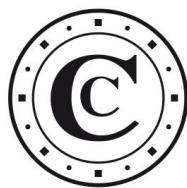


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission *Remboursements et dégrèvements*

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I EN 2024, UN NIVEAU DE DÉPENSES SUPÉRIEUR AUX PRÉVISIONS INITIALES	12
I - DES PRÉVISIONS SUCCESSIVES EN HAUSSE EN 2024, DES PRÉVISIONS INITIALES TRÈS ÉLOIGNÉES DE L'EXÉCUTION	12
II - DES ÉCARTS À LA PRÉVISION QUI AFFECTENT SURTOUT LES REMBOURSEMENTS DE DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT	13
CHAPITRE II DES DÉPENSES QUI AUGMENTENT EN 2024 PAR RAPPORT À 2023.....	19
I - UNE CROISSANCE DE 4,3 MD€ DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT ENTRE 2023 ET 2024.....	20
A - Des dépenses liées à la mécanique de l'impôt en hausse en 2024	20
B - Les remboursements en lien avec les politiques publiques en repli	22
C - Les dépenses de gestion des produits de l'État en hausse	23
II - UNE BAISSE GLOBALE DES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX EN 2024 MALGRÉ UNE HAUSSE DES DÉGRÈVEMENTS SUR LA TAXE D'HABITATION	25
CHAPITRE III UNE DÉPENSE QUI AUGMENTE SUR LONGUE PÉRIODE ET DEVRAIT ENCORE AUGMENTER EN 2025	29
I - DES DÉPENSES EN NETTE AUGMENTATION SUR LONGUE PÉRIODE ET ÉLOIGNÉES DES PRÉVISIONS	29
II - DES DÉPENSES QUI DEVRAIENT ENCORE S'ACCROITRE EN 2025	31
CHAPITRE IV DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À CONTINUER DE FAIRE ÉVOLUER	33
ANNEXES.....	37

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. La mission est très particulière et se différencie des autres missions de dépenses budgétaires « classiques » : les dépenses du programme principal de la mission, le programme 200 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, sont étroitement corrélées aux recettes fiscales nettes puisqu'elles viennent en atténuation des recettes fiscales brutes ; les dépenses relatives à cette mission ne sont pas encadrées par la norme de dépense de la procédure budgétaire puisqu'il s'agit pour l'essentiel de dépenses reconnaissant les droits des contribuables, garantis par la législation fiscale et les décisions de justice.

Les dépenses de la mission se sont établies à 146,5 Md€ en 2024, dont 141,6 Md€ pour les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (dont 75,2 Md€ pour les seuls remboursements de crédits de TVA) et 5 Md€ pour les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux¹.

Des dépenses 2024 assez éloignées des prévisions inscrites en lois de finances

Les prévisions inscrites dans le projet de loi de finances (PLF) 2024 ont été relevées à l'occasion de la loi de finances initiale (LFI) de 0,2 Md€ puis par la loi de finances de fin de gestion (LFG) à hauteur de 7,7 Md€. Avec 146,5 Md€, les dépenses de la mission ont finalement été supérieures de plus 6 Md€ à la LFI et inférieures de 1,6 Md€ à la LFG. Depuis 2019, l'exécution est toujours supérieure à la prévision en LFI, et selon les années, l'écart varie de 1,1 Md€ à 10,8 Md€.

Sur le programme 200, l'écart à la LFI s'explique principalement par le dynamisme des restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur les revenus, partiellement compensé par la baisse des remboursements de crédits de TVA. L'écart par rapport à la prévision en LFG résulte de moindres remboursements de crédits de TVA ainsi que des dépenses au titre de la gestion de l'impôt plus faibles qu'anticipé.

Sur le programme 201, l'écart à la LFI s'explique par le montant élevé des remboursements de taxe d'habitation suite aux difficultés rencontrées par l'administration fiscale avec l'outil « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport public thématique de janvier 2025². L'administration a dû consentir des dégrèvements importants à ce titre. Conformément aux dispositions du code général des impôts, ces dégrèvements ont été entièrement à la charge de l'État, le produit de ces taxes restant

¹ Soit respectivement 146,523 Md€ en 2024, dont 141,568 Md€ pour les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et 4,955 Md€ pour les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

² Cour des comptes, *Gérer mes biens immobiliers : une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État*, janvier 2025.

acquis aux collectivités territoriales. Cette augmentation est en partie compensée par de moindres remboursements que prévus au titre de la contribution économique territoriale.

Les montants des écarts entre la réalisation 2024 et la LFI 2024 varient fortement par sous-actions. Ils sont positifs pour 16 sous-actions (pour un total de 13,2 Md€) et négatifs pour 9 sous-actions (pour un total de 7,2 Md€). En valeur absolue, ils sont supérieurs à 500 M€ pour 10 sous-actions. Ils se compensent en partie lorsqu'ils sont agrégés au niveau des actions, des programmes et de la mission. Leurs montants interrogent la méthode de prévision utilisée par l'administration.

Des dépenses 2024 en augmentation par rapport à 2023

Les dépenses ont augmenté en 2024 par rapport à 2023 (+ 4,2 Md€ sur les impôts d'État atténués par une baisse de 0,2 Md€ sur les impôts locaux). L'écart résulte essentiellement de la dynamique des restitutions d'excédent d'IR, des remboursements de crédits de TVA et des remboursements de taxe d'habitation, même si 19 sous-actions sur 28 enregistrent des mouvements (en hausse ou en baisse) de plus de 100 M€ qui se compensent en partie.

Des dépenses qui devraient encore s'accroître en 2025

Après avoir augmenté en 2024, les remboursements et dégrèvements pourraient de nouveau s'accroître en 2025, avec un montant prévu en LFI 2025 de 148,3 Md€, supérieur de 1,8 Md€ à l'exécution 2024 et de 7,8 Md€ à la LFI 2024.

S'agissant des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, ils devraient s'accroître de 2 Md€ par rapport à l'exécution 2024. En revanche, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux devraient légèrement diminuer, avec la résolution des difficultés liées à GMBI.

Des indicateurs de performance à rénover

Les valeurs de trois indicateurs de la mission sur quatre se sont améliorées entre 2023 et 2024 et dépassent les cibles fixées. Les écarts à certaines cibles et l'obsolescence de certains indicateurs appellent une rénovation de la mesure de la performance de la mission. La DGFiP a engagé ce chantier pour tenir compte de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public et de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Le dispositif de suivi de la performance pourrait intégrer un indicateur sur le taux de dégrèvements des impôts locaux, comme le recommande la Cour dans son rapport sur GMBI, recommandation à laquelle l'administration fiscale s'est déclarée favorable.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation reconduite) : 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 (*Direction générale des finances publiques*) ;
2. (Recommandation reconduite) : enrichir la justification de la dépense associée aux contentieux dans les documents budgétaires (*Direction générale des finances publiques*).

Introduction

La mission *Remboursements et dégrèvements* est dotée de crédits évaluatifs, comme le prévoit la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (Lolf). Elle regroupe les dépenses liées aux situations dans lesquelles l'État restitue des impôts, taxes ou contributions à des contribuables en application de la loi ou de décisions de justice, ou dans lesquelles l'État ne recouvre pas certaines créances sur les contribuables. Elle se différencie des autres missions budgétaire, ses dépenses étant considérées comme non pilotables et à ce titre, non intégrées à la norme de dépense définie par la loi de programmation des finances publiques.

Cette mission est très liée à la mission *Recettes fiscales* puisque une très grande partie des remboursements et dégrèvements viennent en atténuation des recettes fiscales brutes.

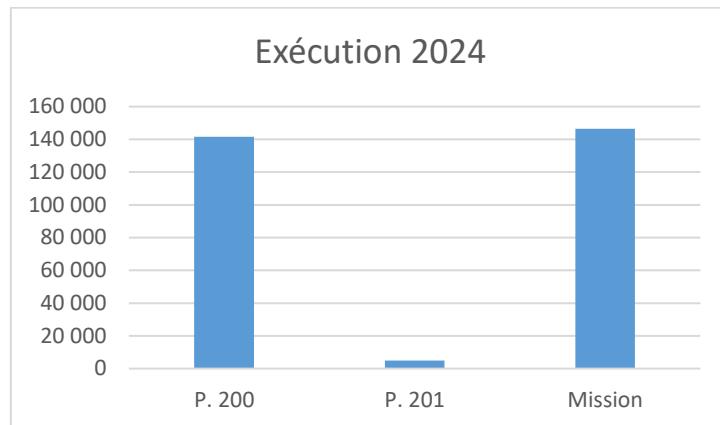
Les dépenses de la mission ont atteint 146,5 Md€ en 2024. Elles représentent 31,4 % des recettes fiscales brutes³.

Ces dépenses se répartissent entre les deux programmes de la mission : 141,6 Md€ (97 % des dépenses totales) sur le programme 200 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* et 5 Md€ sur le programme 201 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. La quasi-totalité (98 %) est classée en dépenses d'intervention (titre 6).

Les dépenses de personnel liées à la gestion des dépenses de la mission ne sont pas connues alors que les montants financiers en jeu sont importants et les services mobilisés dans l'administration fiscale nombreux, aussi bien en administration centrale qu'en services déconcentrés. Les identifier et en assurer un suivi permettrait d'enrichir le suivi de la qualité de service et de l'efficience de l'organisation, au moins sur la partie liée au remboursement de la TVA. L'administration fiscale estime toutefois que le rattachement des dépenses de personnel à la gestion des dépenses de la mission constituerait une importante charge pour l'ensemble de l'administration. Par ailleurs elle constate que cette mission utilise les mêmes moyens matériels et humains mobilisés pour le recouvrement des recettes et que la présentation retenue est commune à plusieurs programmes.

³ Les recettes fiscales brutes sont de 467,248 Md€ en 2024 et estimées à 500,3 Md€ en 2025.

Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2024 (en M€)



Source : DGFiP

Les raisons pour lesquelles l'État peut être amené à restituer des sommes aux contribuables sont multiples. Elles relèvent de trois catégories dans la nomenclature du programme 200 :

- des raisons liées à la mécanique de l'impôt : c'est le cas lorsque les acomptes déjà payés dépassent l'impôt finalement dû (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu depuis la mise en place du prélèvement à la source) ou, avec le mécanisme de gestion de la TVA, lorsque les entreprises déclarent davantage de TVA déductible que de TVA collectée ;
- des raisons liées aux politiques publiques : le contribuable bénéficie d'un crédit d'impôt qui dépasse l'impôt dû, et bénéficie alors d'un remboursement ;
- des raisons liées à la gestion des produits de l'Etat : entrent dans cette catégorie les corrections apportées au calcul initial de l'impôt à l'avantage du contribuable (suite à la constatation d'une erreur matérielle par exemple) ou encore les remboursements à la suite d'une décision judiciaire, éventuellement accompagnés du paiement d'intérêts moratoires, ou les versements d'impôts perçus dans le cadre de conventions fiscales avec des pays étrangers.

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

Le montant des remboursements et dégrèvements est affecté par un grand nombre de facteurs : les modifications de la législation fiscale, la dynamique propre des impôts auxquels les remboursements et dégrèvements 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 exceptionnellement élevés comme des restitutions d'impôts sur les sociétés de grandes entreprises. Les prévisions sont donc difficiles à réaliser.

Les recettes brutes et les dépenses liées à la mécanique de l'impôt sont prévues ensemble et en cohérence, ainsi que la part restituée des dépenses liées à des politiques publiques. L'ordre

exact de prévision des rectets nettes, des recettes brutes et des dépenses varie selon l'impôt et le mode de prévision. En revanche, les dépenses de gestion des produits (contentieux de série, admissions en non-valeur...) sont globalement dissociées de cette prévision.

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 ou des décisions de justice.

Enfin, les années 2023 / 2024 ont été marquées par le déploiement de l'outil « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) qui s'est déroulé dans des conditions particulièrement difficiles et a conduit à imposer à tort à la taxe d'habitation ou à la taxe sur les logements vacants plus d'un million de contribuables⁴. L'administration a dû consentir des dégrèvements importants à ce titre. Conformément aux dispositions du code général des impôts, ces dégrèvements ont été entièrement à la charge de l'État, le produit notifié de ces taxes restant acquis aux collectivités territoriales même en l'absence de recouvrement.

⁴ Cour des comptes, *Gérer Mes Biens Immobiliers : une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État*, janvier 2025.

Chapitre I

En 2024, un niveau de dépenses supérieur aux prévisions initiales

I - Des prévisions successives en hausse en 2024, des prévisions initiales très éloignées de l'exécution

Les prévisions de dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements* en PLF (140,3 Md€) ont d'abord été relevés légèrement en LFI (+ 0,2 Md€) puis de manière plus significative en loi de finances de fin de gestion (+ 7,7 Md€). Finalement, en exécution, les dépenses (146,5 Md€) sont inférieures de 1,6 Md€ à la LFG et supérieures de plus de 6 Md€ à la LFI.

Tableau n° 1 : prévisions et exécution des dépenses de la mission (Md€)

Programme / action	PLF	LFI	LFG	Exécution
Mécanique de l'impôt	103 019	103 358	108 700	107 982
Politiques publiques	17 914	17 804	18 100	17 935
Gestion des produits de l'État	15 027	15 027	16 300	15 651
<i>Total P. 200</i>	<i>135 960</i>	<i>136 189</i>	<i>143 116</i>	<i>141 568</i>
<i>Total P. 201</i>	<i>4 291</i>	<i>4 291</i>	<i>5 058</i>	<i>4 955</i>
Total mission	140 251	140 480	148 174	146 523

Source : DGFiP

L'exécution a été supérieure de 13,2 Md€ à la LFI pour 16 sous-actions et inférieure de 7,2 Md€ à la LFI pour 9 autres sous-actions. Les écarts de prévision par sous-actions sont donc

importants mêmes s'ils se compensent en partie quand les montants par sous-actions sont agrégés au niveau de la mission. Ils devraient amener l'administration à s'interroger sur ces méthodes de prévisions car elles ne permettent de prévoir ni les sens des écarts (en plus ou en moins) ni les montants (ils varient en valeur absolue entre 6 624 M€ et 16 M€).

Tableau n° 2 : écarts entre LFI et exécution (M€)

Ecart	Exécution 2024 / LFI
Positif	13 241
Négatif	-7 198
Total	6 043

Source : Cour des comptes

II - Des écarts à la prévision qui affectent surtout les remboursements de dégrèvements d'impôts d'État

L'écart constaté entre prévisions et dépenses effectives résulte essentiellement des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, mais dans des proportions et sens différents selon les actions et sous-actions du programme.

Les restitutions d'excédents d'IS ont été revues en hausse au cours de l'année (+ 7,2 Md€ entre la LFI et la LFG), au regard de l'évolution du bénéfice fiscal qui est passée de + 14 % en LFI à + 1 % lors des prévisions techniques de l'été 2024. Cette baisse substantielle du bénéfice fiscal a entraîné mécaniquement une hausse des remboursements et restitutions au solde. S'y ajoute une forte dispersion de l'évolution du bénéfice fiscal entre 2022 et 2023. Ce dernier phénomène, à bénéfice fiscal donné, induit à la fois un solde à payer plus important pour les entreprises dont les bénéfices ont crû, et des remboursements d'excédents d'acomptes plus dynamiques pour celles dont il a diminué. Cette disparité des bénéfices des entreprises, qui apparaît en justificatif des erreurs de prévisions depuis plusieurs exercices, est sans doute une piste à prendre en compte pour améliorer les prévisions.

In fine, les restitutions d'IS s'élèvent à 18 Md€, soit 0,5 Md€ au-dessous des dernières prévisions de la LFG : cet écart provient du solde des entreprises ayant liquidé leur exercice 2023 en cours d'année et qui présentent un résultat fiscal moins dégradé qu'anticipé.

Les restitutions de TVA ont été revues en baisse en cours d'année (- 3,7 Md€ entre la LFI et la LFG). Si l'évolution des demandes de remboursement de crédit de TVA (RCTVA), est demeurée à +4 % entre la LFI et la LFG, l'observation en cours d'année de délais de traitement des demandes de RCTVA par les services plus importants que prévu initialement a conduit à réviser à la baisse en LFG les rythmes de traitement des demandes, induisant une réduction de la prévision de remboursements. L'impact budgétaire des remboursements de TVA est finalement inférieur de 0,3 Md€ aux dernières prévisions de LFG, en raison d'un rythme de traitement des demandes moins rapide qu'anticipé.

En ce qui concerne, les remboursements d'impôts sur le revenu, leur montant a été révisée de +1,5 Md€ entre la LFI et la LFG pour prendre en compte les données de restitutions de solde disponibles à la 3^{ème} émission d'impôt sur le revenu. Cette hausse de restitutions de prélèvement à la source est liée au faible dynamisme des revenus réels imposables. Au final, ces remboursements ont été très proches de ceux prévus en LFG.

Tableau n° 3 : prévisions et exécution des dépenses de l'action « mécanique de l'impôt » du programme 200 (M€)

Sous- action	Intitulé	PLF	LFI	LFG	Exécution
11-01	Impôt sur les sociétés	11 382	11 382	18 500	18 006
11-02	TVA	79 327	79 327	75 600	75 250
11-05	Impôt sur le revenu	11 610	11 949	13 400	13 527
	Autres	700	700	1 200	1 199
200-11	Total	103 019	103 358	108 700	107 982

Source : DGFiP

Au cours de l'année, les révisions sur l'action *politiques publiques* ont été modérées (+ 0,3 Md€ entre la LFI et la LFG). Les dépenses ont été conformes aux prévisions (l'exécution est inférieure de 0,2 Md€ à la LFG et supérieure de 0,1 Md€ à la LFI).

Tableau n° 4 : prévisions et exécution des dépenses de l'action « politiques publiques » du programme 200 (M€)

Sous-action	Intitulé	PLF	LFI	LFG	Exécution
12-02	Impôt sur le revenu (IR)	2 203	2 103	2 200	2 163
12-03	Impôt sur les sociétés (IS)	6 348	6 338	6 600	6 593
12-04	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	1 990	1 990	2 100	2 008
12-08	Acomptes de crédits et de réductions d'impôts sur le revenu (Acompte de CI à l'IR)	5 370	5 370	5 700	5 762
12-09	Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	100	100	100	78
	Autres	1 903	1 903	1 400	1 331
200-12	Total	17 914	17 804	18 100	17 935

Source : DGFiP

Les révisions entre la LFI et la LFG sur l'action *gestion des produits de l'État* s'élèvent à 1,3 Md€, avec des sens différents selon les sous-actions. L'exécution est inférieure de 0,6 Md€ à la LFG et supérieure de 0,6 Md€ à la LFI.

Tableau n° 5 : explications des écarts entre la LFI et la LFG et entre la LFG et l'exécution (Md€)

Sous-action	Intitulé	Ecart entre la LFI et la LFG	Explication	Ecart entre l'exécution et la LFG	Explication
13-01	IR	0,5	Dégrèvements d'exit tax et de dépenses liées à des conventions bilatérales	0,8	Dégrèvements d'exit tax à très forts enjeux en fin d'année
13-02	IS	- 0,2		- 0,1	
13-03	AID	0,5	Dégrèvements exceptionnels d'impôts des non-résidents	- 1,1	Non-dénouement d'un contentieux de série dans l'attente d'une décision de justice
13-04	TVA	- 0,8	Exécution moindre que prévu	0	
13-05	ENR	0		0,3	Importants dégrèvements de taxe sur logements vacants
	Autres	1,3	Annulation de fonds de concours et report de 2023 à 2024 de l'admission en non-valeur d'une créance sur une entreprise en liquidation	- 0,6	Réalisation d'opérations exceptionnelles, non-exécution de l'ANV reportée en 2024, croissance des autres montants d'admissions en non-valeur
200-13	Total	1,3		- 0,7	

Source : DGFiP

Tableau n° 6 : prévisions et exécution des dépenses de l'action « gestion des produits de l'État » du programme 200 (M€)

Sous-action	Intitulé	PLF	LFI	LFG	Exécution
13-01	IR	2 300	2 300	2 800	3 669
13-02	IS	1 524	1 524	1 300	1 234
13-03	Autres impôts directs et taxes assimilées	2 983	2 983	3 500	2 393
13-04	TVA	4 126	4 126	3 300	3 297

13-05	Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	680	680	700	993
	Autres	3 414	3 414	4 700	4 065
200-13	Total	15 027	15 027	16 300	15 651

Source : DGFiP

Les révisions en cours d'année des prévisions de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont quant à elles été de 0,7 Md€. La baisse des restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises⁵ pour un montant de 0,2 Md€ est la conséquence du transfert de ces dépenses au programme 200 (sous-action 200-11-04). **Elle est largement compensée par la hausse des dégrèvements de taxe d'habitation de 0,9 Md€, conséquence du nouveau processus de taxation de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires mise en œuvre en 2023** : les traitements de taxation sont en effet désormais liés à la qualité des éléments déclarés par les propriétaires (à l'appui des déclarations d'occupation) et des locataires (à l'appui de leur déclaration d'impôt sur le revenu)⁶.

Or, compte tenu de défaillances de l'outil GMBI⁷, d'erreurs déclaratives ou d'une incompréhension du nouveau dispositif, la DGFiP a été amené à taxer à tort des locaux à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, notamment dans les grands centres urbains ou un grand nombre de locataires ont été taxés à tort en raison d'un déménagement récent déclaré ni par le bailleur ni par eux-mêmes. Cette situation s'est traduite par un nombre élevé de réclamations contentieuses qui se sont accompagnées de dégrèvements importants de taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Conformément aux dispositions du code général des impôts, ces dégrèvements ont été entièrement à la charge de l'État, le produit de ces taxes restant acquis aux collectivités territoriales. Ces éléments n'étaient pas connus lors de la préparation de la LFI. Ils ont donc été intégrés à la LFG.

⁵ La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est l'une des composantes de la contribution économique territoriale (CET) avec la cotisation foncière des entreprises (CFE).

⁶ Le nouveau processus de taxation à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires s'appuie sur les déclarations des propriétaires de locaux à usage d'habitation qui sont tenus de préciser s'ils occupent les locaux dont ils sont propriétaires au titre de résidence principale ou secondaire, ou, s'ils ne les occupent pas eux-mêmes, l'identité des tiers occupants (locataires). Pour les occupants en location, les recouvrements opérés avec l'adresse de leur domicile principal déclarée à l'IR permettent de déterminer s'ils occupent leur logement à titre de résidence principale ou secondaire.

⁷ Cour des comptes, « *Gérer Mes Biens Immobiliers* » : une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État, janvier 2025.

Tableau n° 7 : prévisions et exécution des dépenses du programme 201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (M€)

Action	Intitulé	PLF	LFI	LFG	Exécution
201-01	Contribution économique territoriale et autres impôts économiques	1 612	1 612	1 364	1 100
201-02	Taxes foncières	1 925	1 925	2 069	2 111
201-03	Taxe d'habitation	311	311	1 158	1 255
201-04	Admission en non-valeur d'impôts locaux	443	443	467	489
201	Total	4 291	4 291	5 058	4 955

Source : DGFiP

Chapitre II

Des dépenses qui augmentent en 2024 par rapport à 2023

Après une croissance modérée entre 2021 et 2022 (+ 1,8 %), les remboursements et dégrèvements ont augmenté de 9,7 Md€ entre 2022 et 2023 (+ 7,3 %) et de 4,1 Md€ entre 2023 et 2024 (+ 2,9 %). Cette hausse est le fait des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (+ 4,2 Md€ soit + 3,1 %) sous l'effet de la croissance des restitutions d'excédents d'IR et des remboursements de crédits de TVA. Quant aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, ils diminuent globalement (- 0,2 Md€ soit - 3,3 %).

Tableau n° 8 : dépenses de la mission « Remboursements et dégrèvements » (M€)

Programme	Exécution 2023	Exécution 2024	Évolution 2023 - 2024	
			en M€	en %
P. 200	137 322	141 568	4 246	3,1%
P. 201	5 124	4 955	-169	-3,3%
Mission	142 446	146 523	4 077	2,9%

Source : DGFiP

L'exécution 2024 a été supérieure de 6,8 Md€ à l'exécution 2023 pour 18 sous-actions et inférieure de 2,7 Md€ à l'exécution 2023 pour 7 autres sous-actions, ce qui amène à s'interroger sur les méthodes de prévisions déployées par l'administration fiscale.

Tableau n° 9 : écarts entre l'exécution 2024 et 2023 par sous-actions (M€)

Écart	Exécution 2024 / Exécution 2023
Positif	6 830
Négatif	-2 753
Total	4 077

Source : Cour des comptes

I - Une croissance de 4,3 Md€ des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État entre 2023 et 2024

La hausse des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État entre 2023 et 2024 (+ 4,3 Md€) s'explique par celle de l'action *mécanique de l'impôt* (+ 2,8 Md€) et de l'action *gestion des produits de l'État* (+ 1,7 Md€), non compensée par la baisse des dépenses des actions *politiques publiques* (- 0,2 Md€).

Tableau n° 10 : dépenses du programme 200- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (en Md€)

Action	Intitulé	Exécution 2023	Exécution 2024	Évolution 2023 - 2024	
				en M€	en %
200-11	Mécanique de l'impôt	105 201	107 982	2 781	3%
200-12	Politiques publiques	18 126	17 935	-191	-1%
200-13	Gestion des produits de l'Etat	13 995	15 651	1 656	12%
Total	Impôts d'Etat	137 322	141 568	4 246	3%

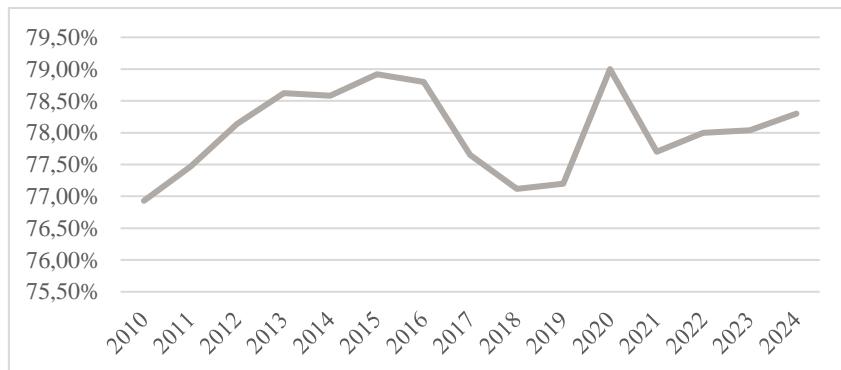
Source : DGFIP

A - Des dépenses liées à la mécanique de l'impôt en hausse en 2024

Entre 2023 et 2024, les remboursements de crédits de TVA sont passés de 74,0 Md€ à 75,2 Md€, soit une hausse de 2 %. Dans un contexte économique incertain où les conditions de crédit se durcissent, les entreprises ont préféré demander le remboursement de leurs crédits de TVA (au lieu de les reporter) pour faire face à leurs besoins de trésorerie.

La part des crédits de TVA remboursés dans l'année augmente régulièrement depuis 2018 ; elle avait connu un pic exceptionnel en 2020.

Graphique n° 2 : part des crédits de TVA remboursés



Source : DGFiP

Entre 2023 et 2024, les recouvrements bruts de TVA tous attributaires ont progressé de 286 Md€ à 289,2 Md€, soit une évolution de + 1,1 %. Dans le même temps, les RCTVA ont augmenté de 74,0 Md€ à 75,2 Md€, soit une évolution de + 1,7 %. La hausse de TVA brute apparaît ainsi moins dynamique que celle des RCTVA.

La prévention de la fraude aux RCTVA représente une préoccupation majeure de l'administration fiscale compte tenu des sommes en jeu. Dans ce cadre, la détection précoce des demandes de remboursement nécessitant une instruction poussée constitue un véritable enjeu. Cette instruction repose sur des contrôles identifiés à partir de critères de rejet, d'alerte, de conformité et de fiches d'analyse.

Compte tenu des montants en jeu (les RCTVA représentent plus de la moitié des dépenses de la mission), la Cour invite l'administration fiscale à poursuivre ses actions de lutte contre la fraude et de réduction des délais de traitement des RCTVA, en priorisant cette activité.

Concernant les remboursements d'impôt sur le revenu, leur hausse de 1,1 Md€ entre 2023 et 2024 s'explique essentiellement par le faible dynamisme des revenus depuis 2022.

Tableau n° 11 : dépenses de l'action « mécanique de l'impôt » du programme 200

Sous-action	Intitulé	Exécution 2023	Exécution 2024	évolution 2023-2024	
				en M€	en %
11-01	IS	17 878	18 006	128	1%
11-02	TVA	74 017	75 250	1 233	2%
11-05	IR	12 423	13 527	1 104	9%
	Autres	883	1 199	316	36%
200-11	Total	105 201	107 982	2 781	3%

Source : DGFiP

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

Les remboursements de l'action *politiques publiques* ont diminué de 0,2 Md€ pour atteindre 17,9 Md€.

Les restitutions de crédits d'impôt sur les sociétés diminuent (- 0,6 Md€), principalement en raison de l'extinction progressive du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) suite à sa suppression en 2019 (- 1 Md€), partiellement compensée par une hausse des restitutions de crédit d'impôt recherche (+ 0,1 Md€), de crédit d'impôt pour investissement en Corse (+ 0,1 Md€) et de crédit d'impôt en faveur du logement social outre-mer (+ 0,1 Md€).

Tableau n° 12 : principaux crédits d'impôt à l'IS (en Md€)

	2023		2024	
	Part imputée	Part restituée	Part imputée	Part restituée
Crédit impôt recherche	4,8	3,3	4,9	3,1
CICE	1,1	0	0,1	0
Crédit d'impôt Outre-Mer productif	0,2	0,1	0,2	0,1

Source : DGFiP

La mise en place du bouclier tarifaire sur la TICFE a eu, à compter de 2022, deux effets de sens opposé sur les dépenses comptabilisées sur la sous-action 200-12-09 :

- une baisse des dépenses récurrentes de TICFE, venant notamment de l'application des tarifs réduits : les tarifs normaux ayant été ramenés à des niveaux inférieurs ou égaux aux tarifs réduits, ces dépenses ont chuté entre 2023 et 2024, passant de 0,2 Md€ à 0 Md€ ;
- une hausse des dépenses en raison de la mise à jour progressive des tarifs dans les échéanciers de certains consommateurs. La mise en place du bouclier tarifaire sur la TICFE a diminué les tarifs à partir de février 2022. Cependant, les fournisseurs d'électricité n'ont pu appliquer cette baisse de prix que lors de la régularisation à l'échéance des contrats de leurs clients soumis à un échéancier fixe. Les fournisseurs d'électricité ont ainsi collecté, et reversé à l'Etat, un surplus de TICFE pendant cette période. Ce trop-versé a pu être ensuite régularisé par les fournisseurs de deux manières : d'abord, en imputant ces montants à régulariser sur la TICFE due, puis en demandant le remboursement d'un éventuel reliquat. Les montants restitués dans le cadre du bouclier tarifaire se sont élevés à 0,47 Md€ en 2023 et 78 M€ en 2024.

Tableau n° 13 : dépenses de l'action « politiques publiques » du programme 200

Sous-action	Intitulé	Exécution 2023	Exécution 2024	évolution 2023-2024	
				en M€	en %
12-02	IR	2 098	2 163	65	3%
12-03	IS	7 149	6 593	-556	-8%
12-04	TICPE	1 911	2 008	97	5%

12-08	Acompte de CI à l'IR	5 613	5 762	149	3%
12-09	TICFE	474	78	-396	-84%
	Autres	881	1 331	450	51%
200-12	Total	18 126	17 935	-191	-1%

Source : DGFIP

La Cour a recommandé d'enrichir le tome II des *Voies et moyens* annexé au PLF d'informations issues du Compte général de l'État (CGE) présentant l'ensemble des engagements financiers liés à ces dispositifs.

L'administration s'est déclarée défavorable à cette recommandation car elle estime que ce tome II, en tant qu'annexe au projet de loi de finances, se limite à des données relatives à la comptabilité budgétaire alors que les engagements financiers liés aux crédits d'impôt concernent la comptabilité générale : la note 21 – Produits régaliens nets CGE 2023 présente dans plusieurs tableaux les principales obligations fiscales par dispositifs de crédits d'impôt. Par ailleurs, la note 4 du CGE 2024 retrace l'articulation entre les résultats de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire.

Des informations plus complètes pourraient néanmoins figurer dans les documents budgétaires afin qu'y apparaissent clairement les engagements liés à ces politiques publiques (qui nécessiteraient d'être évaluées) quand bien même ils ne font l'objet d'aucune autorisation d'engagement s'agissant d'un programme doté de crédits évaluatifs. En présentant ces informations dans des documents budgétaires, on leur donnerait une diffusion et une publicité plus large qu'en ne les présentant que dans des documents de nature comptable. La Cour maintient donc cette recommandation.

C - Les dépenses de gestion des produits de l'État en hausse

Les remboursements et dégrèvements de l'action *gestion des produits de l'État* ont augmenté en 2024 (+1,7 M€ soit + 12 %) pour atteindre 15,7 Md€ après 14 Md€ en 2023.

Après une baisse importante en 2022, conséquence du contrecoup de l'octroi en 2021 de dégrèvements exceptionnels pour corriger des erreurs déclaratives, les remboursements et dégrèvements d'IR se sont stabilisés en 2023 avant d'augmenter à nouveau en 2024 (+ 1,3 Md€ par rapport à 2023). Les dépenses liées à des contentieux sur l'IS augmentent également. En revanche, les dégrèvements de TVA diminuent.

Tableau n° 14 : dépenses de l'action « gestion des produits de l'État » du programme 200

Sous-action	Intitulé	Exécution 2023	Exécution 2024	évolution 2023-2024	
				en Md€	en %
13-01	IR	2 390	3 669	1 279	54%
13-02	IS	860	1 234	374	43%
13-03	AID	2 135	2 393	258	12%
13-04	TVA	3 596	3 297	-299	-8%
13-05	ENR	654	993	339	52%
	Autres	4 360	4 065	-295	-1
200-13	Total	13 995	15 651	1 656	12%

Source : DGFiP

Parmi les nombreux contentieux de série traités par l'administration, trois sont particulièrement significatifs :

- Concernant les contentieux OPCVM, le flux de nouvelles réclamations est particulièrement important : plus de 2 200 réclamations ont été déposées en 2024 (contre 1 800 en 2023) alors même que le flux reçu en fin d'année 2024 n'a pas été encore intégralement enregistré dans l'application de suivi. Dans ce contexte, et en dépit du nombre de dossiers traités qui ne fléchit pas, le stock de dossiers à l'examen progresse tant en nombre (7 977 dossiers à l'examen au 31 décembre 2024) qu'en enjeux (2,9 Md€ au 31 décembre 2024).
- S'agissant du volet indemnitaire du contentieux précompte, quatre sociétés ont introduit devant les tribunaux administratifs, au titre du préjudice financier subi du fait des décisions de justice nationales devenues définitives, six recours indemnитaires. L'enjeu global de ces litiges s'élève à environ 1,1 Md€. Aucun décaissement n'a été induit par ces contentieux indemnitaire à ce jour. En effet, par quatre jugements rendus au 1^{er} trimestre 2023, les tribunaux administratifs de Paris et de Cergy-Pontoise ont intégralement rejeté les prétentions des sociétés requérantes. Ces dernières ont porté ces contentieux en appel. Ces affaires sont toujours pendantes devant les cours administratives de Paris et Versailles.
- S'agissant du volet fiscal du contentieux précompte, six litiges étaient soumis à l'appréciation de la Cour administrative d'appel de Versailles pour lesquels les arrêts ont été rendus le 9 janvier 2024 :
 - cinq arrêts ont retenu la position de l'administration. Tous ont ensuite fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État de la part des sociétés.
 - un sixième arrêt a conduit à calculer une restitution au bénéfice de la société. Cet arrêt a ensuite fait l'objet de pourvois en cassation devant le Conseil d'État, de la part de la société d'une part et du Ministre d'autre part.

Après ces décisions définitives en droit interne, il ne reste plus, au 31 décembre 2024, de litige pendant relatif volet fiscal du précompte mobilier devant le juge de l'impôt.

La persistance de remboursements élevés 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 a donc recommandé au titre de l'exercice 2021

d'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 des raisons techniques tenant aux systèmes d'information et pour prévenir tout risque de divulgation d'informations susceptibles de fragiliser la position de l'État devant le juge. Elle a par ailleurs rappelé que des informations sur les contentieux sont déjà communiquées aux parlementaires dans le cadre d'un rapport non public présentant l'état des risques budgétaires supérieurs à 200 millions d'euros et associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux en cours.

S'il est vrai que tous les éléments afférents aux contentieux ne peuvent pas, par nature, être rendus publics, il serait bienvenu d'apporter davantage d'informations sur les enjeux financiers et l'impact budgétaire potentiel associé à ces contentieux dans les documents budgétaires, ainsi que sur les principales décisions judiciaires attendues. La justification de la dépense du programme 200 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* pourrait être ainsi enrichie d'éléments historiques et contextuels plus détaillés.

Concernant les règlements d'ensemble, ils ne sont identifiés dans le système d'information de la DGFIP que depuis le mois d'août 2020. Pour cette raison, une augmentation du nombre de règlements d'ensemble apparaît en 2021 (306 contre 128 en 2020), qui ne traduit en définitive que l'enrichissement des données statistiques, et non un changement de pratique de la part de l'administration dans le dénouement des contrôles fiscaux. Le nombre de règlements d'ensemble s'est depuis stabilisé autour de 300 par an, avec une légère augmentation à 320 en 2022, suivie d'un reflux plus significatif à 277 en 2023. Les modérations consenties au titre des règlements d'ensemble de 2023, couvrant 383 impositions, s'élèvent à 850 M€ (soit un montant moyen de 2,3 M€ et un montant médian de 135 000 €).

II - Une baisse globale des dégrèvements d'impôts locaux en 2024 malgré une hausse des dégrèvements sur la taxe d'habitation

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont atteint 5 Md€ en 2024, en diminution de 0,2 Md€ par rapport à 2023 (- 3,3 %).

Tableau n° 15 : dépenses du programme 201 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*

Action	Intitulé	Exécution 2023 (CP)	Exécution 2024	Évolution 2023-2024	
				en Md€	en %
201-01	CET	1 892	1 100	-792	-41,9 %
201-02	TF	2 069	2 111	42	2,0 %
201-03	TH	696	1 255	559	80,3 %
201-04	ANV	467	489	22	4,7 %

Action	Intitulé	Exécution 2023 (CP)	Exécution 2024	Évolution 2023-2024	
				en Md€	en %
201	Total	5 124	4 955	-169	-3,3 %

Source : DGFIP

La diminution des dépenses du programme s'explique, à la sous-actions 201-01, par le transfert des restitutions de CVAE au programme 200 à la suite de la suppression progressive de la CVAE à compter de 2023⁸ et de la réaffectation des recettes résiduelles de CVAE à l'État depuis le 1^{er} janvier 2023, les collectivités territoriales bénéficiant en compensation de nouveaux transferts de TVA.

Cette baisse est compensée, à l'action 201-03, par la progression des dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants. Ces dégrèvements représentaient 0,69 Md€ en 2023 ; ils ont atteint 1,25 Md€ en 2024. Ces dégrèvements constituaient 19 % des recettes budgétaires de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants en 2023. Ils représentent 28 % des recettes en 2024.

Tableau n° 16 : . dégrèvements et recettes de taxe d'habitation (Md€)

Intitulé	2021	2022	2023	2024
Recettes taxe d'habitation	8,9	6,2	3,6	4,6
Dégrèvements	0,8	0,7	0,7	1,3
%	9 %	11 %	19 %	28 %

Source : DGFIP

La DGFIP a été amenée à taxer à tort un nombre important de locataires dans les grands centres urbains, en raison notamment de déménagements récents non déclarés par les bailleurs ou par les locataires eux-mêmes, ce qui a conduit à un nombre élevé de déclarations contentieuses. La DGFIP a élaboré un plan d'action pluriannuel afin de réduire à terme le volume de ces dégrèvements visant à limiter les défaillances déclaratives pour améliorer la qualité des bases et de la taxation. Elle a amélioré le dispositif de déclaration par fichiers pour les grands comptes (ceux possédant plus de 200 biens), mis en œuvre des actions renforcées de communication envers l'ensemble des propriétaires pour rappeler l'objet et les modalités de mise en œuvre de l'obligation déclarative, et créé un formulaire papier pour les usagers éloignés du numérique.

⁸ Cette suppression devait initialement s'achever en 2024 : elle est finalement repoussée en 2027.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Recommandation reconduite) : 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 (Direction générale des finances publiques) ;*
 2. *(Recommandation reconduite) : enrichir la justification de la dépense associée aux contentieux dans les documents budgétaires (Direction générale des finances publiques).*
-

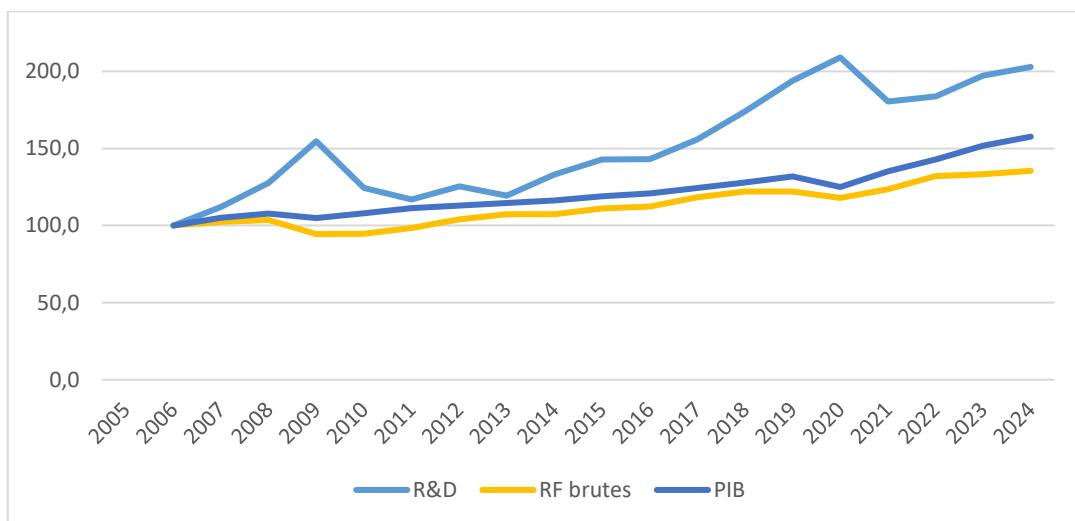
Chapitre III

Une dépense qui augmente sur longue période et devrait encore augmenter en 2025

I - Des dépenses en nette augmentation sur longue période et éloignées des prévisions

Sur longue période, les dépenses de la mission ont très fortement progressé. Atteignant 69,4 Md€ en 2005, elles se sont établies à 146,5 Md€ en 2024 soit plus qu'un doublement (+ 111 %). Leur croissance a dépassé celles du PIB et des recettes fiscales brutes (RFB) : leur part dans le PIB est passée de 3,9 % en 2006 à 5 % en 2024⁹ ; dans le même temps, elles ont atteint 31,4 % des recettes fiscales brutes en 2024 contre 18,0 % en 2005¹⁰.

Graphique n° 3 : évolution des R&D, RFB et PIB (base 2006)



Source : Cour des comptes

⁹ Le PIB pour 2024 est estimé à 2 925,6 Md€.

¹⁰ Le montant des recettes fiscales brutes est de 467,248 Md€ en 2024. Il était de 69,4 Md€ en 2005.

Lorsqu'on limite l'analyse aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, ils atteignent 30,3 % des recettes fiscales brutes.

Si l'analyse est centrée sur les seules actions 200-11 et 200-12, les ratios sont, en 2024, les suivants.

Tableau n° 17 : part des actions 200-11 et 200-12 dans les RFB et le PIB (en Md€)

	2024
Actions 200-11 et 200-12	125,9
PIB	2 925,6
Part des deux actions dans le PIB	4,30 %
RFB	467,2
Part des deux actions dans les RFB	26,95 %

Source : Cour des comptes

Plusieurs raisons expliquent le fort dynamisme de la mission jusqu'en 2020 : création du CICE conduisant à une hausse sensible des restitutions d'IS à partir de 2014, plus que compensé par la disparition de la prime pour l'emploi ; mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : le nouveau système permet d'encaisser dès l'année de perception des revenus une part importante de l'IR¹¹ mais conduit en contrepartie à des remboursements accrus au moment du solde l'année d'après ; émergence de contentieux de série (précompte, OPCVM, taxe à 3 % sur les dividendes) ; dégrèvement de taxe d'habitation.

En 2021, puis en 2022, tous ces postes ont décru. Les effets de la suppression du CICE, qui peut être remboursé pendant cinq 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 puis de la bonne tenue des salaires les années suivantes. Les dépenses liées aux contentieux de série ont ralenti et enfin, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont chuté en 2021 avec le changement des modalités de suppression de la taxe d'habitation puis ont encore diminué en 2022 sous l'effet de la réforme des impôts de production.

En 2023, les dépenses ont nettement augmenté, sous l'effet essentiellement de la hausse des remboursements de crédits de TVA en cohérence avec une assiette taxable dynamique, et de l'accroissement des restitutions d'IS en raison de la forte dispersion des bénéfices fiscaux des entreprises.

En 2024, les dépenses se sont encore accrues par rapport à 2023 de 4,3 Md€. Elles restent toutefois inférieures à celles de 2020 (151 Md€) qui constituent un maximum, jamais dépassé jusqu'ici.

¹¹ 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.

La croissance continue des remboursements et dégrèvements rappelle qu'il est difficile de piloter ces dépenses, du moins à court terme, pour plusieurs raisons : il est difficile de mettre en place des actions de réduction de la dépense dès lors que le remboursement d'un crédit est un droit du contribuable et que la demande est conforme à la législation applicable ; la croissance des dépenses est liée à la mécanique de l'impôt et doit être mise en regard des recettes brutes correspondantes (ce sont les recettes fiscales nettes qui ont, *in fine*, un impact sur le solde de l'État) ; la baisse des dépenses liées à des politiques publiques relèvent de décisions politiques.

Cependant la Cour relève que certains des mécanismes de gestin de l'impôt ou certaines des politiques publiques dont le débouché est un crédit d'impôt devraient faire l'objet de revues des dépenses.

La hausse continue des dépenses de remboursements et dégrèvements devrait également conduire à s'interroger sur les méthodes de prévision comme le montre le tableau suivant (l'exécution est systématiquement supérieure à la prévision) :

Tableau n° 18 : écarts entre la LFI et l'exécution (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
LFI	135,9	140,8	129,3	130,6	131,6	140,5
Exécution	140,1	151,0	130,4	132,8	142,4	146,5
Ecart	4,2	10,2	1,1	2,2	10,8	6,0

Source : documents budgétaires

Au sein de la mission, les évolutions sont contrastées. Depuis 2006, les dépenses du programme 200 ont augmentées de 238 % alors que celles du programme 201 ont baissé de 60 %. La baisse des dépenses du programme 201 est toutefois à rapprocher de la baisse du montant des impôts directs locaux acquittés par les ménages et les entreprises. Si les premières ont baissé de 60 % entre 2017 et 2023, les secondes ont baissé de 30 %¹².

II - Des dépenses qui devraient encore s'accroître en 2025

Après une chute en 2021 puis une augmentation en 2022, 2023 et 2024, la dépense devrait de nouveau augmenter en 2025. En PLF 2025, les prévisions s'élèvent à 147,1 Md€, en hausse de 0,5 Md€ par rapport à l'exécution 2024. La LFI 2025, d'un montant de 148,3 Md€, est supérieure de 1,7 Md€ à l'exécution 2024.

Les remboursements d'impôt sur les sociétés, liés à la mécanique de l'impôt, pourraient diminuer en 2025. En revanche, les restitutions de TVA devraient s'accroître, en lien avec

¹² Voir page 37 de la Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale de janvier 2025 sur le bilan des réformes récentes des impôts locaux et de conséquences pour leurs parties prenantes.

l'augmentation globale attendue des recettes de TVA nette. Les restitutions de trop-perçus d'IR, difficiles à prévoir, ne devraient pas subir d'à-coups importants.

Les remboursements d'impôts liés à des politiques publiques devraient s'accroître sous l'effet de la montée en charge du dispositif de contemporanéisation du crédit d'impôt sur le revenu services à la personne.

Les crédits liés à la gestion des produits de l'Etat devraient baisser en 2025, même si une opération exceptionnelle liée à un dossier de fraude de type carrousel, qui avait déjà été reportée en 2023 et 2024, devrait conduire à comptabiliser une importante admission en non-valeur en 2025.

Enfin, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux devraient diminuer en 2025 après plusieurs années de baisses consécutives aux réformes de la taxe d'habitation, des impôts de production et de la suppression de la CVAE. L'amélioration du processus GMBI devait également contribuer à cette baisse. Les travaux de fiabilisation de la taxation seront en effet poursuivis en 2025. En parallèle, des campagnes de communication et un lien plus étroit avec la déclaration d'impôts sur le revenu pour les particuliers propriétaires seront planifiés afin de réduire les erreurs déclaratives contribuant à des taxations erronées.

Tableau n° 19 : dépenses 2024 et prévisions 2025 de remboursements et dégrèvements

	Exécution 2024	PLF 2025	LFI 2025	Écart au PLF 2025	
				en Md€	en %
<i>Programme 200</i>	141 568	142 742	143 577	1 174	0,8 %
<i>Programme 201</i>	4 955	4 399	4 729	-556	-11,2 %
<i>Total</i>	146 523	147 141	148 306	618	0,4 %

Source : DGFIP

Chapitre IV

Des indicateurs de performance à continuer de faire évoluer

La mission comporte quatre indicateurs. Trois concernent le programme 200 et un concerne le programme 201. Ils mesurent tous la qualité de service aux contribuables et des délais de traitement des dépenses concernées. Ils sont, selon l'administration fiscale, « *dans leur principe, similaires à ceux utilisés par les autres pays de l'OCDE, même si les modalités de calcul varient* ». L'administration fiscale pourrait présenter des exemples d'indicateurs utilisés dans d'autres pays de l'OCDE. Elle est par ailleurs invitée à poursuivre la publication de statistiques sur la collecte des recettes fiscales¹³.

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 de 89,1% en 2023 à 91,5% en 2024.

Tableau n° 20 : valeur de l'indicateur 1.1 du programme 200

Exécuté			Cible	Exécuté	Cible
2021	2022	2023	2024		2025
91,9 %	91,1 %	89,1 %	80,0 %	91,5 %	80,0 %

Source : DGFiP

Depuis dix ans, cet indicateur évolue dans une fourchette étroite (entre 88 % et 92 %). Le résultat de l'indicateur reste durablement au-dessus de l'objectif fixé à 80 %.

¹³ Etudes budgétaires publiées sur impots.gouv.fr ; situations mensuelles de l'Etat publiées sur economie.gouv.fr ; cahier statistique annexé au rapport annuel d'activité de la DGFiP.

Graphique n° 4 : évolution des valeurs de l'indicateur 1.1 du programme 200



Source : DGFiP

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 dégradé en 2024 par rapport à 2023. La cible n'est pas atteinte.

Tableau n° 21 : valeur de l'indicateur 1.2 du programme 200

Exécuté			Cible	Exécuté	Cible
2021	2022	2023	2024		2025
64,1 j	65,4 j	64,0 j	60,0 j	67,1 j	60,0 j

Source : DGFiP

Les deux indicateurs suivants reposent en partie sur des taxes qui n'existent plus : la taxe d'habitation sur les résidences principales et la taxe de contribution à l'audiovisuel public. Il paraît nécessaire de les repenser.

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 augmenté en 2024 par rapport à 2023. La cible est dépassée. Elle a été modifiée pour tenir compte de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public.

Tableau n° 22 : valeur de l'indicateur 1.3 du programme 200

Exécuté			Cible	Exécuté	Cible
2021	2022	2023	2024		2025
95,4 %	95,3 %	94,8 %	94,0 %	95,9 %	94,0 %

Source : DGFiP

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* », a légèrement baissé en 2024 par rapport à 2023. La cible est dépassée¹⁴. Compte-tenu de la

¹⁴ Le dénominateur de cet indicateur et du suivant porte sur les réclamations traitées alors qu'il pourrait porter, comme le premier indicateur, sur les réclamations déposées.

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

Tableau n° 23 : valeur de l'indicateur du programme 201

Exécuté			Cible	Exécuté	Cible
2021	2022	2023	2024		2025
96,5%	97,3%	97,6%	95,0%	97,3%	95,0%

Source : DGFiP

La Cour a proposé dans son rapport de janvier 2025 « *Gérer mes biens immobiliers (GMBI) : une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État* » l'ajout d'un indicateur sur le taux de dégrèvement des impôts locaux (recommandation n°3).

L'administration s'est engagée, dans l'état G de la LFI pour 2025, à créer un indicateur relatif au montant annuel des dégrèvements de taxes foncières faisant suite à un contentieux d'attribution. Elle a par ailleurs engagé à une réflexion sur la possibilité de créer un indicateur similaire sur la taxe d'habitation.

Ces travaux pourraient être la première phase d'un projet plus ambitieux visant à revoir l'ensemble des indicateurs de performance de la mission.

Annexes

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

- *Rapport sur le budget de l'État en 2023*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, « Remboursements et dégrèvements », avril 2024, disponible sur www.ccomptes.fr

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exercice budgétaire 2024

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
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 (recommandation reconduite).	<p>Le Tome II de « l'évaluation des voies et moyens » est une annexe au projet de loi de finances et détaille des données relatives à la comptabilité budgétaire. Les engagements financiers concernent la comptabilité générale. Ils sont d'ailleurs indiqués dans le Compte général de l'État (passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale).</p>	<p>Des informations plus complètes pourraient néanmoins figurer dans les documents budgétaires afin qu'y apparaissent clairement les engagements liés à ces politiques publiques quand bien même ils ne font l'objet d'aucune autorisation d'engagement s'agissant d'un programme évaluatif.</p> <p>La Cour maintient donc cette recommandation.</p>	<p style="text-align: center;">Non mise en œuvre</p> <p style="text-align: center;">Recommandation reconduite</p>
2	Enrichir les annexes budgétaires d'informations rétrospectives relatives aux contentieux et notamment aux contentieux de série (recommandation reconduite).	<p>Des informations sur les contentieux sont déjà communiquées aux Parlementaires. À cet égard, l'article 104 de la loi de finances pour 2014 modifié par l'article 263 de la loi de finances pour 2020 prévoit 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 fiscaux et non fiscaux en cours.</p> <p>Ce rapport présente notamment, concernant les contentieux fiscaux :</p> <p>1° La liste et l'état d'avancement des demandes d'information et des procédures d'infraction ouvertes avec les instances européennes, concernant la France, et les risques budgétaires associés ;</p> <p>2° Les questions préjudiciales pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne, concernant la France ou d'autres États membres lorsqu'elles concernent des dispositifs comparables à des dispositifs existant en France, ainsi que les risques budgétaires associés ;</p> <p>3° La synthèse des procédures en cours devant les juridictions administratives ainsi que les risques budgétaires associés ;</p> <p>4° Les décisions récentes et pendantes en matière de question prioritaire de constitutionnalité ainsi que les risques budgétaires associés.</p> <p>Par ailleurs, il n'est pas à portée, sans engager des évolutions conséquentes du système d'information qui ne seraient pas soutenables pour le budget de la DGFiP, de connaître la traduction budgétaire des dégrèvements ordonnancés par ses services du contentieux (montants restitués, montants déchargés, montants admis en non-valeur, montants des intérêts moratoires versés). Il n'est pas non à portée, sans de nouveaux développements applicatifs également non soutenables pour le budget de la DGFiP, de</p>	<p>S'il est vrai que tous les éléments afférents aux contentieux ne peuvent pas, par nature, être rendus publics, compte tenu de l'importance des enjeux financiers, il convient de réitérer la nécessité qu'a minima, dans les documents budgétaires, soit rappelé explicitement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 Voies et Moyens 2018, mais ont été retirés depuis ; - la provision enregistrée dans le Compte général de l'État au titre de chacun des principaux contentieux. <p>La Cour maintient donc cette recommandation.</p>	<p style="text-align: center;">Non mise en œuvre</p> <p style="text-align: center;">Recommandation reconduite</p>

		<p>délivrer une information exhaustive sur les montants contestés au travers des réclamations contentieuses, ni d'anticiper le quantum qui fera l'objet d'un dégrèvement.</p> <p>Enfin, il paraîtrait extrêmement délicat d'établir un calendrier détaillant les périodes au cours desquelles les dégrèvements seraient exécutés ».</p>		
3	Rénover la matrice de performance de la mission « Remboursements et dégrèvements » en révisant les indicateurs et leurs cibles, pour tenir compte notamment de la suppression de la contribution sur l'audiovisuel public et de la taxe d'habitation sur les résidences principales (recommandation reconduite).	<p>La réforme de la taxe d'habitation (TH) et la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) appuient l'idée d'une révision de l'indicateur 1.3 du programme 200 et de l'indicateur 1.1 du programme 201.</p> <p>Ces deux réformes ont d'ailleurs été amorcées dans le PAP 2024 : la suppression de la CAP s'est traduite par un abaissement de la cible de l'indicateur 1.3 du P200 à 94,0 % pour 2024 (contre 94,6 % les années précédentes) ; la suppression de la TH sur les résidences principales a donné lieu à un abaissement de la cible de l'indicateur 1.1 du P201 à 95,0 % pour 2024 (contre 95,5 % précédemment).</p> <p>Ce dernier indicateur est maintenu en 2024 afin de vérifier l'absence de conséquence du déploiement du projet informatique « Gérer mes biens immobiliers » sur le contentieux des impôts locaux (dont celui de la TH résiduelle).</p> <p>L'administration n'envisage pas de modifier les cibles des indicateurs relatifs aux RCTVA et aux remboursements d'excédent de versement d'IS pour les années à venir.</p> <p>Le taux cible de 80 % de l'indicateur relatif à la 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, est considéré comme un point d'équilibre permettant d'assurer à la fois une qualité de service à l'usager et les contrôles indispensables pour éviter la fraude.</p> <p>La cible de l'indicateur relatif à l'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, reste fixée à 60 jours, bien qu'elle n'ait plus été atteinte depuis 2017. La trajectoire de l'indicateur a été impactée tout particulièrement depuis 2020 par la crise sanitaire et les mesures exceptionnelles mises en place ainsi qu'un contexte économique difficile. Cela a conduit à une hausse sensible des demandes de RCTVA traitées par les SIE/PCE (2023 : 1 977 190 ; 2022 : 1 890 421) en même temps qu'une augmentation de la charge de travail et une rationalisation des effectifs des SIE. L'amélioration constatée en 2023 (64 jours) par rapport à 2022 (65,4 jours) plaide pour un maintien de la cible à 60 jours, qui doit être lue comme une valeur de référence permettant d'inciter les services à poursuivre leurs efforts dans l'amélioration des délais de traitement des demandes orientées en circuit long qui, par définition, nécessitent une analyse approfondie.</p> <p>Les deux indicateurs concernant les taux de réclamations des particuliers traitées dans le délai de 30 jours par les services locaux ont vocation à mesurer la capacité des services à instruire rapidement le plus grand nombre de réclamations</p>	<p>Si l'administration estime pertinent d'attendre que le projet « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) ait atteint son rythme de croisière avant toute refonte des indicateurs de performance de la mission, la Cour recommande d'engager dès à présent une réflexion sur la pertinence des différents indicateurs ou le niveau des cibles à atteindre.</p>	<p>Partiellement mise en œuvre</p> <p>Recommandation levée</p>

		<p>lorsqu'elles ne présentent pas de difficultés particulières à instruire.</p> <p>Jusqu'à récemment, les trois catégories d'impôt et taxe générant le plus de réclamations auprès de services locaux étaient l'impôt sur le revenu (IR), la contribution à l'audiovisuel public (CAP) et la taxe d'habitation (TH). C'est pour cette raison que les indicateurs se concentraient sur ces impôts et taxes.</p> <p>La suppression de la CAP a significativement diminué le nombre de réclamations puisqu'à peine plus de 2 200 réclamations en la matière ont été traitées par les services locaux en 2024 contre plus de 380 000 en 2021. Aujourd'hui, hormis l'IR qui représente le plus grand nombre de réclamations à traiter pour les services locaux (plus de 730 000 en 2024, en augmentation de 40 000 sur un an), aucun impôt ou taxe ne présente de volume de réclamations équivalent à la CAP. Il n'est donc pas prévu de substituer à cette dernière un nouvel impôt. L'indicateur reste cependant pertinent dans un contexte où la réactivité des services de la DGFiP doit s'adapter à un nombre croissant de réclamations en matière d'IR.</p> <p>S'agissant des réclamations en matière de TH, elles restent dynamiques (plus de 900 000 traitées par les services locaux en 2024 contre 830 000 en 2023). Il n'est donc pas prévu de faire évoluer l'indicateur les concernant.</p>		
--	--	---	--	--