que transformation de ce dispositif en crédit d'impôt lui permettrait d'être plus redistributif.

La commission a adopté l'amendement n° I-CF878 de la rapporteure spéciale transformant la réduction d'impôt en crédit d'impôt au titre des dépenses réalisées en 2026 et en 2027 assorti d'un taux dégressif en fonction du revenu, dans l'attente d'une réforme structurelle de la prise en charge des frais liés à la dépendance, notamment de la création d'une allocation universelle d'aide à l'autonomie, comme elle le préconisait dans son rapport remis à l'ancienne Première ministre. En séance, l'Assemblée nationale a adopté l'amendement n° I-2 169 de Mme Claire Lejeune qui, tout comme l'amendement de la

rapporteure spéciale adopté lors de l'examen du PLF pour 2025, transforme la réduction d'impôt en crédit d'impôt, mais ne prévoit pas de dégressivité.

2. Eu égard à son coût et à son efficacité limitée, le CIR doit être réformé

Le CIR apparaît comme la première dépense fiscale par son coût pour les finances publiques, toutes impositions confondues. Il bénéficie à environ 17 600 entreprises. Les documents annexés au présent projet évaluent son coût à 8,04 milliards en 2026, soit une augmentation de 3,1 % par rapport au montant réalisé en 2024 mais une légère diminution de 0,3 % par rapport à la prévision actualisée pour 2025.

Cette relative stabilité du CIR se ressent sur les crédits de l'action 12 *Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques* où la part restituée de ce crédit d'impôt devrait demeurer relativement stable. S'il n'est pas possible pour l'administration fiscale de ventiler la prévision des restitutions liées à l'IS en 2026 en fonction des différents dispositifs, il ressort des données fournies pour la dernière année exécutée (2024) que le CIR en représente l'essentiel. Les remboursements en question augmenteraient de 15,6 millions d'euros soit + 0,2 %.

Si la rapporteure spéciale constate que le coût du CIR semble se stabiliser à 8 milliards d'euros, elle alerte sur le montant considérable que celui-ci représente malgré un effet mitigé sur les dépenses privées de recherche et développement (R & D).

En application de l'article 244 *quater* B du CGI, le CIR permet à une entreprise de déduire 30 % de ses dépenses de R & D du montant de l'IS jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses. Au-delà, ce taux de déduction passe à 5 %. Ce crédit d'impôt n'a connu aucune réforme structurelle depuis la loi de finances pour 2008⁽¹⁾ qui avait substitué au calcul dit « incrémental », prenant en compte l'accroissement de l'effort de R & D, un calcul en volume de dépenses.

Au cours des cinq dernières années, le CIR a fait l'objet de travaux critiques :

– un rapport de la commission nationale pour l'évaluation des politiques de l'innovation (CNEPI) de France Stratégie (juin 2021) qui relevait des « *effets positifs sur les petites et moyennes entreprises mais pas d'effet significatif établi en ce qui concerne les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises* » et regrettait que « *le CIR n'ait pas réussi à contrecarrer la perte d'attractivité du site France pour la localisation de la R&D des multinationales étrangères* » ;

– un rapport particulier du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur la fiscalité de l'innovation (février 2022) qui considérait que « *les évaluations du CIR concluent à une efficacité globale limitée* » et relevait que « *certaines modalités du périmètre et de l'assiette du CIR apparaissent peu pertinentes* » ;

(1) Article 69 de la loi n° 2007-1 822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

– une revue de dépenses réalisée par l’Inspection générale des finances (IGF) sur les aides aux entreprises (mars 2024) qui reconnaissait « *le coût élevé et dynamique* » mais se contentait de recommander une optimisation du dispositif sans remettre en cause son cadre général ;

– un rapport de commission d’enquête du Sénat sur l’utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants (juillet 2025) qui recommandait « *d’engager une réflexion portant sur la réduction du plafond de sous-traitance du CIR et du taux applicable, l’exclusion du dispositif de certains secteurs d’activité et la promotion de l’industrialisation en France et en Europe des procédés qui ont été découverts grâce à cette dépense fiscale* ».

Afin de réduire le coût du CIR pour les finances publiques et d’améliorer sa performance, **la rapporteure spéciale a présenté plusieurs amendements** lors de l’examen de la première partie du présent projet **en commission** :

– l’amendement n° I-CF661 proposant une réforme structurelle du crédit d’impôt en remplaçant l’assiette et les taux actuels par un système progressif en fonction de « l’intensité » en R&D, c’est-à-dire sur la base du rapport entre ces dépenses et le chiffre d’affaires de la société, reprenant une idée défendue par le prix Nobel d’économie Philippe Aghion en audition par le groupe de travail sur le CIR que notre commission avait mis en place pendant la dernière session de la XV^e législature ⁽¹⁾ ;

– l’amendement n° I-CF654 ⁽²⁾ mettant en place une réforme paramétrique en instaurant un plafond de 20 millions d’euros de dépenses de R&D éligibles au taux de 30 % et en supprimant le taux de 5 % sans limite de dépenses, réforme proposée par le CPO et qui générerait des économies de 1,69 milliard d’euros d’après la DGFIP ;

– l’amendement n° I-CF656, **adopté par la commission**, plafonnant le CIR par groupe et non par filiale afin de réduire l’optimisation fiscale conduisant certains groupes à bénéficier d’un montant agrégé de CIR supérieur à celui qu’ils auraient perçu sous la forme d’une seule société ;

– l’amendement n° I-CF643 ⁽³⁾ excluant l’immobilier et d’autres dépenses de fonctionnement de l’assiette de calcul des dépenses de R&D afin de limiter les effets d’aubaine susceptibles de gonfler artificiellement ces dépenses éligibles au crédit d’impôt.

(1) Elle réunissait le rapporteur général, M. Laurent Saint-Martin, le rapporteur spécial des crédits destinés à la recherche de la mission Recherche et enseignement supérieur, M. Francis Chouat et la rapporteure spéciale. Ses travaux avaient été annexés dans le rapport sur l’application des mesures fiscales présenté en juillet 2021.

(2) Cet amendement a également été présenté en séance sous le numéro I-1 115 par la rapporteure spéciale.

(3) Cet amendement a également été présenté en séance sous le numéro I-1 108 par la rapporteure spéciale.

Un suivi des travaux du Printemps de l'évaluation 2024 : le crédit d'impôt pour l'investissement en Corse

La rapporteure spéciale avait consacré ses travaux du Printemps de l'évaluation 2024 aux crédits d'impôt spécifiques à la Corse :

- le crédit d'impôt pour l'investissement en Corse (CIIC) qui permet aux petites et moyennes entreprises (PME) de déduire de leur imposition 20 % du prix de revient des investissements qu'elles réalisent sur l'île (30 % pour celles de moins de 11 salariés) en application de l'article 244 *quater* E du CGI ;
- les taux particuliers du crédit d'impôt pour certaines dépenses d'innovation (CII), qui constitue une extension du CIR, offrant aux PME réalisant des opérations de conception de prototypes ou d'installations pilotes de nouveaux produits en Corse la possibilité de déduire 35 % (moyennes entreprises) ou 40 % (petites entreprises) de ces dépenses spécifiques de R&D.

Suite à l'adoption de deux amendements de la rapporteure spéciale, repris au Sénat et maintenus en commission mixte paritaire, la loi de finances pour 2025 a introduit une condition d'exclusivité pour l'affectation d'un investissement éligible au CIIC (article 64) et prorogé le CII, dont les taux particuliers pour la Corse, jusqu'au 31 décembre 2027 (article 56).

Lors de l'examen de la seconde partie du présent projet en commission, **elle a présenté l'amendement n° II-CF774 demandant un rapport d'évaluation sur le CIIC** dans la perspective de son expiration le 31 décembre 2027.

La rapporteure spéciale indique également vouloir proposer, lors de l'examen en séance publique du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, d'étendre la procédure d'instruction sur place, actuellement en vigueur pour le contrôle des demandes de remboursement de crédits de TVA, aux demandes de restitution de CIIC. Cet amendement avait d'ailleurs été adopté par la commission lors de l'examen du PLF pour 2025.

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

Le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* regroupe les crédits destinés à retracer les restitutions ayant trait aux recettes fiscales des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre. À la différence de l'autre programme de la mission, il est décliné en quatre actions qui ne correspondent pas à une catégorie de restitution, à l'exception de la dernière, mais à l'imposition concernée :

- l'action 01 *Contributions économique territoriale et autres impôts économiques* ;
- l'action 02 *Taxes foncières* ;
- l'action 03 *Taxe d'habitation* ;
- l'action 04 *Admission en non-valeur d'impôts locaux*.

Les charges budgétaires relèvent exclusivement de dépenses d'intervention puisqu'elles prennent la forme de transferts aux entreprises (impôts économiques) et aux collectivités territoriales (taxes foncières, taxe d'habitation et admissions en non-valeur).

Au cours des dernières années, le programme a connu une baisse importante de ses crédits du fait des réformes successives de la fiscalité locale, notamment la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale et la réduction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Désormais, il ne regroupe plus que 3,2 % des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Le PLF évalue à 4,62 milliards d'euros les crédits du programme pour 2026. Cela témoigne d'une baisse de 110,82 millions d'euros (– 2,3 %) par rapport à la LFI pour 2025.

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

(en millions d'euros)

	AE = CP		Évolution 2026/2025
	LFI 2025	PLF 2026	
Action 01 <i>Contribution économique territoriale et autres impôts économiques</i>	1 422,00	1 272,00	– 10,6 %
Action 02 <i>Taxes foncières</i>	2 069,00	2 111,00	+ 2,0 %
Action 03 <i>Taxe d'habitation</i>	771,00	745,00	– 3,4 %
Action 04 <i>Admission en non-valeur d'impôts locaux</i>	466,82	490,00	+ 5,0 %
Total	4 728,82	4 618,00	– 2,3 %

Source : projet annuel de performances.

A. LES DÉGRÈVEMENTS DE CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE CONSÉCUTIFS AU PLAFONNEMENT SELON LA VALEUR AJOUTÉE RECULENT

Le présent projet prévoit une baisse importante des restitutions de contribution économique territoriale (CET), de l'ordre de 150 millions d'euros (−10,6 %). Elles devraient donc s'élever à 1,27 milliard d'euros, contre 1,42 milliard d'euros évalués en LFI pour 2025, et représenter 27,5 % des crédits du programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

La prévision actualisée par la DGFIP pour l'année en cours est de 1,2 milliard d'euros.

La CET est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en application de l'article 1447-0 du CGI. Elle a remplacé l'ancienne taxe professionnelle en 2010 ⁽¹⁾.

L'action 01 *Contribution économique et territoriale et autres impôts économiques* retrace actuellement trois catégories de restitutions en lien avec la CET :

- le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, estimé à environ 1 milliard d'euros en 2026 ;
- les dégrèvements consécutifs à des réclamations contentieuses, de l'ordre de 0,3 milliard d'euros ;
- les restitutions de taxe additionnelle à la CVAE dont le montant est résiduel depuis l'affectation au budget de l'État du produit de la CVAE à partir de 2024.

Le plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée constitue donc le principal dégrèvement concernant les impôts de production. En application de l'article 1 647 B *sexies* du CGI, une entreprise peut obtenir une restitution lorsque la somme de la CFE et de la CVAE est supérieure à un taux de plafonnement en fonction de sa valeur ajoutée.

Selon le calendrier de suppression de la CVAE prévu avant la présentation du PLF pour 2026 (cf. *infra*), ce taux de plafonnement, ponctuellement abaissé à 1,438 % en 2025, devait passer à 1,531 % en 2026 et en 2027, puis à 1,438 % en 2028 et enfin à 1,344 % en 2029. En 2030, le plafonnement ne devait donc plus que s'appliquer sur la CFE avec un taux de 1,25 % de la valeur ajoutée.

(1) Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

La suppression de la CVAE

Jusqu'en 2020, le taux maximal de la CVAE était égal à 1,5 % de la valeur ajoutée produite par une entreprise. En supprimant la part dévolue aux régions, la loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾ l'avait abaissé de moitié (0,75 %).

La suppression complète de la CVAE a été lancée en loi de finances pour 2023 ⁽²⁾. Celle-ci a, de nouveau, divisé par deux le taux maximal d'imposition (0,375 %). La cotisation devait disparaître dès 2024.

La loi de finances pour 2024 ⁽³⁾ a finalement étalé dans le temps cette suppression jusqu'en 2027 et abaissé d'un quart le taux (0,28 %).

Enfin, la LFI pour 2025 ⁽⁴⁾ a décalé de trois ans ce calendrier de suppression progressive pour aboutir à une extinction de la CVAE en 2030. La trajectoire initiale de baisse des taux prévue de 2025 à 2027 est reportée sur la période 2028-2030 et le taux de 2024 est reconduit pour les années 2025 à 2027.

L'article 11 du présent projet prévoit de reprendre, dès 2026, la suppression progressive de la CVAE « *afin de soutenir la dynamique de réindustrialisation française et d'accompagner nos petites et moyennes entreprises et nos entreprises de taille intermédiaire* ». Il propose d'abaisser le taux de CVAE de 0,28 % à 0,19 % en 2026 et à 0,09 % en 2027.

Le nouveau calendrier de suppression de la CVAE proposé par l'article 11 du présent projet a pour corollaire un report de l'abaissement du taux de plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée

En conséquence, l'estimation pour 2026 des restitutions de CET a été calculée sur la base de la prévision actualisée pour 2025, partant du principe que « *la suppression de la CVAE ne devrait pas emporter de conséquence structurelle sur les crédits de l'action 01 en 2025 et 2026* ».

(1) Article 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

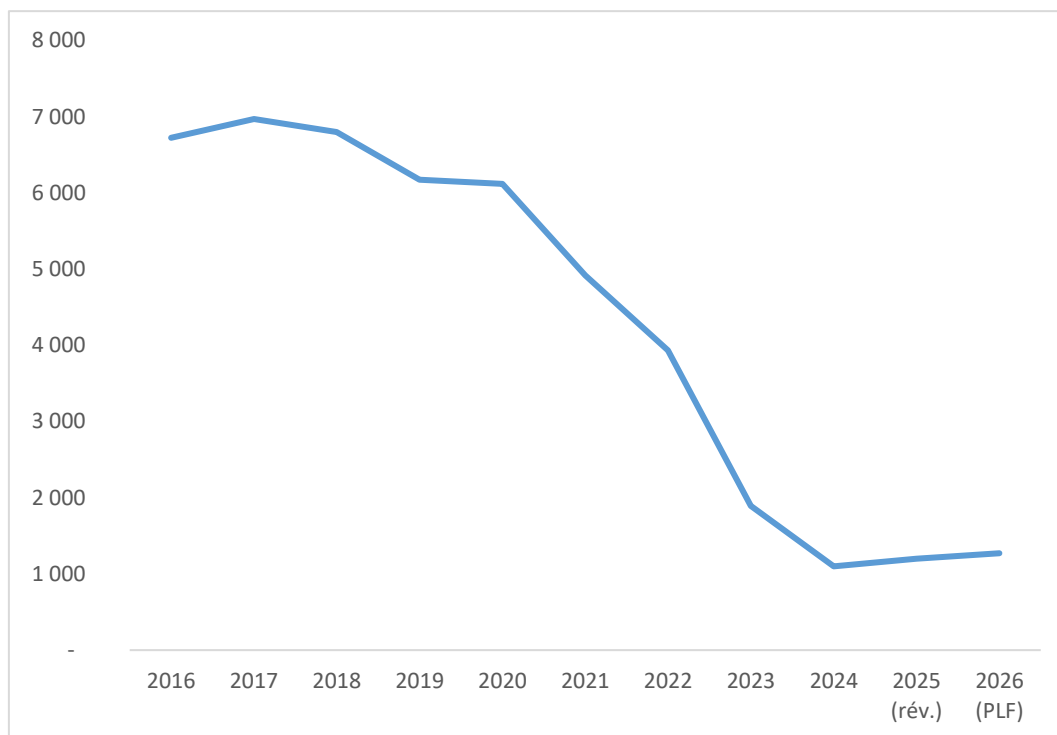
(2) Article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(3) Article 79 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(4) Article 62.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 01 CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE ET AUTRES IMPÔTS ÉCONOMIQUES DEPUIS 10 ANS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

B. LES DÉGRÈVEMENTS DE TAXES FONCIÈRES ET DE TAXE D'HABITATION RESTENT ÉLEVÉS

Les restitutions de taxes foncières et de taxe d'habitation sur les résidences secondaires représentent 61,8 % des crédits du programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. D'après le présent projet, elles devraient s'élever à 2,86 milliards d'euros en 2026. Ce montant témoigne d'une hausse de 16 millions d'euros (+ 0,6 %) par rapport à l'estimation retenue en LFI pour 2025.

Ces deux taxes ont fait l'objet de la mission d'information sur les dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux conduite par la rapporteure spéciale et M. David Amiel ⁽¹⁾ et qui a présenté ses travaux le 18 juin 2025.

1. Les dégrèvements de taxes foncières demeurent stables grâce à la réduction du nombre de contentieux d'attribution

Les dégrèvements de taxes foncières sont présentés en hausse de 42 millions d'euros (+ 2 %) par le présent projet. Au total, ils devraient représenter une dépense de 2,11 milliards d'euros pour le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

(1) Une première mission d'information avait été créée sous la précédente législature avec pour rapporteurs M. Robin Reda et la rapporteure spéciale. La dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024 avait mis fin à ses travaux.

En tenant compte de la prévision actualisée par la DGFIP pour l'année 2025 (2,1 milliards d'euros), ce montant peut être considéré comme stable.

Les restitutions de taxes foncières trouvent principalement leur origine dans les réclamations gracieuses ou contentieuses émises par les contribuables. En 2024, ces dégrèvements représentaient 62,2 % du montant de l'action 02 *Taxes foncières*. Le reste correspond à l'application de différents dispositifs en lien avec des politiques publiques (aides aux agriculteurs en cas de perte de récolte ou de bétail, soutien aux travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées, financement de la transition énergétiques dans les logements sociaux...).

MONTANT DES RESTITUTIONS DE TAXES FONCIÈRES PAR ORIGINE EN 2024

(en millions d'euros)

Contentieux et gracieux	1 313
TFPB / accessibilité pour personnes handicapées	248
TFPB / travaux d'économie d'énergie pour les HLM et les SEM	148
TFPB/ personnes de condition modeste (65-75 ans)	96
TFPNB/ pertes de récoltes ou de bétail	284
TFPNB/ jeunes agriculteurs	8
TFPB/ habitation principale en fonction du revenu	3
TFPB/ travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques	< 0,5
TFPNB/ associations foncières pastorales	< 0,5
Cotisation < à 12 €	11
Total de l'action 02 <i>Taxes foncières</i>	2 111

Source : réponses au questionnaire.

Sur proposition de la rapporteure spéciale, la LFI pour 2025 a assigné un nouvel objectif au programme : celui de réduire le nombre d'erreurs d'attribution de taxes foncières. Il est assorti d'un indicateur de performance mesurant le montant annuel des dégrèvements contentieux consécutifs à ces erreurs. Pour 2026, il fixe une cible à 350 millions d'euros, jugée « *atteignable* » par la DGFIP. Pour les deux années suivantes, elle est abaissée à 300 millions d'euros.

Une erreur d'attribution survient lorsqu'un avis d'imposition aux taxes foncières – sur les propriétés bâties ou non bâties – est adressé à l'ancien propriétaire ou bien n'est pas envoyé du tout (constructions nouvelles, mises en copropriété).

Ce sujet a été un point d'attention important pour le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* pendant plusieurs années. Il a été un des thèmes sur lesquels s'est penchée la mission d'information sur les dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux, évoquée ci-avant.

De 2017 à 2024, les dégrèvements consécutifs à ces erreurs d'attribution s'élevaient à 480,93 millions d'euros par an en moyenne et concernaient 394 000 contribuables. Un pic de 628,45 millions d'euros avait été atteint pendant la crise sanitaire.

Il ressort des travaux de la rapporteure spéciale puis de la mission d'information que ces défaillances trouvaient leur origine dans les retards pris dans la mise à jour du fichier immobilier par les services en charge de la publicité foncière (SPF). Ce délai dépassait 100 jours jusqu'en 2023 avec un pic de 160 jours au plus fort de la pandémie.

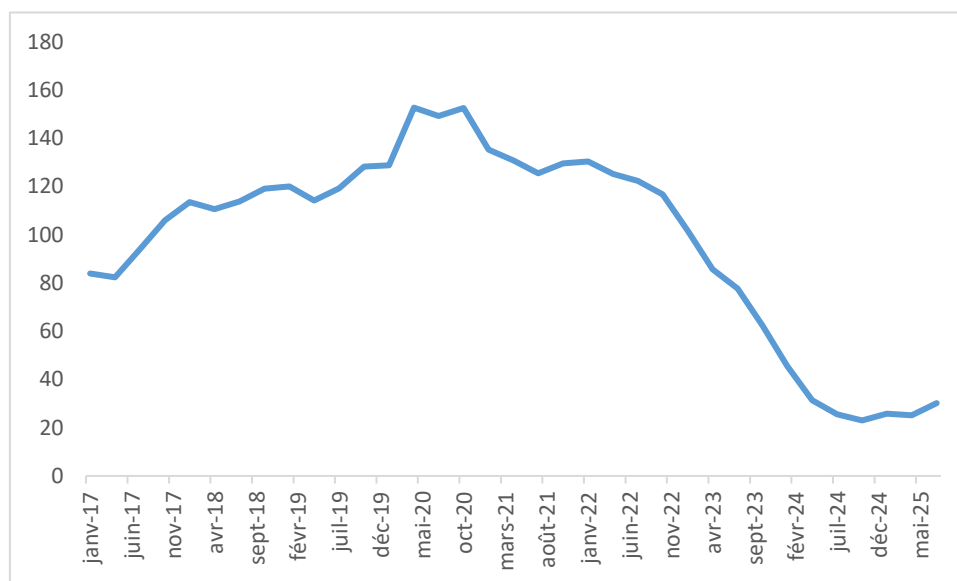
La rapporteure spéciale rappelle que les SPF ont perdu 8,7 % de leurs effectifs entre 2017 et 2022. Ils ont par ailleurs été regroupés à raison d'un par département.

Grâce à la mobilisation des agents, aux mesures prises pour fluidifier les relations avec les notaires et à la création de services d'appui à la publicité foncière (SAPF), ces délais ont progressivement été réduits, ce qui a abouti à une baisse concomitante des dégrèvements liés à cette catégorie de contentieux.

La rapporteure spéciale note cependant une légère augmentation du délai de publication en 2025, preuve, s'il en est, de la pertinence de la publication de l'indicateur de performance dont elle est à l'origine.

DÉLAI MOYEN DE MISE À JOUR DU FICHER IMMOBILIER

(en nombre de jours)



Source : commission des finances.

2. La taxe d'habitation sur les résidences secondaires continue de faire l'objet de dégrèvements considérables en raison des erreurs déclaratives sur le service GMBI

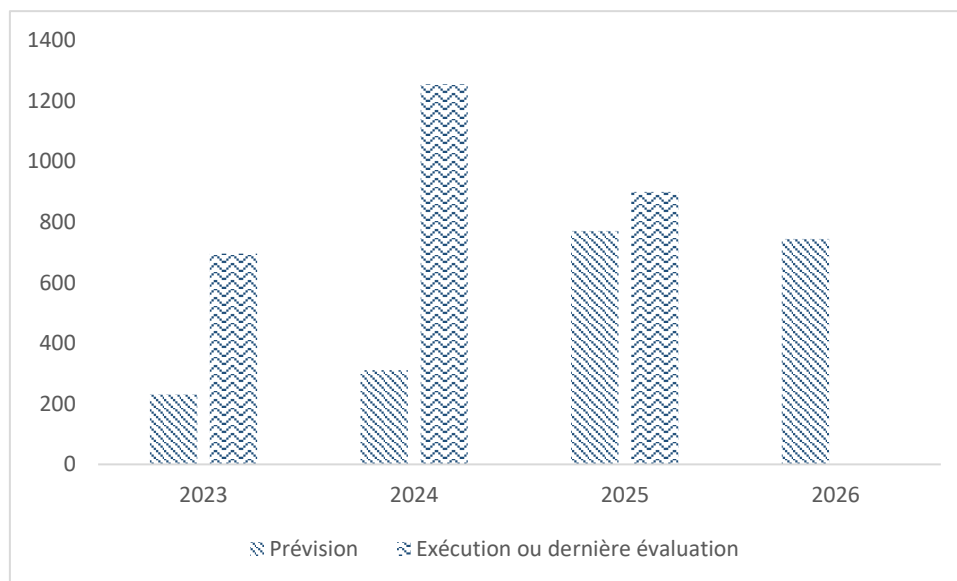
Le présent projet prévoit que les dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) seront, quant à eux, en diminution de 26 millions d'euros (– 3,4 %) par rapport à l'estimation de la LFI pour 2025. Ils devraient au total s'élever à 745 millions d'euros.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour l'ensemble des contribuables au 1^{er} janvier 2023 a corrélativement entraîné une diminution importante des dégrèvements en lien avec elle. En dix ans, l'évaluation des dépenses de l'action 03 *Taxe d'habitation* en LFI est passée de 3,64 milliards d'euros en 2014 à 0,31 milliard d'euros en 2024.

Toutefois, la baisse anticipée des dégrèvements de taxe d'habitation n'a pas été aussi importante que prévu. Dès 2024, ce sont finalement 1,26 milliard d'euros qui ont été exécutés au titre de cette action, dont 1,1 milliard au seul titre de contentieux.

COMPARAISON ENTRE LA PRÉVISION ET LA DERNIÈRE ÉVALUATION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE L'ACTION 03 TAXE D'HABITATION

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

Ce montant élevé de dégrèvements contentieux trouve son origine dans les erreurs déclaratives sur la plate-forme « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) prévue à l'article 1418 du CGI. Ce point d'attention a été analysé par la mission d'information sur les dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux.

Le service en ligne GMBI a été mis en place du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de son maintien sur les résidences secondaires. Son objectif initial est de permettre à l'administration fiscale de connaître le titre d'occupation des biens immobiliers. La première campagne de recensement d'occupation des propriétés a été émaillée d'incidents ayant favorisé une profusion d'erreurs déclaratives et a conduit à l'émission d'avis d'imposition erronés.

La DGFIP a lancé un plan d'action pluriannuel afin de réduire ces erreurs et de diminuer le montant des dégrèvements consécutifs à ces derniers qui sont à la charge exclusive de l'État, le bloc communal se voyant garantir le produit de THRS. Ces mesures reposent sur « *l'aménagement des parcours déclaratifs des propriétaires et de l'environnement applicatif, la formation, l'assistance et l'accompagnement, la mise en œuvre d'actions de contrôles et une réflexion sur le cadre juridique applicable* ». La DGFIP parie sur une réduction progressive des dépenses de l'action 03 *Taxe d'habitation*.

Après avoir atteint 1,26 milliard d'euros en 2024, elles devraient descendre à environ 900 millions d'euros en 2025 (soit une prévision actualisée supérieure au montant retenu en LFI qui était de 771 millions d'euros) puis à 745 millions d'euros en 2026.

La rapporteure spéciale note l'écart persistant entre la prévision en LFI, sa révision en présentation du PLF de l'année N+ 1 et son exécution.

C'est la raison pour laquelle, **la commission a adopté l'amendement n° II-CF1004 de la rapporteure spéciale** proposant d'assigner un nouvel objectif, assorti d'un indicateur de performance, au programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* relatif aux dégrèvements de THRS consécutifs à des erreurs dans la déclaration des propriétaires sur la plate-forme GMBI.

Les ANV d'impôts locaux

Le présent projet estime à 490 millions d'euros le montant des ANV d'impôts locaux en 2026, ce qui devrait représenter une hausse de 23,18 millions d'euros (+ 5 %) par rapport à la prévision retenue par la LFI pour 2025.

Les ANV sont constituées de créances irrécouvrables, autrement dit de celles dont le paiement effectif n'a pu être obtenu en raison notamment de l'insolvabilité ou de la disparition du redevable.

En 2024, les ANV se sont élevées à 489,51 millions d'euros. Les deux tiers étaient relatives aux impôts des particuliers, émis par voie de rôle.

ANV PAR IMPÔT ÉMIS PAR RÔLE

ANV en 2024 (en M€)	Taxe d'habitation	Taxes foncières	Taxe professionnelle*	Taxe sur les logements vacants	Total
Exercice courant	0,6	0,1	0,0	0,0	0,7
Exercice précédent	38,2	78,6	0,0	5,7	122,6
Exercices antérieurs	78,3	112,8	4,9	4,1	200,0
Total	117,1	191,6	4,9	9,8	323,3

* taxe professionnelle perçue par les services des impôts des particuliers avant le transfert aux services des impôts des entreprises
Source : DGFIP

Comme elle l'a exprimé au sujet des ANV retracés dans le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* ⁽¹⁾, **la rapporteure spéciale regrette que l'administration fiscale ne soit pas en mesure « de détailler de la même façon les ANV afférentes aux impôts auto-liquidés, ni d'identifier le motif du caractère irrécouvrable des créances admises en non-valeur ».**

(1) Plus exactement au sein de l'action 13 Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État de ce programme.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 9 novembre 2025, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements.

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

La commission a ensuite adopté l'amendement II-CF1 004 modifiant l'article 52 (état G).

Mme Christine Pirès Beaune, rapporteure spéciale. La mission *Remboursements et dégrèvements* occupe une place à part dans le budget général de l'État. Alors que c'est la mission la plus importante par son montant, ses crédits ne correspondent pas à proprement parler à des dépenses mais à de moindres recettes. La mission retrace ainsi l'ensemble des restitutions que l'administration fiscale est conduite à verser aux contribuables, qu'il s'agisse du fonctionnement normal de l'imposition, de l'application d'un avantage fiscal, comme le crédit d'impôt, ou de la correction d'un montant dû par le contribuable, ce qui arrive notamment à la suite de contentieux.

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit que les remboursements et dégrèvements s'élèveront à 145,46 milliards d'euros, un montant en baisse de 2,84 milliards d'euros, soit une diminution de 1,9 %. Toutefois, dans une perspective pluriannuelle, les remboursements et dégrèvements demeurent à un niveau très élevé. En dix ans, ils ont augmenté de 41 % ; de 101 % en vingt ans. Autrement dit, ils ont été multipliés par deux. Dans le même temps, le PIB n'a progressé que d'un peu plus de 50 %. En 2026, les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État représenteront 27,4 % des recettes fiscales brutes. C'est la preuve que le système fiscal a accordé une part croissante aux restitutions sous diverses formes.

Les crédits du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, devraient baisser de 2,73 milliards d'euros. Cette évolution est due à trois phénomènes principaux.

Premièrement, il faut tout d'abord mentionner l'estimation à la baisse des remboursements de crédits de TVA, qui devraient être inférieurs de 2,33 milliards d'euros à ce qui était prévu. Elle tient compte de l'actualisation du niveau des remboursements constatés pour l'année en cours, en raison de moindres demandes des entreprises. Les crédits de TVA représentent plus de la moitié des remboursements retracés par le programme 200, soit 76 milliards d'euros au total. Au regard des montants en jeux, je ne peux que partager la recommandation de la Cour des comptes qui invite l'administration fiscale à poursuivre ses actions de lutte contre la fraude à la TVA.

Le deuxième phénomène que j'observe est une baisse des prévisions de dégrèvement de sommes indues, à hauteur de 2,22 milliards d'euros. Cela traduit un recul des montants de décaissement attendus à la suite de contentieux fiscaux d'envergure, notamment le contentieux OPCVM (organismes de placement collectif en valeurs mobilières), dont les versements auront été plus importants cette année. Néanmoins, il ne faut pas se réjouir trop vite de cette

diminution, dans la mesure où d'autres gros contentieux risquent d'entraîner une dépense importante dans les mois ou les années à venir.

Troisièmement, les restitutions d'acomptes d'impôt sur les sociétés subissent une forte hausse, à hauteur de 1,86 milliard. Cette augmentation vient d'ailleurs compenser les deux baisses que j'ai commentées. L'évaluation repose sur l'hypothèse d'une faible croissance du bénéfice fiscal en 2025 et d'une dispersion de ces bénéfices au niveau agrégé.

Je voudrais rappeler l'importance prise par les crédits d'impôt, dont une partie du coût pour les finances publiques apparaît dans les crédits du programme, notamment lorsqu'ils entraînent des restitutions. Deux dépenses fiscales, dont le montant est considérable, continuent de progresser d'année en année. Elles ont chacune franchi un palier symbolique en 2025 : 8 milliards d'euros pour le crédit d'impôt recherche et 7 milliards d'euros pour le Cisap (crédit d'impôt services à la personne). Nous n'allons pas refaire ici le débat que nous avons eu dans l'hémicycle. Toutefois, je ne peux qu'appeler à une prise de conscience sur la nécessité de réformer ces deux niches fiscales, dont l'efficacité et l'équité sont parfois discutables. La dégradation des comptes publics nous impose de ne pas faire l'économie de ce débat.

Le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, n'occupe plus qu'une place marginale dans l'ensemble des crédits. Les restitutions qu'il retrace devraient être en baisse de 111 millions. C'est principalement dû à la diminution des restitutions de CET (contribution économique territoriale), liées au nouveau plafonnement selon la valeur ajoutée. Je note, en revanche, un niveau élevé de dégrèvement de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), qui fera l'objet de mon amendement.

En conclusion et malgré ces observations, je vous invite à voter les crédits de la mission, c'est-à-dire, en réalité, à en prendre acte, puisqu'ils ne sont qu'évaluatifs et la simple conséquence de la loi fiscale.

La commission adopte les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements, non modifiés.

Article 52 et état G : Liste des objectifs et des indicateurs de performance

Amendement II-CF1004 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune, rapporteure spéciale. L'amendement propose d'assigner un nouvel objectif, assorti d'un indicateur de performance, au programme 201, *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. Il concerne les dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences secondaires consécutifs à des erreurs commises dans la déclaration des propriétaires sur la plateforme « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), prévue par l'article 1418 du code général des impôts. Dans le rapport d'information sur les dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux que j'ai présenté avec David Amiel, nous avons analysé le lancement difficile de cette plateforme, à la suite de la suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales, qui avait entraîné 1,4 milliard d'euros de dégrèvements à la charge exclusive de l'État en 2023.

Si ces dégrèvements sont heureusement en baisse, ils restent à un niveau élevé. En 2025, ils devraient atteindre 900 millions d'euros. Les documents annexés au projet de loi de finances pour 2026 les évaluent à 745 millions d'euros. Il serait ainsi pertinent de faire de la réduction de ces restitutions de THRS un objectif du programme.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). De fait, cette plateforme susceptible de fournir des éléments intéressants à l'administration fiscale et de renforcer la transparence a été la victime de quelques bugs.

La commission adopte l'amendement.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

**Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle,
énergétique et numérique**

Direction générale des finances publiques

Mme Carole Maudet, cheffe-adjointe du service de la sécurité juridique et
du contrôle fiscal ;

M. Denis Boisnault, sous-directeur au service de la gestion fiscale, chargé
des professionnels et de l'action en recouvrement ;

Mme Sophie Maillard, cheffe du département des études et statistiques
fiscales.

*

* *