

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 27

REMBOURSEMENT ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteuse spéciale: Mme Marie-France BEAUFILS

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
PREMIÈRE PARTIE LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2015	
I. UNE PERFORMANCE PEU PERTINENTE, UNE INFORMATION INSUFFISANTE	7
II. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION	8
DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT »	
I. UNE HAUSSE DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT QUI BÉNÉFICIE AVANT TOUT AUX ENTREPRISES	11
A. UNE TENDANCE À LA HAUSSE DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000	11
B. DES DISPOSITIFS QUI BÉNÉFICIENT AVANT TOUT AUX ENTREPRISES	12
II. UNE BAISSSE DES CRÉDITS EN TROMPE-L'ŒIL	14
A. UNE BAISSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 200 DE 2,9 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2014	14
B. LA RÉVISION À LA BAISSSE DU MONTANT DE REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2014	16
C. UNE AUGMENTATION DE 3,9 MILLIARDS D'EUROS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 200 PAR RAPPORT À L'ESTIMATION RÉVISÉE POUR 2014	19
III. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONTRASTÉE PAR ACTION	22
A. LES REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS LIÉS À LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT : UNE RELATIVE STABILITÉ	22
B. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS LIÉS À DES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE AUGMENTATION MARQUÉE DEPUIS 2013, LIÉE À LA MONTÉE EN CHARGE DU CICE	22
C. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS LIÉS À LA GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT	24

**TROISIÈME PARTIE :
LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS
LOCAUX »**

I. LES ALLÈGEMENTS DE TAXES « MÉNAGES » : AIDER LES MÉNAGES LES PLUS FRAGILES TOUT EN GARANTISSANT LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	28
A. DES DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT DE TAXE D'HABITATION ET DE TAXES FONCIÈRES, NOTAMMENT POUR LES MÉNAGES MODESTES	28
1. <i>Les dégrèvements de taxe d'habitation</i>	28
2. <i>Les dégrèvements de taxes foncières</i>	30
B. L'INDISPENSABLE RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX D'HABITATION	30
II. LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS ÉCONOMIQUES	31
A. UNE BAISSÉ DES DÉGRÈVEMENTS RELATIFS AUX IMPÔTS ÉCONOMIQUES	31
1. <i>Les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle</i>	31
2. <i>Une diminution des dégrèvements de CVAE en 2015</i>	31
B. LA CVAE : VOLATILITÉ ET OPTIMISATION ?	32
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	35
EXAMEN EN COMMISSION	37

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. Outre l'insuffisance de la documentation budgétaire, votre rapporteure spéciale **regrette que certaines de ses questions soient restées sans réponse**, notamment concernant le nombre de ménages bénéficiaires des dégrèvements et d'exonérations d'impôts locaux.

2. Votre rapporteure spéciale **s'inquiète des difficultés que rencontrent de plus en plus de contribuables pour payer leurs impôts**, que met en évidence la dégradation des indicateurs de performance de la mission, qui portent notamment sur le délai de traitement des réclamations contentieuses.

3. En 2015, il est prévu que les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État s'élèvent à **87,7 milliards d'euros**, soit une **diminution de 2,9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014**, mais une **augmentation de 3,9 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2014**.

4. **Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont stables**, que ce soit par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 ou à la prévision révisée ; ils sont estimés à 11,6 milliards d'euros en 2015. Cette stabilité cache toutefois deux mouvements contraires mais de faible ampleur. En particulier, est prévue **une augmentation du coût du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu**, en raison de l'extinction, en 2015, du dispositif exceptionnel d'élargissement de l'exonération de taxe d'habitation pour les ménages modestes. Ces ménages ne bénéficiaient plus de cette exonération en raison de la non-indexation sur l'inflation du seuil du revenu fiscal de référence en 2012.

5. Enfin, votre rapporteure spéciale regrette que **l'expérimentation préalable à une révision générale des valeurs locatives des locaux d'habitation n'ait pas débuté**. Elle s'interroge sur la possibilité, pour certaines entreprises, d'optimiser leur cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Elle soutient et **souhaite voir aboutir le projet mené par les associations d'élus et la direction générale des finances publiques (DGFIP)** favorisant la transmission des données relatives aux recettes fiscales.

A la date du 10 octobre, date limite prévue par la LOLF pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, votre rapporteure spéciale avait reçu 87 % des réponses.

L'intégralité des réponses lui est parvenue à la date de publication du présent rapport.

PREMIÈRE PARTIE LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2015

I. UNE PERFORMANCE PEU PERTINENTE, UNE INFORMATION INSUFFISANTE

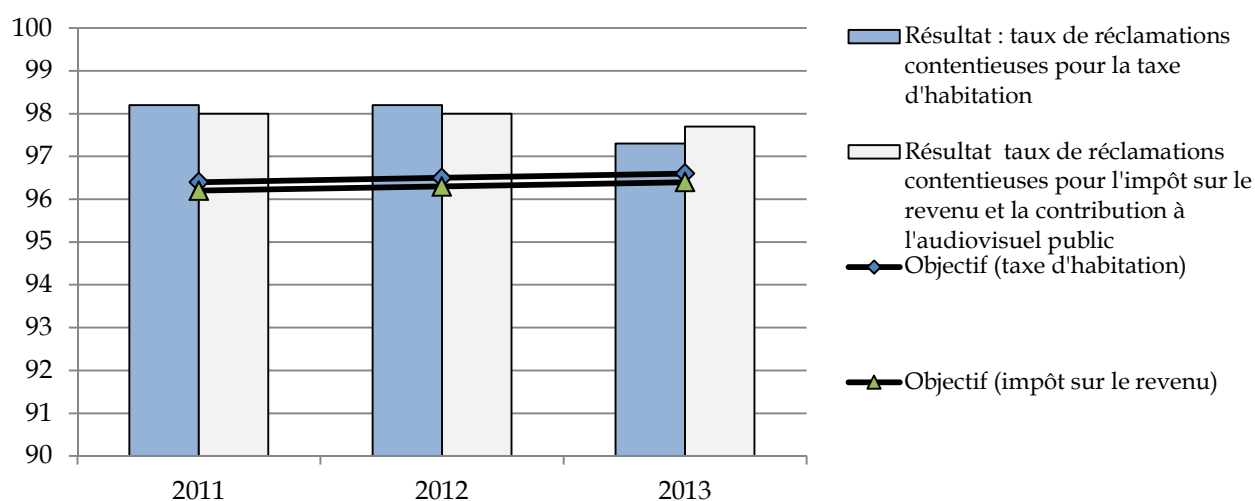
Les indicateurs de performance de la mission sont insuffisants. En effet, l'unique objectif de la mission est, selon le programme annuel de performance (PAP), de « *permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible* ».

La qualité du service est certes cruciale, notamment pour des contribuables fragiles, qui sont particulièrement concernés par les allègements d'impôts locaux ou pour les petites entreprises, mais **les indicateurs retenus sont à la fois peu ambitieux** (les cibles sont toujours dépassées), **fragiles et insuffisants**.

Ainsi, la dégradation de deux indicateurs – le taux net de réclamations contentieuses pour l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution à l'audiovisuel public d'une part, pour la taxe d'habitation (TH), d'autre part – s'explique par « *une hausse sensible des demandes gracieuses – le traitement de ces réclamations est exclu du périmètre de l'indicateur mais ces demandes sont également traitées par les agents qui instruisent les réclamations contentieuses¹* ».

Évolution de la performance entre 2011 et 2013

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

La hausse du nombre de demandes gracieuses en matière d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation est préoccupante : **elle témoigne des difficultés financières que rencontrent de nombreux ménages.**

La dégradation de ces indicateurs conduit également à s'inquiéter des baisses d'effectifs prévus dans les services fiscaux, même si les crédits afférents ne relèvent pas de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Fragiles, ces indicateurs pourraient conduire à une priorisation des recours contentieux au détriment des recours gracieux afin d'atteindre l'objectif fixé ; insuffisants, ils ne permettent pas d'évaluer la performance des différents dispositifs fiscaux en vigueur et leur pertinence au regard des objectifs de politiques publiques auxquels ils concourent.

Cette situation est particulièrement problématique s'agissant du programme 201 « Remboursement et dégrèvements d'impôts locaux », dont l'architecture - par type d'impôts - est stérile.

Interrogeant à ce sujet le ministre, il a été répondu à votre rapporteure spéciale que « *les contraintes budgétaires actuelles ne permettent pas une avancée significative de ce chantier* ».

Ce chantier n'est pas prioritaire pour la direction générale des finances publiques (DGFIP), mais votre rapporteure spéciale s'interroge sur la capacité des services fiscaux à mener dans de bonnes conditions les missions, parfois nouvelles, qui leur sont confiées, tout en poursuivant les autres.

Enfin, votre rapporteure spéciale regrette que sa demande¹ d'informations relatives au nombre de ménages bénéficiant d'un dégrèvement ou d'une exonération de taxe d'habitation et de taxes foncières, n'ait pas été satisfaite. Or, cette information permettrait de mesurer l'efficacité et l'ampleur des différents dispositifs d'allègements.

II. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

L'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)² prévoit que « *les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif* ».

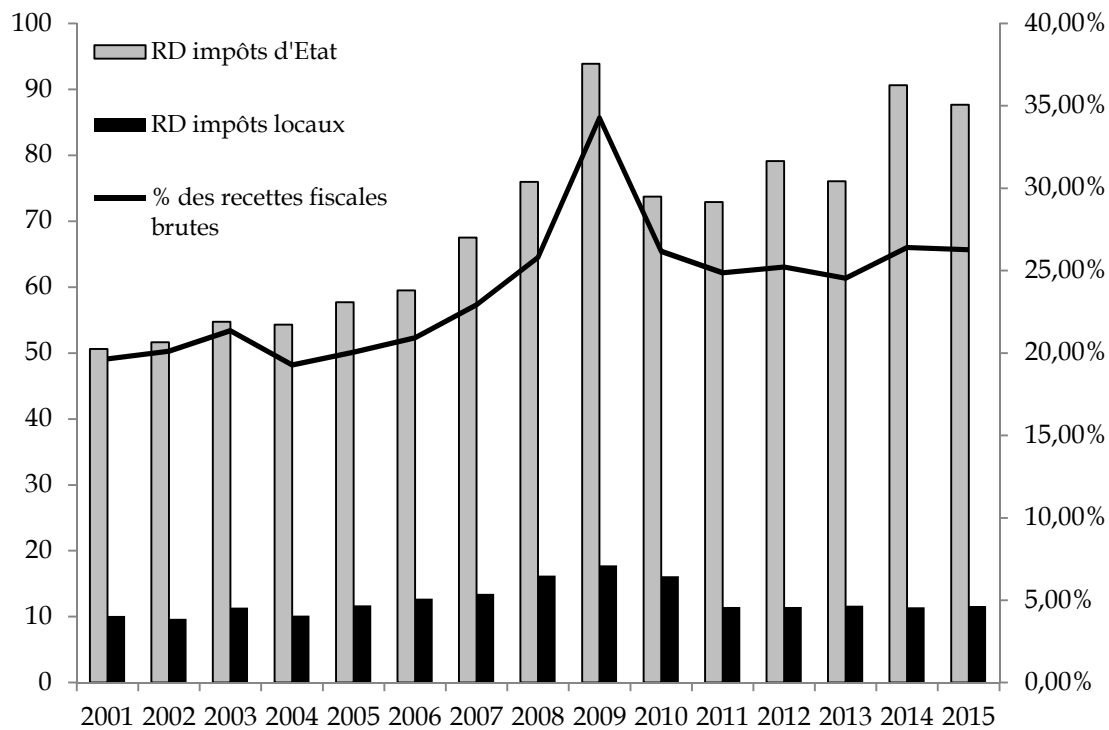
Pour 2015, **99,3 milliards d'euros de crédits sont demandés au titre de la mission « Remboursements et dégrèvements »**. Ce montant est inférieur de 2,7 % au montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2014.

¹ Formulée dans le questionnaire budgétaire.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Évolution des remboursements et dégrèvements depuis 2001, en valeur absolue et en proportion des recettes fiscales brutes

(échelle de gauche : en milliards d'euros ; échelle de droite : en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

N.B. : les montants indiqués correspondent aux dépenses effectivement effectuées pour les années 2001 à 2013 ; les crédits sont évaluatifs pour les années 2014 et 2015.

Les remboursements et dégrèvements représentent 26 % des recettes fiscales brutes.

On observe une relative stabilité des dégrèvements d'impôts locaux depuis 2011.

Alors que les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État devraient diminuer de 2,9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, ceux relatifs aux impôts locaux devraient légèrement augmenter en 2015.

Évolution des crédits de la mission entre 2013 et 2015

(en euros)

Programmes et actions	AE = CP				Variation 2014- 2015
	2013 (exécution)	2014 (LFI)	2015 (PLF)	Écart 2014-2015	
200 - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	74 570 162 439	90 602 984 000	87 662 025 000	-2 940 959 000	-3,25%
11 - Remboursement et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	57 867 814 413	63 957 000 000	63 378 000 000	-579 000 000	-0,91%
12 - Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	6 514 678 582	13 819 300 000	12 547 000 000	-1 272 300 000	-9,21%
13 - Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	10 187 669 444	12 826 684 000	11 737 025 000	-1 089 659 000	-8,50%
201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	11 644 645 618	11 453 074 000	11 645 000 000	191 926 000	1,68%
01 - Taxe professionnelle et contribution économique territoriale	6 868 385 435	6 358 000 000	6 361 000 000	3 000 000	0,05%
02 - Taxes foncières	843 588 880	928 258 000	930 000 000	1 742 000	0,19%
03 - Taxe d'habitation	3 487 883 549	3 761 816 000	3 909 000 000	147 184 000	3,91%
04 - Admission en non-valeur d'impôts locaux	444 787 754	405 000 000	445 000 000	40 000 000	9,88%
Total mission	86 214 808 057	102 056 058 000	99 307 025 000	-2 749 033 000	-2,69%

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

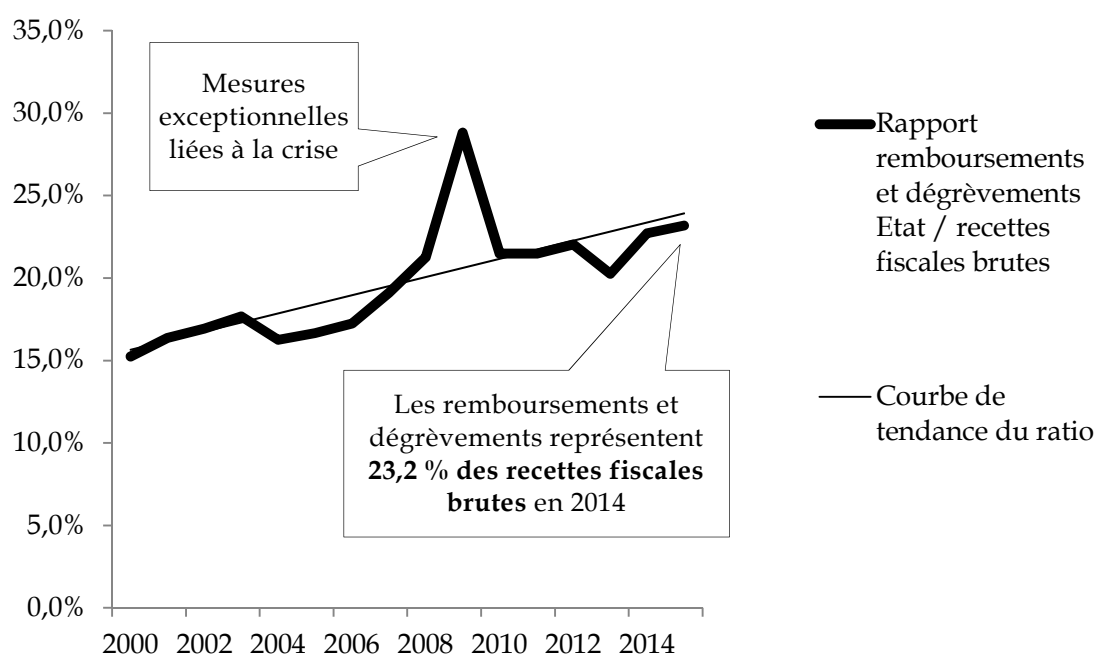
DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT »

I. UNE HAUSSE DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT QUI BÉNÉFICIE AVANT TOUT AUX ENTREPRISES

A. UNE TENDANCE À LA HAUSSE DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000

Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État connaissent une **hausse importante depuis le début des années 2000** : en 2014, les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ont représenté **23,2 % des recettes fiscales brutes du budget général** contre 15 % en 2000.

L'évolution des crédits du programme 200 rapportés aux recettes fiscales brutes depuis 2000



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

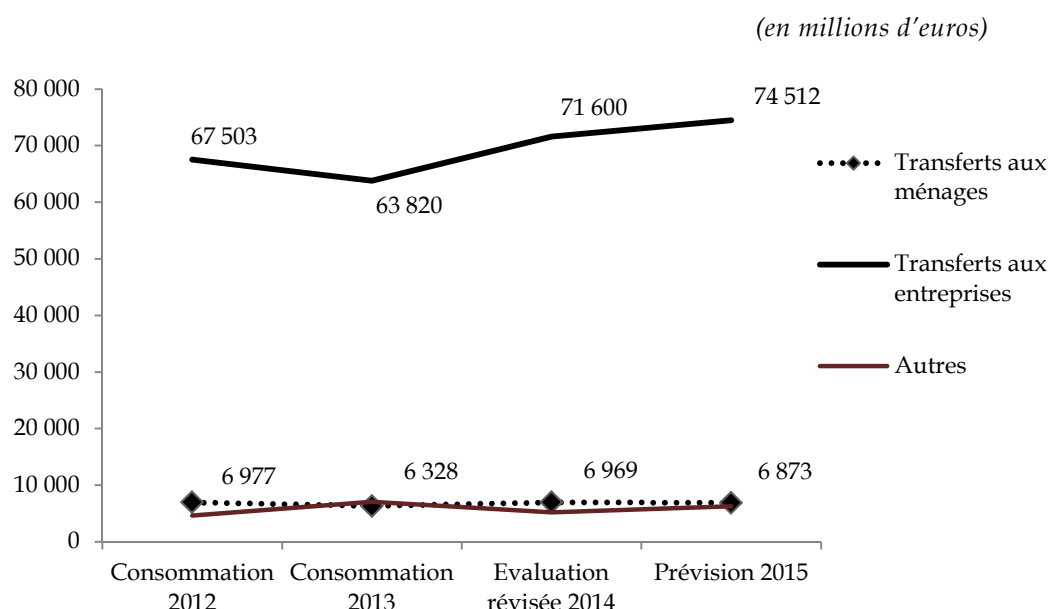
Cette forte augmentation – la part des remboursements et dégrèvements dans les recettes fiscales a augmenté de plus de 50 % en quinze ans – laisse penser que les politiques fiscales menées par les gouvernements successifs, bien que différentes dans leurs finalités, s'appuient de plus en plus sur des mécanismes d'exonération ou de crédit. Ces dispositifs sont choisis au détriment de subventions budgétaires, plus

lisibles pour le législateur et le citoyen et plus facilement pilotables pour l'exécutif.

B. DES DISPOSITIFS QUI BÉNÉFICIENT AVANT TOUT AUX ENTREPRISES

Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État profitent avant tout aux entreprises : la somme du montant des sous-actions dont le produit peut être clairement défini comme destiné aux entreprises atteint plus de 74 milliards d'euros, tandis que les **transferts aux ménages totalisent à peine 6,9 milliards d'euros, soit moins d'un dixième du montant dont bénéficient les entreprises.**

La répartition des crédits du programme 200 entre ménages et entreprises depuis 2012



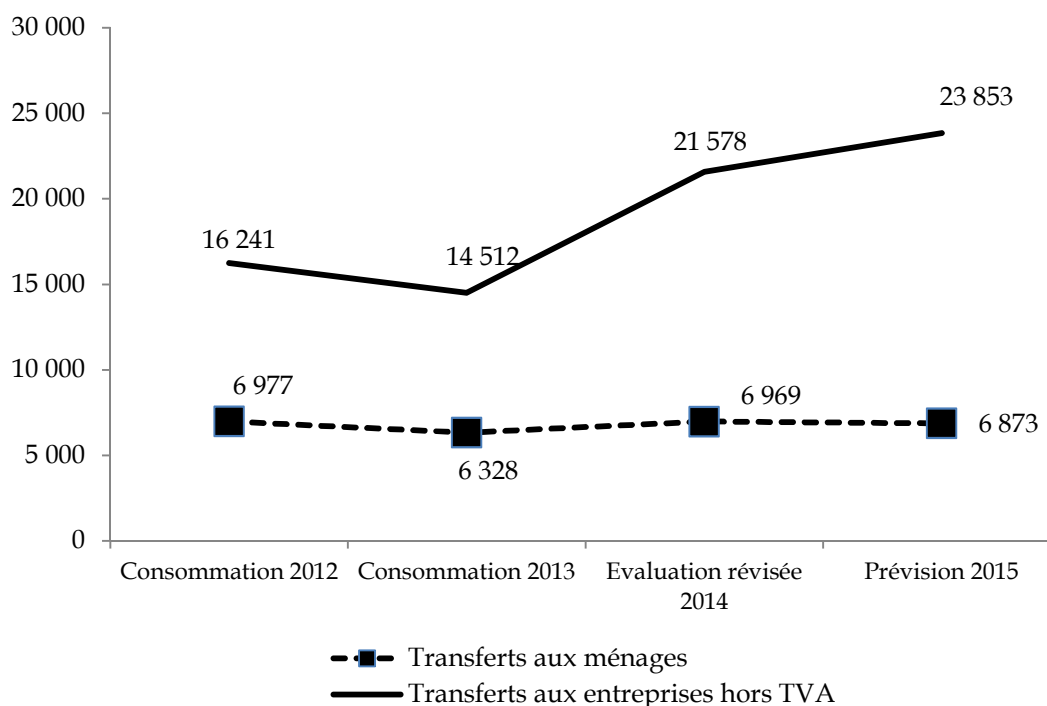
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et les documents budgétaires

N.B. : la catégorie « autres » correspond à la somme des crédits des sous-actions pour lesquelles la distinction entre entreprises et ménages n'est pas possible.

La spécificité de la taxe sur la valeur ajoutée, recouvrée directement par les entreprises, n'explique pas entièrement cet écart : **même lorsque les remboursements et dégrèvements liés à la TVA sont retranchés du montant destiné aux entreprises, celui-ci reste bien supérieur au transfert en direction des ménages** et il connaît également une **évolution beaucoup plus dynamique** : il a augmenté entre 2012 et 2015 de 46,9 % contre une diminution d'environ 1,5 % sur la même période pour les transferts vers les ménages.

La répartition des crédits du programme 200 entre ménages et entreprises depuis 2012, hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et les documents budgétaires

Cette asymétrie très marquée ne peut qu'interroger quant aux objectifs des dispositifs fiscaux de remboursements et dégrèvements.

Votre rapporteure propose donc que le projet annuel de performances précise chaque année le taux des crédits du programme qui correspondent à des transferts aux ménages d'une part, aux entreprises d'autre part. L'information n'est en effet pas lisible directement dans les documents budgétaires tels qu'ils sont actuellement construits, et elle nécessite un travail de reconstruction et de calcul qui ne facilite pas sa discussion. Une présentation explicite aurait le mérite de favoriser l'information du citoyen comme du législateur sur ce pan important de la politique fiscale et d'indiquer clairement les réels bénéficiaires des crédits prévus par le programme. Avec ces éléments, une analyse plus fine de l'efficacité de ces politiques fiscales pourrait être engagée.

La réforme de l'impôt sur le revenu dans le projet de loi de finances pour 2015

Le Gouvernement a indiqué réformer le barème de l'impôt sur le revenu dans le but de soutenir le pouvoir d'achat des ménages aux revenus modestes ou moyens.

Le dispositif proposé comporte deux grands axes, en plus de la revalorisation du barème suivant l'inflation :

D'une part, le Gouvernement procède à une **refonte du « bas de barème » de l'impôt sur le revenu**, en supprimant la première tranche (tranche à 5,5%) et en abaissant le seuil d'entrée dans la tranche à 14%.

D'autre part, le **mécanisme de la décote est modifié dans le sens de son extension**.

Le coût budgétaire de la réforme est estimé à 3,2 milliards d'euros.

Si cet effort, nécessaire dans le contexte économique actuel, doit être salué, celui-ci ne semble pas aller jusqu'au bout de sa logique : **l'instrument de revalorisation de la décote, s'il permet en effet à certains ménages de ne pas payer l'impôt, ne les rend pas moins « imposables »** - à ce titre, ils perdent le bénéfice de certains avantages sociaux (remboursement des frais de scolarité ou de cantine dans certaines communes, par exemple).

II. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS EN TROMPE-L'ŒIL

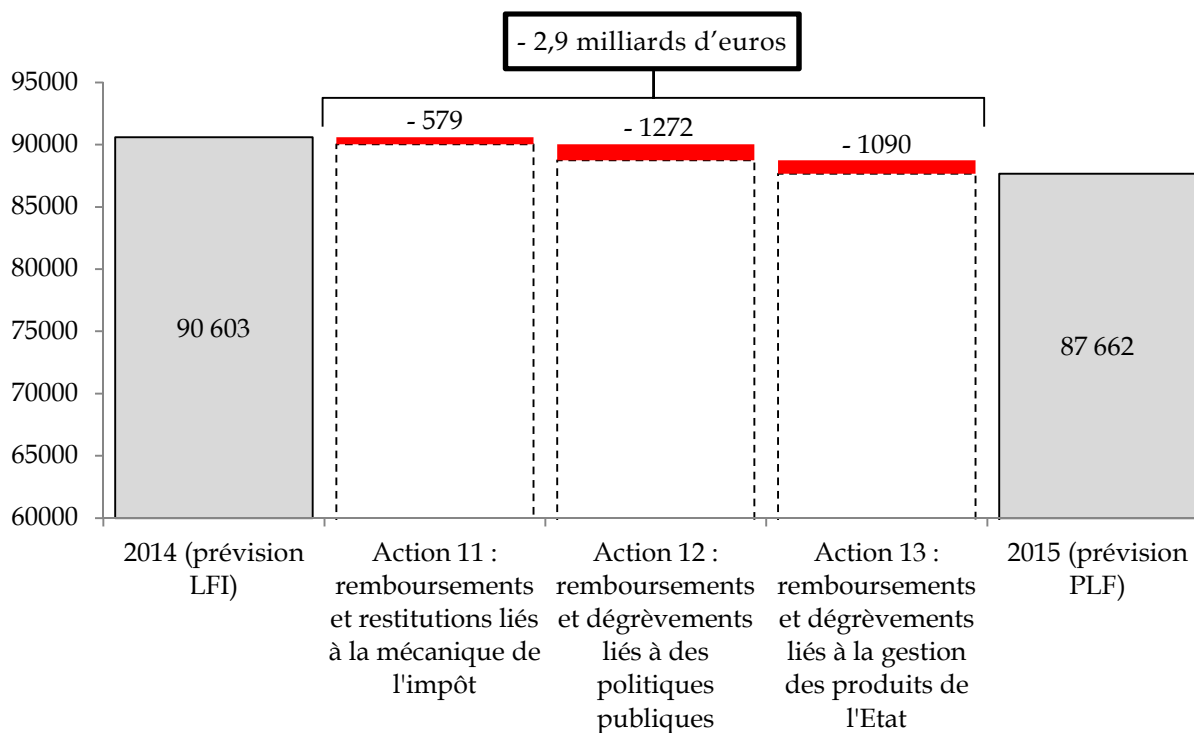
A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 200 DE 2,9 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2014

Les crédits du programme 200 « remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » devraient s'élever à **87,7 milliards d'euros en 2015**, en **baisse de 2,9 milliards d'euros** par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2014.

Cette baisse provient principalement d'une **moindre prévision de remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques sur l'impôt sur les sociétés (IS)**, à hauteur de 1,8 milliard d'euros ainsi que d'une **estimation plus faible des remboursements et restitutions sur la TVA liés à la mécanique de l'impôt**, pour une diminution d'environ 1,3 milliard d'euros.

Décomposition de l'évolution des crédits du programme 200 entre les différentes actions de 2014 à 2015, en prévision

(en millions d'euros)



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

Décomposition de l'évolution des crédits du programme 200 entre les prévisions initiales pour 2014 et l'estimation pour 2015, par action et sous-action

(en millions d'euros)

Action ou sous-action considérée	Écart prévision PLF 2015 / LFI 2014 (en millions d'euros et en pourcentage)		Part de l'écart portée par chaque action et sous-action
	En millions d'euros	En pourcentage	
Action 11 : remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	-579	-0,91 %	19,69 %
Sous-action 11-01 : impôt sur les sociétés	600	4,28 %	-20,40 %
Sous-action 11-02 : taxe sur la valeur ajoutée	-1 275	-2,56 %	43,35 %
Sous-action 11-03 : plafonnement impositions directes	0	0,00 %	0,00 %
Sous-action 11-04 : autres	96	69,06 %	-3,26 %
Action 12 : remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	-1 272	-9,20 %	43,25 %
Sous-action 12-01 : prime pour l'emploi	118	6,86 %	-4,01 %
Sous-action 12-02 : impôt sur le revenu	227	11,76 %	-7,72 %
Sous-action 12-03 : impôt sur les sociétés	-1 822	-20,42 %	61,95 %

Action ou sous-action considérée	Écart prévision PLF 2015 / LFI 2014 (en millions d'euros et en pourcentage)		Part de l'écart portée par chaque action et sous-action
Sous-action 12-04 : taxe intérieure sur produits pétroliers	216	30,21 %	-7,34 %
Sous-action 12-05 : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel	-1	-25,00 %	0,03 %
Sous-action 12-06 : contribution pour l'audiovisuel public	-10	-1,90 %	0,34 %
Action 13 : remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	-1 090	-8,50 %	37,06 %
Sous-action 13-01 : IR - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	40	1,72 %	-1,36 %
Sous-action 13-02 : IS - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-195	-17,03 %	6,63 %
Sous-action 13-03 : autres impôts directs et taxes assimilées - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-613	-20,66 %	20,84 %
Sous-action 13-04 : TVA - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-150	-6,52 %	5,10 %
Sous-action 13-05 : enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-219	-32,44 %	7,45 %
Sous-action 13-06 : autres remboursements et dégrèvements	42	7,27 %	-1,43 %
Sous-action 13-07 : admissions en non-valeur - créances liées aux impôts	137	6,95 %	-4,66 %
Sous-action 13-08 : datations en paiement, intérêts moratoires, remises de débet	-132	-15,14 %	4,49 %
TOTAL du programme 200	-2 941	-3,25 %	100,00 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et les documents budgétaires

B. LA RÉVISION À LA BAISSÉ DU MONTANT DE REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2014

Il convient cependant de noter que **le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État en 2014 a été révisé à la baisse de 6,8 milliards d'euros et serait donc de 83,8 milliards d'euros et non de 90,6 milliards d'euros en 2014**. La hausse par rapport à 2013 reste conséquente, et s'élèverait à d'environ 8,5 % en raison de la mise en œuvre du crédit pour la compétitivité et pour l'emploi (CICE).

L'écart entre la prévision de la loi de finances initiale pour 2014 et l'estimation révisée pour 2014 repose sur trois principaux facteurs : d'une part, les **remboursements liés à la TVA sur l'action 11 « Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt »** devraient être plus faibles de 1,9 milliard d'euros, d'autre part les **remboursements et dégrèvements sur l'impôt sur les sociétés liés à des politiques publiques** seraient inférieurs

de 3,3 milliards aux prévisions initiales et enfin les remboursements et dégrèvements liés à la **gestion des produits de l'État** diminueraient de 2,2 milliards d'euros.

La hausse plus faible que prévue des remboursements de TVA est probablement liée à la dégradation de la conjoncture macro-économique : comme le Gouvernement l'a indiqué à votre rapporteure, *« la TVA remboursée étant égale à l'excédent de la TVA déductible sur la TVA collectée, les dépenses de la sous-action sont directement liées au niveau de la "TVA collectée" et de la "TVA déductible", donc, notamment, au dynamisme des achats de biens constituant des immobilisations. Aussi, l'évolution des dépenses du programme 200 semble être proche de l'évolution du niveau des investissements »*. En outre, une procédure de remboursement de la TVA est réservée aux entreprises qui réalisent des exportations ou des livraisons intracommunautaires (procédure dite « spéciale exportateur »). Or **l'investissement comme les exportations ont poursuivi leur recul au deuxième semestre de l'année 2014¹**.

En ce qui concerne les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques relatifs à **l'impôt sur les sociétés**, il est possible de supposer que **l'écart entre la prévision initiale et l'estimation révisée** est également **corrélé à l'activité économique**. En effet, le montant des crédits d'impôts destinés aux entreprises (crédit d'impôt recherche, crédit d'impôt compétitivité emploi) dépend de leurs dépenses, qui n'augmentent que peu en période de faible croissance.

Enfin, la **différence observée entre la prévision initiale et la prévision révisée sur la gestion des produits de l'État** est difficile à expliquer en l'absence d'éléments sur ce sujet dans les documents budgétaires à disposition de votre rapporteure.

¹ Insee, « Comptes nationaux trimestriels – premiers résultats du deuxième semestre 2014 », disponible en ligne.

Décomposition de l'évolution des crédits du programme 200 entre la prévision initiale et l'estimation révisée pour 2014, par action et sous-action

(en millions d'euros)

Action ou sous-action considérée	Écart prévision LFI 2014 / évaluation révisée 2014 (en pourcentage)	Écart prévision LFI 2014 / évaluation révisée 2014 (en millions d'euros)
Action 11 : remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	-2,95 %	-1887
Sous-action 11-01 : impôt sur les sociétés	-0,44 %	-62
Sous-action 11-02 : taxe sur la valeur ajoutée	-3,84 %	-1912
Sous-action 11-03 : plafonnement impositions directes	ND (prévision LFI 2014 égale à 0)	20
Sous-action 11-04 : autres	48,20 %	67
Action 12 : remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	-19,60 %	-2709
Sous-action 12-01 : prime pour l'emploi	11,69 %	201
Sous-action 12-02 : impôt sur le revenu	14,24 %	275
Sous-action 12-03 : impôt sur les sociétés	-37,45 %	-3341
Sous-action 12-04 : taxe intérieure sur produits pétroliers	21,12 %	151
Sous-action 12-05 : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel	-25,00 %	-1
Sous-action 12-06 : contribution pour l'audiovisuel public	0,95 %	5
Action 13 : remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	-17,53 %	-2248
Sous-action 13-01 : IR - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-1,29 %	-30
Sous-action 13-02 : IS - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-17,03 %	-195
Sous-action 13-03 : autres impôts directs et taxes assimilées - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-49,21 %	-1460
Sous-action 13-04 : TVA - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-6,52 %	-150
Sous-action 13-05 : enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-32,30 %	-218
Sous-action 13-06 : Autres remboursements et dégrèvements	7,27 %	42
Sous-action 13-07 : admissions en non-valeur - créances liées aux impôts	6,95 %	137
Sous-action 13-08 : datations en paiement, intérêts moratoires, remises de débit	-42,89 %	-374
TOTAL du programme 200	-7,55 %	-6844

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

Votre rapporteure souligne que l'ampleur du différentiel entre la prévision et l'exécution n'est pas problématique en soi dès lors que les crédits de la mission sont évaluatifs – au surplus, une sous-exécution telle que celle prévue pour 2014 conduit à améliorer le solde budgétaire à recettes fiscales brutes constantes.

Cependant, elle considère que la prévision révisée devrait être présentée au sein du projet annuel de performances : pour avoir du sens, l'analyse budgétaire doit s'appuyer sur des montants aussi proches que possible de l'exécution, et non sur des prévisions initiales qui ont le plus souvent évolué au moment du dépôt du projet de loi de finances de l'année suivante. **Cette modification serait d'autant plus logique que dans le détail du « bleu » budgétaire, la justification au premier euro par action et sous-action est effectuée en évoquant la prévision révisée d'exécution pour l'année en cours, et non la prévision initiale.**

La mise en œuvre d'un indicateur de **mesure du degré de conformité de l'exécution par rapport à la prévision**, proposée par votre rapporteure l'année dernière, contribuerait à inciter le Gouvernement à détailler les facteurs qui, pour chaque restitution et chaque impôt, influent sur les prévisions.

C. UNE AUGMENTATION DE 3,9 MILLIARDS D'EUROS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 200 PAR RAPPORT À L'ESTIMATION RÉVISÉE POUR 2014

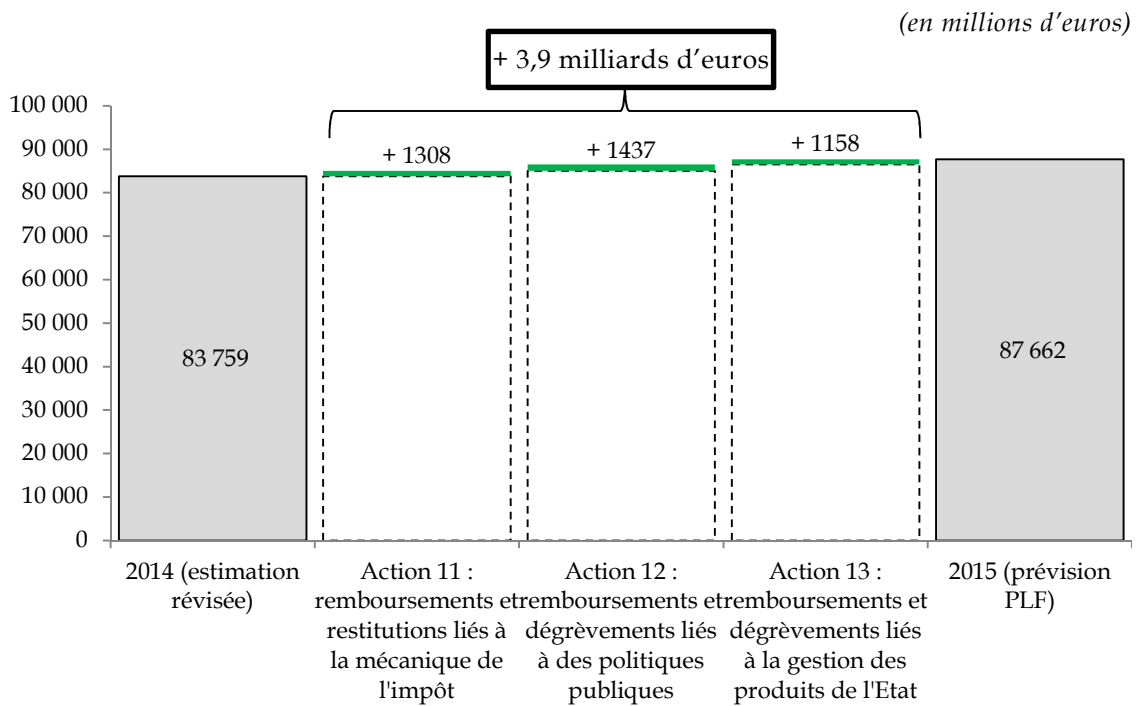
Au total, les remboursements et dégrèvement d'impôts d'État prévus en 2015 **augmentent de 3,9 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2014¹, soit une hausse de 4,7 %**, après une année de hausse exceptionnelle en 2014 (+ 19,1 %, soit 14,6 milliards d'euros) du fait de la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Chaque action porte environ un tiers de cette hausse : 33,5 % pour l'action 11 « remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt », 36,8 % pour l'action 12 « remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques » et 28,7 % pour l'action 13 « remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État ».

Le graphique et le tableau ci-après présentent la décomposition de l'évolution des crédits du programme 200 par actions (graphique) et sous-actions (tableau), entre la prévision révisée pour 2014 et l'estimation du présent projet de loi de finances pour 2015.

¹ Annexe « Voies et moyens » jointe au présent projet de loi de finances.

Décomposition de l'évolution des crédits du programme 200 entre les différentes actions de 2014 (estimation révisée) à 2015



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

Décomposition de l'évolution des crédits du programme 200 entre l'estimation révisée pour 2014 et la prévision du présent projet de loi de finances pour 2015, par action et sous-action

(en millions d'euros)

Action ou sous-action considérée	Écart prévision PLF 2015 / révisé 2014 (en pourcentage)	Écart prévision PLF 2015 / révisé 2014 (en millions)
Action 11 : remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	2,11 %	1308
Sous-action 11-01 : impôt sur les sociétés	4,74 %	662
Sous-action 11-02 : taxe sur la valeur ajoutée	1,33 %	637
Sous-action 11-03 : plafonnement impositions directes	-100,00 %	-20
Sous-action 11-04 : autres	14,08 %	29
Action 12 : remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	12,93 %	1437
Sous-action 12-01 : prime pour l'emploi	-4,32 %	-83
Sous-action 12-02 : impôt sur le revenu	-2,18 %	-48
Sous-action 12-03 : impôt sur les sociétés	27,22 %	1519
Sous-action 12-04 : taxe intérieure sur produits pétroliers	7,51 %	65
Sous-action 12-05 : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel	0,00 %	0
Sous-action 12-06 : contribution pour l'audiovisuel public	-2,82 %	-15
Action 13 : remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	10,95 %	1158
Sous-action 13-01 : IR - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	3,06 %	70
Sous-action 13-02 : IS - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	0,00 %	0
Sous-action 13-03 : autres impôts directs et taxes assimilées - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	56,20 %	847
Sous-action 13-04 : TVA - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	0,00 %	0
Sous-action 13-05 : enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes - dégrèvement et restitution de sommes indûment perçues	-0,22 %	-1
Sous-action 13-06 : autres remboursements et dégrèvements	0,00 %	0
Sous-action 13-07 : admissions en non-valeur - créances liées aux impôts	0,00 %	0
Sous-action 13-08 : datations en paiement, intérêts moratoires, remises de débet	48,59 %	242
TOTAL du programme 200	4,66 %	3903

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

III. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONTRASTÉE PAR ACTION

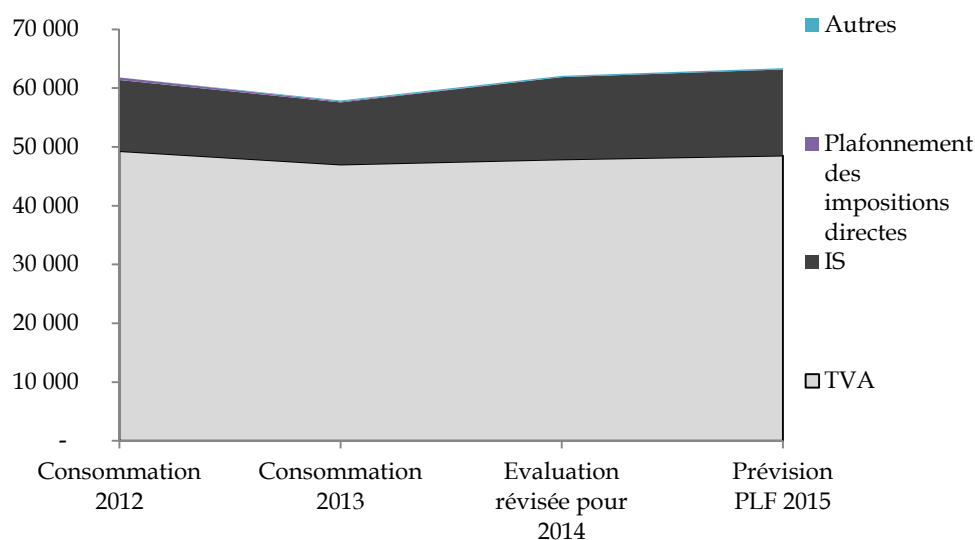
A. LES REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS LIÉS À LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT : UNE RELATIVE STABILITÉ

Comme le graphique ci-dessous le met en évidence, cette action (72 % des crédits du programme) regroupe pour l'essentiel les **restitutions d'excédent de versement de l'impôt sur les sociétés ainsi que les remboursements de crédits de TVA**.

Son montant est relativement stable et augmente de **1,3 milliard d'euros en 2015** soit d'environ 2 % (par rapport au révisé 2014), dont 0,6 milliard au titre de l'impôt sur les sociétés (relèvement de 4 % à 6 % du taux applicable au CICE) et 0,7 milliard pour la TVA (correspondant à la hausse attendue du rendement de la TVA).

Évolution des crédits de l'action 11 de 2012 à 2015

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

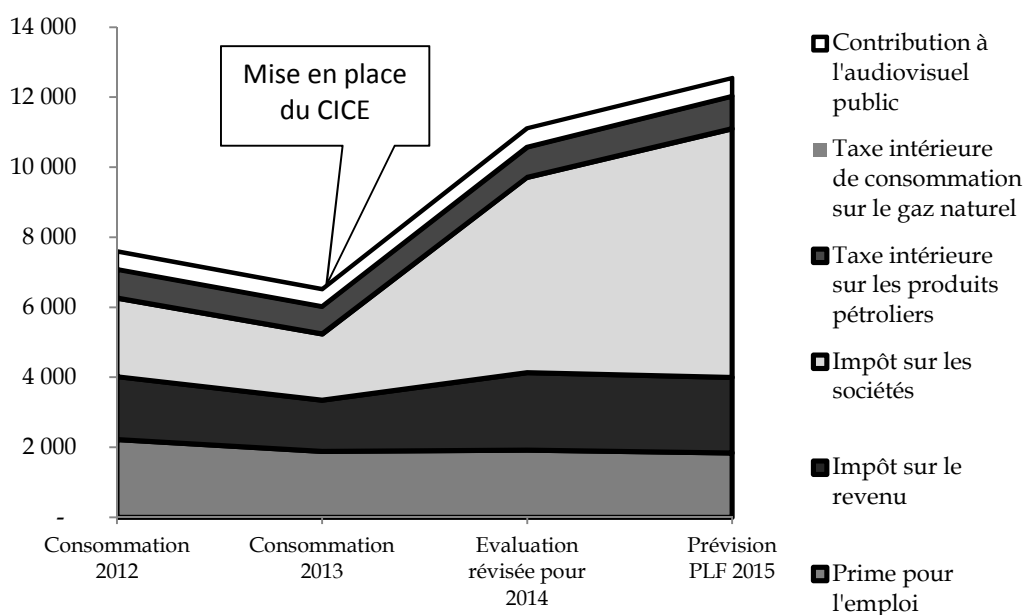
B. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS LIÉS À DES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE AUGMENTATION MARQUÉE DEPUIS 2013, LIÉE À LA MONTÉE EN CHARGE DU CICE

Cette action (14 % des crédits du programme) recouvre principalement des crédits d'impôt. Elle **augmente de 1,4 milliard d'euros en 2015** soit d'environ 13 %, portée principalement par **l'augmentation des remboursements de l'impôt sur les sociétés** à travers les dispositifs du

crédit d'impôt recherche (CIR) et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Évolution des crédits de l'action 12 de 2012 à 2015

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi : une dépense fiscale conséquente et difficile à piloter

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été créé par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Il est assis sur les rémunérations versées par les entreprises à leurs salariés.

Cette dépense fiscale qui s'adresse uniquement aux entreprises¹ augmente très rapidement : elle est estimée à 10 milliards d'euros² pour 2015 alors qu'elle était encore nulle en 2013 (l'imputation de la créance fiscale s'effectuant dans l'année postérieure à la réalisation du bénéfice taxable).

¹ Le CICE peut également être imputé sur l'impôt sur le revenu, mais uniquement dans le cas d'une entreprise individuelle : son assiette n'intègre donc pas les revenus des ménages, mais bien uniquement les bénéfices des entreprises.

² Le montant de la dépense fiscale est différent de celui des remboursements et dégrèvements dans la mesure où ces derniers ne recouvrent que le montant de crédit d'impôt qui excède l'impôt dû et donne lieu à un décaissement de crédits au profit du contribuable.

Ce mouvement de forte hausse s'accompagne d'une incertitude importante sur la prévision du montant de la créance pour les années à venir : comme le souligne le rapport 2014 du Comité de suivi du CICE, la faible consommation fiscale du CICE (par rapport aux anticipations, qui étaient encore plus élevées) est difficile à expliquer.

Le problème de la fiabilité des prévisions n'est pas sans incidence budgétaire : le Comité observe qu'avec « un décaissement décalé, le risque est qu'au bout de trois ans, les montants de créance à restituer aux entreprises constituent une somme beaucoup plus importante que prévu ».

Il est également possible que les petites entreprises, dont les services juridiques sont moins développés et pour lesquelles le CICE représente un montant moins important, utilisent moins le dispositif qu'on n'aurait pu le prévoir.

En tout état de cause, ce crédit d'impôt apparaît problématique tant du point de vue de son pilotage que de celui de son efficience.

C. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS LIÉS À LA GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT

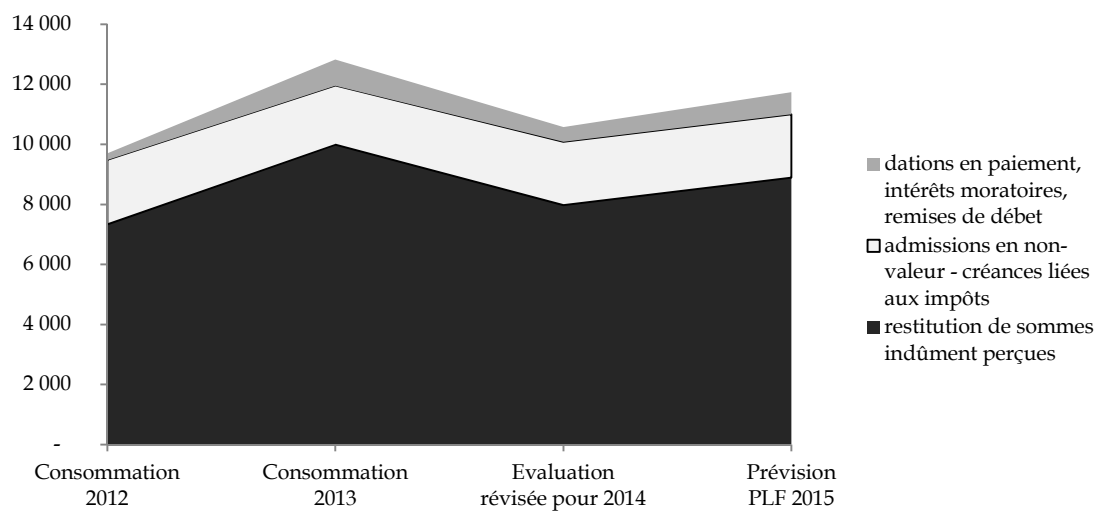
L'action (13 % des crédits du programme) connaît une évolution heurtée et difficilement prévisible puisqu'elle dépend en grande partie **des comportements des contribuables**.

Elle correspond aux cas dans lesquels **l'administration fiscale doit restituer des sommes indûment perçues ou au contraire renoncer au recouvrement de certaines sommes** (admission en non-valeur, remise de débet, remise gracieuse). L'action retrace donc des opérations comptables.

Elle augmenterait en 2015 de 1,2 milliard d'euros, soit 12 % par rapport à la prévision révisée pour 2014. Cette hausse proviendrait essentiellement de la restitution de sommes indûment perçues par l'administration fiscale, comme le montre le graphique ci-dessous. Celles-ci sont liées à des contentieux fiscaux : **la France a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne** au sujet de la conformité au droit européen des régimes fiscaux dits « précompte » et « OPCVM » (organismes de placement collectifs en valeurs mobilières).

Évolution des crédits de l'action 13 de 2012 à 2015

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »

En 2015, les crédits demandés au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux s'élèvent à 11,6 milliards d'euros, en hausse de 1,7 %, soit + 192 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Si l'on compare avec la prévision révisée, les crédits sont stables (+ 0,4 % correspondant à une hausse de l'ordre de 50 millions d'euros).

Cette stabilité des crédits résulte toutefois de mouvements contraires :

- la diminution des restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de taxe additionnelle à la CVAE et du dégrèvement transitoire ;

- l'augmentation des dégrèvements de taxe d'habitation.

La réévaluation des crédits pour 2014 à l'occasion du présent projet de loi de finances est relativement faible (+ 142 millions d'euros), ce qui n'était pas le cas par exemple en 2012, année marquée par une réévaluation particulièrement importante (+ 1,1 milliard d'euros).

Évolution des crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »

(en millions d'euros)

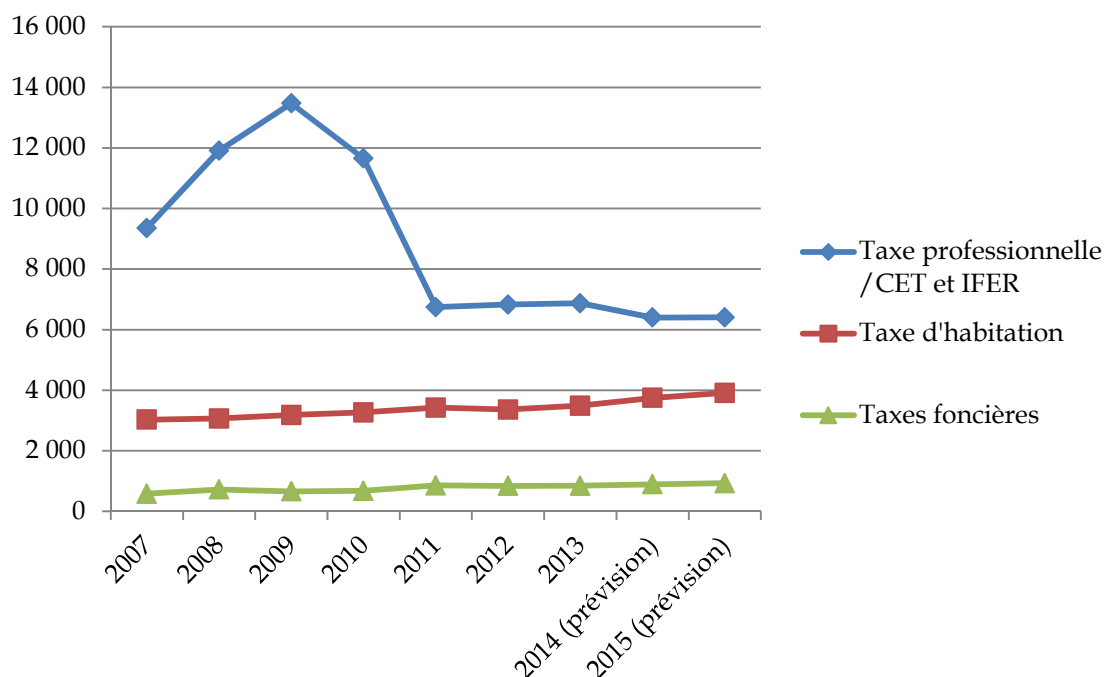
	2013	LFI 2014	2014 (prévision)	PLF 2015	Écart à la LFI	Variation LFI 2014 - PLF 2015	Écart à la prévision 2014	Variation prévision 2014-PLF 2015
01 - Taxe professionnelle et contribution économique territoriale	6 868	6 358	6 570	6 361	3	0,0%	-209	-3,2%
02 - Taxes foncières	844	928	890	930	2	0,2%	40	4,5%
03 - Taxe d'habitation	3 488	3 762	3 690	3 909	147	3,9%	219	5,9%
04 - Admission en non-valeur d'impôts locaux	445	405	445	445	40	9,9%	0	0,0%
TOTAL	11 645	11 453	11 595	11 645	192	1,7%	50	0,4%

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Depuis 2007, on constate une diminution importante des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux dits « économiques », suite à la suppression de la taxe professionnelle.

Évolution depuis 2007 des montants de dégrèvements des différents impôts locaux (TH, TF et TP/CET et IFR)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

I. LES ALLÈGEMENTS DE TAXES « MÉNAGES » : AIDER LES MÉNAGES LES PLUS FRAGILES TOUT EN GARANTISSANT LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. DES DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT DE TAXE D'HABITATION ET DE TAXES FONCIÈRES, NOTAMMENT POUR LES MÉNAGES MODESTES

1. Les dégrèvements de taxe d'habitation

Les deux principaux dispositifs d'allègements de taxe d'habitation en fonction du revenu sont le plafonnement du montant de taxe d'habitation à 3,44 % du revenu fiscal de référence¹ et l'exonération de TH pour les ménages de condition modeste².

¹ Prévu par l'article 1414 A du code général des impôts.

² Prévu par les articles 1414 I et 1414 B du code général des impôts.

Le **coût** pris en charge par l'État au titre de ces deux dispositifs représente au total **4,4 milliards d'euros** ; toutefois, seul le plafonnement de taxe d'habitation à 3,44 % du revenu est un dégrèvement et son coût figure, à ce titre, dans les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

L'allocation compensatrice de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste

S'agissant de l'exonération de taxe d'habitation des personnes de condition modeste, l'allocation compensatrice versée aux collectivités territoriales est calculée sur la base de taux de référence figés, celui de l'année 1991 en l'occurrence. Par conséquent, chaque année, les collectivités territoriales ayant augmenté le taux de taxe d'habitation par rapport à 1991, ne sont pas intégralement compensées par l'État de la perte de recette due à cette exonération.

Cette allocation compensatrice ne fait pas partie des variables d'ajustement de « l'enveloppe normée ».

Le **plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu** représente **3,1 milliards d'euros en 2015**, soit plus de 25 % des crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».

Les crédits de l'action 3 « taxe d'habitation » sont évalués à 3,9 milliards d'euros en 2015, contre 3,7 milliards d'euros en 2014.

Évolution des dégrèvements de taxe d'habitation

(en millions d'euros)

	2011 exécuté	2012 exécuté	2013 exécuté	2014 prévision	2015 prévision
Gestionnaires de foyers (article 1414 II du CGI)	29	34	40	41	43
RMI (article 1414 III du CGI)	3	0	S.O.	S.O.	S.O.
Plafonnement en fonction du revenu (article 1414 A du CGI)	2 868	2 844	2 941	3 066	3 121
Cotisation inférieure à 12 euros	3	2	2	2	2
Logements vacants	7	7	19	19	19
Dégrèvement personnes de condition modeste relogées (programme Agence pour la rénovation urbaine)	27	29	32	34	36
Autres dégrèvements	488	448	454	584	688
Sous-total action	3 425	3 364	3 488	3 746	3 909
Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (articles 1414 I et 1414 B du CGI)	1 237	1 281	1 255	1 273	1 275
TOTAL	8 087	8 009	8 231	8 765	9 093

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Cette augmentation du coût des dégrèvements de taxe d'habitation par rapport à l'estimation révisée pour 2014 (+ 6 %, soit 219 millions d'euros)¹ résulte notamment de l'extinction de la mesure du projet de loi de finances rectificative pour 2014² prévoyant le maintien, en 2014, de l'exonération de TH pour les ménages en ayant bénéficié en 2013. Ces ménages, exclus du plafonnement en 2014, pourraient en bénéficier en 2015.

2. Les dégrèvements de taxes foncières

Les dégrèvements de taxe foncière augmentent de 4,5 %, soit 40 millions d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2014, passant de 890 millions d'euros prévus en 2014 à 930 millions d'euros prévus en 2015.

Comme en 2014, cette augmentation résulte uniquement du dégrèvement égal au quart des dépenses de travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte (SEM). Estimé à 100 millions d'euros en 2014, ce dégrèvement aurait un coût de 150 millions d'euros en 2015.

B. L'INDISPENSABLE RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX D'HABITATION

La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation pourrait se traduire par une modification des montants dus par l'État au titre des dégrèvements, en particulier s'il est constaté que les ménages de condition modeste vivent dans des logements dont la valeur locative est élevée.

Votre rapporteure spéciale s'inquiète de ce que le ministre chargé du budget n'a toujours pas signé les décrets fixant les noms des départements où aura lieu l'expérimentation³, qui doit pourtant débiter entre fin 2014 et début 2015.

Cette réforme est risquée mais nécessaire ; il conviendrait de faire preuve de pédagogie.

¹ Telle qu'elle ressort du programme annuel de performance (PAP) de la mission « Remboursements et dégrèvements », annexé au projet de loi de finances pour 2015.

² Article 28 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

³ Article 74 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

II. LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS ÉCONOMIQUES

A. UNE BAISSÉ DES DÉGRÈVEMENTS RELATIFS AUX IMPÔTS ÉCONOMIQUES

1. Les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle

La réforme de la taxe professionnelle a permis de diminuer la part des impôts locaux dits « économiques » prise en charge par l'État – plutôt que par les entreprises.

Ainsi, elle a permis une forte diminution des dégrèvements versés par l'État aux collectivités territoriales : entre 2010 et 2015, les dégrèvements d'impôts locaux dits « économiques » ont pratiquement diminué de moitié (- 45 %), passant de 11,6 milliards d'euros à 6,4 milliards d'euros.

Alors qu'en 2009, l'État prenait en charge plus de 40 % du montant total de la taxe professionnelle (12 milliards d'euros pour un produit total de 30 milliards d'euros), en 2013, les remboursements et dégrèvements de CET (hors restitution de CVAE) représentent moins de 30 % du produit de cet impôt.

2. Une diminution des dégrèvements de CVAE en 2015

Les remboursements et dégrèvements d'impôts « économiques » sont estimés à 6,3 milliards d'euros dans le programme annuel de performance, soit une légère baisse (- 3,2 %, soit 205 millions d'euros) par rapport la prévision révisée pour 2014.

Évolution des crédits de l'action « Taxe professionnelle »

(en millions d'euros)

	2011 exécuté	2012 exécuté	2013 prévision	2014 prévision	2015 prévision
Plafonnement TP/VA	1 292	272	50	25	0
Plafonnement CET/VA	432	937	900	957	939
Crédit impôt zones de restructuration défense	1	1	0	0	0
Dégrèvement barémique CVAE	3 375	3 696	3 867	4 000	4 044
Restitution CVAE	624	759	950	897	778
Dégrèvement transitoire	150	350	300	91	46
Autres motifs	869	814	800	600	600
TOTAL	6 743	6 829	6 867	6 570	6 407

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Selon les documents budgétaires, cette baisse résulterait de la « diminution anticipée des restitutions de CVAE en raison de la hausse de la valeur ajoutée prévue entre 2013 et 2014 » et de « la diminution projetée du coût du dégrèvement transitoire compte tenu de la dégressivité du taux applicable ».

Le dégrèvement transitoire, prévu par l'article 1647 C *quinquies* B du code général des impôts, permet de garantir aux contribuables subissant une hausse significative de leurs cotisations liée à la réforme de la taxe professionnelle de bénéficiaire, sous certaines conditions, d'un dégrèvement dégressif de contribution économique territoriale. Une extinction de ce dégrèvement est attendue en 2016.

La hausse de la valeur ajoutée entre 2013 et 2014 doit permettre une diminution des restitutions de CVAE dans la mesure où l'écart entre les acomptes des entreprises et le montant de la cotisation effectivement due devrait être relativement faible.

La question de la comptabilisation des restitutions de CVAE

Les restitutions de CVAE ne constituent pas un dégrèvement : si la liquidation définitive de la CVAE fait apparaître des acomptes versés supérieurs à la cotisation effectivement due, l'excédent est restitué. Si la restitution est comptabilisée au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, il s'agit en fait d'un versement à destination des entreprises.

Interrogée par votre rapporteure spéciale au sujet de la possibilité d'un traitement budgétaire et comptable alternatif, la DGFIP a indiqué que « la mise en œuvre des alternatives a priori envisageables nécessite des traitements informatiques particulièrement lourds ».

B. LA CVAE : VOLATILITÉ ET OPTIMISATION ?

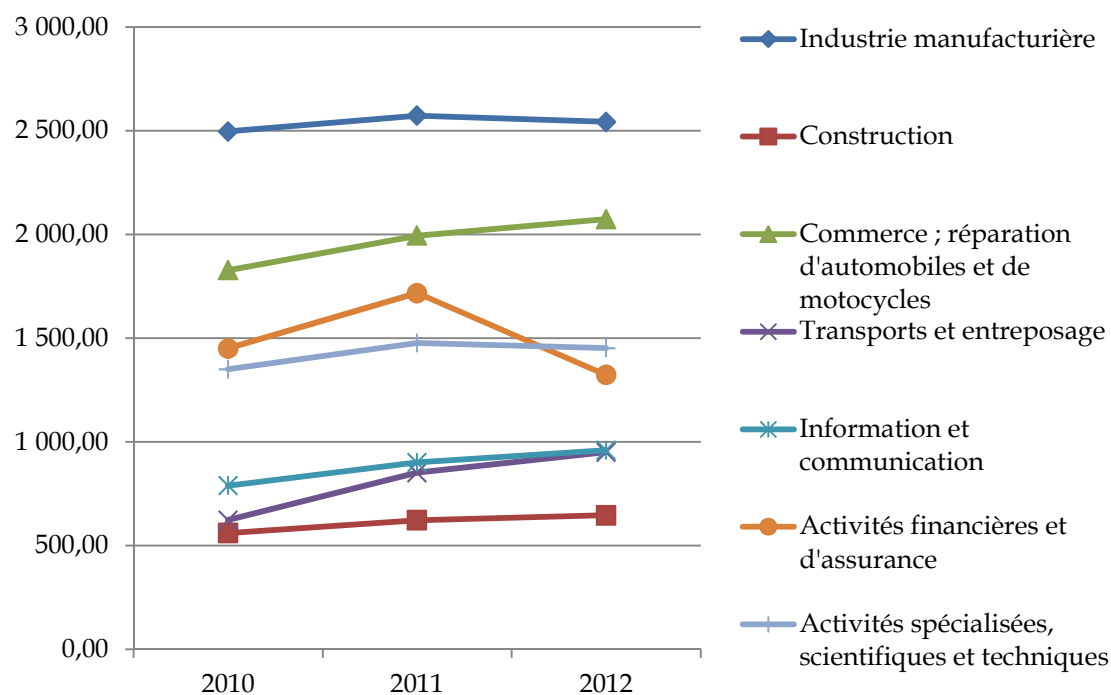
La volatilité de la CVAE est un enjeu majeur pour les collectivités territoriales, qui regrettent l'absence de prévisibilité, à ce jour, de cette recette.

En tout état de cause, votre rapporteure spéciale soutient le projet d'une convention de partenariat entre la DGFIP et des principales associations d'élus fixant les modalités de transmission des données fiscales de la DGFIP aux collectivités territoriales qui pourra faciliter la construction, par les élus locaux, de leurs budgets.

En outre, l'étude de l'évolution de la CVAE par sous-secteurs d'activités n'est pas sans poser question. Ainsi, alors qu'entre 2010 et 2012, la cotisation versée par l'ensemble des entreprises augmentait, elle diminuait dans un seul sous-secteur : les activités financières et d'assurance.

Évolution du produit de CVAE entre 2010 et 2012

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

N.B. : les montants indiqués concernent la CVAE due par les entreprises au titre d'un millésime donné ; ils ont été déterminés à partir de micro-simulations informatiques.

Selon les informations fournies à votre rapporteure spéciale, « il n'est pas possible d'estimer la part de l'optimisation fiscale dans les variations constatées entre les données des années successives ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, les amendements n° 884 et n° 886, adoptés, ont minoré de 4 euros par hectolitre le remboursement de taxe intérieure de consommation sur le gazole (TICPE) dont bénéficient les transporteurs routiers de marchandises.

En conséquence, a été adopté l'amendement n° 832 du Gouvernement qui **diminue de 332 millions d'euros les remboursements et dégrèvements de TICPE sur le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État »**.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme. Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale. – Avec 99,3 milliards d'euros de crédits en 2015, soit 26 % des recettes fiscales brutes, la mission « Remboursements et dégrèvements » constitue un volet important de notre politique fiscale, même si ce montant est en diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

La mission retrace des dépenses découlant de dispositifs réduisant l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TVA ainsi que les principaux impôts locaux. Ses indicateurs de performance révèlent les difficultés rencontrées par un nombre croissant de contribuables : le léger allongement du délai de traitement des réclamations contentieuses relatives à l'impôt sur le revenu et à la taxe d'habitation résulterait, selon la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la hausse du nombre des recours gracieux, les mêmes agents ayant à traiter les recours gracieux et contentieux. Cela pose évidemment la question de l'évolution de leurs effectifs.

Je regrette, comme chaque année, que les documents budgétaires soient aussi peu étoffés. Malgré ma demande, nous ignorons combien de ménages bénéficient d'exonérations et dégrèvements d'impôts locaux - un chiffre cependant nécessaire pour apprécier l'impact de la politique fiscale nationale sur la vie de nos concitoyens.

Les remboursements et dégrèvements liés aux impôts d'État devraient s'élever à 87,7 milliards d'euros en 2015, soit environ 90 % des crédits de la mission. Leur baisse de 2,9 milliards par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2014 est en trompe-l'œil : la comparaison des crédits prévus pour 2015 à leur estimation révisée pour 2014, qui s'appuie sur l'exécution du premier semestre 2014, montre qu'ils augmenteraient plutôt d'environ 4 milliards d'euros en 2015. Si ce différentiel est moins inquiétant que pour une autre mission, puisque les crédits de cette mission reposent sur des prévisions, toujours appelées à évoluer, cet écart important rend d'autant plus nécessaire de présenter l'estimation révisée dans l'ensemble des documents budgétaires et d'expliquer les écarts à la prévision.

L'augmentation prévue pour 2015 prolonge la tendance observée depuis le début des années 2000 : trois observations peuvent être faites à ce sujet. Premièrement, les politiques fiscales s'appuient de plus en plus sur des mécanismes d'exonération ou de crédit d'impôt, peu pilotables par l'État d'une année sur l'autre, et peu lisibles pour le citoyen.

Deuxièmement, cette hausse profite avant tout aux entreprises : même lorsque les remboursements et dégrèvements liés à la TVA sont retranchés du montant qui leur est destiné, les remboursements et dégrèvements en direction des entreprises restent bien supérieurs aux transferts vers les ménages et ils connaissent également une évolution beaucoup plus dynamique (+ 46,9 % entre 2012 et 2015 contre - 1,5 %).

Enfin, si les remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt (72 % des crédits du programme), consistant principalement en remboursements d'impôt sur les sociétés et de TVA, sont relativement stables, ceux qui relèvent d'une politique publique (14 % des crédits du programme) augmentent fortement depuis 2013 avec la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), retracée dans la mission « Économie ». Les remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt (13 % des crédits du programme) devraient quant à eux augmenter légèrement du fait de l'augmentation du remboursement de sommes indûment perçues dans le cadre de la condamnation de la France dans les contentieux « Précompte » et « OPCVM ».

Si les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (environ 11 milliards d'euros) sont relativement stables depuis la suppression de la taxe professionnelle en 2011, cette stabilité recouvre en 2015 deux mouvements de sens contraire mais de faible ampleur (environ 200 millions d'euros) : une augmentation du coût du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu fiscal de référence, ainsi qu'une diminution du dégrèvement transitoire et une diminution anticipée des restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Quant aux impôts « ménages », je regrette que l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation n'ait toujours pas été initiée : l'on ne connaît toujours pas les départements pilotes.

Je remarque que l'évolution de la CVAE varie selon les secteurs d'activité : la contribution du secteur des activités financières et d'assurance a particulièrement diminué entre 2010 et 2012. Serait-ce le résultat de comportements d'optimisation ?

Je soutiens enfin le projet de la DGFIP et des associations d'élus favorisant la transmission aux collectivités territoriales des données relatives aux recettes fiscales, la prévisibilité de la CVAE étant de la plus grande importance pour nos collectivités.

M. Michel Bouvard. – Les admissions en non-valeur de nos impôts locaux progresse de quarante millions d'euros, soit de 9,88 %. Les services fiscaux assurant les encaissements manifesteraient-ils une moindre appétence pour le recouvrement de la fiscalité locale, ou bien cette progression est-elle liée à la conjoncture économique ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je soutiens la proposition de la rapporteure spéciale d'une coopération avec la DGFIP sur

la prévisibilité de la CVAE. Cet impôt, résultant de réforme de la taxe professionnelle, avait été très compliqué à mettre en place ; le Sénat avait souhaité la territorialisation de l'impôt reposant pour moitié sur les effectifs, sur la surface pour l'autre moitié. Aujourd'hui, nous rencontrons énormément de difficultés à obtenir les données précises entreprise par entreprise. Il est quasiment impossible aux élus locaux, auxquels l'on oppose le secret fiscal, de détecter des comportements d'optimisation, des erreurs, voire des fraudes...

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale. – Le montant des admissions en non-valeur était aussi important en exécution en 2013 que celui prévu pour 2015. Nous attendons encore le montant d'exécution pour 2014. Cela nous aiderait de disposer des éléments d'approche révisée, mais les impôts locaux sont acquittés plus tardivement que les autres... Sans doute devons-nous attendre ces chiffres jusqu'au début de l'année prochaine.

Une meilleure connaissance du nombre d'emplois au niveau local est évidemment nécessaire pour contrôler le recouvrement de la CVAE. Une mission de l'Inspection générale des finances a présenté un premier travail sur cette question au Comité des finances locales. Espérons qu'en joignant nos voix à la sienne, nous serons mieux entendus et nous surmonterons l'objection du secret fiscal.

Mme Michèle André, présidente. – Quelle est votre préconisation, madame la rapporteure ?

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale. – Les crédits de cette mission étant évaluatifs, la commission peut les voter. Pour ma part, mon profond désaccord avec le CICE me conduira à m'abstenir.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».