

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 27

Remboursements et dégrèvements

Rapporteur spécial : M. Pascal SAVOLDELLI

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizson, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021	7
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI	8
B. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES.....	11
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	14
A. UNE BAISSSE DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔT D'ÉTAT ESSENTIELLEMENT DUE À LA DIMINUTION DES REMBOURSEMENTS LIÉS À LA GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT	14
1. <i>Des remboursements liés à la mécanique de l'impôt en hausse (action 11).....</i>	<i>14</i>
2. <i>Une baisse des remboursements liés à des politiques publiques en raison de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à compter de 2019.....</i>	<i>15</i>
3. <i>Une exécution des remboursements liés à la gestion des produits de l'Etat (action 13) conforme à la prévision mais en nette baisse par rapport à 2020</i>	<i>17</i>
B. UNE BAISSSE IMPORTANTE DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔT LOCAUX PAR RAPPORT À 2020 DANS LE CONTEXTE DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE.....	18
1. <i>L'impact de la réforme des impôts de production sur l'action 1 du programme 201</i>	<i>19</i>
2. <i>L'extinction des crédits alloués aux dégrèvements de taxe d'habitation (action 3) suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.....</i>	<i>20</i>
ANNEXE.....	23

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **Les crédits de la mission «Remboursements et dégrèvements» font l'objet, en 2021, d'une sur exécution, à hauteur de 1 milliard d'euros en AE et CP, soit une consommation de 100,8 % des crédits en AE et en CP ouverts par la LFI.**

2. **L'exécution 2021 est marquée par une baisse de 20,6 milliards d'euros par rapport 2020.** Ce niveau d'exécution doit cependant être replacé dans un contexte plus général de baisse massive des crédits du programme 201 entre 2020 et 2021 en raison de **la réforme de la taxe d'habitation** sur les résidences principales. Celle-ci a généré une **baisse des remboursements et dégrèvements sur cette taxe qui sont passés de 14,8 milliards d'euros à 778 millions d'euros** soit une contraction de 94,7 %. Cette diminution résulte aussi, mais dans une moindre proportion, de **la réforme des impôts de production qui a généré une baisse des remboursements et dégrèvements liés à la taxe professionnelle, à la contribution économique et autres impôts économiques qui sont passés de 6,3 milliards d'euros à 3,9 milliards d'euros** soit une baisse de 36,8 %.

3. **Le rapporteur spécial constate la baisse des remboursements et dégrèvements d'impôts** qui constitue une nouveauté dans la tendance observée depuis 2013. Il note cependant que sur la période 2006-2021, leur croissance a été nettement supérieure à celle des recettes fiscales brutes et du PIB et rappelle que des hausses sont à prévoir à partir de 2022 en raison **de la transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain** avec un impact estimé à 1,1 milliard d'euros.

4. **L'information relative aux contentieux qui représentent près de 3 milliards d'euros mériterait d'être complétée** dans les rapports annuels de performance. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire 2021, reconduit d'ailleurs une recommandation dans ce sens.

5. **Les documents budgétaires devraient, de surcroit, présenter des informations sur les admissions en non-valeur.** Des précisions sur l'ancienneté et les montants moyens des ANV ainsi que sur les ANV les plus importantes permettraient en effet d'apprécier plus finement l'action de l'administration en matière de suivi et de recouvrement de créances.

6. Enfin, **le rapporteur spécial renouvelle ses interrogations sur l'efficacité du crédit d'impôt recherche (CIR)** qui représente pourtant une dépense de 4,5 milliards d'euros en 2021.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

La mission « Remboursements et dégrèvements » porte les crédits permettant aux usagers de bénéficier de leurs droits en matière de remboursements et dégrèvements d'impôts le plus rapidement possible, tout en garantissant le bien fondé des dépenses au regard de la législation :

- **le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État »** identifie les dépenses en atténuation de recettes ayant trait aux impôts d'État. Il retrace les dépenses budgétaires résultant de l'application des règles fiscales lorsqu'elles conduisent à la mise en œuvre de dégrèvements d'impôts, de remboursements ou restitutions de crédits d'impôt, de compensations prévues par des conventions fiscales internationales. Il enregistre en outre un certain nombre d'opérations comptables liées aux remises gracieuses, annulations, admissions en non-valeur de recettes, ou aux remises de débits ;

- **le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »** recense les dépenses correspondant aux dégrèvements d'impôts locaux, ainsi que celles liées à des opérations comptables (remises gracieuses, annulations, admissions en non-valeur de recettes).

Cette mission retrace donc **l'ensemble des dépenses liées à des situations dans lesquelles l'administration fiscale est conduite à restituer aux contribuables des impôts, taxes ou contributions, ou dans lesquelles l'État ne recouvre pas certaines créances sur les contribuables**. Ces remboursements, dégrèvements et restitutions peuvent trouver leur origine dans le fonctionnement même de certaines impositions (remboursements de trop-versés), dans l'application de politiques publiques (crédits d'impôt) ou bien dans la rectification du montant d'un impôt (correction d'une erreur matérielle, conséquences d'un contentieux, application d'une convention internationale...).

Ils viennent en atténuation des recettes fiscales brutes de l'Etat mais figurent en dépenses du budget général. Le caractère mécanique de ces dépenses implique ainsi que **les crédits de la présente mission sont évaluatifs** en ce qu'ils ne constituent pas un plafond, contrairement à ceux des autres missions budgétaires et les dépenses correspondantes peuvent s'imputer au-delà des crédits ouverts en loi de finances.

Par convention, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) sont du même montant.

A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI

Les crédits consommés en 2021 enregistrent une baisse de 20,6 milliards d'euros en AE et en CP par rapport à l'année précédente.

Cependant, il faut mettre cette évolution en regard avec celle des crédits évalués qui ont baissé, entre la LFI 2020 et la LFI 2021, de 8,16 % en AE et en CP.

Il en résulte un taux de consommation qui s'établit en 2021 à 100,8 % en AE et en CP (contre 107,2 % en 2020).

Ainsi, la sur-exécution totale sur la mission est de 1,047 milliard d'euros en AE (contre 10,18 milliards d'euros en 2020) et de 1,052 milliard d'euros en CP (contre 10,19 milliards d'euros en 2020).

Si, entre 2020 et 2021, les taux d'exécution ont donc diminué, les deux années se caractérisent par une exécution supérieure à l'évaluation de la LFI.

Évolution de l'exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » entre 2020 et 2021

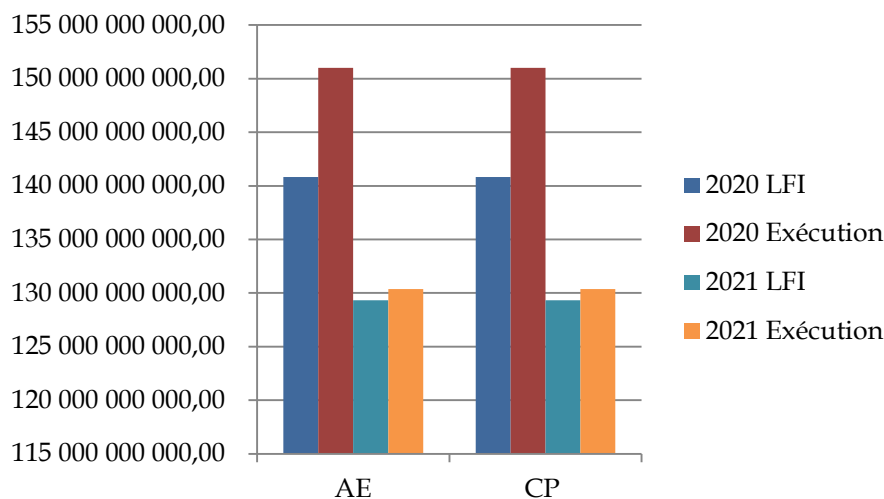
(en euros et en pourcentage)

	2020				2021				Evolution 2021/2020		
	LFI	Exécution	Sous ou sur-consommation en volume	Taux d'exécution 2020	LFI	Exécution	Sous ou sur-consommation en volume	Taux d'exécution 2021	LFI	Exécution	Taux d'exécution
200- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat											
AE	117 668 325 376,00	128 087 485 728,00	10 419 160 352,00	108,85%	122 442 905 316,00	122 281 895 720,00	- 161 009 596,00	99,87%	4,06%	-4,53%	-8,26%
CP	117 668 325 376,00	128 092 511 991,00	10 424 186 615,00	108,86%	122 442 905 316,00	122 287 289 909,00	- 155 615 407,00	99,87%	4,06%	-4,53%	-8,25%
201- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux											
AE	23 162 000 000,00	22 929 707 390,00	- 232 292 610,00	99,00%	6 890 785 973,00	8 098 840 340,00	1 208 054 367,00	117,53%	-70,25%	-64,68%	18,72%
CP	23 162 000 000,00	22 928 799 087,00	- 233 200 913,00	98,99%	6 890 785 973,00	8 099 146 639,00	1 208 360 666,00	117,54%	-70,25%	-64,68%	18,73%
TOTAL MISSION											
AE	140 830 325 376,00	151 017 193 118,00	10 186 867 742,00	107,23%	129 333 691 289,00	130 380 736 060,00	1 047 044 771,00	100,81%	-8,16%	-13,66%	-5,99%
CP	140 830 325 376,00	151 021 311 078,00	10 190 985 702,00	107,24%	129 333 691 289,00	130 386 436 548,00	1 052 745 259,00	100,81%	-8,16%	-13,66%	-5,99%

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : données issues des lois de finances initiales, hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans les projets de loi de règlement.

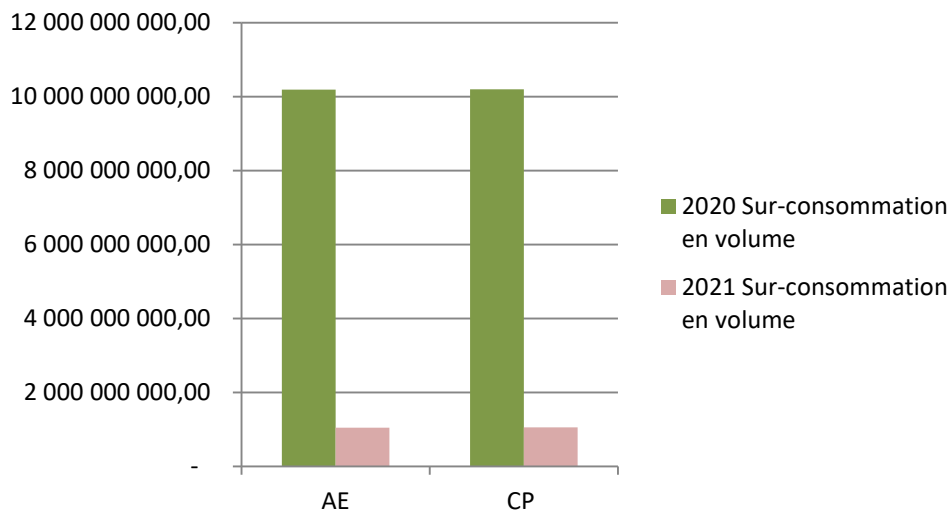
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Évolution de l'exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » entre 2020 et 2021



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Niveau des sur-exécutions des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » en 2021



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Contrairement à l'exercice précédent caractérisé par une sur-exécution importante de 10,4 milliards d'euros, le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », est marqué, en 2021, par une sous-exécution à hauteur de 161 millions d'euros en AE et 155,6 millions d'euros en CP soit des taux d'exécution de 99,7 %.

À l'inverse, le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », qui enregistrait une sous-exécution de 232,3 millions d'euros en AE et de 233,2 millions d'euros en CP en 2020 présente une sur-exécution en 2021 de 1,2 milliard d'euros en AE et en CP soit un taux d'exécution de 117,5 %.

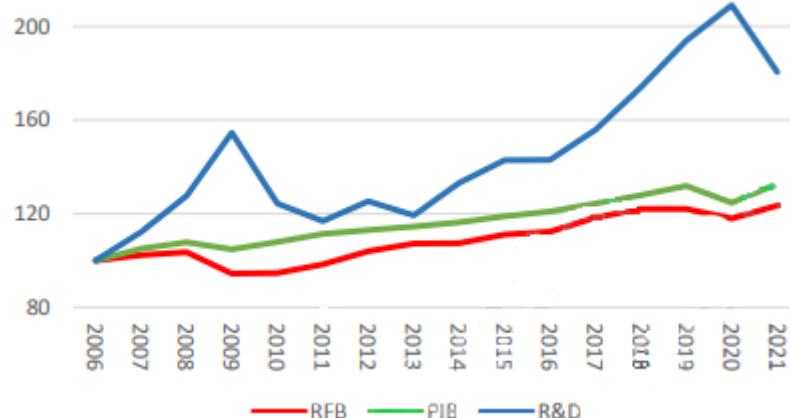
Ce niveau d'exécution doit cependant être replacé dans un contexte plus général de baisse massive des crédits évalués, pour le programme 201, en LFI entre 2020 et 2021 en raison de :

- la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales qui a généré une baisse des remboursements et dégrèvements sur cette taxe qui sont passés de 14,8 milliards d'euros à 778 millions d'euros soit une contraction de 94,7 % ;

- et, dans une moindre proportion, de la réforme des impôts de production qui a généré une baisse des remboursements et dégrèvements liés à la taxe professionnelle, à la contribution économique et autres impôts économiques qui sont passés de 6,3 milliards d'euros à 3,9 milliards d'euros soit une baisse de 36,8 %.

Ainsi, pour la première fois depuis 2013, les remboursements et dégrèvements d'impôts diminuent. Le rapporteur spécial note cependant que sur la période 2006-2021, leur croissance a été nettement supérieure à celle des recettes fiscales brutes d'une part et à celle du PIB d'autre part.

Croissance comparée des remboursements et dégrèvements, des recettes fiscales brutes et du PIB (base 100 en 2006)



Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes sur la mission « Remboursements et dégrèvements » pour 2021

B. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES

Les programmes de la mission « Remboursements et dégrèvements » ont enregistré des annulations et ouvertures de crédits en cours de gestion.

Mouvements intervenus en gestion sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » en 2021

(en euros)

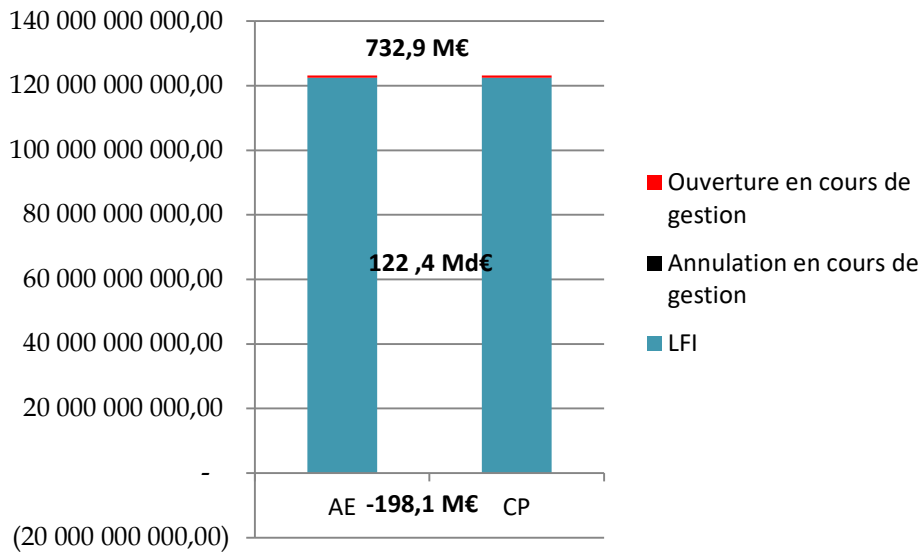
	LFI	Annulation en cours de gestion	Ouverture en cours de gestion	Total crédits disponibles	Exécution	Sous-consommation en volume par rapport crédits disponibles
200- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat						
AE	122 442 905 316,00	- 198 074 957,00	732 911 643,00	122 977 742 002,00	122 281 895 720,00	- 695 846 282,00
CP	122 442 905 316,00	- 198 074 957,00	732 911 643,00	122 977 742 002,00	122 287 289 909,00	- 690 452 093,00
201- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux						
AE	6 890 785 973,00	-	880 214 027,00	7 771 000 000,00	8 098 840 340,00	327 840 340,00
CP	6 890 785 973,00	-	880 214 027,00	7 771 000 000,00	8 099 146 639,00	328 146 639,00
TOTAL MISSION						
AE	129 333 691 289,00	- 198 074 957,00	1 613 125 670,00	130 748 742 002,00	130 380 736 060,00	- 368 005 942,00
CP	129 333 691 289,00	- 198 074 957,00	1 613 125 670,00	130 748 742 002,00	130 386 436 548,00	- 362 305 454,00

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, concernant le programme 200, la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a procédé à l'annulation de 198,1 millions d'euros en AE et CP et la loi de finances rectificative de fin d'année n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 a ouvert 732,9 millions d'euros en AE et CP soit un solde positif de 534,8 millions d'euros portant ainsi le total des crédits disponibles à 122,9 milliards d'euros.

La sous-exécution, par rapport aux crédits disponibles, s'établit, pour ce programme, à 695,8 millions d'euros en AE et à 690,5 millions d'euros en CP.

Composition des crédits disponibles du programme 200

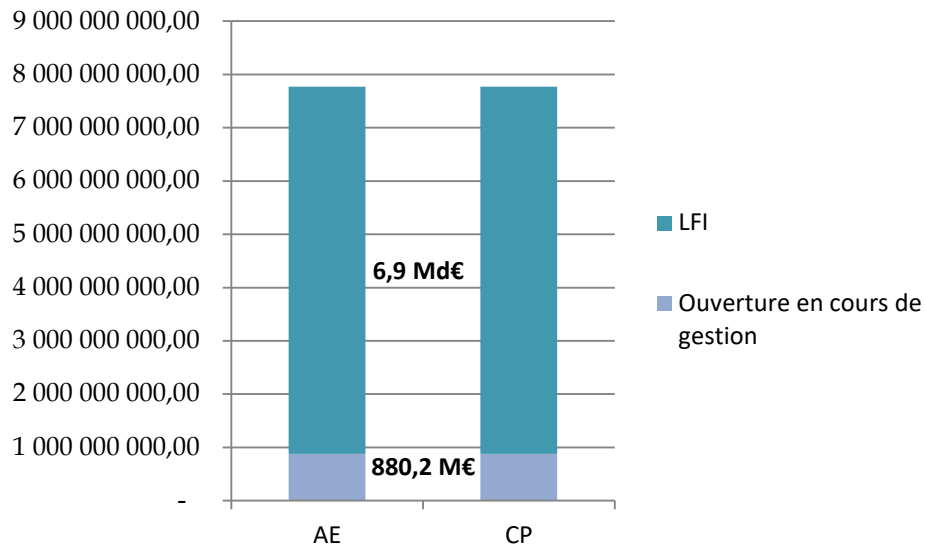


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Concernant le programme 201, la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a procédé à l'ouverture de 203,4 millions d'euros en AE et CP et la loi de finances rectificative de fin d'année n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 a ouvert 677 millions d'euros en AE et CP soit un total d'ouvertures de 880,2 millions d'euros portant ainsi le total des crédits disponibles à 7,7 milliards d'euros.

La sur-exécution, par rapport aux crédits disponibles, s'établit, pour ce programme, à 327,8 millions d'euros en AE et à 328,1 millions d'euros en CP.

Composition des crédits disponibles du programme 201



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les crédits disponibles totaux de la mission « Remboursements et dégrèvements » s'établissent donc à 130,7 milliards d'euros en AE et en CP qui ont été consommés à hauteur de 99,7 % **laissant un solde de crédits non consommés de 368 millions d'euros en AE et 362,3 millions d'euros en CP.**

Ces annulations et ouvertures résultent de l'actualisation, en cours d'année, des prévisions de recettes fiscales.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UNE BAISSÉ DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔT D'ÉTAT ESSENTIELLEMENT DUE À LA DIMINUTION DES REMBOURSEMENTS LIÉS À LA GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT

L'exécution 2021 du programme 200 s'établit à 122,3 milliards d'euros en AE et CP (soit 99,9 % des crédits ouverts).

Ce niveau de consommation enregistre une baisse importante par rapport à 2020, année au cours de laquelle l'exécution s'est établie à 128,1 milliards d'euros en AE et CP.

Cette baisse est essentiellement portée par la diminution des remboursements liés à la gestion des produits de l'Etat et, dans une moindre mesure, à celle des remboursements liés à des politiques publiques. Dans le même temps, les remboursements liés à la mécanique de l'impôt ont, pour leur part, augmenté.

Exécution des crédits du programme 200 en 2021

(en euros)

hors FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021
200- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	122 442 905 316,00	122 281 895 720,00	99,87%	122 442 905 316,00	122 287 289 909,00	99,87%
11- Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	84 893 457 826,00	86 353 892 487,00	101,72%	84 893 457 826,00	86 358 959 377,00	101,73%
12- Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	23 303 993 486,00	21 933 963 927,00	94,12%	23 303 993 486,00	21 934 520 094,00	94,12%
12- Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat	14 245 454 004,00	13 994 039 306,00	98,24%	14 245 454 004,00	13 993 810 438,00	98,23%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

1. Des remboursements liés à la mécanique de l'impôt en hausse (action 11)

L'action 11 (« Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt ») regroupe les dépenses relevant de la mécanique de l'impôt, telles que les restitutions d'excédents de versement compte tenu de l'impôt dû. **Il s'agit pour l'essentiel des excédents de versements d'impôt sur les sociétés, des remboursements de crédits de TVA et des restitutions de prélèvements à la source.**

Dotée de 84,9 milliards d'euros en LFI 2021, cette action a enregistré une exécution de 86,4 milliards d'euros soit 101,7 % des crédits évalués. Ce niveau est également supérieur à celui enregistré en 2020 (85,1 milliards d'euros) en raison de plusieurs phénomènes :

- la forte diminution des bénéficiaires fiscaux entre 2019 et 2020 a généré une augmentation des remboursements d'excédents d'impôts sur les sociétés. Corrélativement, les remboursements de contribution sociale sur les bénéficiaires (CSB) liés au niveau de l'impôt sur les sociétés ont également enregistré une hausse. Cette catégorie de remboursements, bien que supérieure à 2020 est cependant inférieure à la prévision de la LFI 2021 ;

- les remboursements de crédits de TVA ont été plus importants que ceux estimés en LFI 2021 en raison, d'une part, d'un rythme de traitement légèrement supérieur à celui constaté au cours des exercices précédents et d'autre part, en raison d'une hausse des demandes de remboursements qui s'explique par une consommation intermédiaire supérieure à celle estimée dans un contexte de reprise d'activité. Ainsi, cette hausse intervient dans un contexte où les entreprises, contrairement à l'année précédente, ont pourtant opté pour des reports de crédits plutôt que pour des restitutions de TVA ;

- les restitutions et compensations de trop-versés d'impôt sur le revenu ont également été légèrement plus importantes que la prévision, qui dans ce domaine, est difficile à établir en raison des incertitudes qui pèsent sur le comportement des contribuables en termes de modulations des taux notamment.

2. Une baisse des remboursements liés à des politiques publiques en raison de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à compter de 2019

L'action 12 (« Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques ») du programme 200 regroupe les dépenses relevant des politiques publiques, telles que les crédits d'impôts sur le revenu ou les crédits d'impôt sur les sociétés.

L'exécution 2021 s'est établie à 21,9 milliards d'euros pour une prévision de 23,3 milliards d'euros en AE et CP. Elle est inférieure à l'exécution 2020 qui était de 23,5 milliards d'euros. Cet écart par rapport à la prévision 2021 et à l'exécution 2020 s'explique par :

- une baisse des remboursements de crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile qui a diminué de 0,2 milliard d'euros sous l'effet d'un changement de comportement des ménages durant les confinements et subséquemment par une contraction de la dépense des ménages pour l'emploi de personnes à domicile ;

- **une diminution de 0,6 milliard d'euros des remboursements au titre du crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR).** En effet, alors qu'en 2020 le CIMR avait été versé à certains contribuables qui contestaient la qualification de leurs revenus 2018 d'exceptionnels, aucune contestation n'a été enregistrée en 2021 générant une absence de versement de CIMR ;

- **une diminution de 0,2 milliard d'euros des remboursements de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** en raison d'une baisse de la consommation entre 2020 et 2021 ;

- **une baisse des restitutions de crédits d'impôt sur les sociétés** en raison de l'extinction progressive du CICE suite à sa suppression en 2019 ;

- **une diminution de 0,4 milliard d'euros des restitutions de crédit d'impôt recherche (CIR)** suite aux aménagements introduits par la loi de finances pour 2021. Cependant, cette dépense fiscale devrait retrouver une tendance haussière. La LFI 2022 établit d'ailleurs une prévision à un niveau record 7,4 milliards d'euros.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial constate la baisse des remboursements et dégrèvements en lien avec l'impôt sur les sociétés. Il rappelle cependant que malgré la suppression de ce dispositif, le CICE représente toujours une créance de 14,7 milliards d'euros au 31 décembre 2020 pour les entreprises. Si la tendance à la baisse va donc se poursuivre, des dépenses sont encore attendues en 2022 et au-delà puisque le CICE peut être remboursé pendant 5 ans.

D'autre part, le rapporteur spécial s'interroge sur l'efficacité du CIR qui représente pourtant une dépense de 4,5 milliards d'euros en 2021 (contre 4,9 milliards en 2020).

Enfin, les remboursements d'impôts liés à des politiques publiques devraient augmenter en 2022 compte tenu de la transformation du crédit d'impôt services à la personne en dispositif contemporain avec un impact estimé à 1,1 milliard d'euros une fois le dispositif pleinement déployé et stabilisé, contre une dépenses de 4 millions d'euros en 2021, année de mise place du dispositif.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial fait sienne la recommandation de la Cour des comptes, formulée dans sa note d'exécution budgétaire 2021 relative à la mission « Remboursements et dégrèvements », de « *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* ».

3. Une exécution des remboursements liés à la gestion des produits de l'Etat (action 13) conforme à la prévision mais en nette baisse par rapport à 2020

L'action 13 du programme 200 retrace principalement les **dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État** et notamment :

- les dégrèvements et annulations prononcés après le calcul de l'impôt sur le revenu, afin de rétablir la réalité de l'impôt dû par les contribuables ;

- les dégrèvements au titre de l'impôt sur les sociétés et impôts assimilés ;

- les dégrèvements recensés au titre des autres impôts directs. Les droits dégrévés dans le cadre des contentieux précompte et OPCVM y sont notamment comptabilisés ;

- les dégrèvements liés à la TVA ;

- la part dégrévée ou restituée des opérations d'enregistrement, de timbre et de contributions indirectes ;

- les opérations de gestion diverse, telles que les dégrèvements prononcés au titre de la taxe sur les logements vacants, les restitutions relatives à l'écotaxe, tous les remboursements et rectifications de produits d'État encaissés les années antérieures, certaines opérations d'ordre (remises, annulations) ;

- les admissions en non-valeur sur les impôts d'État (non individualisées par impôt dans la comptabilité) ;

- les intérêts moratoires et les remises de débits ;

- les dégrèvements contentieux occasionnés par la mise en œuvre du prélèvement à la source.

L'exécution 2021 s'établit à 13,9 milliards d'euros soit 98,2 % de la prévision initiale de 14,2 milliards d'euros. Ce niveau d'exécution est cependant très inférieur à celui enregistré en 2020 (19,5 milliards d'euros).

Cette diminution entre 2020 et 2021, d'un montant total de 5,6 milliards d'euros s'explique par :

- **la baisse à hauteur de 1,3 milliard d'euros entre 2020 et 2021 des remboursements liés à des erreurs déclaratives ;**

- **un contentieux exceptionnel en 2020 sur l'impôt sur les sociétés** qui avait généré un remboursement de 2 milliards d'euros payés en 2020 ;

- **des décaissements particulièrement élevés en 2020 de contentieux de série** (2,2 milliards d'euros pour le contentieux OPCVM et 1,5 milliard d'euros pour le contentieux précompte). En 2021, les contentieux OPCVM

enregistrent un niveau équivalent à celui de 2020 mais les contentieux précompte sont quasiment nuls.

Les admissions en non-valeur restent stables à 1,7 milliard d'euros mais pourraient augmenter en 2022 en raison de la non présentation d'un dossier individuel en 2020 et en 2021. **Le rapporteur spécial regrette cependant le manque d'information sur les admissions en non-valeur. Des précisions, dans les rapports annuels de performance, sur l'ancienneté et les montants moyens des ANV ainsi que sur les ANV les plus importantes permettraient d'apprécier plus finement l'action de l'administration en matière de suivi de créance et de recouvrement.**

Il souscrit également pleinement à la recommandation formulée par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission « Remboursements et dégrèvements » pour 2021 (recommandation reconduite depuis la note 2020) d'« enrichir les annexes budgétaires d'informations rétrospectives relatives aux contentieux et notamment aux contentieux de série ».

En revanche, les dégrèvements contentieux dans le cadre du prélèvement à la source enregistrent une baisse notable, passant de 261,2 millions d'euros à 61,9 millions d'euros.

B. UNE BAISSÉ IMPORTANTE DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔT LOCAUX PAR RAPPORT À 2020 DANS LE CONTEXTE DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE

L'exécution du programme 201 s'établit à 8,1 milliards d'euros en AE et CP (soit 117,5 % des crédits ouverts). À cet égard, le rapporteur spécial regrette que le rapport annuel de performance ne précise pas les causes de cette sous-estimation des crédits au stade de la LFI.

Ce niveau de consommation, bien que supérieur aux crédits ouverts en LFI, enregistre cependant une baisse importante par rapport à 2020, année au cours de laquelle l'exécution s'est établie à 22,9 milliards d'euros en AE et CP.

Cette baisse est essentiellement portée par :

- la diminution des remboursements et dégrèvements liés aux **impôts économiques** à hauteur de 1,2 milliard d'euros ;

- la diminution des remboursements et dégrèvements liés à **la taxe d'habitation** à hauteur de 13,6 milliards d'euros.

Les remboursements et dégrèvements liés à la taxe foncière de même que les admissions en non-valeur sur impôts locaux sont stables entre 2020 et 2021 et n'appellent pas de remarques particulières de la part du rapporteur spécial.

Exécution des crédits du programme 201 en 2021

(en euros)

hors FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021	LFI 2021	Exécution 2021	Taux d'exécution 2021
201- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	6 890 785 973,00	8 098 840 340,00	117,53%	6 890 785 973,00	8 099 146 639,00	117,54%
01- Taxe professionnelle et contribution économique territoriale et autres impôts économiques créés ou modifiés dans la cadre de la réforme de la taxe professionnelle	3 960 785 973,00	4 915 379 922,00	124,10%	3 960 785 973,00	4 915 688 088,00	124,11%
02- Taxes foncières	1 668 000 000,00	1 868 403 296,00	112,01%	1 668 000 000,00	1 868 402 069,00	112,01%
03- Taxe d'habitation	778 000 000,00	823 072 457,00	105,79%	778 000 000,00	823 071 374,00	105,79%
04- Admission en non valeur d'impôts locaux	484 000 000,00	491 984 665,00	101,65%	484 000 000,00	491 985 108,00	101,65%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

1. L'impact de la réforme des impôts de production sur l'action 1 du programme 201

L'action 1 (« Taxe professionnelle et contribution économique territoriale et autres impôts économiques créés ou modifiés dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle ») porte les remboursements et dégrèvements des impôts économiques : essentiellement la contribution économique territoriale (CET) composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) mais également la taxe sur les surfaces commerciales et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER).

Dotée de 3,9 milliards d'euros en AE et CP en LFI 2021, l'action 1 du programme 201 enregistre une consommation de 4,9 milliards d'euros en AE et CP soit un taux d'exécution de 124,1 %.

Cette sur-exécution s'explique par la prise en charge sur le programme 201 de la moitié des restitutions de CVAE en 2021, l'autre moitié continuant d'être comptabilisée en moindres recettes sur le compte d'avances aux collectivités territoriales.

Cependant, ce niveau d'exécution est très inférieur à celui constaté en 2020 (6,1 milliards d'euros) en raison principalement des **effets de la réforme des impôts de production découlant des articles 3 et 4 de la loi de finances initiale pour 2021.**

En effet, en premier lieu, l'article 3 a abaissé, à compter de 2021, le **taux de CVAE (division par deux de ce taux qui passe de 1,5 % à 0,75 %) en supprimant la part de CVAE (50 %) affectée à l'échelon régional¹.**

La conséquence de cette mesure est ainsi une division par deux du montant de l'imposition due par les entreprises au titre de la CVAE **soit une diminution d'environ 7,2 milliards d'euros.**

En second lieu, l'article 4 procède à **une réforme des modalités d'établissement de la valeur locative cadastrale des locaux industriels** qui intervient dans l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties et sur la cotisation foncière des entreprises. **L'allègement d'impôt est estimé à 1,75 milliard d'euros pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et à 1,54 milliard d'euros pour la cotisation foncière, soit un total de 3,3 milliards d'euros.** Elle correspond à une diminution des **taux applicables de 8 % à 4 % pour les sols et terrains et de 12 % à 6 % pour les constructions et installations foncières².**

2. L'extinction des crédits alloués aux dégrèvements de taxe d'habitation (action 3) suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

L'action 3 retrace les dégrèvements de taxe d'habitation.

En 2021, l'exécution s'établit à 823,1 millions d'euros en AE et CP soit 105,8 % de la prévision en LFI (778 millions d'euros). Ce niveau est en baisse de 13,6 milliards d'euros par rapport à 2020 en raison de la suppression progressive, à compter de 2018, de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

En effet, la loi de finances initiale pour 2018 a introduit un dégrèvement progressif de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages les moins favorisés (dont le revenu fiscal de référence était inférieur à 25 839 euros pour un célibataire et 46 132 euros pour un couple avec deux enfants). Ainsi, en 2018 et en 2019, les foyers concernés par cette réforme ont payé respectivement 70 % puis 35 % de la taxe d'habitation votée par les collectivités.

Cette première étape échelonnée entre 2018 et 2019 avait conduit à un accroissement tendanciel des crédits du programme qui ont atteint 14,7 milliards d'euros dont 13,6 milliards en raison du dégrèvement des 80 % des ménages les moins favorisés.

¹ *Corrélativement, le schéma de financement des régions a été revu en substituant à la CVAE une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée.*

² *La baisse de recettes pour les communes et EPCI impactés par cette réforme sera compensée par l'institution d'un prélèvement sur recettes de l'État.*

En 2020, pour les 80 % de ménages concernés par la première étape de sa disparition, la taxe d'habitation a fait l'objet d'un dégrèvement de 100 % sur la cotisation due.

En 2021, les dégrèvements ont été transformés en exonération totale pour les 80 % de ménages les moins aisés et de 30 % pour les autres.

La poursuite de la réforme en 2022 (l'exonération sera de 65 % pour les 20 % les plus aisés) et, si elle se poursuivait en 2023 (suppression totale pour tous les ménages) génèrera une nouvelle baisse des crédits de cette action.

Seuls demeureront les crédits relatifs à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS).

ANNEXE

Exécution des crédits des programmes 200 et 201 en 2020

(en euros)

hors FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2020	Exécution 2020	Taux d'exécution 2020	LFI 2020	Exécution 2020	Taux d'exécution 2020
200- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	117 668 325 376,00	128 087 485 728,00	108,85%	117 668 325 376,00	128 092 511 991,00	108,86%
11- Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	80 911 649 080,00	85 077 533 229,00	105,15%	80 911 649 080,00	85 077 508 208,00	105,15%
12- Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	22 604 201 679,00	23 499 058 161,00	103,96%	22 604 201 679,00	23 498 679 392,00	103,96%
12- Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat	14 152 474 617,00	19 510 894 338,00	137,86%	14 152 474 617,00	19 516 324 391,00	137,90%
201- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	23 162 000 000,00	22 929 707 390,00	99,00%	23 162 000 000,00	22 928 799 087,00	98,99%
01- Taxe professionnelle et contribution économique territoriale et autres impôts économiques créés ou modifiés dans la cadre de la réforme de la taxe professionnelle	6 271 000 000,00	6 118 753 802,00	97,57%	6 271 000 000,00	6 117 847 623,00	97,56%
02- Taxes foncières	1 560 000 000,00	1 884 013 532,00	120,77%	1 560 000 000,00	1 884 011 993,00	120,77%
03- Taxe d'habitation	14 793 000 000,00	14 469 236 945,00	97,81%	14 793 000 000,00	14 469 236 803,00	97,81%
04- Admission en non valeur d'impôts locaux	538 000 000,00	457 703 111,00	85,07%	538 000 000,00	457 702 668,00	85,07%
Total mission	140 830 325 376,00	151 017 193 118,00	107,23%	140 830 325 376,00	151 021 311 078,00	107,24%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)