



Mission Remboursements et dégrèvements

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

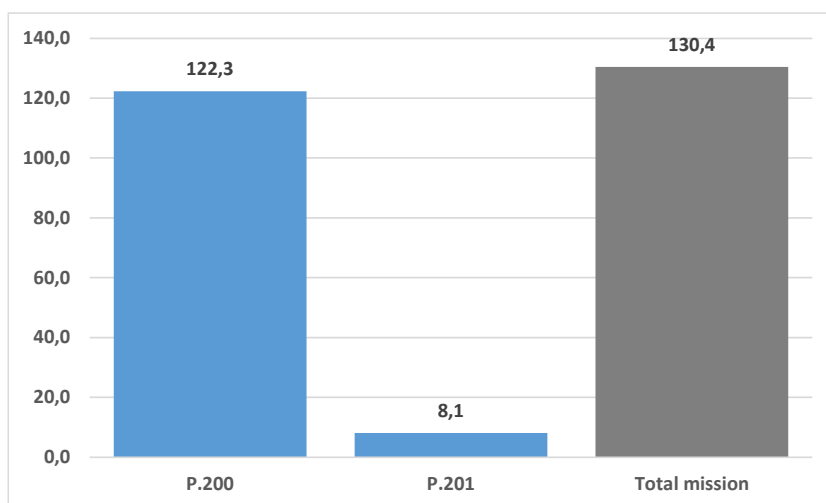
2021

Mission 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 2021 (CP, en Md€)**



Source : Chorus

Synthèse

La mission Remboursements et dégrèvements comporte deux programmes : les dépenses relatives aux impôts d'État sont comptabilisées dans le programme 200, celles relatives aux impôts locaux dans le programme 201. Les remboursements et dégrèvements sont en quasi-totalité classés en dépenses d'intervention (titre 6).

La mission porte des crédits équivalant à 30,6 % des recettes fiscales brutes du budget général en 2021. Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (programme 200) se sont établis à 122,3 Md€ en 2021, dont 60,6 Md€ pour les seuls remboursements de crédits de TVA. Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (programme 201) ont atteint 8,1 Md€, en forte baisse par rapport à 2020.

Les dépenses sont proches des montants inscrits en LFI

Alors que la croissance spontanée des recettes fiscales brutes est exceptionnelle en 2021, les ouvertures de crédits au titre de cette mission ont été très peu revues lors des LFR de l'année, avec une révision cumulée par rapport à la LFI de seulement 1,5 Md€. Les dépenses de la mission ont finalement été supérieures de 1,1 Md€ à la LFI (mais inférieures de 0,4 Md€ à la prévision de LFR 2). Cet écart s'explique notamment par la prise en charge par l'État, dans le cadre de la baisse des impôts de production, de la moitié des restitutions de CVAE rattachées au millésime 2020.

Les dépenses de la mission ont diminué de 20 Md€ par rapport à 2020, principalement sous l'effet des mesures fiscales

Les remboursements et dégrèvements ont fortement diminué en 2021 pour atteindre 130,4 Md€ après 151,0 Md€ en 2020, soit - 20,6 Md€ (-5,8 Md€ sur les impôts d'État et -14,8 Md€ sur les impôts locaux). Cette baisse a plusieurs origines. S'agissant des impôts d'État, le coût des contentieux diminue en 2021, de même que celui des crédits d'impôt sous l'effet de la disparition progressive des créances de CICE. Concernant les impôts locaux, la suppression progressive de la taxe d'habitation a pris en 2021 la forme d'une exonération et non plus d'un dégrèvement pris en charge par l'État. Il n'engendre donc plus de décaissements. Enfin, le dégrèvement barémique de CVAE baisse, conséquence de la chute de la valeur ajoutée des entreprises en 2020 et de la division par deux du taux de CVAE dans le cadre de la baisse des impôts de production.

Les dispositifs de crise peuvent aussi expliquer la faible croissance des remboursements en comparaison des recettes fiscales brutes

Afin de venir en aide aux entreprises en difficulté, des restitutions de créances des entreprises avaient été accélérées en 2020, pesant sur les dépenses de la mission. Cette disposition n'a pas été reconduite et implique donc au contraire un ralentissement dans le versement de certains crédits (TVA). Les comportements des entreprises, par exemple en demandant massivement des restitutions de crédits de TVA en 2020 au lieu de les reporter, ont pu avoir un contrecoup négatif sur l'évolution des dépenses de la mission. D'autres mesures spécifiques ont été mises en place en 2021 mais leur impact est limité : il s'agit notamment des assouplissements apportés au régime des reports en arrière de déficits (+0,3 Md€) ou encore de crédits d'impôt spécifiques en faveur des abandons de loyers ou des dépenses de rénovation énergétique, dont le coût ne dépasse pas la centaine de millions d'euros. L'activité de contrôle fiscal a progressivement redémarré, tout comme le fonctionnement des services de gestion des contentieux, sans qu'il ne soit possible de chiffrer l'impact de cette reprise.

Après un recul en 2021, les dépenses de la mission se stabiliseraient en 2022

Après avoir atteint un très haut niveau en 2020, les remboursements et dégrèvements ont sensiblement reculé en 2021 mais, sous réserve de l'évolution du coût des contentieux, se stabiliseraient en 2022. Transformé en dispositif contemporain, le coût du crédit d'impôt services à la personne devrait augmenter, tandis que le CICE poursuivra son extinction. Le coût des contentieux de série, dont les jugements se poursuivent pour certains, s'accroîtrait, tandis que les dépenses liées aux contentieux sur l'IR poursuivraient leur décroissance, contrecoup de mouvements exceptionnels.

La reprise progressive du fonctionnement des services explique l'évolution des indicateurs de performance

La dégradation en 2021 du premier indicateur de performance, relatif à la rapidité du traitement des dossiers de remboursements de crédit de TVA et de restitutions de trop versé d'IS ayant reçu une suite favorable, est le contrecoup de la volonté en 2020 de la DGFIP d'accélérer le traitement des dossiers et de cibler les investigations sur les cas présentant des anomalies manifestes ou une présomption de fraude. Les autres indicateurs se sont améliorés, sans pour autant atteindre leurs niveaux d'avant-crise, après une dégradation en 2020 en raison du ralentissement du fonctionnement des services pendant la crise sanitaire.

Ces constats conduisent la Cour à formuler deux recommandations afin de disposer dans les documents budgétaires de davantage d'informations sur le coût des engagements financiers de l'État liés aux crédits d'impôt et aux contentieux.

Recommandations

1. Présenter dans le tome II de l'annexe d'évaluation des Voies et Moyens du projet de loi de finances les engagements financiers liés aux crédits d'impôt, en décomposant le stock de créances selon les principaux d'entre eux (*nouvelle recommandation*). *DGFiP*
2. Enrichir les annexes budgétaires d'informations rétrospectives relatives aux contentieux et notamment aux contentieux de série (*recommandation reconduite*) *DGFiP*

Sommaire

Introduction.....	7
Chapitre I Malgré des incertitudes importantes, des crédits consommés proches des prévisions.....	10
I - Des révisions très faibles, alors que les prévisions de recettes fiscales brutes ont été chahutées	10
II - Un impact des mesures de crise sur les remboursements et dégrèvements sans doute limité en 2021.....	15
CHAPITRE II Des dépenses en forte diminution en 2021 par rapport à 2020	19
I - Après des dégrèvements contentieux exceptionnels en 2020, des remboursements et dégrèvements des impôts d'État en baisse	19
II - La chute des dégrèvements d'impôts locaux expliquée par les nouvelles modalités de suppression progressive de la taxe d'habitation.....	27
CHAPITRE III Une dépense qui devrait se stabiliser en 2022	30
I - Des dépenses en chute en 2021 après une forte progression jusqu'en 2020.....	30
II - Des remboursements et dégrèvements qui devraient se stabiliser en 2022	32
CHAPITRE IV Une évolution des indicateurs de performance expliquée par la reprise progressive du fonctionnement des services	35
CHAPITRE V Les recommandations de la cour	38
I - Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2020	38
II - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2021	40

Introduction

Les dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements* ont atteint 130,4 Md€ en 2021, soit 30,6 % des recettes fiscales brutes du budget général. Ces dépenses se répartissent entre les deux programmes de la mission : 122,3 Md€ (93,8 % des dépenses totales) sur le programme 200 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* et 8,1 Md€ sur le programme 201 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. Le responsable des deux programmes que comporte la mission est le directeur général des finances publiques. La quasi-totalité des crédits est classée en dépenses d'intervention (titre 6).

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 dépassent l'impôt dû (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu depuis la mise en place du prélèvement à la source) ; le mécanisme de gestion de la TVA (les entreprises reversent à l'État la différence entre la TVA collectée et la TVA déductible) place certains redevables 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 dû, il bénéficie alors d'un remboursement ;

- des raisons liées à la gestion de l'impôt : corrections apportées au calcul initial de l'impôt à l'avantage du contribuable (suite à la constatation d'une erreur matérielle 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 effectue « 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 sur la mission *Remboursements et dégrèvements*. Cette procédure s'applique à différents types d'opérations :

- les admissions en non-valeur de créances jugées irrécouvrables ;
- les remises de débet accordées à des comptables publics ;
- les remises gracieuses aboutissant à une annulation ou une diminution de la dette du contribuable ;
- les « dations 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 impôt (contribution économique territoriale, taxes foncières, taxe d'habitation) ainsi qu'une action retraçant les admissions en non-valeur.

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. Pour les impôts au plus fort rendement (TVA, IS, IR), les services du ministère des finances prévoient directement les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements 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, comme cela a été le cas en 2020, à l'occasion des lois de finances rectificatives, en fonction des dépenses constatées.

Les remboursements et dégrèvements ont augmenté sur longue période passant de 69,4 Md€ en 2005 à 130,4 Md€ en 2021 après un pic de 151,0 Md€ en 2020. Cette croissance (+ 87,9 %) excède très largement celle du produit intérieur brut (+ 40,6 %). Sur cette période, ils ont connu une forte croissance depuis 2005 avec un pic en 2009, une phase de décrue jusqu'en 2013, et un nouveau pic en 2020 avant de diminuer en 2021. Ils s'établissent en 2021 à 5,3 % du PIB.

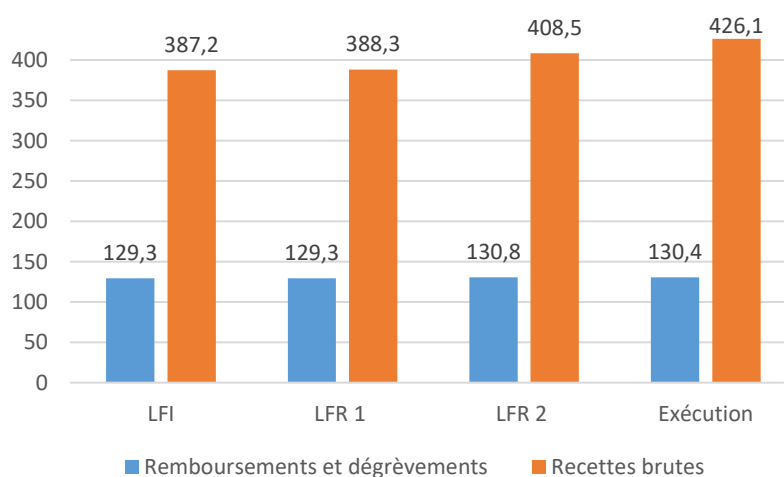
Chapitre I

Malgré des incertitudes importantes, des crédits consommés proches des prévisions

I - Des révisions très faibles, alors que les prévisions de recettes fiscales brutes ont été chahutées

Les deux lois de finances rectificatives votées en 2021 n'ont pas conduit à revoir sensiblement les ouvertures de crédits de la mission dont la consommation est très proche des prévisions. Cette remarquable stabilité contraste avec les révisions successives apportées aux recettes fiscales brutes, qui ont cru de plus de 20 Md€ entre la LFR 1 et la LFR 2 et dont l'exécution est 39,0 Md€ plus élevée que la prévision de la LFI.

Graphique n° 2 : Crédits ouverts et crédits exécutés de la mission Remboursements et dégrèvements



Source : DGFîP

Les crédits ouverts sur la mission *Remboursements et dégrèvements* en LFI (129,3 Md€) ont été révisés à la marge en LFR I (129,3 Md€ de nouveau) : la première loi de finances rectificative visait plutôt à ajuster les montants alloués aux dépenses d'urgence compte-tenu de l'allongement de la crise sanitaire. Les prévisions de remboursements et dégrèvements ont été ensuite revues légèrement en hausse en LFR II pour s'établir à 130,8 Md€ (+1,4 Md€ dont +0,7 Md€ au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et +0,7 Md€ au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux). Finalement, les crédits exécutés (130,4 Md€) ont été très proches des crédits ouverts en LFR II (écart de - 0,4 Md€).

Les révisions successives sur les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État sont faibles au global, mais masquent des mouvements d'ampleur différente selon les actions du programme.

Tableau n° 1 : Crédits ouverts et consommés de la mission (Md€)

Action	LFI 2021	LFR I 2021	LFR II 2021	Exécution 2021
Mécanique de l'impôt	84,9	83,1	85,2	86,4
Politiques publiques	23,3	23,9	22,9	21,9
Gestion des produits de l'Etat	14,2	15,3	14,9	14,0
Total P. 200	122,4	122,2	123,0	122,3
Total P. 201	6,9	7,1	7,8	8,1
Total mission	129,3	129,3	130,8	130,4

Source : DGFîP

L'action *mécanique de l'impôt* porte des révisions importantes de restitutions de TVA, revues progressivement en hausse (+3,3 Md€ entre la LFR II et la LFI) pour tenir compte de la hausse des demandes de remboursement en cohérence avec la reprise économique. Les restitutions d'excédents d'IS ont également été revues, afin de tenir compte de l'exploitation des données de solde à l'été 2021 : le bénéfice fiscal 2020 s'est avéré en effet meilleur qu'anticipé en LFI 2021. Enfin, les révisions successives de sens contraires sur le montant des remboursements et dégrèvements d'impôt sur le revenu traduit les difficultés à estimer *ex ante* le partage du solde d'IR entre IR brut et remboursements.

Tableau n° 2 : Crédits ouverts et consommés de l'action mécanique de l'impôt du programme 200

Sous action	LFI 2021	LFR I 2021	LFR II 2021	Exécution 2021
IS	16,4	13,7	14,8	14,7
TVA	57,6	58,3	60,5	60,7
IR	10,7	10,9	9,6	10,8
Autres	0,2	0,2	0,2	0,2
Total	84,9	83,1	85,2	86,4

Source : DGFIP

Les révisions sur l'action *politiques publiques* s'expliquent par la diminution du coût des crédits d'impôt d'IS : le coût du crédit d'impôt en faveur des bailleurs acceptant d'abandonner leurs loyers pendant la période de confinement et introduit par amendement en LFI est inférieur à 0,1 Md€ contre une estimation initiale de 0,8 Md€. Les restitutions de CIR sont également plus faibles qu'anticipé, de -0,4 Md€.

Tableau n° 3 : Crédits ouverts et consommés de l'action politiques publiques du programme 200

Sous action	LFI 2021	LFR I 2021	LFR II 2021	Exécution 2021
IR	7,1	7,2	7,3	7,2
IS	13,2	13,8	13,0	12,1
Autres	2,9	2,9	2,6	2,7
Total	23,3	23,9	22,9	21,9

Source : DGFîP

Enfin, les révisions sur l'action *gestion des produits de l'État* s'expliquent par un coût des contentieux de série moins élevé qu'anticipé. La LFR I a aussi été l'occasion de prendre en compte une admission en non-valeur de 0,8 Md€ suite au report d'une décision de justice initialement prévue en 2020 : cette décision de justice n'a finalement pas été rendue en 2021, expliquant l'exécution plus faible que les prévisions.

Tableau n° 4 : Crédits ouverts et consommés de la sous-action gestion des produits de l'État du programme 200

Sous action	LFI 2021	LFR I 2021	LFR II 2021	Exécution 2021
IR	1,5	2,2	2,8	3,1
IS	2,4	1,4	1,4	1,4
AID	3,4	3,8	2,8	2,6
Autres	6,9	7,9	7,9	6,9
Total	14,2	15,3	14,9	14,0

Source : DGFîP

Lecture : AID : autres impôts directs et taxes assimilées, inclut les remboursements des contentieux précompte et OPCVM.

S'agissant des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, la principale révision a été opérée entre la LFR I et la LFR II : elle résulte notamment de la prise en compte en dépenses de l'État de la moitié des

restitutions de CVAE au titre de 2020, l'autre moitié restant affectée en moindres recettes du compte d'avance aux collectivités (+0,7 Md€ de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux professionnels).

Tableau n° 5 : Crédits ouverts et consommés du programme 201- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

Sous action	LFI 2021	LFR I 2021	LFR II 2021	Exécution 2021
CET	4,0	4,0	4,8	4,9
TF	1,7	1,7	1,8	1,9
TH	0,8	0,8	0,7	0,8
ANV	0,5	0,5	0,5	0,5
Total	6,9	7,8	8,1	8,1

Source : DGFIP

II - Un impact des mesures de crise sur les remboursements et dégrèvements sans doute limité en 2021

A - Un impact mineur des mesures prises en 2021 pour soutenir la trésorerie des entreprises

Compte tenu des importantes incertitudes sanitaires, l'année 2021 a de nouveau été marquée par la mise en place des dispositifs d'aides aux entreprises pour faire face à la crise. Leur impact sur les remboursements et dégrèvements en 2021 est toutefois limité.

Une **mesure législative**, votée à l'article 5 de la LFR III 2020, avait permis aux entreprises de mobiliser plus rapidement leur créance de report en arrière de déficits. Cette mesure s'applique à l'IS au titre de l'exercice 2020, principalement liquidé en 2021 : elle a donc une incidence essentiellement en 2021. Elle a été complétée en LFR I pour 2021 par une disposition permettant aux entreprises de reporter jusqu'au 30 septembre 2021, sans limitation de montant (contre un plafond de 1 M€ auparavant), le déficit en arrière sur les trois dernières années au lieu d'une seule.

Estimés initialement à 1,1 Md€ (dont 0,7 Md€ au titre de la mesure de LFR III 2020 et 0,4 Md€ au titre de la mesure de LFR I 2021), l'effet net de ces mesures ne s'élève finalement qu'à -0,3 Md€.

Plus marginalement, les remboursements et dégrèvements ont pu être affectés par plusieurs crédits d'impôt introduits en LFI 2021 pour faire face à la crise, et dont le coût est contenu : crédit d'impôt en faveur des bailleurs renonçant aux loyers du mois de novembre 2020 dans des secteurs particulièrement touchés (25 M€ de restitutions en 2021), crédit d'impôt en faveur des dépenses de rénovation énergétique des bâtiments des TPE et PME (moins de 1 M€ d'euros de restitutions), qui relève des mesures de relance.

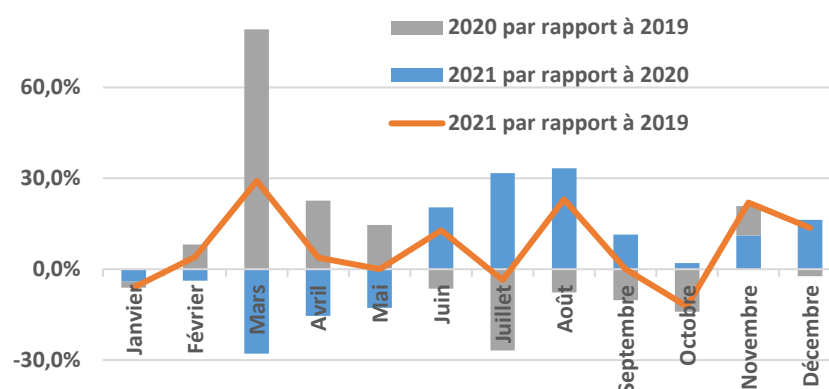
B - L'évolution des crédits de la mission davantage expliquée par une exécution heurtée en 2020

L'administration fiscale n'a pas reconduit en 2021 le dispositif consistant à accélérer de manière uniforme les restitutions de trop-versé d'IS, des crédits d'impôt à l'IS et des crédits de TVA (11,3 Md€¹ en 2020). En revanche, des consignes ont été données au réseau de répondre favorablement en cas de demandes ponctuelles formulées spontanément par les entreprises.

Il en résulte tout d'abord un ralentissement global des remboursements de crédits de TVA qui sont stables entre 2020 et 2021 alors que l'évolution spontanée de la TVA brute est très dynamique (un peu plus de +10 %). Les restitutions de TVA avaient fortement crû en mars, avril et mai 2020, avant de diminuer sur la fin de l'année. Par rapport à 2020, elles sont donc en retrait sur le premier semestre 2021, mais en augmentation sur le second semestre. Cependant, leur évolution est plus cohérente avec l'évolution constatée en 2019.

¹ Source : rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2021.

Graphique n° 3 : Évolution mensuelle des remboursements de crédits de TVA par rapport au même mois des années 2019 et 2020



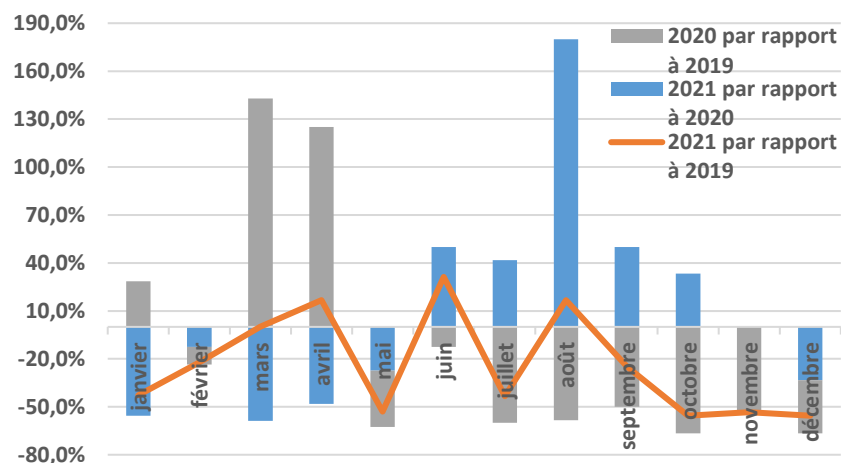
Source : DGFIP

Au total, le coût des crédits d'impôt d'IS baisse entre 2020 et 2021. Cette baisse s'explique davantage par l'impossibilité pour les entreprises d'imputer leurs crédits compte tenu de leur faible résultat fiscal 2020 que par une diminution des restitutions.

En infra-annuel cependant, l'évolution des crédits d'impôt d'IS est heurtée en 2021 : globalement cohérente par rapport à l'exécution 2019, elle est marquée, par rapport à 2020, par un ralentissement sur le premier semestre et par une accélération sur le second. Les entreprises avaient eu en effet la possibilité en 2020 d'imputer leurs demandes de crédits en amont de la déclaration d'IS, d'où des restitutions importantes dès le mois de mars 2020.

Enfin, le rythme des remboursements d'excédents d'IS a également été chahuté mais différemment. En 2020, ils ont en effet été plus tardifs qu'usuellement car la date limite de dépôt de la déclaration de résultat avait été décalée face aux difficultés rencontrées par les entreprises.

Graphique n° 4 : Évolution mensuelle des remboursements de crédits d'impôt à l'IS par rapport au même mois des années 2019 et 2020



Source : DGFîP

D'autres mesures plus ponctuelles et de moindre portée financière ont pu aussi rétroagir indirectement sur l'exécution 2021 de la mission.

L'importation de produits sanitaires a par exemple fait l'objet d'exonérations de TVA et de droits de douanes à compter de mars 2020. Ces exonérations, qui ont joué indirectement sur les restitutions de TVA en baissant la TVA collectée, ont été progressivement prolongées jusqu'au 31 décembre 2021. Leur coût 2021, compris entre 10,6 M€ et 34,7 M€ est bien plus faible que le coût 2020 (263,1 M€ à 402,4 M€).

Un contrecoup d'ampleur similaire est observé sur les remboursements de TICPE : une mesure sectorielle de soutien au secteur du transport routier avait été prise en 2020 par voie réglementaire² afin que les entreprises déposent trimestriellement leurs demandes de remboursement de TICPE à partir du 1^{er} juillet 2020 (contre semestriellement auparavant). Cette mesure a induit un surcoût compris entre 0,3 Md€ et 0,5 Md€ en 2020, mais pas en 2021.

Enfin, si le fonctionnement des services chargés du suivi des contentieux et des tribunaux avait également été freiné en 2020, il a repris normalement en 2021.

² Décret n°2020-665 du 2 juin 2020.

CHAPITRE II

Des dépenses en forte diminution en 2021 par rapport à 2020

Les remboursements et dégrèvements ont fortement diminué en 2021 par rapport à 2020 (-13,6 % soit -20,6 Md€) pour atteindre 130,4 Md€. Cette baisse concerne les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (-5,8 Md€ soit -4,5 %) mais, surtout, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (-14,8 Md€ soit -64,6 %) en raison de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Tableau n° 6 : Crédits exécutés de la mission Remboursements et dégrèvements

	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution 2020 - 2021	
			(en Md€)	(en %)
P. 200	128,1	122,3	-5,8	-4,5%
P. 201	22,9	8,1	-14,8	-64,7%
Mission	151,0	130,4	-20,6	-13,7%

Source : DGFîP

I - Après des dégrèvements contentieux exceptionnels en 2020, des remboursements et dégrèvements des impôts d'État en baisse

La diminution des dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts d'État entre 2020 et 2021 (-5,8 Md€) s'explique principalement par la baisse sur l'action *gestion des produits de l'État* (-5,5 Md€) et dans une moindre mesure sur l'action *politiques publiques* (- 1,6 Md€).

**Tableau n° 7 : Crédits exécutés du programme 200 –
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État**

Action Sous- action	Intitulé	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution 2020 - 2021	
				(en Md€)	(en %)
200-11	Mécanique de l'impôt	85,1	86,4	+1,3	+1,5 %
200-12	Politiques publiques	23,5	21,9	-1,6	-6,7 %
200-13	Gestion des produits de l'État	19,5	14,0	-5,5	-28,3 %
Total P. 200	R&D impôts d'État	128,1	122,3	-5,8	-4,5 %

Source : DGFîP

A - Des dépenses liées à la mécanique de l'impôt stables en 2021

Les dépenses de l'action 200-11 - *mécanique de l'impôt* progressent de 1,3 Md€ entre 2020 et 2021 principalement en raison de la hausse des restitutions d'excédents d'acomptes d'IS affectés par la chute du bénéfice fiscal 2020 (-14,6 %). Cette sous-action retrace également les restitutions de reports en arrière de déficit : elles augmentent de 1,1 Md€, tirées par les assouplissements votés en LFR III 2020 et en LFR I 2021³ (0,3 Md€) et par une restitution individuelle exceptionnelle (0,8 Md€).

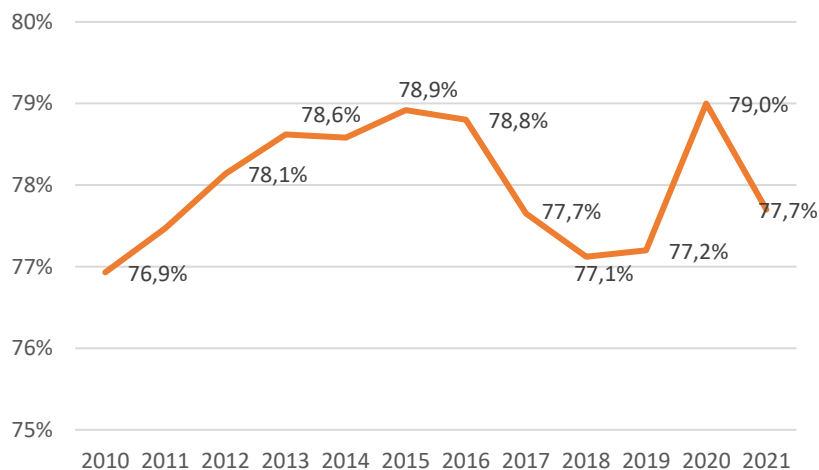
³ La LFR III pour 2020 a en effet autorisé les entreprises à demander, dès la liquidation en 2021 de l'IS au titre de 2020, le remboursement immédiat de leur stock de créances de reports en arrière de déficits et de celles constatées en 2020. La LFR I pour 2021 permet jusqu'au 30 septembre 2021 de reporter en arrière le déficit sur les trois dernières années au lieu d'une seule.

Tableau n° 8 : Crédits exécutés de l'action mécanique de l'impôt du programme 200

Intitulé	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution 2020 - 2021	
			(en Md€)	(en %)
IS	13,4	14,7	+1,3	+9,7 %
TVA	60,0	60,7	+0,7	+1,2 %
IR	11,5	10,8	-0,7	-6,1 %
Autres	0,2	0,2	0	+14,8 %
Total	85,1	86,4	+1,3	+1,5 %

Source : DGFIP

Les remboursements de crédit de TVA ont également progressé, mais dans une moindre mesure (+ 1,2 %) pour atteindre 60,7 Md€ (après 60,0 Md€ en 2020). Leur évolution est ainsi bien plus faible que l'évolution de la TVA brute totale (+10,5 % tous affectataires confondus) car le rythme de traitement des demandes de remboursements a ralenti en 2021 (- 1,9 Md€), contrecoup de l'accélération observée en 2020 (cf. supra). Une partie du ralentissement peut aussi s'expliquer en 2021 par une modification du comportement des entreprises : lorsqu'une entreprise présente une TVA déductible supérieure à sa TVA brute, elle peut, au choix, demander une restitution de TVA ou reporter son crédit et l'utiliser ultérieurement. En 2020, les entreprises ont choisi plutôt de demander des restitutions, tandis qu'en 2021, la part des entreprises reportant leurs crédits est plus traditionnelle, induisant de moindres décaissements sur le programme 200. Enfin, témoin du retour de la croissance, le pourcentage des crédits de TVA restitués diminue en 2021 : les entreprises en reprise d'activité voient en effet leur TVA brute augmenter plus vite que leur TVA déductible ce qui limite l'apparition de nouveaux droits à crédits de TVA.

Graphique n° 5 : Part des crédits de TVA remboursés

Source : Documents budgétaires et DGFIP

Concernant l'IR, les restitutions de trop-versé de prélèvement à la source baissent entre 2020 et 2021 (-0,7 Md€). Cette diminution s'explique notamment par l'augmentation des revenus taxés exclusivement au moment du solde d'impôt sur le revenu (revenus de capitaux mobiliers taxés au barème et plus-values mobilières).

B - Les remboursements en lien avec les politiques publiques en repli

Les remboursements de l'action *politiques publiques* ont diminué (- 1,6 Md€) pour atteindre 21,9 Md€.

Tableau n° 9 : Crédits exécutés de l'action politiques publiques du programme 200

Intitulé	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution 2020 - 2021	
			(en Md€)	(en %)
IR	2,1	1,7	-0,4	-17,7 %
IS	12,9	12,1	-0,8	-6,0 %
TICPE	2,2	1,9	-0,3	-13,2 %
Acompte de CI à l'IR	5,5	5,5	0	-0,9 %
TICFE	0,2	0,2	0	+16,3 %
Autres	0,6	0,5	-0,1	-17,8 %
Total	23,5	21,9	-1,6	-6,7 %

Source : DGFîP

Lecture : la ligne « Acompte crédit et réduction d'IR » comptabilise l'acompte de 60 % versé en janvier au titre de certains crédits et réductions d'impôt.

Les remboursements de crédits d'impôt à l'IR (- 0,4 Md€) se sont repliés en raison de la suppression du crédit d'impôt transition énergétique (-0,3 Md€) et de l'extinction du CICE suite à sa suppression en 2019 (-0,06 Md€). Le coût d'autres crédits d'impôt a aussi diminué mais s'est traduit par de moindres imputations. C'est le cas du crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile qui a baissé (-0,2 Md€) sous l'effet de la contraction de la dépense des ménages pendant les confinements. Les imputations de crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR), qui permettait « d'effacer » l'impôt dû au titre des revenus non exceptionnels perçus en 2018, ont également diminué de 0,6 Md€ : en 2020, un complément de CIMR avait été versé sous conditions à certains contribuables qui contestaient la qualification de leurs revenus 2018 d'exceptionnels. En 2021 en revanche, les versements de CIMR sont nuls.

Les restitutions de crédits d'impôt sur les sociétés diminuent fortement (-0,8 Md€), principalement en raison de l'extinction progressive du CICE suite à sa suppression en 2019 (-0,2 Md€) et d'une contraction des restitutions de crédit d'impôt recherche (-0,4 Md€) sous l'effet des aménagements apportés en loi de finances pour 2021⁴. Les imputations de

⁴ Articles 130 et 132 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020 et article 135 de la loi n°2020-1721, qui modifient les modalités de calcul du forfait des dépenses de fonctionnement, en abaissant notamment le taux de prise en compte des dépenses de personnel de 50 % à 43 %.

crédits d'impôt baissent encore davantage entre 2020 et 2021 compte tenu de la faiblesse du bénéfice fiscal 2020 (-14,6 %), mais cela n'affecte pas les dépenses du programme 200. Ces baisses sont cependant conjoncturelles et masquent des dépenses à venir encore élevées liés aux engagements fiscaux de l'État contractés dans le cadre de ces crédits d'impôt.

Tableau n° 10 : Crédits d'impôt à l'IS (en M€)

	2020		2021	
	Part imputée	Part restituée	Part imputée	Part restituée
CICE	2 227	6 780	502	6 625
CIR	2 967	4 870	2 117	4 462
PTZ et PTZ renforcé	1 003	133	992	115
Autres	1 422	971	1 247	886
Total	7 619	12 753	4 858	12 088

Source : DGFîP

Comme ces crédits d'impôts sont considérés comme des dépenses fiscales, il conviendrait d'enrichir le Tome II de l'annexe d'évaluation des Voies et Moyens, d'informations issues du Compte Général de l'État présentant l'ensemble des engagements financiers liés à ces dispositifs.

Recommandation n°1. (DGFîP) : Présenter dans le tome II de l'annexe d'évaluation des Voies et Moyens du projet de loi de finances les engagements financiers liés aux crédits d'impôt, en décomposant le stock de créances selon les principaux d'entre eux (nouvelle recommandation).

Enfin, les remboursements de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques sont affectés par le contrecoup des dépenses supplémentaires engendrées par le changement de périodicité des remboursements de TICPE (-0,3 Md€, cf. supra).

C - Les dépenses de gestion des produits de l'État en baisse sous l'effet de la diminution des remboursements d'impôts suite à des contentieux

Après des dépenses en forte hausse (+40,8 %) en 2020, les remboursements et dégrèvements de l'action *gestion des produits de l'État* ont fortement diminué en 2021 (-28,3 % soit -5,5 Md€) pour atteindre 14,0 Md€ après 19,5 Md€ en 2020.

Tableau n° 11 : Crédits exécutés de l'action gestion des produits de l'État du programme 200

Intitulé	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution 2020 - 2021	
			(en Md€)	(en %)
IR	4,4	3,1	-1,3	-29,5 %
IS	3,0	1,4	-1,7	-54,6 %
AID	3,8	2,6	-1,2	-32,1 %
TVA	2,8	2,4	-0,4	-15,8 %
ENR	0,7	0,6	-0,1	-16,1 %
IM	2,0	0,8	-1,2	-59,9 %
Autres	2,7	3,1	+0,4	+15,2 %
Total	19,5	14,0	-19,5	-28,3 %

Source : DGFîP

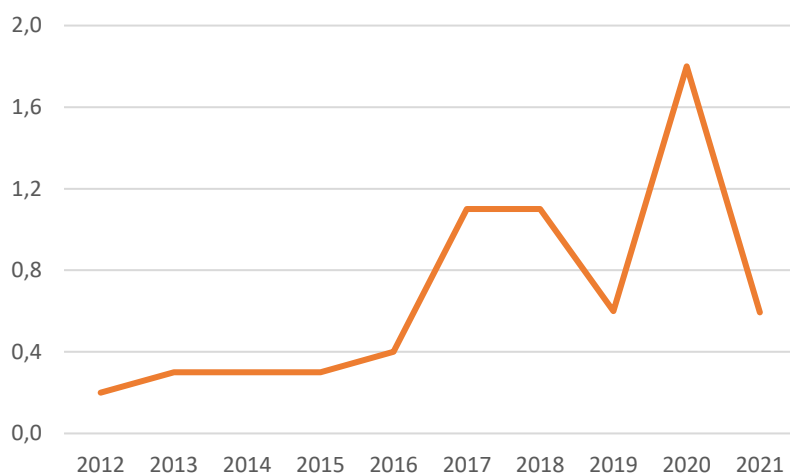
Lecture : AID : autres impôts directs et taxes assimilées – ENR : enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes – IM : intérêts moratoires.

Les remboursements et dégrèvements d'IR ont baissé de près de 30 % (3,1 Md€ après 4,4 Md€ en 2020), contrecoup de l'octroi en 2020 de 2 Md€ de dégrèvements exceptionnels qui venaient corriger des erreurs déclaratives enregistrées à tort en recettes fiscales brutes. Le dénouement en 2020 d'un contentieux exceptionnel sur l'IS avait également relevé fortement les remboursements et dégrèvements d'IS, qui chutent en 2021 (-1,7 Md€ soit -55 %) et s'établissent même à un niveau un peu inférieur à ceux observés les années précédentes.

Ce même contentieux individuel avait conduit à un versement exceptionnel de 0,5 Md€ d'intérêts moratoires en 2020. L'année 2020 avait également été marquée par des décaissements particulièrement élevés de contentieux de série (2,2 Md€ pour le contentieux OPCVM et 1,5 Md€ pour le précompte, y compris les intérêts moratoires). En 2021, le coût du contentieux OPCVM est du même ordre de grandeur (2,1 Md€). En revanche, le coût du contentieux précompte est presque nul (0,03 Md€),

dans l'attente de nouvelles décisions de justice. Au total, le coût des contentieux diminue donc, ce qui explique la baisse des remboursements et dégrèvements d'autres impôts directs (-1,2 Md€) et d'intérêts moratoires (-1,2 Md€). À l'inverse, les admissions en non-valeur ont été globalement plus élevées en 2021 qu'en 2020.

Graphique n° 6 : Intérêts moratoires remises de débits et dations en paiement (en Md€)



Source : DGFIP

La persistance de montants élevés de remboursements suite à des contentieux et, notamment, des contentieux de série nécessite une information synthétique et rétrospective de ces restitutions dans les documents budgétaires. La Cour reconduit en conséquence sa recommandation de l'année précédente.

Recommandation n°2. (DGFIP) : enrichir les annexes budgétaires d'informations rétrospectives relatives aux contentieux et notamment aux contentieux de série (recommandation reconduite).

II - La chute des dégrèvements d'impôts locaux expliquée par les nouvelles modalités de suppression progressive de la taxe d'habitation

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont atteint 8,1 Md€ en 2021, soit une diminution de 14,8 Md€ entre 2020 et 2021 (- 64,7 %).

Tableau n° 12 : Crédits exécutés du programme 201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

Intitulé	Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution 2019 - 2020	
			(en Md€)	(en %)
CET	6,1	4,9	-1,2	-19,6 %
TF	1,9	1,9	0	0 %
TH	14,5	0,8	-13,6	-94,3 %
ANV	0,5	0,5	0	+7,5 %
Total	22,9	8,1	-14,8	-64,7 %

Source : DGFîP

La dépense relative à la première sous-action « Taxe professionnelle et contribution économique territoriale » a baissé de 1,2 Md€ en 2021. Cette évolution résulte de deux effets contraires.

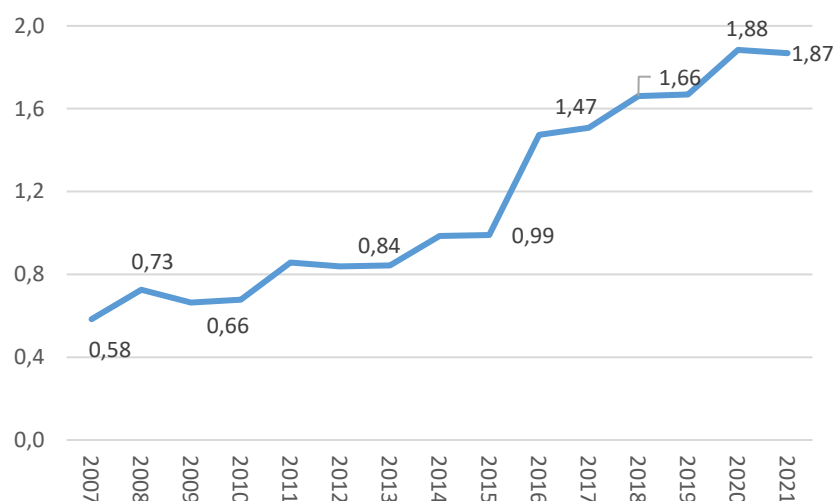
Tout d'abord, la suppression de la part régionale de CVAE à compter de 2021 se traduit par l'affectation au budget général de l'État de la moitié des encaissements relatifs à des millésimes antérieurs et, par cohérence à la moitié des restitutions qui y sont liées (+0,7 Md€). Le reste des restitutions de CVAE demeure enregistré en moindre recette du compte d'avances aux collectivités territoriales. Par ailleurs, la valeur ajoutée ayant fortement baissé entre 2019 et 2020, davantage d'entreprises bénéficient du plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) qui a été en outre abaissé au 1er janvier 2021 et garantit que le total de CET payé n'excède pas 2 % de la valeur ajoutée au lieu de 3 % avant (+0,3 Md€). En contrepartie, comme le chiffre d'affaires des entreprises a baissé en 2020⁵,

⁵ En compte provisoire 2020, l'Insee estimait la baisse de la production à -7,3 % et la baisse de la valeur ajoutée à -5,3 %.

le dégrèvement barémique, versé par l'État aux collectivités locales et qui correspond à la différence entre la CVAE calculée au taux de 0,75 %⁶ et la CVAE effective, a baissé entre 2020 et 2021 (-2,1 Md€). La production ayant davantage diminué que la valeur ajoutée entre 2019 et 2020, ce dernier effet l'emporte et explique la baisse des remboursements entre 2020 et 2021.

Les remboursements et dégrèvements des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sont stables entre 2020 et 2021 : l'effet de la réforme des impôts de production, qui devrait se traduire à terme par une baisse du coût des contentieux de taxe foncière⁷, n'est pas encore visible.

Graphique n° 7 : Remboursements et dégrèvements des taxes foncières (en Md€)



Source : DGFIP

En 2020, le coût des contentieux d'attribution de taxes foncières avait augmenté de 28 % sous l'effet de la hausse du délai moyen de mise à jour du fichier immobilier en raison du ralentissement de l'activité des services de publicité foncière pendant la période de confinement. L'activité ayant repris un rythme normal en 2021, ce délai a diminué et le coût de ce contentieux a baissé, sans retrouver toutefois son niveau d'avant crise.

⁶ Mais au taux de 1,5 % en 2020.

⁷ Et de cotisation foncière des entreprises, qui a un impact sur la première action du programme 201.

Tableau n° 13 : Coût du contentieux d'attribution (M€)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
154	247	386	538	490	628	575

Source : DGFIP

Les dégrèvements de taxe d'habitation ont chuté en 2021 (- 13,6 Md€) compte-tenu des nouvelles modalités de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. En effet, la perte de recettes pour les collectivités locales était compensée par la montée en charge progressive (30 % en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020) d'un dégrèvement spécifique qui s'ajoutait aux abattements, exonérations et dégrèvements existants. À compter de 2021, ce dégrèvement spécifique devient une exonération : les dépenses de la sous-action n°3 *Taxe d'habitation* du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* baissent donc.

Tableau n° 14 : Remboursements et dégrèvements de taxe d'habitation (Md€)

	2019	2020	2021
Dégrèvement 80 % des foyers	6,6	13,7	0,0
Plafonnement en fonction du revenu	3,2	0,0	0,0
Autres dégrèvements	0,8	0,8	0,8
Total	10,6	14,5	0,8

Source : DGFIP

Enfin, les admissions en non-valeur sur les impôts locaux n'ont pas varié entre 2020 et 2021 (0,5 Md€).

CHAPITRE III

Une dépense qui devrait se stabiliser en 2022

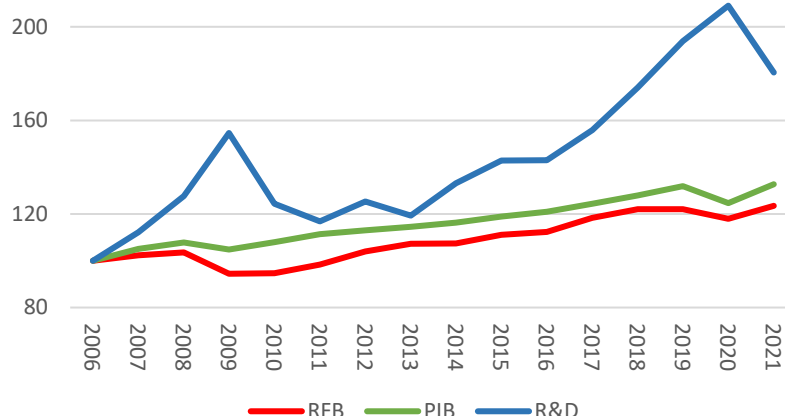
Alors qu'elles ont progressé sur longue période jusqu'en 2020, les dépenses de la mission ont chuté en 2021 sous l'effet des nouvelles modalités de financement des collectivités locales. Le PLF pour 2022 prévoit que les dépenses se stabilisent en 2022, ce qui, sous réserve de l'évolution du coût des contentieux, semble cohérent avec les données actuellement disponibles.

I - Des dépenses en chute en 2021 après une forte progression jusqu'en 2020

Sur longue période, les dépenses de la mission ont très fortement progressé. Atteignant 69,4 Md€ en 2005, elles se sont établies à 151,0 Md€ en 2020. Leur croissance a sensiblement excédé celles du PIB et des recettes fiscales brutes si bien que leur part dans le PIB est passée de 3,9 % en 2005 à 6,6 % en 2020 tandis que, dans le même temps, elles ont atteint 37,1 % des recettes fiscales brutes en 2020 après 18,0 % en 2005.

Les nouvelles modalités de financement des collectivités locales marquent un coût d'arrêt à cette tendance. En 2021, les dépenses de la mission ne représentent plus que 5,3 % du PIB et 30,6 % des recettes fiscales brutes.

Graphique n° 8 : Croissance comparée des remboursements et dégrèvements, des recettes fiscales brutes et du PIB (base 100 en 2006)



Source : documents budgétaires, comptes nationaux

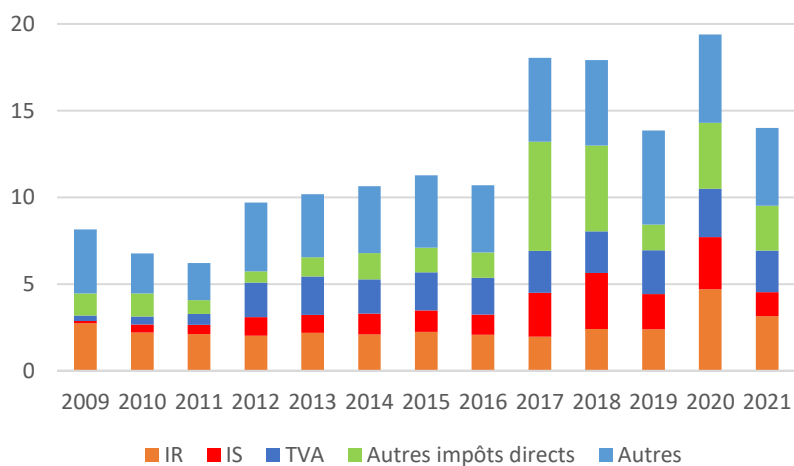
Plusieurs raisons expliquent le fort dynamisme de la mission jusqu'en 2020. D'abord, la création du CICE conduisant à une hausse sensible des restitutions d'IS à partir de 2014 (10,6 Md€ remboursés en 2019 avant sa suppression) a plus que compensé la disparition de la prime pour l'emploi qui atteignait 2,0 Md€ en 2015 avant sa suppression. Ensuite, la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a accru les restitutions d'IR : le nouveau système permet d'encaisser dès l'année de perception des revenus une part importante de l'IR⁸ mais conduit en contrepartie à des remboursements accrus au moment du solde l'année d'après. L'émergence de contentieux de série (précompte, OPCVM, taxe à 3 % sur les dividendes) a aussi soutenu la dépense. Enfin, le dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des foyers a accru les dégrèvements d'impôts locaux d'environ 10 Md€.

En 2021, tous ces postes décroissent. Les effets de la suppression du CICE, qui peut être remboursé pendant 5 ans, sont encore marqués. Les restitutions de trop versé d'impôt sur le revenu sont faibles compte tenu du soutien apporté aux revenus en 2020. Les dépenses liées aux contentieux de série ont ralenti et enfin, les remboursements et dégrèvements d'impôts

⁸ Sous l'effet d'un bon taux de recouvrement du prélèvement à la source et parce que les acomptes versés ne prennent pas en compte l'intégralité des réductions et crédits d'impôts.

locaux chutent avec le changement des modalités de suppression de la taxe d'habitation.

Graphique n° 9 : Remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt (en Md€)



Source : documents budgétaires

II - Des remboursements et dégrèvements qui devraient se stabiliser en 2022

Après une forte décroissance en 2021, la dépense devrait se stabiliser en 2022 (124,0 Md€ attendus en LFI 2022 soit +1,1 Md€ par rapport à l'exécution pour 2021).

Tableau n° 15 : Crédits exécutés et votés de la mission remboursements et dégrèvements

	Exéc. 2021	LFI 2022	Évolution 2020 - 2021	
			(en Md€)	(en %)
Programme 200	122,3	124,0	1,7	1,4%
Programme 201	8,1	6,6	-1,5	-18,2%
Total	130,4	130,6	+0,2	+0,2%

Source : DGFIP

Les remboursements d'impôts liés à des politiques publiques devraient augmenter en 2022 compte tenu de la transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain (impact estimé à 1,1 Md€).

À moyen terme, la disparition des dernières créances de CICE (14,7 Md€ détenues par les entreprises au 31 décembre 2020) réduira les décaissements de l'État mais des dépenses importantes sont encore attendues pour 2022.

Tableau n° 16 : Restitutions attendues de créance de CICE en l'absence d'imputation (en Md€)

2021	2022	2023	2024
7,6	6,1	0,9	0,2

Source : DGFîP

Les remboursements suite à demande contentieuse devraient se stabiliser ou s'accroître en 2022. Les dégrèvements d'IR devraient refluer en 2022, après des niveaux très élevés en 2020 et 2021. En revanche, le coût des contentieux de série pourrait s'accroître. En particulier, les dépenses au titre du volet indemnitaire⁹ du contentieux précompte, enregistré en provisions pour charges et non en provisions pour litiges fiscaux, devraient augmenter. De nouveaux contentieux sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ont en outre été identifiés et représentent des enjeux allant jusqu'à 0,7 Md€ pour l'État

Tableau n° 17 : Provisions pour litiges fiscaux (en M€)

2014	2015	2106	2017	2018	2019	2020	2021
16 308	21 044	23 980	20 170	20 400	20 971	16 240	14 790

Source : jusqu'en 2018, rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360) annexe n°37 Remboursements et dégrèvements ; en 2019 et 2020, Compte général de l'État 2020.

⁹ Le contentieux précompte comporte un volet fiscal et un volet indemnitaire. Le volet fiscal correspond aux contestations des contribuables sur le dispositif fiscal en lui-même. Les risques associés sont enregistrés en provisions pour litiges fiscaux. Sur le plan indemnitaire, des entreprises ont introduit des recours devant le juge administratif mettant en cause la responsabilité de l'État à raison de l'activité des juridictions. C'est ce second volet qui devrait faire l'objet de l'essentiel des décaissements en 2022.

Enfin, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, en particulier ceux liés à des impôts locaux professionnels se replieront encore sous l'effet de la réforme des impôts de production. L'abaissement du taux de plafonnement de CET de 3 % à 2 % pour tenir compte de la baisse des recettes de CVAE et de CFE devrait réduire les recettes d'environ 0,6 Md€. Les restitutions de CVAE liées à des millésimes antérieurs à 2021 devraient s'éteindre, soit une baisse de 0,7 Md€.

CHAPITRE IV

Une évolution des indicateurs de performance expliquée par la reprise progressive du fonctionnement des services

La mission comporte quatre indicateurs, trois concernant le programme 200 et un concernant le programme 201 mesurant la qualité de service aux redevables. Après la dégradation de trois des quatre indicateurs en 2020, la situation se normalise en 2021, et tous les indicateurs atteignent leur cible. Cela s'explique par la reprise progressive du fonctionnement des services gestionnaires de l'impôt après un fort ralentissement en 2020.

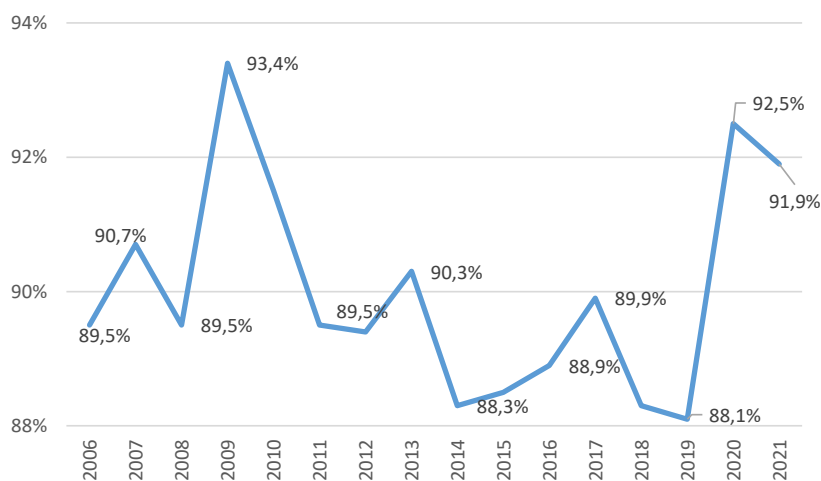
Le premier indicateur s'était amélioré en 2020 car la rapidité des remboursements de crédits de TVA et de trop-versés d'IS constituait une priorité de la DGFIP pendant la crise sanitaire. Il diminue légèrement en 2021, contrecoup de cette amélioration sensible en 2020.

L'indicateur 1.1 du programme 200 « *Part des demandes de remboursement de crédit de TVA et des restitutions de trop versé d'IS, ayant reçu une suite favorable ou partiellement favorable, traitées dans un délai égal ou inférieur à 30 jours* » passe à 91,9 % en 2021 après 92,5 % en 2020 : depuis dix ans, il évoluait alors dans une fourchette étroite (entre 88 % et 90 %). La hausse exceptionnelle constatée en 2020 retraçait la volonté de soutenir la trésorerie des entreprises dans un contexte de crise : l'indicateur avait d'ailleurs atteint 93,4 % en 2009, pour retomber à 91,5 % en 2010 et à 89,5 % en 2011.

Tableau n° 18 : Valeurs de l'indicateur 1.1 du programme 200

Exécuté			Cible	Prévision
2019	2020	2021	2021	2022
88,1	92,5	91,9	80,0	80,0

Source : DGFIP

Graphique n° 10 : Part des restitutions de crédit de TVA et de trop versé d'IS ayant reçu une suite favorable ou partiellement favorable traitées dans un délai égal ou inférieur à 30 jours

Source : documents budgétaires

La réalisation de l'indicateur reste durablement au-dessus de l'objectif fixé à 80 %. Du point de vue de la démarche de performance, l'existence d'un écart important depuis plusieurs années entre la cible et la réalisation doit amener à s'interroger sur la pertinence du niveau de l'objectif et la pratique des services.

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 » s'est amélioré en 2021 (64,1 jours après 65,6 jours en 2020) mais reste sensiblement supérieur à 2019 (63,9 jours) et surtout 2018 (61,3 jours), et au-dessus de la cible de 60 jours.

Tableau n° 19 : Valeurs de l'indicateur 1.2 du programme 200

Exécuté			Cible	Prévision
2019	2020	2021	2021	2022
63,9	65,6	64,1	60,0	60,0

Source : DGFîP

L'indicateur 1.3 « Taux net de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public des particuliers traitées dans un délai de 30 jours par les services locaux » a également progressé, après une année 2020 atypique (95,4 % en 2021 après 94,4 % en 2020 mais 95,6 % en 2019) et demeure au-dessus de la cible fixée (94,6 %).

Tableau n° 20 : Valeurs de l'indicateur 1.3 du programme 200

Exécuté			Cible	Prévision
2019	2020	2021	2021	2022
95,6%	94,4%	95,4%	94,6%	94,6%

Source : DGFîP

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 », s'est amélioré (96,5 % après 95,3 % en 2020 mais 95,8 % en 2019 et 97,1 % en 2018). Contrairement à 2020, il a donc atteint la cible fixée (95,5 %).

Tableau n° 21 : Valeurs de l'indicateur du programme 201

Exécuté			Cible	Prévision
2018	2019	2020	2020	2021
97,1%	95,8%	95,3%	95,5%	95,5%

Source : DGFîP

Compte-tenu de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, cet indicateur ne porte plus que sur la taxe d'habitation des résidences secondaires.

CHAPITRE V

Les recommandations de la cour

I - Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2020

Sur les trois recommandations formulées au titre de l'exercice 2020, aucune n'a été mise en œuvre.

Recommandation n° 1 (DGFIP) : Enrichir les annexes budgétaires d'informations rétrospectives relatives aux contentieux et notamment aux contentieux de série.

L'administration s'est déclarée défavorable à cette recommandation pour trois raisons :

- il n'est pas possible, sans engager des évolutions informatiques coûteuses, de connaître par contentieux, l'impact budgétaire de chacun des dégrèvements ordonnancés par les services ;

- il n'est pas possible non plus de fournir des informations exhaustives sur les montants contestés et d'anticiper avec fiabilité les dégrèvements qui seront *in fine* déboursés ;

- un rapport, prévu par l'article 104 de la loi de finances pour 2014 et modifié par l'article 263 de la loi de finances pour 2020 prévoit déjà une transmission semestrielle du Gouvernement aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, d'un rapport non public, présentant l'état des risques budgétaires supérieurs à 200 millions d'euros associés aux contentieux en cours.

La Cour prend acte de la procédure d'information non publique des commissions parlementaires pour les contentieux en cours, mais rappelle que les enjeux budgétaires des contentieux de série sont devenus significatifs ces dernières années. Sans méconnaître les enjeux de confidentialité qui y sont attachés, il apparaît nécessaire de partager cette

information avec le Haut conseil des finances publiques. Par ailleurs, la Cour recommande qu'*a minima*, dans les documents budgétaires, soient rappelées :

- la série historique des coûts engendrés par les principaux contentieux en cours, en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. Des éléments en ce sens avaient été introduits dans le document Voies et Moyens du projet de loi de finances pour 2018, mais ont été retirés depuis ;

- la provision enregistrée dans le compte général de l'État au titre des principaux contentieux.

La Cour maintient donc cette recommandation.

Recommandation n°2 (DGFIP) : Prévoir dans la programmation de l'évolution des systèmes d'information de la DGFIP, la possibilité de retracer les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes (*recommandation reformulée*).

Face aux difficultés du système d'information à satisfaire pleinement dans l'immédiat cette recommandation, la Cour ne la renouvelle pas. Elle insiste toutefois sur l'importance de la lisibilité à apporter dans les documents budgétaires sur les admissions en non-valeur exceptionnelles, en particulier en indiquant clairement à quelle recette brute et quel millésime l'ANV se rapporte.

Recommandation n°3 : Comptabiliser les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux en dépenses budgétaires de l'État (*recommandation reconduite*).

La DGFIP s'est déclarée défavorable à cette recommandation pour les raisons suivantes :

- le rattachement des remboursements d'impôts locaux aux dépenses de l'État dégraderait la lisibilité des dépenses de l'État et leur pilotage budgétaire ;

- l'ensemble de l'effort de l'État en faveur des collectivités territoriales est présenté dans l'annexe budgétaire « *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* » ;

- en comptabilité nationale les dégrèvements d'impôts locaux constituent des moindres recettes de l'État.

Toutefois, la loi organique du 28 décembre 2021¹⁰ révisant la LOLF modifie le tableau d'équilibre dans le sens souhaité, en ne déduisant des recettes fiscales brutes que les seuls remboursements et dégrèvements des impôts d'État. Elle répond donc aux recommandations formulées les années précédentes dans le cadre des notes d'exécution budgétaires et à ce qui était préconisé dans le rapport sur la gouvernance des finances publiques¹¹. La recommandation n'est donc pas reconduite.

II - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2021

Au titre de l'exercice 2021, la Cour formule ainsi deux recommandations :

1. Présenter dans le tome II de l'annexe d'évaluation des Voies et Moyens du projet de loi de finances les engagements financiers liés aux crédits d'impôt, en décomposant le stock de créances selon les principaux d'entre eux (*nouvelle recommandation*). DGFîP
2. Enrichir les annexes budgétaires d'informations rétrospectives relatives aux contentieux et notamment aux contentieux de série (*recommandation reconduite*). DGFîP

¹⁰ Loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

¹¹ « Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », novembre 2020.

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, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Remboursements et dégrèvements*, avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.