



Mission Remboursements et dégrèvements

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

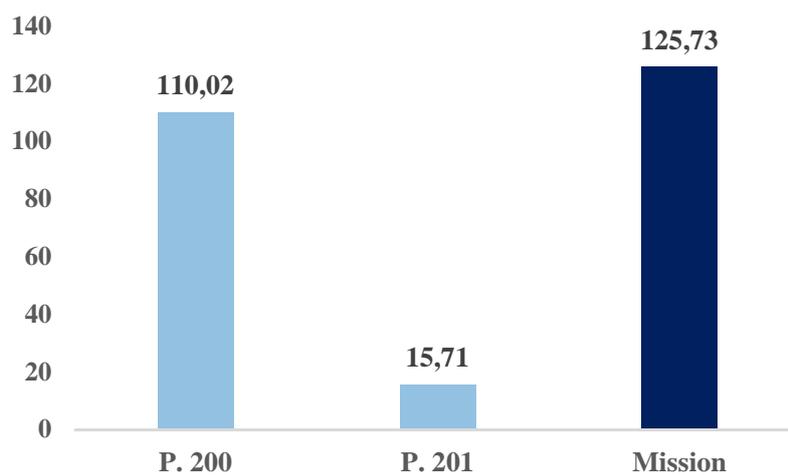
2018

Remboursements et dégrèvements

Programme 200 – Remboursements et dégrèvements d’impôts d’État

Programme 201 – Remboursements et dégrèvements d’impôts locaux

**Graphique n° 1 : Mission Remboursements et dégrèvements -
exécution 2018 (CP, en Md €)**



Source : extractions Chorus

SYNTHESE

La mission *Remboursements et dégrèvements* comporte deux programmes : les dépenses relatives aux impôts d'État sont enregistrées dans le programme 200, celles relatives aux impôts locaux dans le programme 201. Les remboursements et dégrèvements sont en quasi-totalité (97,1 %) classés en dépenses d'intervention.

La nomenclature des programmes 200 et 201 est demeurée inchangée entre 2017 et 2018 mais sera modifiée en 2019 sous l'effet du prélèvement à la source. Le périmètre de la mission est cependant légèrement modifié en 2018, conséquence de la mise en œuvre d'une recommandation de la Cour portant sur les restitutions de CVAE, conduisant à réduire la dépense de 0,7 Md€ Ce montant est peu significatif sur le total des crédits de la mission.

La mission porte des crédits équivalant à 29,8 % des recettes fiscales brutes du budget général. Les remboursements et dégrèvements d'impôt d'État (programme 200) se sont établis à 110,0 Md€ en 2018, dont 52,5 Md€ pour les seuls remboursements de crédits de TVA. Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (programme 201) ont atteint 15,7 Md€

Une exécution plus élevée que prévu en raison d'un contexte macroéconomique moins favorable et de dépenses contentieuses élevées (+5,7 Md€)

L'exécution 2018 est significativement supérieure à la budgétisation en LFI (125,7 Md€ de crédits de paiement contre 120,0 Md€ initialement estimés). Conformément à l'article 10 de la LOLF, les crédits de la mission sont évaluatifs. Cependant, la sur-exécution de 2018 est plus élevée que lors des exercices précédents (+ 3,7 Md€ en 2017, + 3,2 Md€ en 2016, +3,7 Md€ en 2015). De fait, depuis 2015, la programmation initiale des R&D a été dépassée.

Les dégrèvements et restitutions d'IS (contentieux) sont plus élevés que prévu, s'établissant à 3,2 Md€ contre une prévision de 0,8 Md€ soit un écart de 2,4 Md€ Cette situation résulte d'importants contentieux unitaires à l'IS, non anticipés par l'administration. Ces derniers s'établissent depuis 2017 à un niveau élevé par rapport à leur niveau historique, sans que les raisons de cette évolution ne soient à ce stade identifiées par l'administration. Cette évolution doit faire l'objet d'analyses complémentaires. Elle a une incidence significative sur le déficit

budgétaire. La Cour formule une recommandation en ce sens. Les contentieux à l'IR sont également plutôt élevés par rapport à leur niveau historique.

Les R&D liés à la mécanique de l'impôt sont plus dynamiques que prévu en 2018, en particulier les remboursements d'excédents d'IS (+ 1,4 Md€ par rapport à la prévision) et de crédits de TVA (+ 1,1 Md€ par rapport à la prévision). Ces sur-exécutions sont à relier à l'environnement macroéconomique moins favorable que prévu (bénéfice fiscal de 4,3 % au lieu de 4,8 % prévu) et aux comportements des entreprises, dont les déterminants ne sont que partiellement expliqués.

A l'inverse, les dépenses de contentieux sur les autres impôts directs sont plus faibles que prévu en particulier les remboursements de taxe sur les dividendes. L'exécution s'élève à 3,7 Md€ pour cette seule taxe sur les dividendes, contre 4,7 Md€ initialement prévus. Les dépenses liées au contentieux OPCVM sont également inférieures à la prévision.

L'exécution des R&D d'impôts locaux est un peu supérieure à la prévision, notamment en raison des contentieux d'attribution de taxes foncières qui persistent en 2018 (+0,5 Md€).

Une dépense en hausse de 12 % par rapport à 2017

L'exécution de la mission s'établit à 125,7 Md€, en hausse de 13,2 Md€ par rapport à 2017, soit une augmentation de 11,7 %.

Les R&D d'impôts d'État connaissent une hausse de 10 Md€ qui s'explique pour un peu moins de la moitié par les R&D liés à la mécanique de l'impôt et pour un peu plus de la moitié par la dynamique des crédits d'impôts : les R&D d'IR augmentent sous l'effet de la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en crédit d'impôt ; les R&D d'IS sous celui de la montée en charge du CICE et l'augmentation de son taux de 6 à 7 % pour 2017.

Les R&D d'impôts locaux augmentent de 3 Md€ par rapport à 2017, soit une hausse de 24 %. Cette hausse s'explique par le dégrèvement de taxe d'habitation pour les ménages, dont la première tranche à hauteur de 30 % était prévue en LFI pour 2018. Par ailleurs, les R&D de taxes foncières s'établissent comme en 2017 à un niveau élevé, poursuivant la hausse entamée en 2015, sous l'effet de la hausse des dépenses de contentieux et gracieux alors même que l'administration anticipait un retour à la normale en 2018. Cette situation résulte des difficultés de mise à jour du fichier immobilier rencontrées par les services de publicité foncière, qui ne parviennent pas à faire face au dynamisme des transactions immobilières.

Un dépassement des crédits évaluatifs prévus

La LFR pour 2018 a procédé à un relèvement des crédits de la mission de 4,6 Md€ L'exécution est cependant supérieure au montant de crédits évaluatifs prévus en LFR. Le dépassement des crédits a eu lieu au cours du mois de décembre.

L'article 10 de la LOLF prévoit, s'agissant de crédits évaluatifs, que les dépenses peuvent s'imputer au-delà des crédits ouverts. Il prévoit dans ce cas une information des commissions des finances et l'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de lois de finances afférent à l'exercice concerné.

Lors de l'instruction, il est apparu que cette information n'avait pas été faite. L'administration a depuis indiqué à la Cour avoir prévu d'y procéder rapidement afin de se conformer à cette disposition.

Le coût de la mission devrait continuer à croître dans les années à venir

La LFI pour 2019 prévoit une dépense de 135,9 Md€ soit une hausse de près de 10 Md€ en raison de deux mesures : la mise en œuvre du prélèvement à la source qui entraîne une augmentation de 11,2 Md€ selon le PLF 2019, et la seconde tranche de dégrèvement de taxe d'habitation à hauteur de 65 % pour 80 % des ménages pour un coût prévu de 3,8 Md€

Trois indicateurs de performance sur quatre sont atteints

La mission comporte quatre indicateurs, trois concernant le programme 200 et un concernant le programme 201 mesurant la qualité de service aux usagers. Un seul indicateur n'atteint pas la valeur cible : l'indicateur 1.2, mesurant l'ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA traitées dans un délai supérieur à 30 jours.

La présentation budgétaire de la mission demeure contestable

La Cour a de longue date critiqué la présentation de la mission *Remboursements & dégrèvements*. Les principales critiques portent sur les points suivants :

- les remboursements et dégrèvements relevant de la mécanique de l'impôt et des crédits d'impôts qui sont dépourvus de sens économique (s'agissant seulement des parties restituées et non imputées) devraient être comptabilisés directement en déduction des recettes fiscales brutes et non au sein de la mission ;

- la nomenclature du programme 201 qui retrace les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux par impôt devrait être améliorée pour présenter une analyse plus fine des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux que celle qui prévaut actuellement ;
- les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux qui constituent de vraies dépenses pour l'État, devaient figurer en dépenses et non en atténuation de recettes brutes ;
- les ANV devraient être davantage analysées dans les PAP ou les RAP

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de la gestion 2017, dont aucune n'a été mise en œuvre.

Trois portaient sur l'architecture de la mission et sont reconduites depuis plusieurs années, l'administration refusant leur mise en œuvre. La Cour décide de reconduire deux de ces trois recommandations au titre de l'exercice 2018, l'une portant sur la comptabilisation en dépenses et non en recettes des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et l'autre sur l'architecture du programme 201. En effet, le rattachement des R&D d'impôts locaux aux recettes et non aux dépenses pose une difficulté de fond pour la bonne gestion des finances publiques. Il participe, comme d'autres éléments de fragmentation des recettes, à masquer la lisibilité des charges qui pèsent sur l'État, en les faisant porter sur les recettes. Par ailleurs, les R&D d'impôts locaux doivent être mieux décomposés, comme le sont les R&D relatifs aux impôts d'État.

La Cour reconduit également sa recommandation en faveur d'une meilleure information sur les admissions en non-valeur.

La Cour formule quatre recommandations au titre de la gestion 2018 dont une est nouvelle et trois sont reconduites.

Recommandations

Recommandation n° 1 : Analyser les causes des contentieux unitaires à l'IS de plus de 50 M€ en 2017 et 2018 pour identifier d'éventuels facteurs communs.

Recommandation n° 2 : Fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200 (recommandation reconduite).

Recommandation n° 3 : Retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes (recommandation reconduite)

Recommandation n° 4 : Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite)

Sommaire

Introduction	9
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	12
1.1 Une exécution supérieure aux prévisions de LFI et de LFR	12
1.2 Une dépense en hausse de près de 13,2 Md€par rapport à l'exécution 2017.....	24
2 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE	31
2.1 Depuis 10 ans, une tendance à la hausse des R&D	31
2.2 Une croissance de 8 % des R&D attendue en 2019	34
2.3 Trois indicateurs de performance atteints sur quatre.....	38
3 UNE PRESENTATION BUDGETAIRE QUI DOIT ETRE AMELIOREE	40
3.1 Une architecture de la mission contestable	40
3.2 Une information insuffisante sur les admissions en non- valeur.....	41
3.3 Une présentation budgétaire qui masque la prise en charge par l'État d'une part croissante de la fiscalité locale	41
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	42
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2017.....	42
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018	45

Introduction

Les dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements* ont atteint le montant de 125,7 Md€ en 2018, soit 29,8 % des recettes fiscales brutes du budget général. Ces dépenses se répartissent entre les deux programmes de la mission : 110,02 Md€ (87,5 % des dépenses totales) sur le programme 200 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* et 15,71 Md€ sur le programme 201 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

La mission relève depuis 2018 du ministre de l'action et des comptes publics. Le responsable des deux programmes qu'elle comporte est le directeur général des finances publiques. La quasi-totalité des crédits est classée en dépenses d'intervention (titre 6).

Des crédits de natures diverses

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

Les raisons pour lesquelles l'État peut être amené à restituer des sommes aux contribuables sont multiples. Depuis 2010, elles sont présentées en trois catégories dans la nomenclature du programme 200 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* :

- des raisons liées à la mécanique de l'impôt : les sommes payées au titre d'acomptes provisoires dépassent l'impôt dû (impôt sur les sociétés) ; le mécanisme de gestion de la TVA (les entreprises reversent à l'État la différence entre la TVA collectée et la TVA déductible) place certaines entreprises en situation créditrice vis-à-vis de l'État ;
- des raisons liées aux politiques publiques : le contribuable bénéficie d'un crédit d'impôt qui dépasse l'impôt qu'il doit payer ; il bénéficie du remboursement d'un impôt ou d'une taxe (remboursement de TICPE aux chauffeurs de taxis...) ;
- des raisons liées à la gestion de l'impôt : corrections apportées au calcul initial de l'impôt à l'avantage du contribuable (suite d'une erreur matérielle ou d'une contestation par exemple) ; remboursements de sommes à la suite d'une décision judiciaire, éventuellement accompagnés du paiement d'intérêts moratoires ;

reversements d'impôts perçus, dans le cadre de conventions fiscales avec des pays étrangers.

Cette dernière catégorie « gestion de l'impôt » rassemble également les situations dans lesquelles l'État opère « l'apurement comptable » d'une créance sans l'avoir recouvrée. Cet apurement conduit à enregistrer une recette comme si la créance était recouvrée. Cette recette « pour ordre » est compensée par l'enregistrement d'une dépense « pour ordre » du même montant. Cette procédure s'applique à trois types d'opérations :

- les admissions en non-valeur de créances jugées irrécouvrables ;
- les remises de débet accordées à des comptables publics ;
- les « datations en paiement » qui dispensent un contribuable du paiement en numéraire de son impôt.

Le programme 201, qui recense des opérations de même nature que celles du programme 200 mais relatives aux impôts locaux, conserve une ventilation des dépenses par impôts (taxe professionnelle et contribution économique territoriale, taxes foncières, taxe d'habitation) ainsi qu'une action retraçant les admissions en non-valeur.

Des dépenses difficiles à prévoir et peu pilotables en gestion

Le montant des remboursements et dégrèvements (R&D) est affecté par un grand nombre de facteurs : les modifications de la législation fiscale, la dynamique propre des impôts auxquels les R&D s'appliquent, le partage variable des crédits d'impôt entre imputation sur l'impôt dû et restitution aux contribuables (seule la partie restituée est comptabilisée dans la mission), les comportements des contribuables (notamment l'utilisation des crédits d'impôt), les coûts éventuels de contentieux, l'enregistrement de remboursements d'un montant élevé (comme des restitutions d'IS à de grandes entreprises).

Les prévisions sont donc difficiles à réaliser. En général, les services du ministère des finances prévoient directement les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements (TVA nette, IS net en particulier) puis, pour les documents budgétaires, décomposent leurs estimations en une prévision des recettes fiscales brutes et une évaluation des R&D. Par ailleurs, les remboursements et dégrèvements sont des dépenses qui, pour l'essentiel, s'imposent à l'État et ne sont donc pas pilotables en cours de gestion. C'est le cas notamment des remboursements de crédits de TVA, des régularisations de trop-versés d'impôt, des restitutions de crédits d'impôt, des décisions de justice.

En conséquence de la difficulté de prévoir les dépenses et de les piloter en cours de gestion, les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* sont des crédits évaluatifs (article 10 de la LOLF du 1er août 2001). En cours d'année, les plafonds de crédits des deux programmes peuvent être ajustés, parfois significativement, à l'occasion des lois de finances rectificatives, en fonction des dépenses constatées.

Les remboursements et dégrèvements ont augmenté sur longue période, de 69,4 Md€ en 2005 à 125,7 Md€ en 2018. Sur cette période, ils ont connu une forte croissance depuis 2005 avec un pic en 2009, une phase de décrue jusqu'en 2013, et évoluent de nouveau à la hausse depuis. Ils s'établissent en 2018 à 5,3 % du PIB.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 Une exécution supérieure aux prévisions de la LFI et de la LFR, déjà en hausse par rapport à 2017

L'exécution 2018 est significativement supérieure à la budgétisation en LFI (125,7 Md€ de crédits de paiement contre 120,0 Md€ initialement estimés) et cet écart est supérieur à la moyenne des dernières années. Il s'explique principalement par la mécanique de l'impôt dans un contexte macroéconomique moins favorable qu'en 2017 et par des dépenses de contentieux unitaires plus importantes.

1.1.1 Une programmation initiale en hausse de 11,1 Md€ par rapport à la LFI 2017

Tableau n° 1 : Programmation initiale de la mission
(CP, en Md€)

	LFI 2017	Exécution 2017	PLF 2018	LFI 2018	Écart LFI 2018 / LFI 2017
P. 200	96,96	99,91	100,16	104,76	7,80
P. 201	11,87	12,66	15,05	15,21	3,34
Mission	108,83	112,57	115,20	119,97	11,14

Source : lois de finances pour 2016 et 2017 ; projet annuel de performances « Remboursements et dégrèvements » annexé au PLF pour 2017

1.1.1.1 Le PLF pour 2018 prévoyait une hausse de la dépense de plus de 6 Md€ par rapport à la LFI 2017, en raison des crédits d'impôts et du dégrèvement de taxe d'habitation

Le PLF pour 2018 s'appuyait sur une prévision de dépense supérieure de plus de 6 Md€ à la LFI pour 2017.

Les R&D d'impôts d'État devaient augmenter de 3,2 Md€ sous l'effet conjugué d'une évolution spontanée négative et de mesures antérieures coûteuses, en particulier la montée en charge du CICE et l'augmentation de son taux de 6 à 7 % pour l'année 2017 (+ 4,5 Md€)

d'une part et l'extension du crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile (+ 1,0 Md€)¹ d'autre part.

Les R&D d'impôts locaux devaient augmenter de 3,2 Md€ par rapport à la LFI pour 2017, cette augmentation résultant notamment sous l'effet de la première tranche de dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des foyers (+3,0 Md€), en partie compensée par une mesure de changement de périmètre (-0,7 Md€). En effet, conformément à une recommandation de la Cour, le périmètre du programme 201 a été révisé, les restitutions de CVAE n'étant plus enregistrées sur ce programme mais sur le compte d'avance aux collectivités territoriales.

1.1.1.2 La LFI 2018 a relevé de 4,8 Md€ les crédits prévus dans le PLF en raison du contentieux « taxe sur les dividendes »

La programmation des crédits en LFI 2018 est conforme à ces prévisions initiales concernant les R&D d'impôts locaux (+0,2 Md€). En revanche, elle s'en éloigne sensiblement s'agissant des R&D d'impôts d'État, puisque le montant de crédits finalement ouvert est supérieur de 4,6 Md€ au montant prévu dans le PLF.

Ce rehaussement des crédits s'explique essentiellement par l'augmentation des crédits destinés à être remboursés aux entreprises ayant acquitté la taxe à 3 % sur les dividendes.

La décision d'invalidation par le Conseil constitutionnel de cet impôt² est en effet postérieure au dépôt du projet de loi de finances pour 2018. Le relèvement des crédits évaluatifs a été voté après le dépôt d'un amendement par le Gouvernement lors de la discussion du projet de loi de finances au Sénat.

En définitive, les crédits prévus en LFI pour 2018 sont supérieurs de 11,1 Md€ à la LFI pour 2017 pour quatre raisons principales :

- la montée en charge des remboursements d'IS et d'IR au titre du CICE (4,5 Md€),
- la création du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en lieu et place d'une réduction d'impôt (1,0 Md€),
- les remboursements de taxe sur les dividendes (4,7 Md€),

¹ La loi de finances pour 2017 élargit à tous les contribuables le bénéfice du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Jusqu'alors, seuls les actifs bénéficiaient d'un crédit d'impôt, les retraités et personnes handicapées sans activité ne bénéficiant par exemple que d'une réduction d'impôt.

² Décision QPC 2017-660 du 6 octobre 2017

- la prise en charge par l'État d'une première tranche de taxe d'habitation (3,0 Md€).

L'augmentation forte attendue de la dépense était en partie compensée par une évolution spontanée négative (-1,9 Md€).

1.1.1.3 Un relèvement des crédits de la mission en LFR de 4,6 Md€

La LFR pour 2018 a procédé à une ouverture de crédits de 4,6 Md€. Ce relèvement traduit d'une part la mécanique de l'impôt (+2,4 Md€), (principalement pour l'IS, et dans une moindre mesure pour la TVA) et le relèvement des dépenses de contentieux (+1,1 Md€). L'administration a en effet constaté une forte augmentation en cours d'année des décaissements résultant de contentieux unitaires à l'IS, qui n'ont été qu'en partie compensés par des remboursements de taxe sur les dividendes moins élevés que prévu.

S'agissant des R&D d'impôts locaux, la LFR a légèrement ajusté à la hausse les crédits de l'action relative à la contribution économique territoriale et à la taxe foncière.

Tableau n° 2 : Consommation de crédits prévue pour en LFI et LFR 2018, mission (CP, en Md€)

	P. 200	P. 201	Mission
1. LFI	104,76	15,21	119,97
2. LFR	3,89	0,75	4,65
3. Crédits disponibles (1 + 2)	108,66	15,97	124,63
4. Crédits consommés	110,02	15,71	125,73
<i>Écart exécution - LFI (4)-(1)</i>	<i>5,26</i>	<i>0,50</i>	<i>+5,76</i>
<i>Écart exécution - crédits disponibles (4) - (3)</i>	<i>1,36</i>	<i>-0,26</i>	<i>+1,10</i>

Source : Chorus

1.1.2 Une exécution supérieure à la prévision initiale (+5,8 Md€) et à la LFR (+1,1 Md€)

1.1.2.1 Des R&D d'impôts d'État supérieurs à la prévision en raison du contexte économique et des dépenses de contentieux

Les R&D d'impôts d'État sont supérieurs de 5,3 Md€ à la LFI et de 1,4 Md€ à la LFR, résultat de REIS et de RCTVA plus dynamiques que prévu à relier au contexte macroéconomique et aux comportements des entreprises, de contentieux unitaires à l'IS supérieurs aux prévisions, cette

hausse des dépenses n'étant que partiellement compensée par des remboursements de taxe sur les dividendes plus faibles que prévu.

**Tableau n° 3 : Programmation et exécution du programme
200 (en Md€ et en %, CP)**

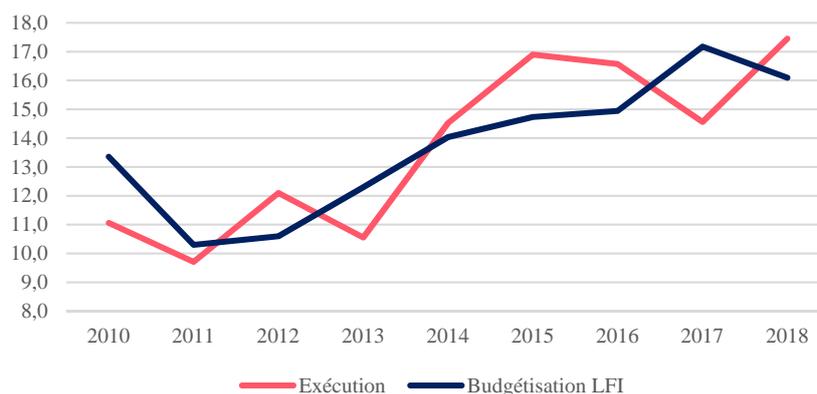
Action Sous-action	Intitulé	LFI 2018	LFR	Exécution 2018	Écart à la LFI	en %
200-11	Mécanique de l'impôt	67,76	70,18	70,21	2,45	3,6%
200-11-01	REIS	16,1	17,95	17,45	1,35	8,4%
200-11-02	RCTVA	51,48	52,02	52,53	1,05	2,0%
200-11-03	Bouclier	0	0,01	NS	NS	NS
200-11-04	CSB	0,18	0,20	0,23	0,05	27,8%
200-12	Politiques publiques	21,12	21,51	21,90	0,78	3,7%
200-12-01	PPE	0	0,00	NS	NS	NS
200-12-02	IR	3,69	3,75	3,79	0,10	2,7%
200-12-03	IS	15,52	15,65	15,91	0,39	2,5%
200-12-04	TICPE	1,32	1,50	1,61	0,29	22%
200-12-05	TICGN	0	0,00	NS	NS	NS
200-12-06	CAP	0,59	0,61	0,59	0	0,0%
200-13	Gestion des produits de l'État	15,88	16,98	17,91	2,03	12,8%
200-13-01	IR	2,06	2,17	2,42	0,36	17,5%
200-13-02	IS	0,84	2,11	3,23	2,39	284,5%
200-13-03	AID	6,78	5,02	4,94	-1,84	-27,1%
200-13-04	TVA	2,17	2,42	2,4	0,26	12,1%
200-13-05	ENR	0,65	1,15	1,11	0,46	70,8%
200-13-06	AUTRES	0,71	0,71	0,68	-0,03	-4,2%
200-13-07	ANV	2,05	1,92	1,91	-0,14	-6,8%
200-13-08	DA/IM	0,65	1,48	1,24	0,59	90,8%
Total P. 200	R&D Impôts d'État	104,76	108,67	110,02	5,26	5,0%

Source : documentation budgétaires ; extractions Chorus

- Des REIS plus élevés que prévu de +1,4 Md€

Les remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés (REIS) sont supérieurs à la prévision de 1,4 Md€ Depuis 2010, l'écart entre prévision et exécution est en moyenne de 1,6 Md€, cet écart dépassant 2 Md€ certaines années. L'année 2018 n'est donc pas spécifique.

Graphique n° 2 : Prévion et exécution des REIS (sous-action 200-11-01) depuis 2010 (CP, Md€)



Source : documents budgétaires, synthèse Cour des comptes

Le partage entre le montant des REIS donnant lieu à restitution et ceux s'imputant sur l'impôt dû fait l'objet d'estimations et n'est pas retracé dans les données comptables. Sur cette base, l'administration estime que la sur-exécution de 2018 de la dépense par rapport aux prévisions résulte principalement du dynamisme moindre que prévu du bénéfice fiscal 2017 (4,3 % au lieu de 4,8 % prévu). Ce moindre bénéfice fiscal fait augmenter les restitutions d'excédents d'IS mais également et de contributions additionnelles à l'IS (+0,5 Md€ restitués).

Tableau n° 4 : Décomposition des REIS – estimations, données non comptables

	LFI 2018	Exécution 2018	Écart à la LFI
CICE	4,7	4,8	+0,1
CIR	1,2	1,3	+0,1
PTZ/PTZ+	0,6	0,3	-0,3
RAD	0,1	0,1	0
Autres remboursements d'acomptes	0,7	0,9	+0,2
Bénéfice fiscal	8,8	10	+1,2
Taux de croissance du bf n-1	4,8 %	4,3 %	
Total des REIS	16,1	17,4	+1,3

Source : DGFIP

Les REIS résultent à la fois de l'évolution du bénéfice fiscal et d'effets de comportements des entreprises, tous deux difficiles à prévoir. Le bénéfice fiscal n'est que partiellement corrélé au PIB. Alors que l'année 2017 représente un pic de croissance (2,2 %), le bénéfice fiscal connaît une inflexion à la baisse.

Graphique n° 3 : Prévion et exécution du bénéfice fiscal (%)



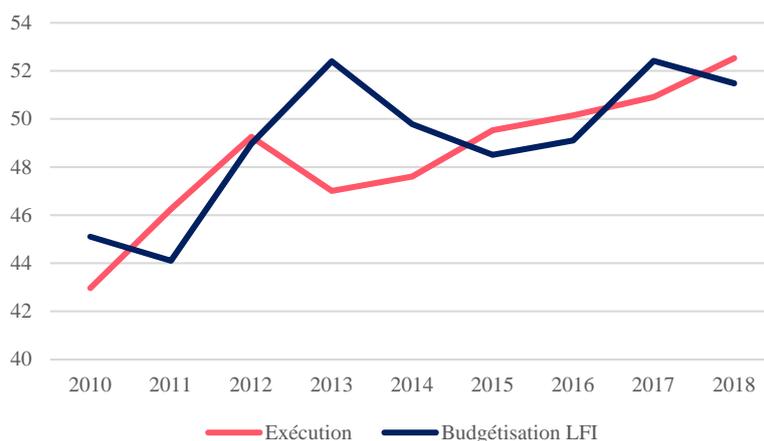
Source : documents budgétaires

Les comportements des entreprises sont par nature difficiles à anticiper. Celui des grandes entreprises est déterminant sur l'IS : les 15 premières entreprises contribuables ont versé en 2018 11 Md€ sur un total d'IS brut de 64 Md€

- Des RCTVA supérieurs à la prévision de +1,1 Md€

Les restitutions de crédits de TVA sont légèrement supérieures à la prévision de 1,1 Md€ (soit 2 %). Cet écart n'est pas inhabituel au vu des données historiques.

**Graphique n° 4 : Prévion et exécution des RCTVA depuis 2010
(CP, Md€)**



Source : documents budgétaires, synthèse Cour des comptes

Historiquement, le taux de croissance des RCTVA est erratique.

**Tableau n° 5 : Chronique du taux de croissance des
Remboursements de crédits de TVA**

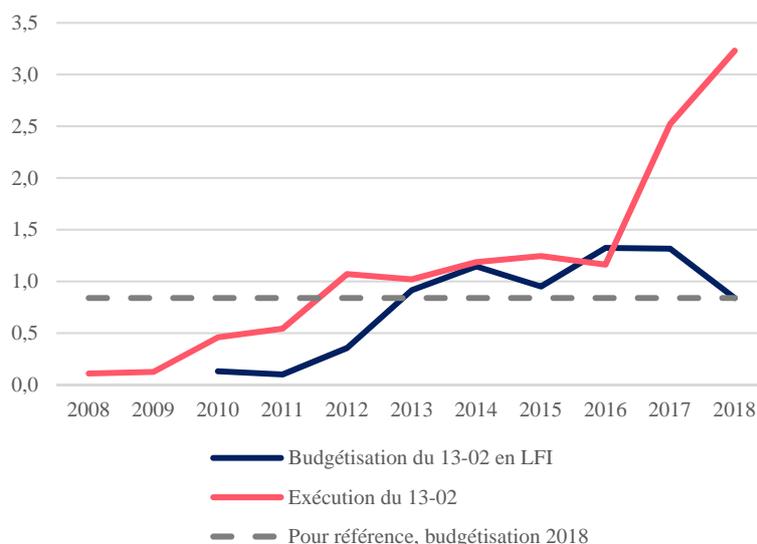
En %	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taux de croissance des RCTVA	4,69	-12,9	7,64	6,51	-4,57	1,27	4,04	1,24	1,53	3,16

Source : documentation budgétaire ; extractions Chorus

- Des décharges d'IS exceptionnelles (+ 2,4 Md€)

L'action « gestion des impôts » qui retrace notamment les dépenses de contentieux est exécutée à un niveau supérieur à la prévision : elle s'établit à 3,2 Md€ au lieu de 0,8 Md€ prévu en LFI. Cet écart est spécifique à cet exercice et au précédent. En effet, les contentieux à l'IS se sont établis à un niveau élevé en 2017 et 2018 sans être liés à des actions de série.

Graphique n° 5 : IS - dégrèvements et restitution de sommes indûment perçues (CP, Md€)



Source : documents budgétaires, synthèse Cour des comptes

En 2018 comme en 2017, ils n'ont pas été anticipés par l'administration : la hausse des dégrèvements et décharges constatés en cours d'année a nécessité de relever l'évaluation des crédits en LFR, notamment pour prendre en compte un dossier de 0,7 Md€ D'autres dossiers importants sont intervenus en fin d'année, de 50 à 100 M€, ainsi qu'une décharge exceptionnelle de 0,5 Md€ non prévue en LFR (qui miroïte avec une recette pour ordre).

Lors de l'enquête de la Cour, l'administration n'avait pas identifié de causes spécifiques communes à cette évolution des contentieux unitaires à l'IS. Il convient pourtant de déterminer si de telles causes existent et si, par conséquent, ce niveau d'exécution depuis deux ans représente une tendance ou non, et si des actions peuvent être prises pour mieux prévenir ces contentieux.

Recommandation n° 1 : Analyser les causes des contentieux unitaires à l'IS de plus de 50 M€ en 2017 et 2018 pour identifier d'éventuels facteurs communs.

L'administration a indiqué à la Cour qu'elle entendait procéder à une telle analyse.

- Une exécution plus faible que prévu des dépenses de contentieux concernant les autres impôts directs (-1,8 Md€)

L'action relative à la gestion des autres impôts directs est exécutée à hauteur de 4,9 Md€, au lieu de 6,8 Md€ prévus en LFI. S'agissant de la seule taxe sur les dividendes, les remboursements prévus étaient de 4,7 Md€. L'exécution s'est finalement élevée à 3,7 Md€. Cet écart s'explique par un rythme de décaissement plus faible et un taux de rejet plus élevé que prévus.

Le coût du contentieux « taxe sur les dividendes » peut être aujourd'hui évalué à 10 Md€ environ.

Tableau n° 6 : Estimation du coût du contentieux « taxe sur les dividendes » (Md€)

	2017	2018	2019 (PLF)	Total
Droits dégrevés	4,72	3,75	0,40	8,87
Intérêts moratoires	0,54	0,45	0,10	1,09
Total	5,26	4,20	0,50	9,96

Source : rapports annuels de performance, synthèse Cour des comptes

Le contentieux OPCVM qui devait générer des décaissements de 0,8 Md€ a finalement conduit à des dépenses de 0,3 Md€ seulement.

Les intérêts moratoires s'établissent à hauteur de 1,0 Md€ en 2018 dont 0,5 Md€ au titre de la taxe sur les dividendes et 0,1 Md€ au titre du contentieux OPCVM. La baisse du taux des intérêts moratoires décidée en LFR 2 pour 2017 (article 55) ne s'applique en effet qu'à compter de la modification de la loi et non aux intérêts moratoires dus au titre des années antérieures (les intérêts moratoires sont passés de 4,8 % par an à 2,4 %).

Des comparaisons internationales pourraient être utiles sur le taux choisi pour les intérêts moratoires et leur évolution. Le Royaume-Uni par exemple fait évoluer régulièrement le taux de l'intérêt moratoire et applique un taux d'intérêt de retard plus élevé aux contribuables (3,5 %) que celui qu'il s'applique en matière fiscale (0,5 %).

³ 0,4 Md€ de droits contestés restent à traiter.

1.1.2.2 Des R&D d'impôts locaux légèrement supérieurs à la prévision en raison de contentieux d'attribution persistants

La programmation initiale prévoyait un retour des contentieux et recours gracieux de taxes foncières à hauteur de 0,9 Md€ soit un montant nettement inférieur à l'exécution 2017 de 1,3 Md€ (fruit des contentieux d'attribution qui résultaient de la dégradation des délais de publication des mutations au fichier immobilier, point de progrès identifié dans la NEB pour 2017). Cette prévision s'est révélée optimiste : ces contentieux sont restés au même niveau qu'en 2017, sans amélioration. L'écart à la prévision sur l'ensemble du programme 201 demeure cependant limité.

**Tableau n° 7 : Programmation et exécution du programme 201
(CP, Md€)**

Action	Intitulé	LFI 2018	LFR 2018	Exécution 2018	Écart à la LFI (Md €)	Écart à la LFI (%)
201-01	TP-CET	6,49	6,86	6,8	0,31	4,8%
201-02	TF	1,16	1,55	1,67	0,51	44%
201-03	TH	7,03	7,05	6,71	-0,32	-4,6%
201-04	ANV	0,53	0,51	0,54	0,01	1,9%
Total P. 201	R&D impôts locaux	15,21	15,97	15,72	0,51	3,4%

Source : documentation budgétaires ; extractions Chorus

En définitive, la mission est exécutée à hauteur de 125,7 Md€ au lieu de 124,6 Md€ de crédits évaluatifs prévus en LFR. L'exécution a dépassé la prévision au cours du mois de décembre, en particulier en raison des opérations enregistrées (parfois sans décaissements) sur la ligne 13 – 02 (contentieux à l'IS non anticipés).

Graphique n° 6 : Programmation et exécution – synthèse pour la mission (CP, Md€)

Action	Intitulé	LFI 2018	LFR 2018	Exécution 2018	Écart à la LFI (Md €)	Écart à la LFI (%)
200-11	Mécanique de l'impôt	67,76	70,18	70,21	2,43	3,6%
200-11-01	REIS	16,1	17,95	17,45	1,35	8,4%
200-11-02	RCTVA	51,48	52,02	52,53	1,05	2,0%
200-11-03	Bouclier	0	0,01	NS	NS	NS
200-11-04	CSB	0,18	0,20	0,23	0,03	16,7%
200-12	Politiques publiques	21,12	21,51	21,90	0,77	3,6%
200-12-01	PPE	0	0,00	NS	NS	NS
200-12-02	IR	3,69	3,75	3,79	0,10	2,7%
200-12-03	IS	15,52	15,65	15,91	0,39	2,5%
200-12-04	TICPE	1,32	1,50	1,61	0,28	21,2%
200-12-05	TICGN	0	0,00	NS	NS	NS
200-12-06	CAP	0,59	0,61	0,59	0	0,0%
200-13	Gestion des produits de l'État	15,88	16,98	17,91	2,05	12,9%
200-13-01	IR	2,06	2,17	2,42	0,36	17,5%
200-13-02	IS	0,84	2,11	3,23	2,39	284,5%
200-13-03	AID	6,78	5,02	4,94	-1,84	-27,1%
200-13-04	TVA	2,17	2,42	2,4	0,26	12,1%
200-13-05	ENR	0,65	1,15	1,11	0,46	70,8%
200-13-06	AUTRES	0,71	0,71	0,68	-0,03	-4,2%
200-13-07	ANV	2,05	1,92	1,91	-0,14	-6,8%
200-13-08	DA/IM	0,65	1,48	1,24	0,59	90,8%
Total P. 200	R&D Impôts d'État	104,76	108,67	110,02	5,26	5,0%
201-01	TP-CET	6,49	6,86	6,8	0,31	4,9%
201-02	TF	1,16	1,55	1,66	0,5	44%
201-03	TH	7,03	7,05	6,71	-0,32	-4,6%
201-04	ANV	0,53	0,51	0,54	0,01	1,9%
Total P. 201	R&D impôts locaux	15,21	15,97	15,71	0,50	3,4%
Total mission	R&D	119,97	124,64	125,73	5,76	4,8%

Source : documentation budgétaire, extraction Chorus ; synthèse Cour des comptes

Les remboursements et dégrèvements correspondant à des droits des contribuables sont des dépenses obligatoires, auxquelles l'État ne peut se soustraire. La nature évaluative des crédits est donc nécessaire. Le montant de crédits évaluatifs peut être dépassé en exécution pour les R&D⁴. L'article 10 de la LOLF prévoit dans ce cas une information des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Lors de l'instruction, il est apparu que cette information n'avait pas été faite. L'administration a depuis indiqué à la Cour avoir prévu d'y procéder afin de se conformer à cette disposition.

⁴ L'article 10 de la LOLF dispose : « Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

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

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

1.2 Une dépense en hausse de près de 13,2 Md€ par rapport à l'exécution 2017

1.2.1 Une augmentation des R&D d'impôts d'État sous l'effet des crédits d'impôts et de la mécanique de l'impôt (+10,1 Md€)

Tableau n° 8 : Exécution 2017 et 2018 P200 (Md€)

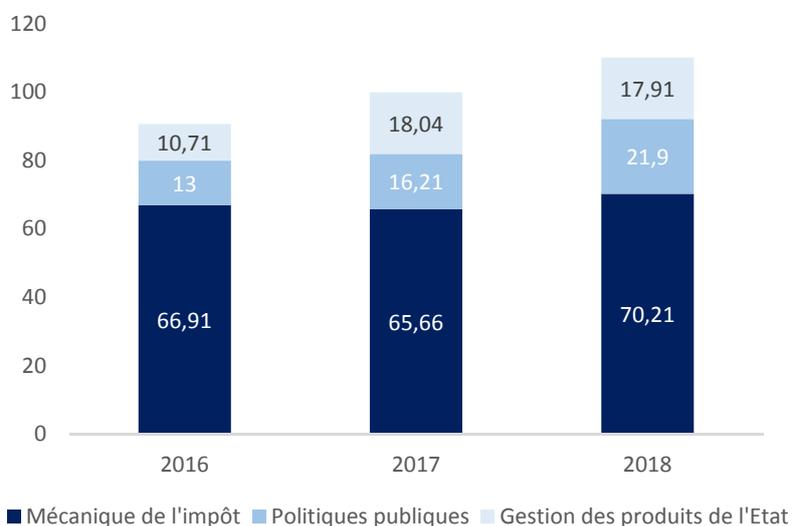
Sous-action	Intitulé	Exécution 2017	Exécution 2018	Variation 2018/2017
200-11	Mécanique de l'impôt	65,66	70,21	4,55
200-11-01	IS	14,56	17,45	2,89
200-11-02	TVA	50,92	52,53	1,61
200-11-03	Plafonnement ID	0	NS	NS
200-11-04	Autres (CSB)	0,18	0,23	0,05
200-12	Politiques publiques	16,21	21,90	5,69
200-12-01	PPE	0	NS	NS
200-12-02	IR	2,63	3,79	1,16
200-12-03	IS	11,98	15,91	3,93
200-12-04	TICPE	1,01	1,61	0,6
200-12-05	TICGN	0	NS	NS
200-12-06	CAP	0,59	0,59	0
200-13	Gestion des produits de l'État	18,04	17,91	-0,13
200-13-01	IR	1,97	2,42	0,45
200-13-02	IS	2,52	3,23	0,71
200-13-03	AID	6,3	4,94	-1,36
200-13-04	TVA	2,42	2,4	-0,02
200-13-05	ENR	0,8	1,11	0,31
200-13-06	Autres	0,79	0,68	-0,11
200-13-07	ANV	1,92	1,91	-0,01
200-13-08	DA/IM	1,32	1,24	-0,08
Total P. 200	R&D impôts d'État	99,91	110,02	10,11

Source : documentation budgétaires ; extractions Chorus

En 2017, les R&D d'État avaient déjà connu une augmentation de plus de 9 Md€ par rapport à 2016 due aux dépenses de contentieux et au

dynamisme des crédits d'impôt. En 2018, les R&D liés à la mécanique de l'impôt sont dynamiques dans un contexte macroéconomique moins favorable (+4,6 Md€ au lieu de -1,3 Md€ en 2017), ceux liés aux politiques publiques augmentent plus rapidement que l'an dernier sous l'effet des crédits d'impôts (+5,7 Md€ au lieu de +3,1 Md€ en 2017) alors que les dépenses de contentieux restent stables, à un niveau élevé.

Graphique n° 7 : Ventilation par sous-action des crédits exécutés, programme 200 (CP, Md€)



Source : documentation budgétaire, extraction Chorus ; synthèse Cour des Comptes

- Les R&D liés à la mécanique de l'impôt sont dynamiques et augmentent de 4,6 Md€

Les RCTVA ont été un peu plus élevés qu'en 2017 (+1,6 Md€), ces mouvements pouvant résulter d'évolutions macroéconomiques et de comportements des entreprises. L'administration constate le niveau des demandes de remboursements mais ne les explique pas. Elle concentre en effet son analyse économique sur le niveau net de recettes de TVA.

Les REIS augmentent de 2,9 Md€ L'essentiel de la croissance d'une année à l'autre serait dû à la moindre croissance du bénéfice fiscal en 2017 (4,3 %) qu'en 2016 (7,7 %). A partir d'estimations, la DGFIP donne la décomposition suivante des REIS :

Tableau n° 9 : Décomposition des remboursements d'excédents d'IS (estimation en Md€)

Action	2017	2018	Écart
CICE	4,5	4,8	+0,3
CIR	1,3	1,3	0
PTZ/PTZ+	0,4	0,3	-0,1
RAD (reports en arrière de déficits)	0,1	0,1	0
Remb. d'impôts assimilés à l'IS	0,5	0,9	+0,4
Croissance du bénéfice fiscal (n-1)	7,8	10,0	+2,2
Total des REIS	14,6	17,4	+2,8

Source : documentation budgétaires ; extractions Chorus

- Les R&D liés aux politiques publiques augmentent (+5,7 Md€) sous l'effet du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile et du CICE.

L'augmentation forte des R&D d'IR au titre des politiques publiques est lié à la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en crédit d'impôt. Le coût de cette dépense fiscale est évalué par la DGFIP à environ 4,7 Md€ à la date de l'instruction, dont 1,5 Md€ est restitué (au lieu de 2,1 Md€ en 2017 dont 0,3 Md€ était restitué). Le reste de la dépense est pour l'essentiel constitué des restitutions résultant du crédit d'impôt pour la transition énergétique (0,8 Md€), du prélèvement forfaitaire obligatoire (0,5 Md€), du crédit d'impôt pour frais de garde (0,5 Md€) et du CICE qui a également une incidence sur l'IR.

Tableau n° 10 : Imputations et restitutions de CICE et de CIR sur l'IS (Md€) de 2016 à 2018 (estimation pour 2018)

	2016	2017	2018
Imputations CICE	7,4	7,6	7,6
Restitutions CICE	4,7	7,3	10,2
Total CICE	12,1	14,9	17,8
Imputations CIR	1,9	2,1	2,1
Restitutions CIR	3,7	4	4,1
Total CIR	5,6	6,1	6,2

Source : DGFIP

Les R&D d'IS au titre des politiques publiques augmentent fortement de 3,9 Md€ par rapport à 2017. Cette augmentation serait due pour 3,0 Md€ au CICE, en particulier parce que les créances 2013 et 2014 sont devenues restituables pour toutes les entreprises en 2017 et 2018.

Les R&D liés à la TICPE augmentent aussi nettement, sous l'effet des hausses de tarifs. Cette ligne qui s'élève à 1,6 Md€ en 2018 porte les remboursements de TICPE consommées par les véhicules routiers de 7,5 tonnes et plus (1,1 Md€), aux exploitants agricoles (0,2 Md€), aux exploitants de réseaux de transports publics (0,2 Md€).

- Les R&D liés à la gestion des impôts (contentieux) sont stables mais à un niveau élevé

L'action est exécutée à hauteur de 17,9 Md€ niveau élevé (cf. *graphique infra n°10*). Par rapport à 2017, la composition de la dépense a évolué : les contentieux à l'IR et à l'IS ont augmenté, en particulier pour l'IS.

S'agissant de l'IS, la DGFIP constate, sans l'expliquer à ce stade, que le nombre de réclamations contentieuses enregistrées en 2018 est nettement supérieur aux années précédentes (63 600 en 2018 au lieu de 53 500 en 2017). Le montant moyen dégreuvé est en forte augmentation en 2017 et 2018.

En revanche, les remboursements de taxe sur les dividendes s'établissent à 3,7 Md€ moins élevés qu'en 2017 (-1,1 Md€).

Pour la sous-action « gestion des impôts d'État » pour les droits d'enregistrement, timbres, autres contributions et taxes indirectes, l'augmentation constatée entre 2017 et 2018 est majoritairement liée à la dynamique des remboursements de TICFE et de TICGN.

Les admissions en non-valeur d'impôts d'État sont stables par rapport à 2017, après plusieurs années consécutives de baisse.

Tableau n° 11 : Montant des admissions en non-valeur par impôt et par année (CP, Md €)

	2016	2017	2018
IR	407	410	484
IS	283	216	213
TVA	1242	1158	1062
Autres	131	132	147
Total des ANV	2063	1916	1906

Source : DGFIP

Les remises de débet s'établissent, quant à elles, comme suit.

Tableau n° 12 : Remises de débet, 2016 – 2018

	2016	2017	2018
Nombre de dossiers	911	1 040	835
Montant moyen (€)	118 842	246 509	175 232

Source : DGFIP

1.2.2 Une augmentation des R&D d'impôts locaux en raison du dégrèvement de taxe d'habitation (+3,1 Md€)

Les R&D d'impôts locaux sont exécutés à hauteur de 15,7 Md€ en 2018 au lieu de 12,7 Md€ en 2017.

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses du programme 201 entre 2017 et 2018 (Md€, CP)

	Intitulé	Exécution 2017	Exécution 2018	Variation 2017/2018	%
201-01	TP-CET	6,97	6,80	-0,17	-2,4%
201-02	TF	1,51	1,66	0,15	10,6%
201-03	TH	3,67	6,71	3,04	82,8%
201-04	ANV	0,51	0,54	0,03	3,9%
Total P. 201	Total	12,66	15,71	3,05	24,1%

Source : Chorus

L'évolution principale de 2018 est l'augmentation 3,0 Md€ par rapport à 2017, des R&D résultant du dégrèvement de taxe d'habitation (TH) pour les ménages, prévu par l'article 5 de la LFI.

La mesure de dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages

La TH est un impôt de rendement budgétaire. Chaque collectivité en détermine le produit chaque année et en vote les taux. Au contraire des taxes foncières, cet impôt ne frappe pas la détention d'un bien, mais il est dû à raison de son occupation. Il constitue donc une charge supplémentaire liée au logement pour les ménages. N'en sont exonérés que les contribuables les plus modestes, et en fonction de critères tels que l'âge. Des dispositifs de plafonnement existent également.

La TH présente d'importantes disparités géographiques, en raison de l'ancienneté de ses bases et de la variété des taux pratiqués localement.

Le Président de la République s'est engagé à ce que 80 % des ménages soient progressivement dispensés de la charge de cet impôt. Un mécanisme de dégrèvement, s'ajoutant aux exonérations existantes, dont les conditions d'octroi et d'application demeurent inchangées, a été mis en place pour 2018. Le taux de ce dégrèvement augmentera progressivement entre 2018 et 2020. Les deux premières années, son taux sera respectivement de 30 % puis 65% et il s'appliquera sur la cotisation à charge (taxes additionnelles comprises), après application éventuelle du plafonnement existant pour les ménages qui y ouvrent droit. A compter des impositions de 2020, ce dernier sera supprimé et la cotisation de TH sera entièrement dégrévée pour environ 80 % des foyers.

L'État prend en charge le coût de cette mesure, par voie de dégrèvement. Pour mémoire, si les exonérations font l'objet d'une compensation via un mécanisme budgétaire, les dégrèvements constituent une prise en charge directe par l'État en lieu et place des contribuables et induisent un reversement aux collectivités.

Le Programme de stabilité rendu public en avril 2019 prévoit une suppression complète de la taxe d'habitation, hors résidences secondaires.

Source : Évaluations préalables des articles du PLF pour 2018, synthèse Cour des comptes

Les remboursements et dégrèvements au titre de la taxe professionnelle – CET, qui représentaient plus de la moitié de la dépense en 2017, sont exécutés à un niveau légèrement inférieur en 2018, à hauteur de 6,8 Md€, la principale mesure étant celle du dégrèvement barémique de CVAE (créé par la loi de finances pour 2010) pour 4,9 Md€(+0,5 Md€par rapport à 2017). Les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 M€bénéficient sans demande d'un dégrèvement dont le taux varie en fonction du chiffre d'affaires. Les autres dépenses significatives de cette action sont constituées du plafonnement à la valeur ajoutée de la CET pour 1,2 Md€et d'« autres dégrèvements » pour 0,7 Md€

Comme annoncé, à compter de 2018, les restitutions de CVAE ne sont plus comptabilisées au sein du programme 201 mais en moindres dépenses des recettes du compte d'avances aux collectivités (Prog. 833). Ce changement de nomenclature budgétaire, recommandé par la Cour depuis 2010, réduit structurellement de 0,7 Md€la dépense et atténue donc l'augmentation des R&D d'impôts locaux en 2018.

Les R&D de taxes foncières restent à un niveau élevé (*cf. 1.3.2*). L'administration a indiqué à la Cour avoir adapté son système d'information de manière à rendre plus rapide la mise à jour des fichiers

fonciers à la suite des mutations et réduire ainsi le nombre de contentieux d'attribution.

Tableau n° 14 : Évolution des dépenses relatives à l'action n°2 du programme 201 "Taxes foncières" (M€)

	2015	2016	2017	2018
Contentieux et gracieux	803	1078	1287	1310
TFPB	160	203	166	236
TFPNB	15	182	43	102
Dégrèvements de TF pour cotisation inférieure à 12€	12	12	12	12
Total	990	1475	1508	1660

Source : DGFIP

Les admissions en non-valeur d'impôts locaux sont en hausse après deux années consécutives de baisse, s'établissant à 0,54 Md€ selon la décomposition suivante :

Tableau n° 15 : Évolution des dépenses relatives à l'action 201-04 « Admissions en non-valeur d'impôts locaux » (CP, M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
TH	169	224	217	227	238
TF	123	168	144	133	141
TP ou CFE	53	36	21	20	10
Autres ANV	136	154	149	133	149
Total	481	582	531	513	538

Source : DGFIP

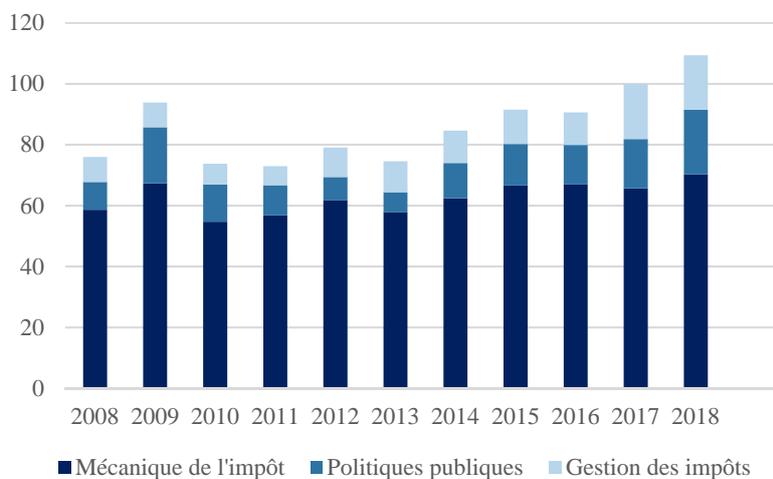
2 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

2.1 Depuis 10 ans, une tendance à la hausse des R&D

2.1.1 Des R&D d'impôts d'État qui augmentent plus rapidement depuis 2016

Les R&D d'impôts d'État connaissent depuis 2016 une tendance à la hausse, sous l'effet de la montée en charge du CICE et des dépenses de contentieux.

Graphique n° 8 : Dépenses du programme 200 (Md€)



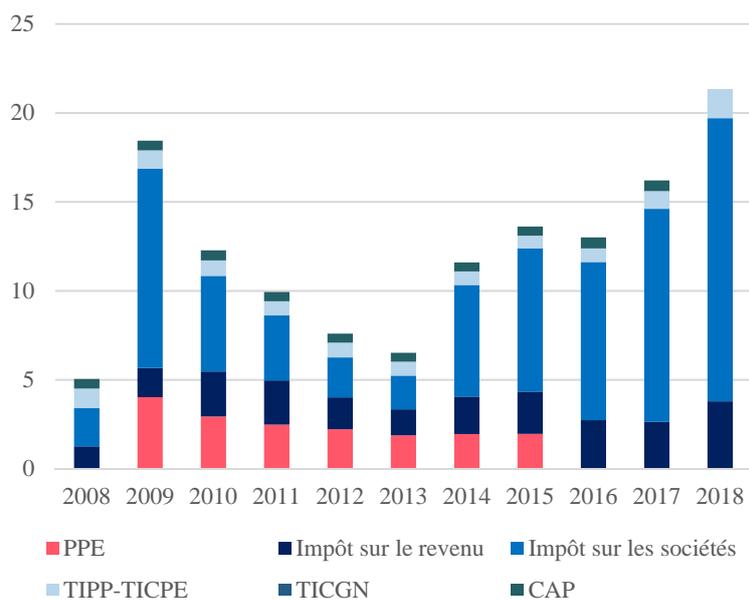
Source : exécution budgétaire

Les dépenses au titre de l'action « Mécanisme de l'impôt » varient selon le contexte économique et le comportement des entreprises.

L'action « Politiques publiques » évolue en fonction des mesures de dépenses fiscales mais elle évoluera fortement en 2019 sous l'effet du prélèvement à la source. Les grandes étapes de son évolution de 2008 à 2018 sont la suppression de la prime pour l'emploi qui n'engendre plus de

dépenses à partir de 2016 et la création du CICE avec des dépenses à compter de 2014.

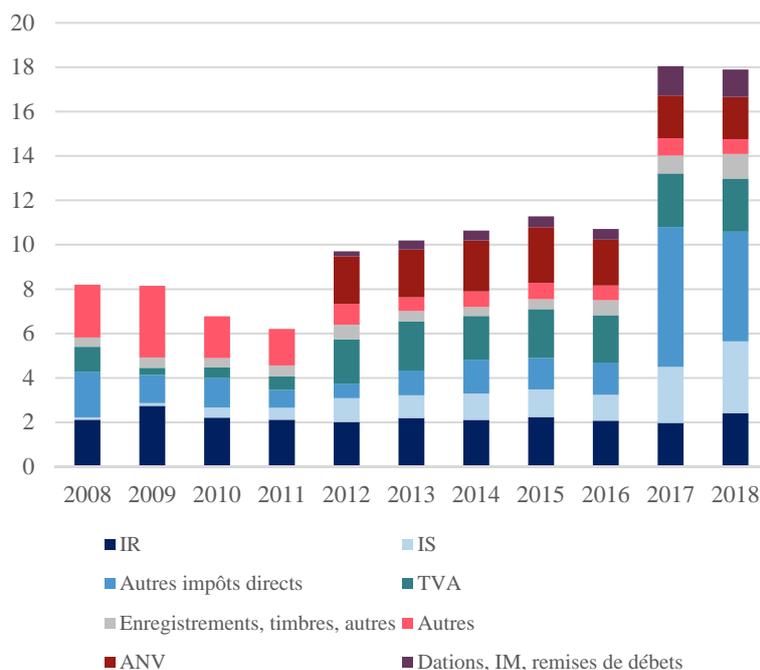
Graphique n° 9 : Exécution de l'action « Politiques publiques » (2008-2018) en Md€



Source : documentation budgétaire

Les dépenses de l'action « Gestion des impôts d'État » ont connu une forte augmentation à partir de 2012 puis une deuxième augmentation à partir de 2017.

Graphique n° 10 : Exécution de l'action « Gestion des impôts d'État » (2008-2018) en Md€



Source : documentation budgétaire

L'augmentation des dépenses constatée en 2012 résulte d'une meilleure prise en compte par Chorus des ANV et d'un élargissement du périmètre de l'action. En effet, à partir de 2012 sont comptabilisées les décharges consécutives à des réclamations contentieuses relatives à l'impôt sur les sociétés et à la TVA qui auparavant n'apparaissaient ni en recettes, ni en dépenses. Certaines opérations relatives à la TVA sont également reclassées de l'action « mécanique de l'impôt » à l'action « gestion des produits de l'État »

L'augmentation des dépenses à compter de 2017 résulte de l'augmentation forte et simultanée des contentieux liés à l'IS et des contentieux de série en particulier celui relatif à la « taxe à 3 % sur les dividendes ».

*

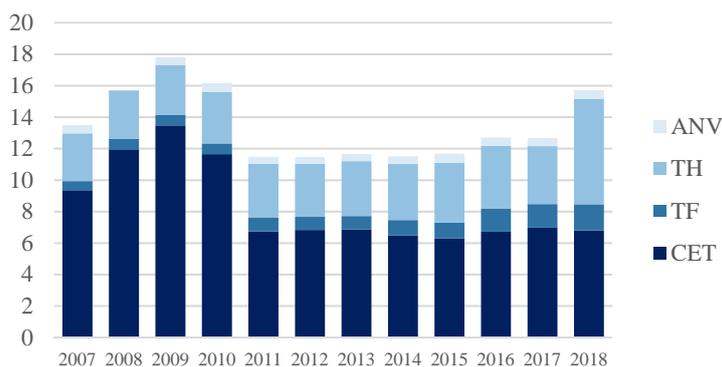
En définitive, sur longue période, les R&D d'État connaissent des évolutions erratiques s'agissant de la mécanique de l'impôt. Ils traduisent

les effets mécaniques des politiques d'allègement d'impôt sur les entreprises au travers du CIR et du CICE et dans une moindre mesure sur les ménages. Ils traduisent enfin l'augmentation des contentieux fiscaux sur la période récente.

2.1.2 Des R&D d'impôts locaux qui repartent à la hausse

Les R&D d'impôts locaux ont été stables entre 2011 et 2017, à l'exception des remboursements et dégrèvements de taxes foncières qui connaissent une augmentation depuis 2016. Les dégrèvements de taxe d'habitation, mis en place à compter de 2018, augmentent structurellement la dépense et modifient sa composition au profit des transferts aux ménages.

Graphique n° 11 : R&D d'impôts locaux exécutés (Md€)



Source : documentation budgétaire, synthèse Cour des comptes

2.2 Une croissance de 8 % des R&D attendue en 2019

L'analyse de la soutenabilité de la mission *Remboursements et dégrèvements* n'a pas de pertinence isolément, les crédits de la mission étant évaluatifs et n'entrant pas dans la programmation pluriannuelle. L'analyse prospective de la mission doit être menée dans le cadre de celle faite sur les recettes nettes du budget général⁵.

Les crédits de la mission vont augmenter en 2019. La LFI pour 2019 prévoit une dépense à hauteur de 135,9 Md€ après 125,7 Md€ en

⁵ Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes fiscales

2018, les R&D relatifs aux impôts d'État devant s'élever à 116,0 Md€ soit une hausse de 5,5 % et ceux relatifs aux impôts locaux à près de 20 Md€ soit une hausse de 26,4 %.

Tableau n° 16 : Prévision de R&D pour 2019

En Md€	Exécution 2018	LFI 2019	Écart prévision 2019 / exécution 2018	Écart prévision 2019 / exécution 2018
Programme 200- R&D d'impôts d'État	110,0	116,0	6,0	5,5%
Programme 201 - R&D d'impôts locaux	15,7	19,9	4,2	26,4%
Mission R&D	125,7	135,9	10,2	8,1%

Source : DGFIP, LFI 2019

Cette évolution résulte de deux facteurs : la mise en œuvre du prélèvement à la source, qui entraîne une augmentation de 11,2 Md€ concernant l'impôt sur le revenu (que l'administration analyse comme une mesure de périmètre ou de transfert) et la seconde tranche de dégrèvement de taxe d'habitation pour 3,8 Md€

2.2.1 Une hausse mécanique liée au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (PAS) aura pour effet d'accroître d'environ 11 Md€ les montants versés par le programme 200 à compter de 2019. Il conduira par ailleurs à adapter la nomenclature budgétaire avec la création de trois sous-actions nouvelles.

Les incidences du prélèvement à la source sur le programme 200 seraient les suivantes en 2019 :

L'action « Politique publique » porte l'essentiel du coût du PAS, de 11,2 Md€ qui se décomposerait en deux éléments principaux :

- La nouvelle sous-action « acomptes de crédits et de réductions d'impôts » est dotée de 5,5 Md€ en PLF 2019 : elle comptabilise la dépense correspondant au versement de l'acompte des crédits ou réductions d'impôt concernant l'emploi d'un salarié à domicile, la garde d'enfant de moins de 6 ans, la dépendance, l'investissement locatif, les dons aux œuvres, personnes en difficulté et cotisations syndicales. L'acompte correspond à 60 %

des crédits et réductions d'impôts acquis au titre des dépenses engagées en 2017.

- La sous-action IR existante augmenterait de 5,6 Md€:
 - o elle augmenterait de 6,9 Md€ sous l'effet du crédit d'impôt exceptionnel de modernisation du recouvrement (CIMR) qui vient annuler l'IR brut du au titre des revenus non exceptionnels de 2018. Ce dispositif permet de maintenir les crédits et réductions d'impôts 2018 et ce faisant l'effet d'incitation des dépenses fiscales⁶ ;
 - o elle diminuerait de 1,3 Md€ sous l'effet de moindres restitutions de crédits d'impôts. En effet, lors de la liquidation de l'impôt, le montant de crédit d'impôt perçu le 15 janvier 2019 vient augmenter le montant d'IR dû et ainsi augmenter la capacité d'imputation des réductions et des crédits d'impôts, ce qui diminue de fait le niveau des restitutions.

De plus, l'action « mécanique de l'impôt » est modifiée avec la création d'une sous-action 200-11-05 « IR : remboursements d'IR » visant à retracer les restitutions et compensations de trop versé d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux constatées à l'émission du rôle (0,1 Md€ dans le PLF 2019).

Enfin, l'action « gestion des produits de l'État » est modifiée avec la création d'une nouvelle sous-action dotée de 0,1 Md€ en PLF 2019 visant à retracer les dégrèvements de prélèvement à la source suite à contentieux et avant émission des rôles.

Notons enfin que le prélèvement à la source entraînera une perte de recette budgétaire de 5,9 Md€ en 2019 dans la mesure où une partie des recettes de prélèvement à la source au titre du mois de décembre 2019 sera encaissée et comptabilisée en janvier 2020. Ce mouvement n'aura pas d'incidence en comptabilité nationale.

2.2.2 Selon l'administration, une baisse attendue des dépenses de contentieux

En 2019, les montants prévus au titre des contentieux fiscaux de série s'élèvent à 1,3 Md€ (PLF 2019) au lieu de 5,6 Md€ dans le révisé

⁶ Ainsi, un ménage employant un salarié à domicile en 2018 seulement et non en 2017 et 2019 bénéficiera bien d'un avantage fiscal à ce titre, ce qui n'aurait pas été le cas, en cas d'annulation pure et simple de l'IR au titre des revenus 2018.

pour 2018. Cette évolution s'explique par la fin des remboursements de taxe sur les dividendes, l'essentiel des remboursements ayant été concentré sur 2017 et 2018. Selon les données dont dispose l'administration, il reste un peu moins de 900 litiges à traiter, représentant près de 0,4 Md€ de remboursements, soit 0,5 Md€ d'intérêts moratoires compris.

Les dépenses liées au contentieux précompte mobilier devraient en revanche augmenter en 2019. Le nouveau contentieux de série lié à la CSPE, que la Cour avait identifié en 2018 comme un risque potentiel, devrait conduire à des dépenses de 0,1 Md€ en 2019.

2.2.3 Le dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages

Les dépenses du programme 201 devraient augmenter en 2019 et 2020 en raison de la mesure de dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des foyers, qui s'étale sur trois ans à compter de 2018. Le coût de cette mesure est évalué à 3,8 Md€ dans le PLF 2019.

2.2.4 Les restitutions de créances au titre du CICE

Après avoir été augmenté à 7 % en 2017, le taux du CICE est ramené en 2018 à 6 %. Le CICE est supprimé à compter du 1^{er} janvier 2019 et remplacé par un allègement de cotisations patronales à hauteur de 6 points (article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018). Le programme 200 continuera cependant, à droit constant, à supporter une dépense à l'issue de cette suppression, les créances de CICE étant reportables sur trois exercices. A la fin de 2018, le stock de créances s'élevait à 22,8 Md€

Tableau n° 17 : Stock de créances au titre du CICE (Md€)

Créance au titre de ...	2015	2016	2017	2018
2014	3,36	3,2	0,83	0,9
2015	6,23	5,37	5,43	5,52
2016	1,99	6,44	5,74	5,9
2017		2,1	6,55	8,58
2018			2,09	1,86
Total	11,58	17,11	20,64	22,76

Source : DGFIP

2.3 Trois indicateurs de performance atteints sur quatre

La mission comporte quatre indicateurs, trois concernant le programme 200 et un concernant le programme 201 mesurant la qualité de service aux usagers. Un seul indicateur n'atteint pas la valeur cible.

L'indicateur 1.1 du programme 200 « *Taux de demandes de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitutions d'impôt sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours* » est en légère régression par rapport à 2017 (88,34 % fin décembre 2018 contre 89,93 % l'an passé). Du point de vue de la démarche de performance, la question se pose de la pertinence du maintien à un niveau de 80 % d'une cible largement atteinte depuis plusieurs années, l'indicateur indiquant systématiquement un taux supérieur à 88 % depuis sa création en 2007.

L'indicateur 1.2 « *Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours* » est en légère progression après plusieurs années de dégradation (61,3 jours contre 62,2 jours en 2017, 58,0 jours en 2016, 57,40 jours en 2015). Le résultat demeure inférieur à la cible, fixée à 60 jours, et le nombre de demandes traitées dans un délai supérieur à 30 jours a significativement augmenté (135 174 en 2018 contre 123 151 en 2017). L'administration souligne que cette évolution s'inscrit dans un contexte de hausse des demandes de remboursements (+ 19,3 % entre 2017 et 2018).

L'indicateur 1.3 « *Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans le délai d'un mois* » couvre 40 % du contentieux traité par la DGFIP. Le taux enregistré en 2018, de 96,3 %, est supérieur à la cible fixée à 94,6 %.

Enfin, le seul indicateur du programme 201, le « *Taux net de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai de 30 jours par les services locaux* », couvre environ 40 % du contentieux traité. Il est en baisse, à 97,1 % en 2018 contre 98,19 % en 2017, mais demeure supérieur à la cible pour 2018, fixée à 95,5 %.

Tableau n° 18 : Suivi des indicateurs de performance de la mission « Remboursements et dégrèvements »

	2015	2016	2017	Exécution 2018	Cible fixée en 2018	Prévision 2019
Programme 200						
INDICATEUR 1.1 : Taux de demandes de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitutions d'impôt sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours	88,5%	88,9%	89,9%	88,3%	80,0%	80,0%
INDICATEUR 1.2 : Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours	57,4 j	58 j	62,2 j	61,3 j	60 j	60j
INDICATEUR 1.3 : Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans le délai d'un mois	97,5%	97,3%	97,3%	96,3%	94,6%	94,6%
Programme 201						
INDICATEUR 1.1 : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois	97,9%	98,1%	98,2%	97,1%	95,5%	95,5%

Source : documents budgétaire, DGFIP

3 UNE PRESENTATION BUDGETAIRE QUI DOIT ETRE AMELIOREE

3.1 Une architecture de la mission contestable

Le traitement actuel des remboursements et dégrèvements n'est pas pleinement satisfaisant. La Cour a de longue date critiqué la présentation de la mission *Remboursements et dégrèvements* pour des raisons qui demeurent valables aujourd'hui.

3.1.1 Des R&D qui devraient être déduits des recettes brutes

Les remboursements et dégrèvements qui relèvent de la mécanique de l'impôt (notamment les remboursements de TVA et les remboursements d'excédents d'IS) font partie intégrante de la gestion des impôts et se rattachent ainsi naturellement aux recettes et devraient être comptabilisés directement en minoration des recettes.

Les dépenses relevant de l'action 12, « Politiques publiques » devraient être enregistrées en minoration des recettes s'agissant des crédits d'impôts : Les dépenses rattachées à la mission *Remboursements et dégrèvements* ne recensent que les fractions des crédits d'impôt qui sont restituées aux contribuables, qui, à elles seules, n'ont pas de signification.

3.1.2 Des R&D d'impôts locaux qui devraient être décomposés

La distinction entre les deux programmes 200 (impôts d'État) et 201 (impôts locaux) a été mise en œuvre en 2010. Contrairement au programme 200, le programme 201 concernant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux présente la dépense par type d'impôts sans préciser s'ils se rattachent à des politiques publiques, à la mécanique de l'impôt ou à sa gestion.

Dès 2010, la Cour a recommandé que l'administration aligne la nomenclature du programme 201 sur celle du programme 200.

3.1.3 Des remboursements et dégrèvements qui ne traduisent ni une recette ni une dépense

Certaines « dépenses » de la mission *Remboursements et dégrèvements* ne correspondent pas à des décaissements. Dans certaines situations (admission en non-valeur, remise de débet, dation en paiement),

« l'apurement comptable » de la créance nécessite l'enregistrement d'une recette comme si la créance était recouvrée. Pour ne pas déséquilibrer le budget de l'État, cette recette « artificielle » est compensée par l'enregistrement d'une dépense, tout aussi artificielle, dans la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Ces écritures ne devraient pas figurer dans la comptabilité budgétaire, puisqu'aucun mouvement de trésorerie ne leur est associé.

3.2 Une information insuffisante sur les admissions en non-valeur

Les remboursements et dégrèvements constituent un ensemble disparate dont plusieurs éléments sont peu détaillés dans les PAP et les RAP. La Cour a notamment recommandé de renforcer l'information budgétaire sur les admissions en non-valeur.

3.3 Une présentation budgétaire qui masque la prise en charge par l'État d'une part croissante de la fiscalité locale

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

En effet, seuls des encaissements au titre des impôts d'État sont enregistrés dans les recettes fiscales brutes de l'État. Il n'y a donc pas de logique à en déduire des remboursements et dégrèvements qui portent sur d'autres impôts, en l'occurrence les impôts locaux. Les dégrèvements d'impôts locaux s'apparentent au contraire à des dépenses de transferts de l'État au profit des collectivités locales.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour a formulé 4 recommandations au titre de la gestion 2017. Aucune n'a été mise en œuvre par l'administration.

***Recommandation n° 1** : ne plus faire figurer dans les dépenses de la mission les remboursements et dégrèvements relevant de la mécanique de l'impôt ainsi que les crédits d'impôt retracés dans l'action Politiques publiques. Les comptabiliser en déduction des recettes fiscales brutes (recommandation reconduite) et présenter l'information budgétaire pertinente au sein du tome 1 des Voies et moyens (recommandation reformulée).*

L'administration n'a pas mis en œuvre cette recommandation en indiquant que, d'une part, les systèmes d'informations ne permettent pas toujours de fournir pour tous les impôts le détail des recettes brutes et des R&D et que, d'autre part, cette déduction directe des recettes brutes amoindrirait l'information délivrée au Parlement. L'administration souligne que ces restitutions, qu'il s'agisse des R&D liés à la mécanique de l'impôt ou bien à des crédits d'impôts, constituent bien des dépenses envers des contribuables et non de moindres recettes (comme dans le cas des crédits d'impôts imputés par exemple).

Face au refus réitéré de l'administration, la Cour ne reconduit pas cette recommandation.

En revanche, l'administration a mis en œuvre une recommandation antérieure de la Cour qui contestait l'enregistrement, en dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements*, des restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) opérées lorsque les acomptes versés par une entreprise sont supérieurs au montant de cotisation finalement dû. Ces restitutions devaient, selon la Cour, s'imputer sur le compte d'avance aux collectivités territoriales, bénéficiaire des acomptes. Ainsi, la DGFIP a procédé au transfert des restitutions de CVAE du programme 201 « *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* » vers le programme 833 (en moins recettes du CAV), en opération d'inventaire, pour un montant de -0,7 Md€ Cette mesure, qui diminue les R&D, n'est pas classée en mesure de périmètre car la mission R&D n'est pas dans le périmètre de la norme de dépense pilotable de l'État.

Recommandation n° 2 : *modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).*

Tout en reconnaissant que le rattachement des R&D locaux aux recettes plutôt qu'aux dépenses de l'État est plus discutable que celui des R&D relatifs aux impôts d'État, l'administration continue de refuser cette recommandation. Elle estime que le rattachement des R&D d'impôts locaux au domaine des recettes est justifié par plusieurs raisons.

En premier lieu, l'administration met en avant une similitude entre les R&D locaux et les prélèvements sur recettes. Cet argument a une faible portée, les R&D pouvant également être considérés comme similaires à une dépense.

Ensuite, l'administration souligne que le rattachement des R&D locaux aux dépenses ferait perdre en lisibilité du fait de la nécessité de les rattacher à un programme en dépenses doté de crédits évaluatifs. Cet argument n'est pas recevable : la charge de la dette, également portée par des crédits évaluatifs, est rattachée aux dépenses, ce qui ne nuit pas à sa lisibilité.

L'administration souligne que les R&D d'impôts locaux connaissent des évolutions heurtées. Cet argument n'est pas non plus déterminant pour définir le rattachement aux dépenses ou aux recettes. Il est par ailleurs inexact, l'exécution ayant été stable pendant plusieurs années jusqu'à 2018 quand l'État a pris en charge la première tranche du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

Enfin, l'administration souligne que les R&D locaux traduisent aussi la simple mécanique de l'impôt et rappelle que l'effort de l'État en faveur des collectivités est exposé dans le jaune budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* mais ne peut être synthétisé dans un tableau budgétaire d'ensemble. Les restitutions de CVAE n'étant plus désormais retracées sur le programme 201 conformément à la recommandation de la Cour, les effets de mécanique de l'impôt sont en partie atténués.

En outre, l'administration avance que les normes comptables (SEC 2010) imposent d'imputer les R&D comme des moindres recettes et non comme des dépenses. La comptabilité nationale prévoit que « *le montant des impôts (...) est diminué des remboursements d'impôts effectués par les administrations publiques dans le cadre de leur politique économique et des restitutions d'impôts en cas de perception indue* ». La comptabilité nationale présente une vision consolidée des finances publiques englobant

l'ensemble des administrations publiques, dont l'État et les collectivités locales. Les transferts entre l'État et les collectivités locales sont neutralisés. L'argument n'est donc pas recevable en l'espèce.

Le rattachement des R&D d'impôts locaux aux recettes pose une difficulté de fond pour la bonne gestion des finances publiques. Il participe, comme d'autres éléments, à masquer la lisibilité de la dépense de l'État, en qualifiant de moindre recette ce qui est en fait une vraie dépense de l'État.

Placés en déduction des recettes fiscales brutes, les R&D locaux ne sont pas intégrés à la norme de dépense. Si les R&D locaux ont évolué à peu près au même rythme que les dépenses nettes de l'État de 2011 à 2015, la tendance est désormais à l'allègement de la fiscalité locale sur les ménages et à sa prise en charge par l'État. Une première étape a été franchie en 2016 avec les exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière accordées aux ménages modestes. Le dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages rend cette recommandation ancienne de la Cour, plus nécessaire encore.

La Cour reconduit cette recommandation.

Recommandation n°3 : *fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200 (recommandation reconduite).*

L'administration n'a pas mis en œuvre cette recommandation, indiquant qu'elle nécessite une modification de plusieurs applications informatiques en matière fiscale. Cet argument ne remet pas en cause la recommandation, qui touche à la mise en œuvre des principes mêmes de la LOLF.

Cette recommandation avait fait l'objet d'une mention dans le référé du Premier président de la Cour des comptes du 19 juillet 2017, adressé au ministre de l'action et des comptes publics, relatif aux 50 recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances.

La Cour reconduit cette recommandation.

Recommandation n°4 : *retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes (recommandation reconduite).*

L'administration a transmis en réponse à la Cour un tableau, joint en annexe. Des informations plus détaillées sur les ANV devraient être transmises au Parlement compte tenu de l'importance des pertes de recettes qui y sont associées. Le PAP et le RAP constituent des documents de

synthèse, actuellement succincts concernant les R&D⁷, pourraient être utilement enrichis de cette analyse. La recommandation est reconduite.

Cette recommandation avait fait l'objet d'une mention dans le référé du Premier président de la Cour des comptes du 19 juillet 2017, adressé au ministre de l'action et des comptes publics, relatif aux 50 recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances.

La Cour reconduit cette recommandation.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Recommandation n° 1 : Analyser les causes des contentieux unitaires à l'IS de plus de 50 M€ en 2017 et 2018 pour identifier d'éventuels facteurs communs.

Recommandation n° 2 : Fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200 (recommandation reconduite).

Recommandation n° 3 : Retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes (recommandation reconduite).

Recommandation n° 4 : Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).

⁷ 42 pages pour le PAP 2019 et 51 pages pour le RAP 2017

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire
Remboursements et dégrèvements, 2017

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<i>Ne plus faire figurer dans les dépenses de la mission les remboursements et dégrèvements relevant de la mécanique de l'impôt ainsi que les crédits d'impôt retracés dans l'action « Politiques publiques », et, par voie de conséquence, les comptabiliser en déduction des recettes fiscales brutes (recommandation reconduite).</i>	L'administration fait valoir que les systèmes d'information actuels ne permettent pas de fournir pour tous les impôts le détail des recettes brutes et des remboursements et dégrèvements, et que la prestation demandée peut en grande partie être reconstituée grâce à l'information actuellement fournie dans les documents budgétaires, en particulier le tome 1 des Voies et moyen D'autre part, globaliser les recettes brutes et les remboursements et dégrèvements évoqués conduirait à amoindrir l'information délivrée	Refus
2	<i>Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).</i>	L'administration fait valoir que les R&D sont rattachés aux recettes et non aux dépenses pour plusieurs raisons, notamment par similitude avec les PSR, pour un impératif de lisibilité (les évolutions des R&D étant en partie liée aux décisions des collectivités locales sur les taux), parce qu'ils traduisent en partie	Refus

		la simple mécanique de l'impôt, et enfin par souci de cohérence avec la comptabilité nationale.	
3	<i>Fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200 (recommandation reconduite depuis 2010).</i>	L'administration considère qu'il ne paraît pas possible de fixer un calendrier d'une nouvelle architecture du programme 201 sur le modèle du programme 200, les contraintes budgétaires actuelles constituant un obstacle dirimant à une refonte dans un délai rapproché des systèmes d'information concernés.	Refus
4	<i>Retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes (recommandation reconduite depuis 2010)</i>	L'administration a fourni un tableau de suivi des admissions en non-valeur, mais n'a pas donné suite à la recommandation d'inclusion dans les PAP et RAP.	Refus

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

**Annexe n° 3 : Montant des ANV en 2018 par catégorie
d'impôts et par année de prise en charge (€)⁸**

Année de PEC	IR	ISF/IFI*	IS	AIE	TH	TF	TP	TLV	Total en €
1979	111 306	-	-	16 726	-	-	-	-	128 032
1987	7 233	-	-	-	-	1 157	-	-	8 390
1988	2 147	-	-	-	-	-	-	-	2 147
1989	7 624	-	1	412	-	-	-	-	8 036
1990	516 775	-	2 086	48 062	-	-	20 816	-	587 739
1991	274 534	-	438 240	72 250	1 827	1 315	5 680	-	793 845
1992	2 514 875	-	942 502	302 386	1 928	1 737	6 043	-	3 769 471
1993	160 763	-	-	14 295	3 876	3 343	31 346	-	213 623
1994	495 244	-	124 464	50 883	3 685	9 388	17 456	-	701 121
1995	1 162 943	-	2 439	103 207	4 524	8 683	8 960	-	1 290 756
1996	2 028 374	-	2 515	318 132	3 066	19 941	16 816	-	2 388 844
1997	1 355 860	-	665 308	803 496	6 768	20 512	22 499	-	2 874 444
1998	2 564 188	-	18 110	483 349	10 622	27 520	27 386	-	3 131 175

1999	1 771 040	-	356 605	79 468	13 469	36 547	27 574	-	2 284 703
2000	3 628 432	-	86 524	369 788	19 326	41 828	34 254	-	4 180 152
2001	1 526 203	-	356 495	148 637	28 890	68 150	86 527	324	2 215 224
2002	3 735 848	-	3 496 569	648 972	39 062	80 748	109 768	327	8 111 293
2003	2 822 108	-	1 078 465	795 495	70 611	176 634	100 660	332	5 044 305
2004	8 706 351	-	173 971	967 687	90 745	263 515	297 332	565	10 500 167
2005	8 996 299	-	-	2 938 217	112 439	408 849	367 275	733	12 823 811
2006	8 546 035	-	-	1 565 508	161 180	509 758	563 929	1 023	11 347 433
2007	6 492 464	-	-	769 378	260 477	696 235	705 569	1 476	8 925 598
2008	33 493 313	-	-	4 309 948	414 916	1 035 237	1 479 600	1 725	40 734 738
2009	23 509 760	-	-	3 481 692	663 113	1 814 219	3 528 173	34 952	33 031 909
2010	14 644 100	-	-	1 577 052	1 160 593	2 047 987	154 570	46 923	19 631 225
2011	33 141 775	-	-	3 210 807	2 112 042	3 320 096	-	73 554	41 858 274
2012	25 627 878	-	-	2 578 541	4 005 545	4 718 732	-	15 374	36 946 070
2013	41 869 158	-	-	4 506 682	7 929 460	6 821 505	-	75 867	61 202 674
2014	49 959 417	-	-	9 516 129	14 353 988	10 120 048	-	210 401	84 159 982

2015	53 028 638	5 343	-	8 476 487	25 029 190	15 155 411	-	302 047	101 997 117
2016	72 575 490	8 942	-	13 434 313	53 854 350	26 675 001	-	468 119	167 016 216
2017	70 932 766	9 231	-	23 843 406	6 830 703 ¹²	67 125 776	-	363 296	289 105 178
2018	7 584 349	32	-	767 409	617 678	136 171	-	-	9 105 638
exercice courant	7 584 349	32	-	767 409	617 678	136 171	-	-	9 105 638
exercice précédent	70 932 766	9 231	-	23 843 406	126 830 703	67 125 776	-	363 296	289 105 178
exercices antérieurs	405 276 174	14 285	7 744 293	61 588 002	110 355 693	74 084 097	7 612 231	1 233 742	667 908 516
Tous exercices	483 793 288	23 548	7 744 293	86 198 817	237 804 073	141 346 044	7 612 231	1 597 038	966 119 332

* Au 31 décembre 2018, il n'y a aucune admission en non-valeur pour l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) pris en charge en 2018.

	Montant des restes à recouvrer au 1^{er} janvier 2018 (M€)⁹	Taux d'apurement par non-valeur en 2018 (%)
Prises en charge 2016 et antérieures	12 141	5,50
Prises en charge 2017	10 943	2,64
Total des prises en charge 2017 et antérieures	23 084	4,15