



# Mission Remboursements et dégrèvements

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

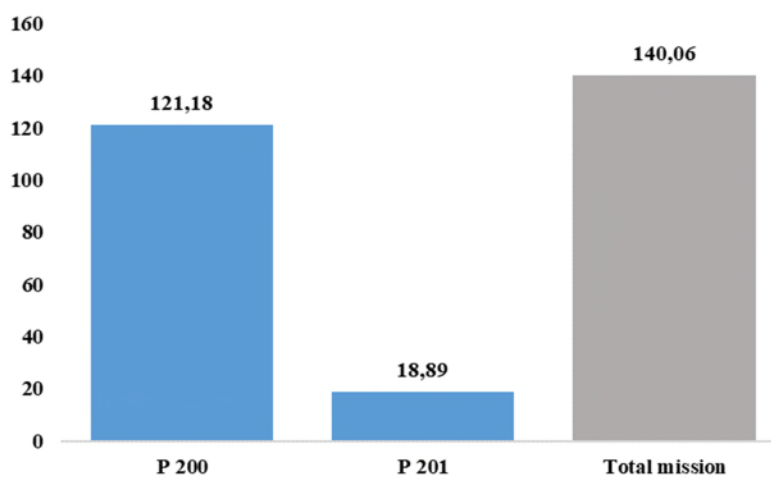
2019

## Mission Remboursements et dégrèvements

**Programme 200 – Remboursements et dégrèvement d’impôts d’État**

**Programme 201 – Remboursements et dégrèvement d’impôts locaux**

**Graphique n° 1 : Mission Remboursements et dégrèvements -  
exécution 2019 (CP, en Md€)**



-

## 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 (97 % en 2018) classés en dépenses d'intervention (titre 6).

La nomenclature du programme 200 est revue en 2019 pour prendre en compte la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

La mission porte des crédits équivalant à un tiers des recettes fiscales brutes du budget général. Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (programme 200) se sont établis à 121,2 Md€ en 2019, dont 57,1 Md€ pour les seuls remboursements de crédits de TVA. Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (programme 201) ont atteint 18,9 Md€.

### **La mise en place du prélèvement à la source a eu un fort impact sur les remboursements et dégrèvements**

L'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a conduit à revoir l'architecture du programme 200 pour créer trois nouvelles sous-actions. La mise en place d'un versement de l'impôt par acompte et solde conjugué à l'absence de comptabilisation des réductions et crédits d'impôt dans la détermination des acomptes a conduit à un fort accroissement (+ 10 Md€) des remboursements d'impôt sur le revenu.

### **Les remboursements et dégrèvements progressent beaucoup en 2019**

Portés par la mise en place du prélèvement à la source, les crédits de la mission ont progressé d'un peu plus de 14 Md€ en 2019 par rapport à 2018. Ils ont également été soutenus par la croissance très vive des remboursements de crédits de TVA (+ 4,5 Md€) et par la deuxième étape de la suppression de la taxe d'habitation pour les ménages les plus modestes.

### **Une consommation de crédits sensiblement plus élevée qu'attendue en LFI**

Les crédits exécutés ont largement excédé (+ 4,2 Md€) le niveau voté en LFI. Les remboursements de crédits de TVA ont ainsi été sensiblement (+ 3,5 Md€) supérieurs à ceux anticipés tandis que les remboursements d'excédents d'acomptes d'impôts sur les sociétés ont dépassé de 0,9 Md€ le niveau inscrit en LFI.

### **À moyen terme, les crédits de la mission devraient baisser**

Après avoir progressé durant la dernière décennie, les crédits de la mission devraient refluer sous le double effet de la disparition progressive des créances du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et de l'exonération complète de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

### **La présentation de la mission n'est pas satisfaisante**

La Cour a déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, de critiquer la manière dont sont comptabilisées les opérations relevant de cette mission. Les principaux points relevés par la Cour sont les suivants :

- les remboursements et dégrèvements relevant de la mécanique de l'impôt n'ont pas de sens économique. Ils ne sont que le reflet de règles de gestion de l'impôt. Aussi, ils pourraient directement être comptabilisés en déduction des recettes brutes sans apparaître dans une mission ad hoc,
- de même, seuls les crédits d'impôt restitués, à la différence des crédits d'impôt imputés, sont comptabilisés dans la mission. Ils ne reflètent donc que partiellement les mesures de politique économique de ces allègements fiscaux. Ils pourraient donc également être enregistrés directement en atténuation des recettes fiscales sans être retracés dans cette mission ;
- les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux viennent minorer les recettes fiscales nettes de l'État. Cette présentation est très contestable. Ils devraient au contraire être comptabilisés en dépenses de l'État;
- la nomenclature du programme 201 qui retrace les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne permet actuellement pas de distinguer les mesures de politique

économique des événements de gestion. Elle devrait évoluer pour se rapprocher de celle adoptée pour le programme 200 ;

- les admissions en non-valeur (ANV) des créances fiscales devraient faire l'objet d'une meilleure information dans les PAP ou dans les RAP. Elles devraient être complétées des ANV sur les amendes et produits divers actuellement non comptabilisées par la mission.

**La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de l'exercice 2018, une seule a été mise en œuvre**

Deux recommandations portaient sur l'architecture de la mission :

- modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des seules recettes brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes ;
- fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200.

La recommandation suivante : « retracer dans le PAP et le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes » était reconduite tandis qu'une nouvelle recommandation était formulée : « analyser les causes des contentieux unitaires à l'IS de plus de 50 M€ en 2017 et 2018 pour identifier d'éventuels facteurs communs ».

Seule cette dernière recommandation a été mise en œuvre.

**La Cour formule quatre recommandations au titre de l'exercice 2019 dont trois sont reconduites**

Les trois premières recommandations ci-dessus formulées au titre de 2018 sont reconduites tandis qu'une nouvelle recommandation relative aux admissions en non-valeur sur les amendes et produits divers est ajoutée.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n°1 (*Direction du Budget, DGFIP*) :** fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200 (recommandation reconduite).

**Recommandation n°2 (*Direction du Budget, DGFIP*) :** retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes (recommandation reconduite).

**Recommandation n°3 (*Direction du Budget, DGFIP*) :** retracer, comme pour les produits fiscaux, les admissions en non-valeur sur les amendes et produits divers (nouvelle recommandation).

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

---

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>9</b>
<b>1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	<b>12</b>
1.1 La mise en place du prélèvement à la source conduit à une forte évolution de l'architecture du programme 200 .....	12
1.2 Les crédits consommés par la mission ont excédé de 4,2 Md€ l'inscription de la LFI.....	14
1.3 Les dépenses de la mission ont fortement (+ 14,4 Md€) progressé en 2019.....	19
<b>2 CONSTATS RELEVÉS SUR PLUS LONGUE PÉRIODE ET PERSPECTIVES POUR 2020</b> .....	<b>29</b>
2.1 Les remboursements et dégrèvements progressent tendanciellement .....	29
2.2 Les remboursements et dégrèvements devraient poursuivre leur progression en 2020 avant de refluer dès 2021 .....	33
<b>3 DES INDICATEURS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS MAIS QUI SE DÉGRADENT</b> .....	<b>35</b>
<b>4 LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION DEVRAIT GAGNER EN CLARTÉ ET ÊTRE ENRICHIE EN INFORMATIONS</b> .....	<b>38</b>
4.1 Les informations présentées devraient être complétées.....	38
4.2 Les règles de comptabilisation pourraient être revues.....	39
<b>5 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR</b> .....	<b>42</b>
5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2018.....	42
5.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019 .....	44





## Introduction

Les dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements* ont atteint 140,1 Md€ en 2019, soit 33,2 % des recettes fiscales brutes du budget général. Ces dépenses se répartissent entre les deux programmes de la mission : 121,2 Md€ (86,5 % des dépenses totales) sur le programme 200 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* et 18,9 Md€ sur le programme 201 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. La mission relève depuis 2018 du ministre de l'action et des comptes publics. Le responsable des deux programmes qu'elle comporte est le directeur général des finances publiques. La quasi-totalité des crédits (97 %) est classée en dépenses d'intervention (titre 6).

### *Des crédits de natures diverses*

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

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

- des raisons liées à la mécanique de l'impôt : les sommes payées au titre d'acomptes dépassent l'impôt dû (impôt sur les sociétés) ; le mécanisme de gestion de la TVA (les entreprises reversent à l'État la différence entre la TVA collectée et la TVA déductible) place certaines entreprises en situation créditrice vis à vis de l'État ;

- des raisons liées aux politiques publiques : le contribuable bénéficie d'un crédit d'impôt qui dépasse l'impôt 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 opère « l'apurement comptable » d'une créance sans l'avoir recouvrée. Cet apurement conduit à enregistrer une recette comme si la créance était recouvrée. Cette recette « pour ordre » est compensée par l'enregistrement d'une dépense « pour ordre » du même montant. Cette procédure s'applique à trois types d'opérations :

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

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

#### ***Des dépenses difficiles à prévoir et peu pilotables en gestion***

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

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

En conséquence de la difficulté de prévoir les dépenses et de les piloter en cours de gestion, les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* sont des crédits évaluatifs (article 10 de la LOLF du 1er août

2001). En cours d'année, les plafonds de crédits des deux programmes peuvent être ajustés, parfois significativement, à l'occasion des lois de finances rectificatives, en fonction des dépenses constatées.

Les remboursements et dégrèvements ont augmenté sur longue période passant de 69,4 Md€ en 2005 à 140,1 Md€ en 2019. Ce doublement est très supérieur à l'évolution du produit intérieur brut qui a progressé de 37,0 % dans le même temps. Sur cette période, ils ont connu une forte croissance depuis 2005 avec un pic en 2009, une phase de décrue jusqu'en 2013, et augmentent de nouveau depuis. Ils s'établissent en 2019 à 5,8 % du PIB.

# 1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

## 1.1 La mise en place du prélèvement à la source conduit à une forte évolution de l'architecture du programme 200

L'entrée en vigueur, au premier janvier 2019, du prélèvement à la source (PAS) a conduit à compléter l'architecture du programme 200 pour faire apparaître trois nouvelles sous-actions.

La sous-action 11-05 « Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt – Impôt sur le revenu » retrace désormais essentiellement les restitutions d'impôt sur le revenu lorsque les acomptes versés excèdent l'impôt dû. De manière plus marginale, seront également enregistrés des versements à l'Acoss en cas :

- d'encaissement d'acomptes de prélèvements sociaux excédentaires par rapport au montant établi à l'émission du rôle. L'État rembourse alors au contribuable l'excès de frais de gestion perçus (par une écriture rattachée à cette sous-action). Il reverse également au contribuable l'excédent de prélèvements sociaux nets des frais de gestion que l'Acoss lui a préalablement remboursé ;

- d'impayés. En effet, l'État verse bien à la sécurité sociale les prélèvements sociaux dus et non les seuls montants recouverts. Cette garantie, contrepartie de la perception de frais de gestion, s'apparente au versement de l'impôt voté par les collectivités territoriales indépendamment des sommes effectivement recouvrées.

Les premières émissions de rôle en 2020 dans le cadre du PAS vont déboucher sur une très forte majoration des crédits de la sous action (9,7 Md€ en 2020 contre une consommation de 0,06 Md€ en 2019 qui ne représente que des impayés de prélèvements sociaux en 2019).

La sous-action 12-08 « Acomptes de crédits et de réductions d'impôt sur le revenu » retrace désormais l'acompte de 60 % versé en janvier au titre des réductions et crédits d'impôt récurrents<sup>1</sup>. En 2019, ces versements ont atteint 5,5 Md€ ;

---

<sup>1</sup> Réduction d'impôt (RI) pour les dépenses d'accueil des personnes âgées en structure médicalisée, RI sur les investissements locatifs, RI sur les investissements outre-mer dans le logement, RI dons aux œuvres et aux personnes en difficulté, crédits d'impôt (CI) frais de garde des jeunes enfants, CI emploi à domicile, CI cotisation syndicale.

La sous-action 13-09 « *Prélèvement à la source (PAS) : dégrèvements et restitutions* » comptabilise les remboursements d'acomptes suite à un contentieux avant émission des rôles (taux personnalisé non transmis ou erroné, modulation à la baisse du taux non prise en compte). En 2019, ces remboursements se sont établis à 0,3 Md€.

Outre ces trois nouvelles sous-actions, deux sous-actions existantes (12-02 « *Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques – Impôt sur le revenu* » et 13-01 « *Impôt sur le revenu, dégrèvements et restitution de sommes indûment perçues* ») continueront à recenser des remboursements d'impôt sur le revenu.

Entre 2018, année précédant la mise en place du PAS et 2020 première année en nouveau régime de croisière, le changement de périmètre sur l'IR brut d'une part et sur les remboursements et dégrèvements d'autre part introduit par le prélèvement à la source peut être évalué à environ 13 M€.

**Tableau n° 1 : Remboursements et dégrèvements d'impôt sur le revenu (M€)**

	2018	2019	2020
<i>11-05 Excédent d'IR</i>		59	9715
<i>12-02 R&amp;D sur l'IR</i>	3788	8228	1936
<i>12-08 Acomptes RI/CI sur l'IR</i>		5532	5700
<i>13-01 Restit. sommes indues</i>	2417	2132	1500
<i>13-09 Restitutions PAS</i>		259	200
<b><i>Total remb. et dégrèvements</i></b>	<b>6205</b>	<b>16210</b>	<b>19051</b>
<i>IR brut</i>	79215	87954	94550
<b><i>Part des dégrèvements</i></b>	<b>7,8%</b>	<b>18,4%</b>	<b>20,1%</b>

Source : documents budgétaires

Après la réforme, les remboursements et dégrèvements représenteront environ 20 % de l'impôt contre environ 8 % auparavant. Cette forte croissance provient de la mise en place d'acomptes et de solde ainsi que de la non prise en compte des réductions et crédits d'impôt dans le calcul des acomptes ce qui conduit généralement à leur restitution.

## 1.2 Les crédits consommés par la mission ont excédé de 4,2 Md€ l'inscription de la LFI

Les crédits consommés par la mission ont atteint 140,1 Md€ en 2019 soit 4,2 Md€ de plus que les crédits ouverts en LFI mais en deçà des crédits ouverts en LFR (143,0 Md€) qui avaient très sensiblement revu la prévision de la LFI. L'écart provient principalement des remboursements de crédits de TVA qui ont excédé la prévision de la LFI de 3,5 Md€.

**Tableau n° 2 : Crédits de la mission remboursements et dégrèvements (en Md€)**

	P. 200	P. 201	Mission
<i>LFI (1)</i>	116,0	19,9	135,9
<i>LFR (2)</i>	7,7	-0,6	7,2
<i>Crédits disponibles (3) = (1) + (2)</i>	123,8	19,3	143,0
<i>Crédits consommés (4)</i>	121,2	18,9	140,1
<i>Écart exécution - LFI = (4) - (1)</i>	5,2	-1,0	4,2
<i>Écart exécution - crédits disponibles = (4) - (3)</i>	-2,6	-0,4	-2,9

Source : DGFIP

### 1.2.1 Les dépenses du programme 200 ont excédé de plus de 5 Md€ le niveau voté en LFI

Attendues à 115,9 Md€ en LFI pour 2019, les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ont atteint 121,2 Md€ soit une révision à la hausse de 5,3 Md€. Les actions « mécanique de l'impôt » et « gestion des produits de l'État » ont en effet été exécutées à un niveau très supérieur à celui inscrit en LFI (respectivement + 6,2 % et + 12,1 %).

**Tableau n° 3 : Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (Md€)**

<i>Action</i>	Intitulé	LFI 2019	LFR 2019	Exécution 2019	Écart à la LFI	
					(en Md€)	(en %)
200-11	Mécanique de l'impôt	70,3	75,3	74,7	4,4	6,2%
200-12	Politiques publiques	33,4	32,0	32,7	-0,7	-2,2%
200-13	Gestion des produits de l'Etat	12,4	16,5	13,9	1,5	12,1%
<b>Total P. 200</b>	<b>R&amp;D impôts d'Etat</b>	<b>116,0</b>	<b>123,8</b>	<b>121,2</b>	<b>5,2</b>	<b>4,4%</b>

Source : DGFIP

La sur-exécution de l'action « mécanique de l'impôt » s'explique par le niveau plus élevé qu'attendu aussi bien des restitutions d'excédents d'IS (+ 0,9 Md€) que des remboursements de crédit de TVA (+ 3,5 Md€). Les inscriptions de la loi de finances rectificative (en hausse de 5 Md€ par rapport à la LFI) avaient anticipé ce dépassement.

**Tableau n° 4 : Remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt (en Md€)**

<i>Sous-action</i>	Intitulé	LFI 2019	LFR 2019	Exéc. 2019	Écart à la LFI	
					(en Md€)	(en %)
11-01	IS	16,5	18,1	17,3	0,9	5,3%
11-02	TVA	53,5	56,9	57,1	3,5	6,6%
11-03 à 05	Autres	0,3	0,3	0,3	0,0	-7,6%
<b>200-11</b>	<b>Total</b>	<b>70,3</b>	<b>75,3</b>	<b>74,7</b>	<b>4,4</b>	<b>6,2%</b>

Source : DGFIP

Le niveau élevé des remboursements de crédit de TVA émane aussi bien du volume important de dossiers traités (en hausse de 2,6 % par rapport à 2018) que du montant moyen de remboursement par dossier.

Ils dépendent notamment de la conjoncture économique (les exportations et l'investissement donnent plus souvent lieu à constitution de créance de TVA). En particulier, la forte croissance de l'investissement des entreprises non financières en 2019 (+ 5,7 %) peut expliquer en partie leur niveau.

Le comportement des entreprises (qui peuvent choisir d'imputer leur créance sur les déclarations suivantes ou d'en demander le remboursement aux services fiscaux<sup>2</sup>) a également une incidence sur ces remboursements de crédits. À ces phénomènes, assez difficilement prévisibles, s'est ajouté un déport, en 2019, de demandes de remboursement de crédits de TVA de la fin de l'année 2018.

Les remboursements d'excédents d'acomptes d'IS ont été supérieurs à ceux attendus en début d'année (0,9 Md€). Les versements, plus élevés qu'attendus, du « 5<sup>e</sup> acompte » en décembre 2018 ont ainsi eu pour contrepartie des remboursements d'excédents d'acomptes supérieurs à ceux anticipés.

Les restitutions auraient même pu être supérieures de 0,8 Md€ si un remboursement d'impôt pour report en arrière des déficits « carry back », inscrit en LFR pour 2019, avait été exécuté.

#### **Le « 5<sup>e</sup> acompte » de l'IS**

L'impôt sur les sociétés est versé selon un système d'acomptes et de solde. Depuis 2005, les sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à un certain seuil doivent appuyer le calcul de leur dernier acompte sur le résultat fiscal estimé pour l'année en cours.

Les modalités de ce « cinquième acompte » ont été modifiées depuis sa création à de multiples reprises. Depuis 2019, les entreprises doivent verser, au titre de cet acompte :

- 95% du montant prévisionnel au titre de l'année N moins les acomptes déjà versés en N (entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 M€ et 1 Md€) ;

- 98% du montant prévisionnel au titre de l'année N moins les acomptes déjà versés en N (entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 Md€).

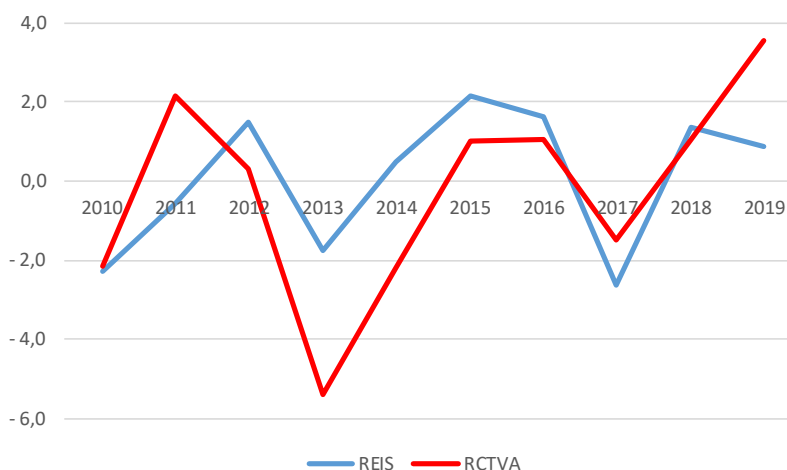
---

<sup>2</sup> Depuis 2010, les entreprises demandent majoritairement (entre 75 % et 80 %) le remboursement de leur créance.



Si l'écart à la LFI des remboursements de crédit de TVA (3,5 Md€) est très supérieur aux chiffres habituellement constatés, celui des remboursements d'excédents d'impôts sur les sociétés (REIS) n'apparaît pas exceptionnel.

**Graphique n° 2 : Écart (en Md€) par rapport à la LFI des restitutions d'excédents d'IS (REIS) et des remboursements de crédit de TVA (RCTVA)**



Source : DGFIP

Les remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État sont également en forte surexécution (0,9 Md€) par rapport au niveau voté en LFI en raison de la passation d'écritures exceptionnelles de fiscalité douanière (1,1 Md€) compensant des enregistrements erronés en recette brute :

- deux écritures de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour 104 M€ et de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) pour 18 M€ annulent un doublon de comptabilisation en recettes pour ces deux taxes en 2018. Le solde budgétaire a donc été artificiellement majoré de 122 M€ en 2018 et minoré d'autant en 2019 ;
- sept écritures de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour 984 M€ ont été passées pour annuler des erreurs déclaratives en recettes portant principalement sur les quantités déclarées par les opérateurs.

Si ces écritures sont neutres sur les recettes nettes, il serait souhaitable, pour les écritures erronées de montant élevé, de pouvoir procéder à une annulation de l'écriture erronée en recette plutôt que de la maintenir et la compenser en grevant le programme 200. Cela éviterait les forts ressauts sur les remboursements et dégrèvements d'une part et sur les recettes brutes d'autre part

### 1.2.2 Les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux sont inférieurs de 1,0 Md€ au montant voté en LFI

Attendus en LFI à 19,9 Md€ les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux se sont établis à un niveau sensiblement inférieur (18,9 Md€).

Cette forte révision s'explique principalement par une surestimation des crédits de remboursements et dégrèvements de taxe d'habitation (10,6 Md€ exécutés contre une inscription en LFI de 11,5 Md€).

**Tableau n° 5 : Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (en Md€)**

<i>Action</i>	<i>Intitulé</i>	<b>LFI 2019</b>	<b>LFR 2019</b>	<b>Exécution 2019</b>	<b>Écart à la LFI</b>	
					<b>(en Md€)</b>	<b>(en %)</b>
201-01	CET	6,3	6,3	6,2	-0,1	-1,9%
201-02	TF	1,6	1,6	1,7	0,1	4,6%
201-03	TH	11,5	10,9	10,6	-0,9	-7,8%
201-04	ANV	0,5	0,5	0,5	0,0	-5,7%
<b>Total P. 201</b>	<b>R&amp;D impôts locaux</b>	<b>19,9</b>	<b>19,3</b>	<b>18,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>-4,9%</b>

Source : DGFIP

Le coût de la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers a ainsi été fortement surestimé en LFI (0,5 Md€ soit 7,3 %).

Le dégrèvement en faveur des personnes bénéficiant de la « sortie en sifflet » de l'exonération de taxe d'habitation<sup>3</sup> attendu à 0,4 Md€ en LFI a été finalement nul en 2019. En effet, le dégrèvement dont devaient bénéficier ces ménages a été transformé en exonération par la LFI pour 2020 si bien que son coût n'apparaît plus dans ce programme mais apparaîtra en 2020<sup>4</sup> au sein du prélèvement sur recettes à destination des collectivités locales qui comptabilise la compensation des exonérations de fiscalité locale versée par l'État.

**Tableau n° 6 : Remboursements et dégrèvements de taxe d'habitation**

	LFI 2019	LFR 2019	Exéc. 2019	Écart à la LFI	
				(en Md€)	(en %)
<i>Réf. de la TH pour 80% des foyers</i>	7,1	6,5	6,6	-0,5	-7,3%
<i>Plaf. TH en fonction du revenu</i>	3,3	3,3	3,2	-0,1	-3,6%
<i>"Sorties en sifflet"</i>	0,4	0,3	0,0	-0,4	-100,0%
<i>Contentieux et gracieux</i>	0,5	0,6	0,6	0,1	18,4%
<i>Autres</i>	0,1	0,1	0,1	0,0	8,2%
<b>Total</b>	<b>11,5</b>	<b>10,9</b>	<b>10,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-7,8%</b>

Source : DGFIP

### 1.3 Les dépenses de la mission ont fortement (+ 14,4 Md€) progressé en 2019

Les dépenses de la mission ont fortement (+11,5 %) progressé en 2019 pour atteindre 140,1 Md€ sous l'effet de la mise en place du prélèvement à la source et de la poursuite de la suppression progressive de la taxe d'habitation.

<sup>3</sup> Dispositif dans lequel les contribuables qui perdent leur exonération de taxe d'habitation conservent le bénéfice de l'exonération pendant deux ans avant de bénéficier d'un abattement de deux tiers de leur base d'imposition puis d'un tiers la quatrième année complété par un dégrèvement sous condition de revenus.

<sup>4</sup> La compensation des exonérations de fiscalité locale relatives à une année est versée l'année suivante.

**Tableau n° 7 : Croissance des crédits exécutés (en Md€)**

	Exécution 2018	Exécution 2019	Évolution 2018 - 2019	
			(en Md€)	(en %)
P. 200	110,0	121,2	11,2	10,2%
P. 201	15,7	18,9	3,2	20,4%
Mission	125,7	140,1	14,4	11,5%

Source : DGFIP

### 1.3.1 La mise en place du prélèvement à la source explique largement la progression des dépenses du programme 200 en 2019

Les dépenses du programme 200 se sont établies à 121,2 Md€ en 2019 soit 11,2 Md€ de plus que le niveau atteint en 2018.

**Tableau n° 8 : Remboursements et dégrèvements évoluant le plus entre 2018 et 2019**

	Exécution 2018	Exécution 2019	Évolution 2018 - 2019	
			(en Md€)	(en %)
IR	6,2	16,2	10,0	161,2%
REIS	17,4	17,3	-0,1	-0,7%
RCTVA	52,5	57,1	4,5	8,6%
CI-IS	15,9	16,2	0,3	2,0%
CI-TICPE	1,6	2,0	0,4	26,9%
Gestion IS	3,2	2,0	-1,2	-37,4%
Gestion AID	4,9	1,5	-3,5	-70,1%
Gestion ENR	1,1	2,1	1,0	92,9%
Int. moratoires	1,1	0,6	-0,5	-48,4%
Autres	5,9	6,1	0,2	3,0%
<b>Total</b>	<b>110,0</b>	<b>121,2</b>	<b>11,2</b>	<b>10,2%</b>

Source : DGFIP

REIS : remboursements d'excédents d'IS, RCTVA : remboursements de crédits de TVA, CI : crédits d'impôt, AID : autres impôts directs, ENR : enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes.

Majorant les dépenses de 10,0 Md€, les changements induits par le passage au prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source (*cf. supra*) expliquent en grande partie cet écart. La progression très élevée des remboursements de crédit de TVA (+ 8,6 %) a également sensiblement pesé sur l'évolution des remboursements et dégrèvements.

De manière plus modeste, la hausse des tarifs de TICPE en 2018 a tiré les remboursements de TICPE en 2019 (+ 0,4 Md€ par rapport à 2018) aux différents professionnels (transporteurs routiers et de voyageurs, artisans taxis, exploitants agricoles) se faisant rembourser l'écart entre le niveau de la TICPE qu'ils payent à la pompe et celui qu'ils doivent finalement acquitter. La croissance des remboursements de crédits d'impôt à l'IS a aussi majoré les remboursements en 2019 par rapport à 2018 (+ 0,3 Md€).

**Tableau n° 9 : Crédits d'impôts à l'IS restitués**

	2018	2019
<i>Crédit d'impôt compétitivité et emploi</i>	10 213	10 615
<i>Crédit impôt recherche</i>	4 007	4 256
<i>Prêt à taux zéro et PTR - Prêt à taux zéro renforcé</i>	784	527
<i>Crédit d'impôt apprentissage</i>	117	120
<i>Crédit d'impôt pour investissement en Corse</i>	51	73
<i>Crédit d'impôt famille</i>	54	65
<i>Crédit d'impôt en faveur des métiers d'arts</i>	21	25
<i>Crédit d'impôt prêt à taux zéro pour travaux d'amélioration de la perf. énergétique</i>	11	16
<i>Crédit d'impôt pour la prospection commerciale</i>	21	10
<i>Autres</i>	632	517
<b>Total</b>	<b>15910</b>	<b>16224</b>

Source : DGFIP

Enfin, la correction des déclarations erronées en matière de fiscalité douanière (*cf. supra*) a majoré artificiellement (1,1Md€) la croissance des remboursements et dégrèvements.

À l'inverse, le fort repli (- 3,7 Md€) des montants remboursés de la taxe de 3 % sur les dividendes<sup>5</sup> explique aussi bien le recul des remboursements sur les autres impôts directs (-3,5 Md€) que celui du versement des intérêts moratoires (- 0,5 Md€).

**Tableau n° 10 : Décaissements dans le contentieux de la taxe à 3 % sur les dividendes**

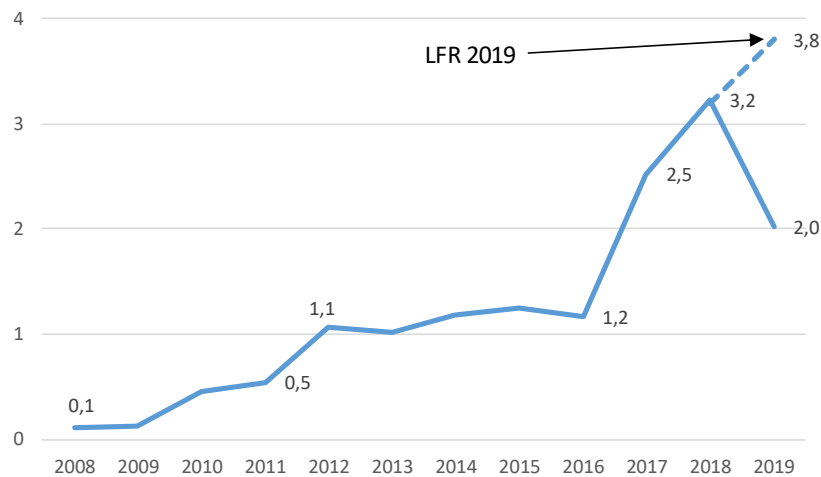
	2017	2018	2019	Total
<i>Principal</i>	4,72	3,74	0,03	8,49
<i>Intérêts moratoires</i>	0,54	0,45	0,00	0,99
<i>Total</i>	5,26	4,19	0,03	9,48

Source : DGFIP

Enfin, après avoir continuellement progressé durant les dernières années, les remboursements émanant de contentieux à l'IS ont sensiblement reculé en 2019 (2,0 Md€ après 3,2 Md€). Ils auraient pu de nouveau progresser si un remboursement exceptionnel de 1,9 Md€ attendu initialement à la fin de l'année 2019 (et inscrit dans la prévision de la LFR pour 2019) n'avait pas été reporté à 2020. Ce dernier, assorti d'intérêts moratoires de 0,7 Md€, fait peser un risque budgétaire sur l'année 2020.

<sup>5</sup> Cette taxe a été censurée par une décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017 puisqu'elle aboutissait à une différence de traitement entre les sociétés mères selon que les dividendes qu'elles redistribuaient provenaient ou non de filiales établies dans un État membre de l'Union européenne autre que la France.

**Graphique n° 3 : Restitutions d'impôts sur les sociétés indûment perçus (en Md€)**

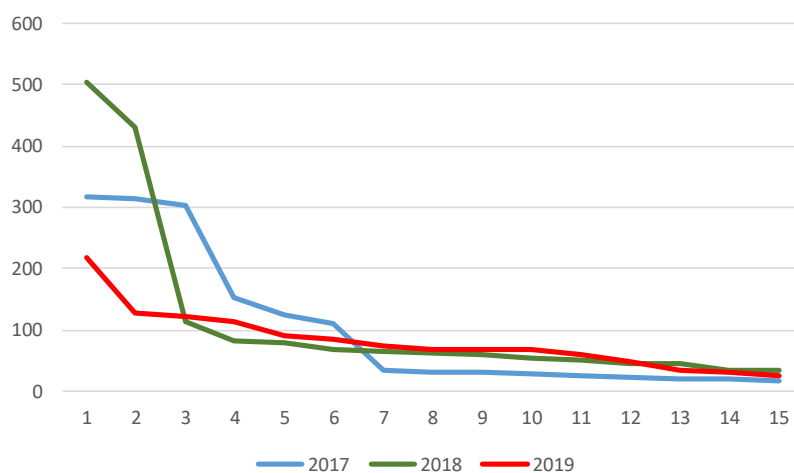


Source : documents budgétaires

Ils restent toutefois sensiblement supérieurs à la moyenne des restitutions des dix dernières années. Les montants dégrévés sont très majoritairement relatifs à des dossiers individuels et non à des contentieux de série. La moitié (0,6 Md€) des moindres versements de 2019 provient de l'écart des deux plus grosses restitutions qui ont atteint 0,3 Md€ en 2019 contre 0,9 Md€ en 2018.

Même si elles restent très difficilement prévisibles, autant en raison de l'incertitude des décisions de justice que de leur calendrier, ces restitutions requièrent la plus grande vigilance en raison de leur coût croissant.

**Graphique n° 4 : Quinze plus grosses restitutions de sommes indues en matière d'IS (en M€)**



Source : DGFIP

Note de lecture : en 2019, l'entreprise qui a reçu la plus forte restitution a reçu 218 M€, la deuxième 127 M€.

### 1.3.2 La suppression progressive de la taxe d'habitation a de nouveau tiré vers le haut les dégrèvements en 2019

En 2019, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont progressé de 20,2 % par rapport à 2018 en raison de la seconde étape de suppression de la taxe d'habitation pour les 80 % de ménages les plus modestes.



**Tableau n° 11 : Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux  
(en Md€)**

<i>Action</i>	<i>Intitulé</i>	<b>Exécution 2018</b>	<b>Exécution 2019</b>	<b>Évolution 2018 - 2019</b>	
				<b>(en Md€)</b>	<b>(en %)</b>
201-01	CET	6,8	6,2	-0,6	-9,2%
201-02	TF	1,7	1,7	0,0	0,5%
201-03	TH	6,7	10,6	3,9	57,4%
201-04	ANV	0,5	0,5	-0,1	-10,0%
<b>Total P. 201</b>	<b>R&amp;D impôts locaux</b>	<b>15,7</b>	<b>18,9</b>	<b>3,2</b>	<b>20,2%</b>

Source : DGFIP

En effet, dans le cadre de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, un allègement de taxe d'habitation a été institué en 2018 au profit de 80 % des ménages. Il consiste en un dégrèvement croissant de 30 % l'impôt en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020. Les deux déciles de ménages les plus aisés bénéficieront ensuite d'un allègement progressif de l'impôt de 30 % en 2021 puis 65 % en 2022 avant une suppression totale de l'impôt en 2023.

**Tableau n° 12 : Allègement de la taxe d'habitation sur les résidences  
principales**

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<i>Déciles 1 à 8</i>	30%	65%	100%	100%	100%	100%
<i>Déciles 9 et 10</i>	-	-	-	30%	65%	100%

Source : Cour des comptes

Cette réforme fera peser une charge très élevée (18 Md€ en 2023) sur le budget de l'État qui assure aux collectivités territoriales la compensation des recettes perdues.

**Tableau n° 13 : Coût budgétaire associé à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (Md€)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Déciles 1 à 8</i>	2,9	6,5	10,2	10,2	10,2	10,2
<i>Déciles 9 et 10</i>	-	-	-	2,3	5,1	7,8
<i>Total</i>	2,9	6,5	10,2	12,5	15,3	18,0

*Source : Cour des comptes*

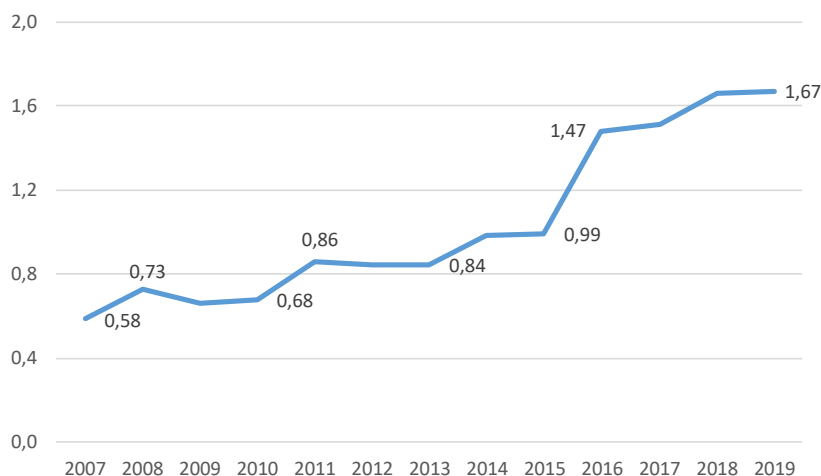
Les dégrèvements de remboursements de contribution économique territoriale ont, en revanche, reculé sous l'effet de la baisse du dégrèvement barémique<sup>6</sup> de CVAE passé de 4,9 Md€ en 2018 à 4,5 Md€ en 2019. Celui-ci s'explique par l'obligation faite à partir de 2018<sup>7</sup> aux entreprises respectant les conditions pour constituer un groupe fiscalement intégré de consolider leur chiffre d'affaires ce qui aboutit à un taux d'imposition effectif de CVAE plus élevé<sup>8</sup> et par conséquent un dégrèvement barémique, calculé sur la CVAE de l'année précédente, plus faible en 2019.

Enfin, les remboursements et dégrèvements de taxe foncière sont restés élevés (1,7 Md€) au regard de leurs valeurs passées.

<sup>6</sup> Ce dégrèvement correspond à la différence entre la CVAE calculée au taux de 1,5 % et celle calculée avec le taux effectif d'imposition.

<sup>7</sup> Article 15 de la loi de finances initiale pour 2018.

<sup>8</sup> En raison du barème progressif de cet impôt.

**Graphique n° 5 : Remboursements et dégrèvement de taxe foncière (Md€)**

Source : Cour des comptes

Cette croissance s'explique notamment par la hausse des dégrèvements au titre du contentieux d'attribution (envoi de l'avis d'imposition à un contribuable erroné) qui a légèrement reflué en 2019 (490 M€) après avoir atteint 538 M€ en 2018.

**Tableau n° 14 : Contentieux d'attribution à la taxe foncière (M€)**

2015	2016	2017	2018	2019
154	247	386	538	490

Source : DGFIP

Cette situation s'explique par la mise à jour tardive du fichier immobilier après une mutation. En 2018, le délai moyen de mise à jour du fichier atteint en effet 123 jours (soit plus de quatre mois). Si le dynamisme du marché immobilier a accru le nombre de mutations à prendre en compte dans le fichier, des réorganisations déjà recommandées par la Cour<sup>9</sup> permettraient d'accroître la productivité des services fiscaux.

La mise à jour tardive du fichier immobilier est certes neutre sur le budget de l'État (qui dégrève l'imposition erronée mais perçoit le produit

<sup>9</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique, La DGFIP, dix ans après la fusion, une transformation à accélérer*, juin 2018, 143 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

des rôles supplémentaires émis au nom du bon contribuable) et des collectivités territoriales (auxquelles l'État garantit le versement du produit voté), mais ils induisent des effets indésirables. Les services fiscaux doivent d'abord dégrever l'impôt et le réémettre tandis que les notaires doivent attendre plus longtemps avant de solder le compte de leurs clients. Enfin, cela peut donner une image négative des services fiscaux aux contribuables qui doivent solliciter une demande de dégrèvement.

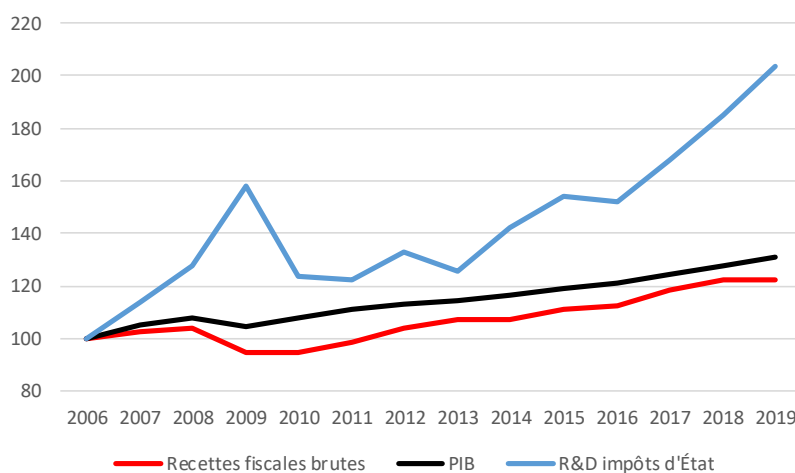
## 2 CONSTATS RELEVÉS SUR PLUS LONGUE PÉRIODE ET PERSPECTIVES POUR 2020

### 2.1 Les remboursements et dégrèvements progressent tendanciellement

#### 2.1.1 Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ont beaucoup progressé depuis une dizaine d'années

Depuis 2006, les dépenses de remboursement et dégrèvements d'impôts d'État ont progressé à un rythme très soutenu (+ 5,6 % en moyenne annuelle) sensiblement supérieur au PIB et au recettes fiscales. Leur part dans le PIB est ainsi passé entre 2006 et 2019 de 3,2 % à 5,0 % tandis que dans le même temps, rapportées aux recettes fiscales brutes, elles ont atteint 28,8 % en 2019 après 17,2 % en 2006.

**Graphique n° 6 : Croissance comparée des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, des recettes fiscales brutes et du PIB (base 100 en 2006)**

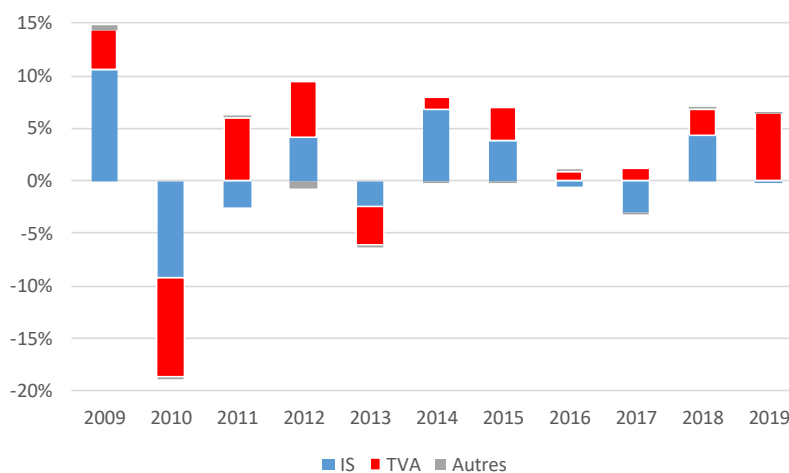


Source : documents budgétaires

Les dynamiques des trois actions du programme sont sensiblement différentes. Les remboursements liés à la mécanique de l'impôt sont

particulièrement erratiques. Ils progressent ou reculent suivant les années dans des proportions importantes (- 18,7 % en 2010 mais + 8,8 % en 2012) selon la position de l'économie dans le cycle et le comportement des entreprises. Les remboursements liés à la mécanique de l'impôt progresseront très fortement dès 2020, première année de restitution des excédents d'acomptes d'impôt sur le revenu.

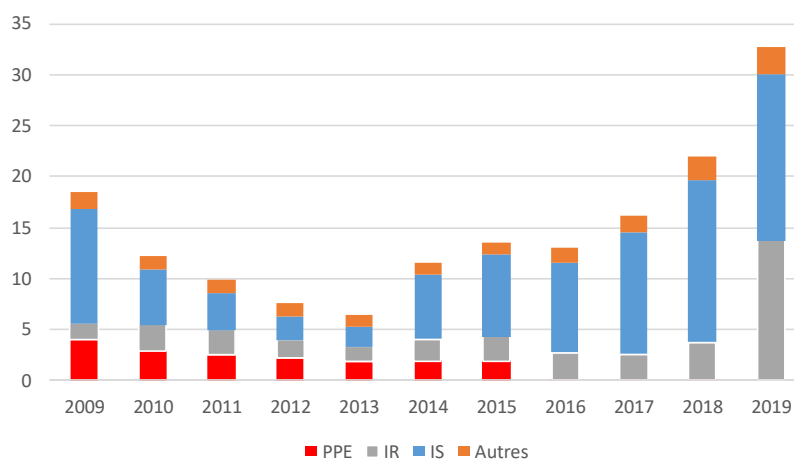
**Graphique n° 7 : Contribution à la croissance des remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt**



Source : documents budgétaires.

Note de lecture : en 2012, sur les 8,8 % de croissance des restitutions liées à la mécanique de l'impôt, 4,2 % proviennent des remboursements d'excédents d'IS, 5,3 % des remboursements de crédits de TVA tandis que les autres remboursements ont joué négativement (- 0,7 %).

Les dépenses liées aux politiques publiques ont globalement progressé depuis une dizaine d'années, les restitutions d'IS émanant de la mise en place en 2014 du CICE et du renforcement de son taux ayant plus que compensé la disparition de la prime pour l'emploi (PPE). Les dépenses de l'action vont peu à peu reculer, l'extinction progressive du CICE excédant les dépenses supplémentaires attendues au titre de l'avance de 60 % des crédits d'impôts récurrents à l'impôt sur le revenu.

**Graphique n° 8 : Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques (en Md€)**

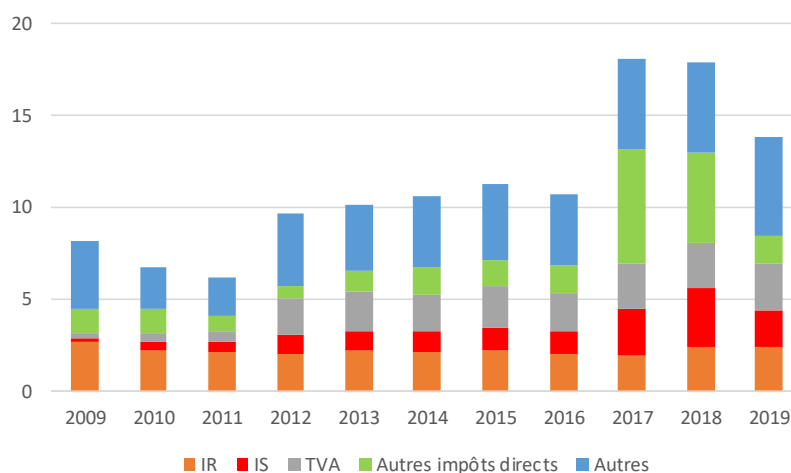
Source : documents budgétaires.

Les dépenses relatives à la gestion de l'impôt augmentent régulièrement mais ont sensiblement progressé en 2012 puis en 2017.

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

La hausse constatée en 2017 provient de l'augmentation des contentieux individuels à l'IS mais également d'une forte charge des contentieux de série (plus particulièrement de la taxe de 3 % sur les dividendes).

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



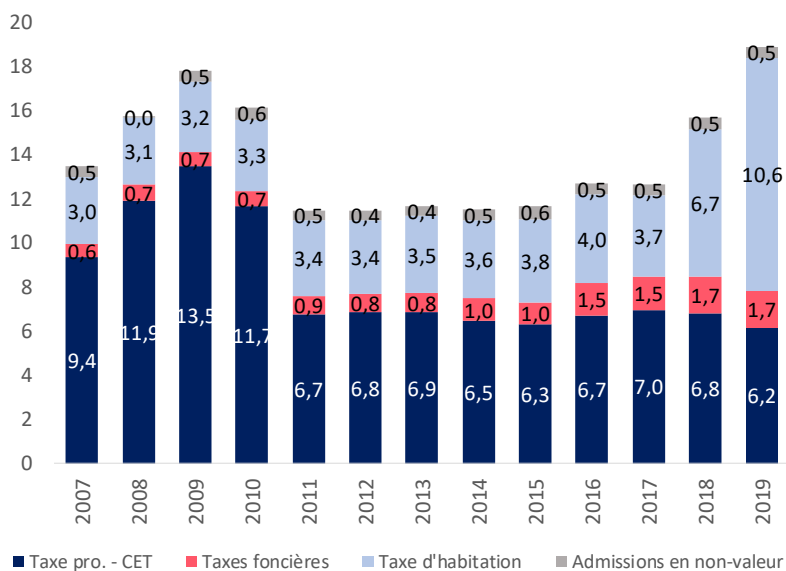
Source : documents budgétaires.

### 2.1.2 Les dégrèvements de taxe d'habitation tirent vers le haut la dépense de dégrèvements et remboursements d'impôts locaux

Après avoir baissé lors de la création de la contribution économique territoriale (CET), les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux se sont stabilisés entre 2011 et 2017 avant de croître fortement sous l'effet du dégrèvement de taxe d'habitation au profit de 80 % des ménages et plus marginalement de la progression des dégrèvements de taxe foncière.



**Graphique n° 10 : Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux  
(en Md€)**



Source : documents budgétaires.

## 2.2 Les remboursements et dégrèvements devraient poursuivre leur progression en 2020 avant de refluer dès 2021

La consommation de crédits de cette mission ne devrait que peu varier en 2020. La baisse attendue des restitutions du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) consécutive à son extinction progressive devrait être compensée par deux phénomènes :

- l'arrivée de la réforme du prélèvement à la source en régime de croisière qui conduira pour la première fois à une restitution d'acomptes excédant l'impôt dû ;
- la dernière tranche de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des revenus.

**Tableau n° 15 : Prévisions budgétaires pour la mission en 2020**

	Exéc. 2019	LFI 2020	Évolution 2019 - 2020	
			(en Md€)	(en %)
<i>Programme 200</i>	121,2	117,7	-3,5	-2,9%
<i>Programme 201</i>	18,9	23,2	4,3	22,8%
<i>Total</i>	140,1	140,8	0,7	0,5%

Source : DGFIP.

À moyen terme, l'extinction progressive des créances de CICE devrait de nouveau baisser les crédits de la mission tout comme la transformation du dégrèvement de la taxe d'habitation en exonération dès 2021 aussi bien pour les ménages ne payant plus de taxe d'habitation dès 2020 que pour les ménages plus aisés qui bénéficieront d'une exonération progressive.

L'analyse prospective des crédits de la mission ne peut être menée isolément et doit être conduite dans le cadre plus global des recettes fiscales nettes dont elles viennent en minoration. C'est pour cette raison que les crédits de cette mission n'apparaissent pas dans la programmation triennale des crédits des missions votée dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Loi n°2018-32 du 22 janvier 2018.

### 3 DES INDICATEURS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS MAIS QUI SE DÉGRADENT

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

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* » recule légèrement (88,1 % après 88,3 % en 2018) sous l'effet de la dégradation de la part des restitution d'IS traitées dans un délai inférieur à 30 jours (83,9 % après 85,3 % en 2018). Ce phénomène s'explique par une hausse des demandes de restitution (328 000 demandes en 2019 après 317 000 demandes en 2018 et 260 000 en 2017) et par d'importantes évolutions applicatives des outils utilisés par les services gestionnaires qui ont nécessité une période d'appropriation.

**Tableau n° 16 : Objectifs et réalisations de l'indicateur 1.1 du programme 200**

<i>Exécuté</i>			<i>Cible</i>	
<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
<i>89,9</i>	<i>88,3</i>	<i>88,1</i>	<i>80,0</i>	<i>80,0</i>

Source : DGFIP

La réalisation de l'indicateur reste toutefois sensiblement au-delà 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.

Par ailleurs, il serait souhaitable, après la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qu'un indicateur prenne désormais en compte les délais de remboursement à la suite des demandes des contribuables. Le délai de remboursement des versements excédant l'impôt dû après émission du rôle pourrait faire l'objet d'un suivi particulier. L'indicateur actuel ne retraçant les restitutions qu'aux seules entreprises, il serait préférable de créer un nouvel indicateur.

L'indicateur 1.2 « Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours » est resté au-dessus de la cible de 60 jours et a même progressé de deux jours et demi pour atteindre 63,9 jours.

**Tableau n° 17 : Objectifs et réalisations de l'indicateur 1.2 du programme 200**

<i>Exécuté</i>			<i>Cible</i>	
2017	2018	2019	2019	2020
62,0	61,3	63,9	60,0	60,0

Source : DGFIP

Ce résultat reflète la baisse de la part, parmi les dossiers traités en plus de 30 jours, de ceux traités en moins de 50 jours (55,9 % après 58,7 % en 2018) et la hausse de ceux traités dans des délais particulièrement longs (11 % traités en plus de 100 jours contre 9,7 % en 2018).

L'indicateur 1.3 « Taux 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 certes reculé (95,6 % après 96,3 % en 2018) mais est resté un peu supérieur à la valeur de la cible fixée (94,6 %).

**Tableau n° 18 : Objectifs et réalisations de l'indicateur 1.3 du programme 200**

<i>Exécuté</i>			<i>Cible</i>	
2017	2018	2019	2019	2020
97,3	96,3	95,6	94,6	94,6

Source : DGFIP

De même, 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 dégradé (95,8 % après 97,1 %) mais est resté un peu supérieur à la cible (95,5 %).

**Tableau n° 19 : Objectifs et réalisations de l'indicateur du programme 201**

<i>Exécuté</i>			<b>Cible</b>	
<i>2017</i>	2018	2019	2019	2020
<i>98,2</i>	97,1	95,8	95,5	95,5

Source : DGFIP

## **4 LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION DEVRAIT GAGNER EN CLARTÉ ET ÊTRE ENRICHIE EN INFORMATIONS**

### **4.1 Les informations présentées devraient être complétées**

#### **4.1.1 L'architecture du programme retraçant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux devrait être revue**

Contrairement au programme 200 (remboursements et dégrèvement d'impôts d'État), le programme 201 (remboursements et dégrèvement d'impôts locaux) ne présente aucune décomposition par nature des enregistrements (remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques ou à la gestion de l'impôt). Seule est présentée la ventilation par impôt et le coût des admissions en non-valeur pour l'ensemble des impôts locaux. La Cour recommande d'aligner la nomenclature du programme 201 sur celle du programme 200.

#### **4.1.2 Des admissions en non-valeur non exhaustives et faisant l'objet d'une information insuffisante**

L'exécution budgétaire ne retrace actuellement que les admissions en non-valeur relatives aux créances fiscales. Les mouvements sur les amendes et produits divers ne donnent en effet lieu à aucun enregistrement. Il apparaît nécessaire d'intégrer les admissions en non-valeur pour ces deux catégories de recettes leur effet étant le même que celui des écritures actuellement comptabilisées.

Outre ce défaut d'exhaustivité, les admissions en non-valeur sont très peu détaillées dans les documents budgétaires (projets annuels de performances et rapports annuels de performances). Elles gagneraient à l'être davantage que ce soit par impôt, par tranche de montant ou par motif d'admission en non-valeur.

La Cour recommande donc de rendre la comptabilisation des ANV exhaustive et de mieux les documenter.

## **4.2 Les règles de comptabilisation pourraient être revues**

### **4.2.1 Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux devraient être comptabilisés en dépenses budgétaires**

Actuellement, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux minorent l'agrégat de recettes brutes de l'État. Cette présentation revient à considérer que l'État impute directement sa participation aux mesures d'allègement de la fiscalité locale sur ses propres recettes. Ces mouvements financiers sont, au contraire, de la nature d'une dépense<sup>11</sup> budgétaire qui pourrait être rattachée à une mission du budget de l'État. La même remarque s'applique aux dégrèvements de la contribution à l'audiovisuel public actuellement comptabilisés dans le programme 200.

Les crédits de la mission remboursements et dégrèvements n'étant pris en compte ni par la norme de dépenses pilotables ni par la norme de dépenses totale de l'État, cette présentation conduit à pour conséquence de ne pas faire peser les mesures d'allègements de fiscalité locale (et notamment le coût de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales - 18 Md€ à l'horizon 2023) sur la norme de dépense de l'État.

La Cour recommande donc de comptabiliser les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux en dépenses budgétaires.

### **4.2.2 Des remboursements et dégrèvements pourraient être directement retranchés des recettes brutes**

Si les règles actuelles de comptabilité budgétaire conduisent à enregistrer de manière distincte des remboursements et imputations de créance fiscale des contribuables, elles ne sont pas pleinement satisfaisantes et pourraient être revues.

En effet, les remboursements et dégrèvements qui relèvent de la mécanique de l'impôt (remboursements de TVA, remboursements d'excédents d'IS et à partir de 2020 remboursements d'excédents d'acomptes à l'impôt sur le revenu) font partie intégrante de la gestion des impôts et se rattachent ainsi naturellement aux recettes. Il serait souhaitable que les enregistrements budgétaires soient identiques qu'une entreprise

---

<sup>11</sup> En comptabilité générale les « admissions en non valeurs sur créances d'impôts locaux » et les « autres dégrèvements sur créances d'impôts locaux » sont enregistrés dans des comptes de charge (classe 6).

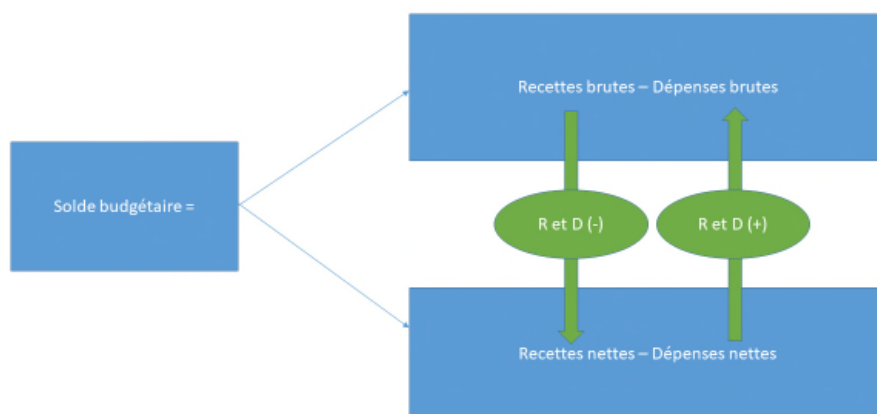
impute ses crédits de TVA ou bien se les fasse rembourser. Ils seraient alors directement comptabilisés en moindre recette de l'impôt correspondant.

De même, les crédits d'impôts sont comptabilisés différemment selon qu'ils sont imputés sur l'impôt dû ou bien restitués au contribuable. Ainsi, la retranscription budgétaire d'une politique publique est contingente à la possibilité d'imputer un crédit d'impôt. Il pourrait être envisagé, pour la détermination des recettes brutes, que l'ensemble du coût des crédits d'impôts, qu'ils soient imputés ou remboursés, soit pris en compte. Cela ne dispenserait pas l'administration de produire par ailleurs une évaluation des différentes dépenses fiscales pour que le législateur ne perde pas d'information.

#### 4.2.3 La présentation de l'article d'équilibre pourrait être revue pour en simplifier la lecture

Dans l'article d'équilibre des lois de finances, les remboursements et dégrèvements sont retranchés des recettes brutes pour déterminer les recettes nettes. Parallèlement, ils majorent les dépenses nettes pour former l'agrégat des dépenses budgétaires brutes si bien que le solde budgétaire peut être obtenu comme différence des recettes et des dépenses, qu'elles soient brutes ou nettes.

Graphique n° 11 : Agrégats budgétaires bruts et nets



Source : Cour des comptes



Cette double comptabilisation des recettes et des dépenses, en brut et en net, complexifie inutilement la lecture des agrégats de l'article d'équilibre des lois de finances. Dans une perspective de moyen terme, il pourrait être mis fin à cette présentation et les masses financières rattachées à cette mission pourraient être seulement soustraites des recettes brutes pour définir les recettes nettes.

## 5 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Sur les quatre recommandations formulées par la Cour au titre de l'année 2018, une a été mise en œuvre par l'administration.

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

L'administration a mené cette analyse mais n'a pu déceler de nouveau contentieux de série qui ne fasse pas déjà l'objet d'un suivi au sein de la provision pour litiges fiscaux dans les comptes de l'État. La DGFIP a toutefois repéré, dans les dossiers analysés, la difficulté à fonder un rehaussement d'impôt sur la mise en évidence d'un établissement stable.

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

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

Sans en contester le bien-fondé, la DGFIP indique qu'elle ne peut s'engager sur un délai de réalisation étant donné les moyens budgétaires qu'une telle refonte nécessite.

**Même si la suppression à venir de la taxe d'habitation sur les résidences principales en amoindrit légèrement l'intérêt, la Cour reconduit cette recommandation.**

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

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

L'administration y est défavorable pour les deux raisons suivantes :

- une présentation synthétique des informations contenues dans les PAP et les RAP sur les ANV n'apparaît pas compatible avec la ventilation détaillée recommandée par la Cour ;
- les outils informatiques ne permettent d'effectuer que des décompositions partielles (l'année de mise en recouvrement d'une créance d'impôt auto-liquidé faisant l'objet d'une admission en non-valeur n'est pas connue) ;

**La Cour maintient cette recommandation** qui participe d'une amélioration de l'information apportée au Parlement face aux enjeux multiples que recouvrent ces ANV :

- financier : si les ANV ne reviennent pas tout à fait à annuler une créance<sup>12</sup>, elles entraînent bien à terme leur disparition ;
- d'égalité devant l'impôt : les ANV se traduisent par l'arrêt des diligences de recouvrement et à terme par la disparition d'une dette fiscale. Elles conduisent alors à ce qu'un contribuable ne paie pas l'impôt qu'il devait ;
- de caractérisation de l'efficacité de la politique de recouvrement : les ANV constatent en effet l'échec ou l'inutilité d'actions de recouvrement forcé engagées.

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

Alors qu'elle refusait nettement cette recommandation les années précédentes, l'administration indique cette année un accord sous condition,

---

<sup>12</sup> Rien ne fait obstacle à ce qu'une créance passée en non-valeur puisse faire l'objet d'un recouvrement ultérieur.

soulignant qu'il convient de s'assurer préalablement de la sécurité juridique de cette nouvelle présentation qui aboutirait à traiter différemment des dépenses de même nature. Dans l'attente, la Cour maintient cette recommandation.

## **5.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019**

**Recommandation n°1 :** (Direction du Budget, DGFIP) fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200 (recommandation reconduite).

**Recommandation n°2 :** (Direction du Budget, DGFIP) retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes (recommandation reconduite).

**Recommandation n°3 :** (Direction du Budget, DGFIP) retracer, comme pour les produits fiscaux, les admissions en non-valeur sur les amendes et produits divers (nouvelle recommandation).

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

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

Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 Remboursements et dégrèvements.*

### Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<i>Analyser les causes des contentieux unitaires à l'IS de plus de 50 M€ en 2017 et 2018 pour identifier d'éventuels facteurs communs.</i>	Cette analyse a été conduite.		Mise en œuvre
2**	<i>Fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200 (recommandation reconduite).</i>	La DGFIP ne peut s'engager sur un tel calendrier étant donné le coût de cette refonte		Refus
3**	<i>Retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ce détail est incompatible avec la présentation synthétique des informations dans les PAP et RAP</li> <li>- L'information n'est pas complètement disponible</li> </ul>		Refus

	<i>deux programmes (recommandation reconduite).</i>			
4	<i>Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).<sup>2</sup></i>	L'administration indique un accord sous condition de s'assurer préalablement de la sécurité juridique de cette nouvelle présentation qui aboutirait à traiter différemment des dépenses de même nature		non mise en œuvre

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

\*\* *recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017.*

