

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 25

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Rapporteuse spéciale : Mme Marie-France BEAUFILS

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
 PREMIÈRE PARTIE LA MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »	
I. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2014	7
A. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES EN VOIE D'AMÉLIORATION	8
1. <i>Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » : une logique pertinente mais insuffisamment précise.....</i>	8
2. <i>Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » : une demande de modifications de la maquette qui n'est toujours pas mise en œuvre</i>	8
3. <i>Des indicateurs de performance peu pertinents.....</i>	8
4. <i>Une question budgétaire et comptable à laquelle une réponse mériterait d'être apportée</i>	9
B. LES ÉVOLUTIONS DE LONG TERME DE LA MISSION	10
C. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2014	11
1. <i>Une hausse des crédits de remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat du fait du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)</i>	11
2. <i>Une diminution des crédits de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux par rapport à l'évaluation révisée</i>	11
II. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT »	12
A. LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT : UNE SENSIBILITÉ À LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE.....	12
1. <i>La TVA : la hausse des remboursements, conséquence de la hausse des taux</i>	14
2. <i>L'impôt sur les sociétés : des remboursements en hausse du fait de la conjoncture et des mesures nouvelles.....</i>	15
B. LES POLITIQUES PUBLIQUES : L'IRRUPTION DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI.....	15
1. <i>Le CICE : un bouleversement pour l'impôt sur les sociétés.....</i>	16
2. <i>...mais aussi pour l'impôt sur le revenu</i>	17
C. LA GESTION DES PRODUITS DE L'ÉTAT : DES INCERTITUDES LIÉES AUX CONTENTIEUX « PRÉCOMPTE » ET « OPCVM »	19
D. UNE PERFORMANCE À LA PORTÉE LIMITÉE.....	21

III. LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »	22
A. ÉVOLUTION PAR RAPPORT À L'ÉVALUATION 2013 RÉVISÉE	23
1. <i>Les dégrèvements d'impôts économiques</i>	23
2. <i>Les dégrèvements de taxes foncières</i>	24
3. <i>Les dégrèvements de taxe d'habitation</i>	25
4. <i>Les admissions en non valeur d'impôts locaux</i>	26
B. LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FISCALITÉ LOCALE	27
C. LE CONTRÔLE FISCAL EN MATIÈRE D'IMPÔTS LOCAUX	30

**SECONDE PARTIE
LES BÉNÉFICIAIRES D'EXONÉRATIONS ET DE DÉGRÈVEMENTS
DE TAXE D'HABITATION**

I. LA TAXE D'HABITATION DEPUIS 1995	34
II. TYPOLOGIE DES BÉNÉFICIAIRES DES DÉGRÈVEMENTS	36
A. RÉPARTITION DES DÉGRÈVEMENTS ET EXONÉRATIONS DE TAXE D'HABITATION EN FONCTION DU REVENU	36
B. UNE PROGRESSIVITÉ RELATIVEMENT SATISFAISANTE DE LA TAXE D'HABITATION	39
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1°) Cette année encore, votre rapporteure spéciale regrette **l'insuffisance de la documentation budgétaire** qui lui est transmise. En effet, l'analyse des remboursements et dégrèvements procure une vision d'ensemble du système fiscal. Aussi devrait-elle servir de **cadre de référence pour l'évaluation de la politique fiscale**, impliquant une amélioration des documents qui lui sont rattachés. Votre rapporteure spéciale regrette que l'engagement pris en 2013 de refonder l'architecture **du programme 201 à l'horizon 2014**, n'ait pas été tenu. La maquette du programme 200 gagnerait quant à elle à être précisée.

2°) **Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat** pour 2014 s'élèvent 90,6 milliards d'euros. Ils **augmentent de 19,1 %** (14,6 milliards d'euros) par rapport au révisé pour l'année 2013. Cette forte hausse résulte essentiellement de la mise en place du **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, qui peut donner lieu à des restitutions d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu. Le reste du programme est marqué par des incertitudes relatives à la conjoncture économique et aux contentieux « précompte » et « OPCVM ».

3°) **Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux** marquent une nouvelle baisse en 2014 par rapport au révisé (- 344 millions d'euros) et s'élèvent à 11,4 milliards d'euros. Cette évolution constitue un **effet de la réforme de la taxe professionnelle**, qui s'est accompagnée d'une **baisse de l'autonomie fiscale des collectivités**.

4°) Votre rapporteure spéciale a souhaité joindre au présent rapport les conclusions de son **contrôle budgétaire**, mené au cours de l'année 2013, portant **sur le profil des bénéficiaires des exonérations et dégrèvements de taxe d'habitation**.

Tout d'abord, elle s'est intéressée à l'évolution de cette imposition : il ressort du contrôle que **les évolutions des bases ont été très fortes** ces quinze dernières années, mais s'avèrent **très variables d'un département à l'autre**. On ne peut déterminer de typologie des départements ayant bénéficié d'une hausse importante de leurs bases, celle-ci étant en fait essentiellement liée à la hausse de la population.

D'autre part, votre rapporteure spéciale s'est intéressée à la répartition des exonérations et dégrèvements de taxe d'habitation en fonction du revenu. Elle a pu constater que **la progressivité de cet impôt est relativement satisfaisante**, en moyenne, même s'il faudrait examiner les situations individuelles à l'intérieur de ces moyennes.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteure spéciale en ce qui concerne la mission « Remboursements et dégrèvements ».

PREMIÈRE PARTIE LA MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

I. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2014

101,9 milliards d'euros de crédits sont demandés, pour 2014, au titre de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Ce montant est supérieur de 6 % aux crédits demandés en loi de finances initiale pour 2013.

Évolution des crédits de la mission de la LFI 2013 au PLF 2014

(en euros)

Programmes et actions	AE = CP			Variation 2013- 2014
	2013	2014	Écart	
200 - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	85 240 591 000	90 622 984 000	5 382 393 000	6,3%
11 - Remboursement et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	65 050 000 000	63 950 000 000	-1 100 000 000	-1,7%
12 - Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	6 632 540 000	13 846 300 000	7 213 760 000	108,8%
13 - Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	13 558 051 000	12 826 684 000	-731 367 000	-5,4%
201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	10 922 900 000	11 317 074 000	394 174 000	3,6%
01 - Taxe professionnelle et contribution économique territoriale	5 979 000 000	6 358 000 000	379 000 000	6,3%
02 - Taxes foncières	856 900 000	912 258 000	55 358 000	6,5%
03 - Taxe d'habitation	3 697 000 000	3 641 816 000	-55 184 000	-1,5%
04 - Admission en non-valeur d'impôts locaux	390 000 000	405 000 000	15 000 000	3,8%
Total mission	96 163 491 000	101 940 058 000	5 776 567 000	6,0%

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cependant, il faut noter que s'agissant des impôts locaux, les tendances réellement observées sont inverses à celles ressortant du tableau en raison d'une réévaluation des dépenses en cours d'exercice (cf. *infra*).

La hausse des restitutions au titre des impôts d'Etat est au contraire accentuée par rapport à ce qui ressort du tableau, en raison d'une sous-exécution assez marquée en 2013 (cf. *infra*).

A. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES EN VOIE D'AMÉLIORATION

1. Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » : une logique pertinente mais insuffisamment précise

La maquette du programme 200 permet d'identifier les restitutions en fonction d'un critère fonctionnel : mécanique de l'impôt, politiques publiques, gestion des produits de l'Etat. Celui-ci permet une analyse pertinente des enjeux de la mission.

Cependant, votre rapporteure spéciale regrette que les sous-actions relevant des « remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques » **ne fassent pas l'objet d'une déclinaison détaillée par dépense fiscale**. Ainsi, par exemple, il est impossible d'identifier au sein des restitutions d'impôt sur les sociétés (IS) celles qui sont imputables au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), au crédit d'impôt recherche (CIR) ou encore le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage.

2. Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » : une demande de modifications de la maquette qui n'est toujours pas mise en œuvre

À l'occasion de l'examen du PLF 2010, en réponse à une question de votre rapporteure spéciale, il lui a été indiqué qu'« *une réflexion [était] engagée sur les possibilités d'aménager l'architecture du programme 201, qui se heurte aujourd'hui à des difficultés techniques liées au mode de restitution des données par les applications de gestion* ».

Lors de l'examen du PLF 2013, les réponses au questionnaire budgétaire précisaient que la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) avaient « *engagé un travail pour modifier les nomenclatures des programmes 200 et 201 à échéance du projet de loi de finances pour 2014* ».

Votre rapporteure spéciale regrette que le calendrier indiqué ne soit pas respecté s'agissant des impôts locaux. En effet, il a été indiqué à votre rapporteure spéciale que « *le chantier, qui suppose une lourde coordination informatique, n'est pas perdu de vue par la DGFIP* ». Cette réponse ne satisfait nullement votre rapporteure spéciale : **la DGFIP doit non seulement s'engager sur un calendrier mais également le respecter.**

3. Des indicateurs de performance peu pertinents

Les indicateurs de performance retenus ne concernent que les délais de traitement des demandes (taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans

le délai d'un mois). Il s'agit donc exclusivement de mesurer la qualité de service.

Selon les projets annuels de performance, les prévisions et la cible proposées permettent « *d'allier réalisme et ambition* ».

Au contraire, votre rapporteure spéciale regrette l'absence d'ambition s'agissant du volet performances de cette mission : la célérité de la réponse de l'administration ne saurait constituer l'unique objectif à cette mission qui devrait permettre de procurer une vision d'ensemble du système fiscal.

Ainsi, les indicateurs pourraient utilement chercher à mesurer l'adéquation entre les dispositifs prévus avec les objectifs affichés. L'efficacité socio-économique des dégrèvements et leur contribution aux politiques publiques auxquelles ils se rattachent, pourraient être mesurées. Certes, le responsable de programme n'a pas de prise sur de tels indicateurs, mais ils auraient le mérite d'étoffer les informations relatives à une mission dont le montant des crédits est de plus de 100 milliards d'euros.

Cette demande, déjà formulée en 2013, n'a pas trouvé de réponse.

Par ailleurs, les prévisions de dépenses pourraient être justifiées de façon plus détaillée et systématique, afin de renforcer la qualité de l'information contenue dans le projet annuel de performance.

4. Une question budgétaire et comptable à laquelle une réponse mériterait d'être apportée

Les modalités comptables d'inscription des restitutions d'acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) posent question.

À ce jour, ces restitutions sont inscrites comme dépenses du programme 201 de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Elles font donc peser une charge sur le budget général, alors que les acomptes versés créent un excédent de recettes sur le compte d'avances aux collectivités territoriales. Cette situation résulte du fait que la CVAE est le premier impôt auto-liquidé transitant via le compte d'avances.

En effet, les remboursements et dégrèvements d'impôts sur rôle augmentent à la fois les recettes et les dépenses du compte d'avances aux collectivités, tandis que les restitutions d'acomptes de CVAE (qui viennent en déduction des montants versés aux collectivités) ne diminuent pas les recettes du compte d'avances aux collectivités, qui enregistre donc le solde brut versé par les entreprises.

Il en résulte, structurellement, un excédent qui va s'accumuler d'année en année sur le compte d'avances.

Selon les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, la DGFIP étudie « *la possibilité d'un traitement budgétaire et comptable alternatif* ».

B. LES ÉVOLUTIONS DE LONG TERME DE LA MISSION

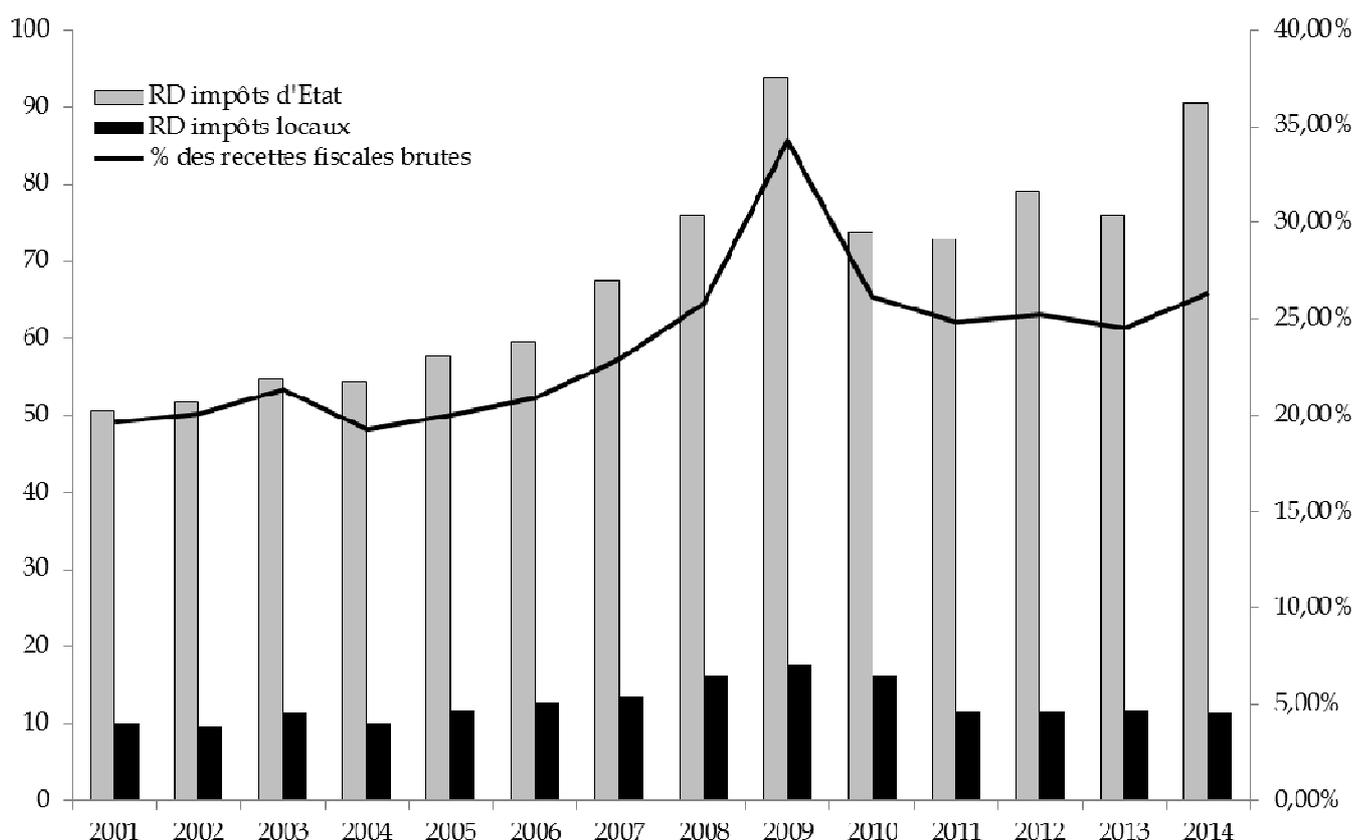
Après une hausse importante des remboursements et dégrèvements entre 2007 et 2009, ceux-ci ont très fortement diminué entre 2010 et 2012, en raison du repli du plan de relance mais aussi de la réforme de la fiscalité directe locale.

Depuis 2011, une séquence marquée par une relative stabilité pourrait s'être ouverte.

Il faut souligner que les montants des années 2013 et 2014 sont évaluatifs, tandis que ceux des années précédentes correspondent aux dépenses effectivement constatées.

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 %)



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

C. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2014

En 2014, les dépenses de remboursements et dégrèvements sont évaluées à 101,9 milliards d'euros, soit une augmentation de 6 % par rapport à la LFI 2013. Il faut souligner qu'entre la LFI 2012 et la FLI 2013, la variation était estimée à + 12,4 %. Ce ralentissement du rythme de progression s'explique avant tout par la dynamique des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

Toutefois, la prise en compte des montants révisés pour l'année 2013 fait au contraire apparaître une accélération de la progression des remboursements et dégrèvements, avec une hausse de 15,9 %.

1. Une hausse des crédits de remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat du fait du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État augmentent de 5,4 milliards d'euros par rapport à la LFI pour 2013, et de 14,6 milliards d'euros si l'on se réfère à l'évaluation révisée du présent projet de loi de finances.

Cette forte hausse résulte essentiellement de la mise en place du **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, qui peut donner lieu à des restitutions d'impôt sur les sociétés (IS) ou d'impôt sur le revenu (IR) au titre des « politiques publiques ».

Les deux autres actions du programme, qui portent sur les restitutions liées à la « mécanique de l'impôt » et à la « gestion des produits de l'État », sont également en hausse par rapport au révisé pour 2013 (respectivement de 9,2 % et 16,8 %), mais demeurent sujettes aux aléas de la conjoncture économique et des contentieux « précompte » et « OPCVM ».

2. Une diminution des crédits de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux par rapport à l'évaluation révisée

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux augmentent de 394 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2013, et diminuent de 344 millions d'euros si l'on se réfère à l'évaluation révisée du présent projet de loi de finances.

Entre 2009 et 2012, l'évolution à la baisse s'expliquait par le fait que la réforme de la fiscalité directe locale avait déjà produit la plupart de ses effets. En effet, le dégrèvement au titre du plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée est en voie de disparition progressive, et sa baisse est donc de plus en plus faible (de 9,2 milliards d'euros entre 2011 et 2012 à 25 millions d'euros entre 2013 et 2014).

La baisse entre 2013 et 2014, moindre par rapport aux années antérieures, s'explique par les diminutions d'autres remboursements et dégrèvements, notamment le dégrèvement relatif aux restitutions de CVAE (cf. *infra*).

II. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT »

Les crédits du programme 200 « remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » s'élèvent à **90,6 milliards d'euros pour 2014, soit une hausse de 14,6 milliards d'euros (+ 19,1 %)** par rapport aux montants en exécution prévisionnelle pour 2013. Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2013, l'augmentation est de 5,4 milliards d'euros (+ 6,3 %).

Cette hausse s'explique largement par celle des **dépenses liées à des politiques publiques** (+ 112 % par rapport au révisé), marquées par la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Ceci dit, les remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt sont eux aussi en augmentation par rapport à l'exécution prévue pour 2013 (+ 9,2 %), tout comme les dépenses prévues au titre de la gestion des produits de l'Etat (+ 16,8 %). Toutefois, les hausses constatées sur ces actions correspondent à de légères baisses (respectivement de 1,7 % et de 5,4 %) par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2013.

A. LA MÉCANIQUE DE L'IMPÔT : UNE SENSIBILITÉ À LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

Cette action regroupe les dépenses relevant de la mécanique de l'impôt, qui correspondent en quasi-totalité aux **remboursements de crédits de TVA et aux restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés**. Les crédits prévus au titre de cette action s'élèvent à 64 milliards d'euros, **en hausse de 9,2 % (4,5 milliards d'euros)** par rapport à l'exécution prévue pour 2013.

Ces deux éléments sont très sensibles à la conjoncture – il suffit pour s'en convaincre de constater l'écart de 6,5 milliards d'euros entre les dépenses prévues en LFI 2013 (65 milliards d'euros) et les dépenses attendues en exécution (58,2 milliards d'euros).

Votre rapporteure spéciale note avec satisfaction que **plus aucun remboursement n'interviendra au titre du « bouclier fiscal »**, supprimé par la première loi de finances rectificative pour 2011¹. Ses effets s'étaient poursuivis jusque sur l'exercice 2013 à hauteur de 180 millions d'euros (pour 350 millions d'euros prévus en LFI), imputés par les redevables de l'ISF sur l'impôt de l'année.

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	PLF 2014	Evolution LFI 2013/PLF		Evolution exécution	
11	Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	61 800 656 000	65 050 000 000	58 559 000 000	63 950 000 000	-1 100 000 000	-1,69%	5 391 000 000	9,21%
11-01	Impôts sur les sociétés	12 097 053 000	12 300 000 000	10 323 000 000	14 032 000 000	1 732 000 000	14,08%	3 709 000 000	35,93%
11-02	Taxe sur la valeur ajoutée	49 260 447 000	52 400 000 000	47 918 000 000	49 779 000 000	-2 621 000 000	-5,00%	1 861 000 000	3,88%
11-03	Plafonnement des impositions directes	443 156 000	350 000 000	180 000 000	0	-350 000 000	-100,00%	-180 000 000	-100,00%
11-04	Autres remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt	0	0	138 000 000	139 000 000	139 000 000		1 000 000	0,72%
12	Remboursements et dégrèvements liées à des politiques publiques	7 591 189 000	6 632 540 000	6 525 600 000	13 846 300 000	7 213 760 000	108,76%	7 320 700 000	112,18%
12-01	Prime pour l'emploi	2 221 527 000	1 928 000 000	1 870 000 000	1 720 000 000	-208 000 000	-10,79%	-150 000 000	-8,02%
12-02	Impôt sur le revenu	1 794 008 000	1 053 000 000	1 500 000 000	1 938 000 000	885 000 000	84,05%	438 000 000	29,20%
12-03	Impôt sur les sociétés	2 244 236 000	2 400 000 000	1 907 000 000	8 942 000 000	6 542 000 000	272,58%	7 035 000 000	368,90%
12-04	Taxe intérieure sur les produits pétroliers	825 016 000	704 437 000	735 000 000	715 000 000	10 563 000	1,50%	-20 000 000	-2,72%
12-05	Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel	3 831 000	3 000 000	4 000 000	4 000 000	1 000 000	33,33%	0	0,00%
12-06	Contribution pour l'audiovisuel public	502 571 000	544 103 000	509 600 000	527 300 000	-16 803 000	-3,09%	17 700 000	3,47%
13	Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat	9 701 164 000	13 558 051 000	10 979 925 000	12 826 684 000	-731 367 000	-5,39%	1 846 759 000	16,82%
13-01	Impôts sur le revenu - Dégrèvements et restitution de sommes indûment perçues	2 014 576 000	2 415 000 000	2 250 000 000	2 320 014 000	-94 986 000	-3,93%	70 014 000	3,11%
13-02	Impôts sur les sociétés - Dégrèvements et restitution de sommes indûment perçues	1 070 541 000	915 000 000	1 095 000 000	1 145 000 000	230 000 000	25,14%	50 000 000	4,57%
13-03	Autres impôts directs et taxes assimilées - Dégrèvements et restitution de sommes indûment perçues	653 543 000	3 975 000 000	1 795 000 000	2 966 667 000	-1 008 333 000	-25,37%	1 171 667 000	65,27%
13-04	Taxe sur la valeur ajoutée - Dégrèvements et restitution de sommes indûment perçues	2 001 682 000	2 100 000 000	2 100 000 000	2 300 000 000	200 000 000	9,52%	200 000 000	9,52%
13-05	Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes - Dégrèvements et restitution de sommes	655 541 000	552 000 000	660 000 000	674 860 000	122 860 000	22,26%	14 860 000	2,25%
13-06	Autres remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat	938 041 000	720 000 000	565 925 000	577 810 000	-142 190 000	-19,75%	11 885 000	2,10%
13-07	Autres remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat - Admissions en non	2 146 353 000	1 885 000 000	1 970 000 000	1 970 000 000	85 000 000	4,51%	0	0,00%
13-08	Autres remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat - Dations en paiement,	220 887 000	996 051 000	544 000 000	872 333 000	-123 718 000	-12,42%	328 333 000	60,36%
TOTAL		79 093 009	85 240 591 000	76 064 525 000	90 622 984 000	5 382 393 000	6,31%	14 558 459 000	19,14%

Source : commission des finances, d'après les documents annexés au PLF 2014

Enfin, les remboursements et dégrèvements liés à la contribution sociale sur les bénéficiaires, qui représentent une part marginale du programme, sont stables entre 2013 et 2014, à 0,1 milliard d'euros.

1. La TVA : la hausse des remboursements, conséquence de la hausse des taux

Une entreprise se trouve en situation de crédit de TVA lorsque sa TVA déductible excède sa TVA collectée. Elle peut alors demander le remboursement de ce crédit de TVA, à fréquence trimestrielle ou, depuis 2009, à fréquence mensuelle. Les remboursements de crédits de TVA représentent 78 % des dépenses liées à la mécanique de l'impôt.

Les remboursements de crédits de TVA devraient légèrement augmenter l'année prochaine (+ 4 %), passant de 47,9 milliards prévus en 2013 à 49,8 milliards en PLF 2014. Cela s'explique principalement par une hausse des recettes brutes de la TVA (de 186 à 191 milliards d'euros¹), qui entraîne mécaniquement une hausse des remboursements. Ces recettes ne sont pas le fruit d'un sursaut de croissance, mais d'abord de **la hausse des taux de la TVA** au 1^{er} janvier 2014 : 20 % pour le taux normal, 10 % pour le taux intermédiaire, et 5 % pour le taux réduit².

Il faut toutefois signaler que **les recettes de TVA sont très sensibles à la conjoncture économique**, sur laquelle pèsent d'importantes incertitudes. La preuve en est le décalage de 4,5 milliards d'euros constaté l'année dernière, entre les montants prévus en LFI pour 2013 (52,4 milliards d'euros) et les montants prévus en exécution (47,9 milliards d'euros). La prévision des recettes de TVA étant réalisée *après* application des remboursements et dégrèvements, il n'est cependant **pas possible de séparer les effets de la conjoncture des effets de la hausse des taux**.

Votre rapporteure spéciale souhaiterait souligner que la hausse des taux de TVA pesant sur les ménages est d'autant plus difficile à accepter que **cette taxe fait l'objet de fraudes importantes**, au premier rang desquelles les fraudes « carrousel » pratiquées par les entreprises établies dans plusieurs pays européens. Le problème a été mis en évidence par la Cour des comptes dans son rapport annuel pour l'année 2012, ainsi que par la Commission européenne dans un rapport récent – et contesté – faisant état d'un manque à gagner de 32 milliards d'euros pour la France³.

¹ Tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2014.

² Article 68 de la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ Commission européenne, Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU - 27 Member States, juillet 2013. Le « manque à gagner » de 32 milliards d'euros pour la France, et 193 milliards d'euros pour l'Union européenne, correspond à une évaluation qui va toutefois bien au-delà de la fraude, et inclut également l'optimisation, les erreurs d'imposition ou encore les failles statistiques. La méthodologie retenue par ce rapport a fait l'objet de multiples contestations.

2. L'impôt sur les sociétés : des remboursements en hausse du fait de la conjoncture et des mesures nouvelles

Les entreprises peuvent obtenir la restitution des excédents d'impôt sur les sociétés versés par acomptes trimestriels, si leur montant est supérieur à l'impôt dû lors de la liquidation. Les restitutions d'impôt sur les sociétés représentent 22 % des dépenses liées à la mécanique de l'impôt.

Les restitutions d'impôt sur les sociétés devraient s'élever à 14 milliards d'euros en 2014, soit une hausse très importante de 36 % (3,7 milliards d'euros) par rapport au montant prévu en exécution pour 2013 (10,3 milliards d'euros). Cela s'explique par la moindre progression du bénéfice fiscal (+ 1 %) par rapport à 2013 (+ 8 %), **à la fois du fait de la conjoncture et des mesures nouvelles prises dans le PLF pour 2014.**

A l'inverse, les restitutions d'impôt sur les sociétés ont connu une diminution de 5,2 % entre 2012 et 2013 (soit 3,35 milliards d'euros), qui s'explique par l'augmentation de 8 % du bénéfice fiscal cette année-là. Cette évolution du bénéfice fiscal ne s'explique pas tant par la conjoncture que par **les mesures adoptées en LFI pour 2013**, telles que l'aménagement de la déductibilité des charges financières, la limitation du report des déficits passés, le calcul de la quote-part pour frais et charges sur les plus-values brutes (et non plus nettes) de cession de titres de participation.

B. LES POLITIQUES PUBLIQUES : L'IRRUPTION DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Cette action regroupe les remboursements et dégrèvements liés à la mise en œuvre de politiques publiques, principalement sous la forme de crédits d'impôt. **Suite à la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), les crédits prévus pour cette action seront plus que doublés,** passant de 6,5 milliards d'euros en exécution prévisionnelle pour 2013 à 13,8 milliards d'euros en PLF pour 2014, soit **une hausse de 112 %.** Cette hausse massive dissimule toutefois des explications contrastées pour l'impôt sur les sociétés et pour l'impôt sur le revenu.

Cette action comprend aussi les restitutions liées à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), à la taxe intérieure de consommation de gaz naturel (TICGN) et à la contribution à l'audiovisuel public. Les montants prévus pour 2014 sont stables par rapport à l'exécution constatée en 2013, à environ 1,2 milliards d'euros au total. On signalera toutefois une baisse tendancielle (- 2,7 %) des restitutions au titre de la TICPE, en raison de la fin progressive des avantages liés aux biocarburants.

1. Le CICE : un bouleversement pour l'impôt sur les sociétés...

Les remboursements et dégrèvements en matière d'impôt sur les sociétés devraient s'élever à 1,9 milliards d'euros en 2013, alors que 2,4 milliards d'euros étaient prévus en LFI, soit une sous-exécution de 20,5 %.

Surtout, les remboursements et dégrèvements en matière d'impôt sur les sociétés devraient être portés à **8,9 milliards d'euros en 2014**, contre 1,9 milliards d'euros prévus en exécution pour 2013 : **cette hausse de près de 7 milliards d'euros - soit 369 % - est essentiellement imputable à la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, dont la part restituée est estimée à 5,3 milliards d'euros (sur un coût total d'environ 10 milliards en 2014).

Deux remarques s'imposent.

D'une part, votre rapporteure spéciale souhaiterait rappeler les réserves qu'elle a déjà pu exprimer quant à la pertinence du CICE. En effet, ce dispositif instauré en 2012¹ et financé notamment par une hausse de la TVA est censé renforcer la compétitivité de nos entreprises exposées à la concurrence internationale... mais il ne bénéficie qu'à hauteur de 18,3 % à l'industrie manufacturière qui est pourtant la première concernée². De plus, si le bénéfice du CICE est théoriquement subordonné à des efforts en matière d'investissement, de recherche, de formation, d'emploi ou d'écologie, le ministre de l'économie et des finances s'est engagé, lors des universités d'été 2013 du Medef³, « à ce que le CICE soit exclu du champ du contrôle fiscal », c'est-à-dire que le respect de ces critères ne pourra pas, en lui-même, constituer un motif de déclenchement du contrôle. On peut donc légitimement s'interroger sur le coût d'un dispositif qui présente si peu de garanties.

D'autre part, les 5,3 milliards de restitutions au titre du CICE n'expliquent pas la totalité des 7 milliards d'euros de hausse des dépenses au titre de l'impôt sur les sociétés : **le reste est principalement imputable au crédit impôt recherche (CIR)** qui, à partir de 2014, ne fait plus l'objet de restitutions anticipées.

Une fois de plus, **votre rapporteure spéciale regrette que la documentation budgétaire ne fasse pas apparaître, pour chaque impôt, la part imputable aux différentes dépenses fiscales.** La remarque vaut également pour l'impôt sur le revenu.

¹ Article 66 de la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Rapport 2013 du Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Le CICE bénéficie en revanche à hauteur de 10 % aux « services administratifs », de 9 % à la construction, et de 8 % aux transports.

³ Les universités d'été du Medef se sont tenues du 28 au 30 août 2013 sur le campus d'HEC.

2. ...mais aussi pour l'impôt sur le revenu

Les remboursements et dégrèvements en matière d'impôt sur le revenu devraient s'élever à 3,7 milliards d'euros en 2013, soit 1,7 milliards d'euros au titre de la prime pour l'emploi (PPE) et 1,9 milliards d'euros au titre des autres restitutions.

Les montants prévus au titre de la PPE pour 2014 connaissent une baisse de 8 % (150 millions d'euros) par rapport à l'exécution prévue pour 2013 (1,9 milliards d'euros). Cette baisse tendancielle résulte, depuis 2009, du gel du barème de la PPE et de l'imputation des sommes versées au titre du RSA « activité » qui vient en réduire le montant, ces prestations poursuivant la même finalité¹.

En revanche, les montants prévus pour 2014 au titre des autres restitutions d'impôt sur le revenu affichent une forte hausse de 29 % (438 millions d'euros) par rapport à l'exécution prévue pour 2013 (1,5 milliards d'euros). C'est là aussi la conséquence de la création du CICE, dont peuvent bénéficier les contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu.

Cependant, le CICE ne saurait tout expliquer. Votre rapporteure spéciale a donc cherché à savoir si la hausse des restitutions au titre de l'impôt sur le revenu ne pouvait pas, aussi, **s'expliquer par la hausse du nombre de foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu.**

Le PLF pour 2014 prévoit en effet plusieurs mesures pouvant avoir pour conséquence de faire « entrer » dans l'impôt sur le revenu des foyers fiscaux qui étaient auparavant non imposables, dont :

- **l'abaissement du plafond du quotient familial**, qui passera de 2 000 à 1 500 euros par demi-part fiscale et devrait toucher 13 % des foyers fiscaux. D'après Bercy, seulement 6 404 foyers fiscaux (8 sur 10 000) devraient « entrer » dans l'impôt sur le revenu suite à cette mesure.

- **la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pensions ou retraites** pour les personnes ayant élevé au moins trois enfants, pour une recette estimée à 1,2 milliards d'euros.

Certes, la suppression de la réduction d'impôt sur le revenu pour frais de scolarité, un temps envisagée, n'aura pas lieu. **Le barème de l'impôt sur le revenu sera réindexé sur l'inflation, et la décote sera revalorisée** (de 480 à 508 euros) – cette revalorisation devant bénéficier à 6,9 millions de contribuables et permettre à 192 000 foyers fiscaux de devenir non imposés.

Votre rapporteure spéciale se félicite d'ailleurs du dégel du barème de l'impôt sur le revenu, qu'elle avait réclamé lors de l'examen du PLF pour

¹ Le revenu de solidarité active (RSA) a été conçu comme déductible du montant de la PPE l'année suivant celle où il a été perçu, dans la limite du montant de la PPE. Le RSA a été créé par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

2013¹ – même si l'on peut regretter que les années de gel ne soient pas « rattrapées », et que la décote ne soit pas remplacée par un mécanisme plus lisible et plus équitable².

Toutefois, ces mesures de compensation **n'empêcheront pas une hausse du nombre de nouveaux foyers fiscaux assujettis à l'impôt sur le revenu en 2014**. L'année dernière, déjà, 790 000 foyers fiscaux s'étaient retrouvés imposables pour la première fois (cf. encadré), sous l'effet notamment du maintien du gel du barème de l'impôt sur le revenu et de l'abaissement du quotient familial (de 2 336 à 2 000 euros).

L'évolution du nombre de foyers imposables à l'impôt sur le revenu en 2013

Dans la continuité de son contrôle budgétaire mené l'année dernière³, votre rapporteure spéciale a souhaité connaître l'évolution du nombre de foyers imposables à l'impôt sur le revenu, sous l'influence notamment des nouvelles mesures fiscales.

D'après les éléments fournis par le ministère de l'économie et des finances, **le nombre de foyers « entrants » dans l'impôt sur le revenu en 2013 est de 2,65 millions**, soit un nombre légèrement inférieur à 2012 (2,9 millions) et comparable à ceux des années précédentes (cf. tableau). Il s'agit là de chiffres bruts, qui sont chaque année très importants, pour des raisons très largement sans rapport avec l'évolution de la fiscalité : naissance, scolarisation d'un enfant, divorce, nouvel emploi etc.

Le solde net peut être obtenu en retranchant le nombre de foyers « sortis » de l'impôt sur le revenu du nombre de foyers « entrés » dans l'impôt sur le revenu. On obtient alors les résultats suivants (cf. tableau) : **le solde net de foyers fiscaux antérieurement non imposés et devenus imposables à l'impôt sur le revenu en 2013 est de 1,1 million**, contre 1,3 million en 2012 et 374 000 en 2011.

¹ Cf. rapport spécial de Marie-France Beaufils sur la mission « remboursements et dégrèvements », annexé au rapport fait par François Marc, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2013.

² Un contribuable imposable à l'IR est du même coup assujetti à une plusieurs autres taxes (redevance audiovisuelle, taxe d'habitation, taxe foncière) et perd le bénéfice de nombreuses prestations ou réductions (APA, aide au logement, transports publics, chèques restaurant, frais de cantine etc.). Le bénéfice de la décote, dont le calcul est peu lisible, ne permet pas de retrouver ces avantages. Pour compenser – partiellement – cet effet, l'Assemblée nationale a adopté une revalorisation de 4 % du revenu fiscal de référence, qui sert de base au déclenchement de certains d'entre eux.

³ Cf. rapport spécial de Marie-France Beaufils sur la mission « remboursements et dégrèvements », précité.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Foyers entrants dans l'IR	2,7358 7,5%	2,0557 5,6%	3,1032 8,5%	2,6207 7,2%	2,9141 8,0%	2,6517 7,3%
Foyers sortants de l'IR	2,2491 6,2%	3,1697 8,7%	2,0721 5,7%	2,2464 6,2%	1,6005 4,4%	1,5419 4,2%
SOLDE NET	0,4867	-1,114	1,0311	0,3743	1,3136	1,1098
<i>En % des 36 M</i>	1,3%	-3,1%	2,8%	1,0%	3,6%	3,0%

Source : commission des finances d'après les données du ministère de l'économie et des finances

Cependant, ces chiffres concernent seulement les foyers fiscaux existants l'année précédente.

L'évolution du nombre total de foyers fiscaux imposés à l'impôt sur le revenu correspond à un calcul différent, qui prend en compte les **apparitions et les disparitions de foyers fiscaux** (décès, divorce, déménagement à l'étranger/retour en France, fin du rattachement au foyer fiscal des parents...). Ces chiffres sont les suivants :

- **18,94 millions de foyers fiscaux ont été imposés à l'impôt sur le revenu en 2013**, soit une hausse de 790 000 foyers fiscaux par rapport à 2012 (+ 4,35 %).

- **18,15 millions de foyers fiscaux ont été imposés à l'impôt sur le revenu en 2012**, soit une hausse de 393 000 foyers fiscaux par rapport à 2011 (+ 5,5 %).

Enfin, une remarque peut être faite sur les restitutions passées en matière d'impôt sur le revenu. Si une baisse était prévisible entre 2012 et 2013, en raison de plusieurs mesures telles que le passage de 10 % à 15 % du « rabout » sur les niches fiscales, votre rapporteure spéciale s'étonne qu'elle ait conduit à une telle **sous-estimation des crédits prévus en LFI pour 2013**. La baisse effective entre 2012 et 2013 a été de 16,4 % (294 millions d'euros), les restitutions passant de 1,8 milliard d'euros en 2012 à 1,5 milliard d'euros en 2013. C'est bien loin de l'optimisme de la LFI pour 2013, qui prévoyait seulement un milliard d'euros de restitutions, soit un différentiel entre 2012 et 2013 de 41,3 % (741 millions d'euros).

C. LA GESTION DES PRODUITS DE L'ETAT : DES INCERTITUDES LIÉES AUX CONTENTIEUX « PRÉCOMPTE » ET « OPCVM »

Cette action regroupe les remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat : remises gracieuses, annulations, contentieuses, intérêts moratoires etc. **Les crédits sont en hausse de 16,8 % (1,8 milliard d'euros)**, passant de 11 milliards d'euros exécutés en 2013 à 12,8 milliards d'euros prévus en LFI pour 2014.

En réalité, les restitutions au titre des sommes indûment perçues en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de TVA et d'autres taxes indirectes **sont relativement stables** : elles s'élèveront au total à 6,4 milliards d'euros en 2014, contre 6,1 milliards d'euros exécutés en 2013, soit une hausse moyenne de 5,5 %. Il en va de même pour les « autres remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat » (malus automobile, logements vacants, remises et annulations...), stables à 0,6 milliard d'euros, et pour les admissions en non-valeur, stables à 2 milliards d'euros.

En revanche, les restitutions de sommes indûment perçues sur les « autres impôts directs et taxes assimilées » connaissent **une hausse très forte, en raison de la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au sujet de la conformité au droit européen des régimes fiscaux dits « précompte » et « OPCVM »**¹.

Il était à l'origine prévu que ces sommes soient restituées l'année dernière, justifiant une prévision en LFI pour 2013 de près de 4 milliards d'euros. Mais le paiement a été différé, les décisions individuelles des juridictions françaises n'étant pas intervenues. La sous-action « autres impôts directs et taxes assimilées » a donc finalement été exécutée à hauteur de 1,8 milliard d'euros, soit une sous-exécution de 45 %. **Les sommes ont été à nouveau prévues au titre de l'année 2014 : la sous-action est dotée de 3 milliards d'euros, soit une hausse de 65 % (1,2 milliard d'euros)**. Les sommes qui seront *in fine* restituées sont encore incertaines, car elles dépendent du jugement au fond des affaires individuelles. La plus grande incertitude concerne pour le contentieux « précompte ».

**Parts imputables aux contentieux « OPCVM » et « précompte »
dans les sous-actions 13-03 et 13-08**

2013	(en Md€)	OPCVM	Précompte
200-13-03 (principal)		0,8	0,4
200-13-08 (intérêts moratoires)		0,2	0,1
2014	(en Md€)	OPCVM	Précompte
200-13-03 (principal)		1,5	0,8
200-13-08 (intérêts moratoires)		0,5	0,2

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Dans sa décision du 15 septembre 2011, la CJUE a invalidé le régime français de distribution des dividendes, en ce qu'il réservait aux seuls dividendes de source française le bénéfice de l'avoir fiscal. Dans sa décision du 15 mai 2012, la CJUE a invalidé le régime français de retenue à la source sur les dividendes payés à des OPCVM étrangers. La CJUE a jugé en droit, répondant aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat et le Tribunal administratif de Montreuil dans le cadre de deux dossiers pilotes. Il reviendra aux juridictions françaises de régler au fond ces deux contentieux de série.

L'explication est identique pour la dernière sous-action, qui inclut notamment **les intérêts moratoires liés aux contentieux « précompte » et « OPCVM »** : celle-ci passe donc de 544 millions d'euros exécutés en 2013 à 872 millions d'euros prévus en LFI pour 2014, soit **une hausse de 60 %** (328 millions d'euros). Là encore, cette hausse est la contrepartie de la très forte baisse constatée entre les prévisions et l'exécution au titre de l'année 2013 : celle-ci est de 452 millions d'euros, soit une baisse de 45 %.

La taxe destinée à financer l'arrêt de la publicité après 20 heures sur les chaînes de service public (dite « taxe Copé »), instituée en 2009 et assise sur le chiffre d'affaires des fournisseurs d'accès à Internet, a en revanche été validée par la CJUE¹ : les 250 millions d'euros qu'elle rapporte chaque année au budget de l'Etat – soit un milliard d'euros au total – n'auront donc pas à être restitués.

D. UNE PERFORMANCE À LA PORTÉE LIMITÉE

Le programme 200 comporte **trois indicateurs de performance**, qui mesurent la qualité de service aux usagers et affichent de bons résultats :

- le « *taux de demandes de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitution d'impôts sur les sociétés remboursés dans un délai inférieur ou égal à 30 jours* » (89,43 % en 2012) ;

- le « *taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans un délai d'un mois* » (97,96 % en 2012) ;

- et l'« *ancienneté des demandes de remboursement de crédit TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours* » (56 jours en 2012).

Ces résultats sont systématiquement meilleurs que les cibles fixées, lesquelles demeurent constantes d'année en année (respectivement 80 %, 96,6 % et 62 jours). Votre rapporteure spéciale s'interroge donc sur la pertinence de ces cibles, tout en relevant la difficulté qui existe à devoir fixer des indicateurs de performance pour une mission avant tout comptable.

Une piste mériterait à cet égard d'être explorée : **la mesure du degré de conformité de l'exécution par rapport à la prévision**, étant entendu qu'un tel indicateur devrait nécessairement **détailler les différents facteurs qui, pour chaque restitution et chaque impôt, influent sur les prévisions**.

¹ Décision de la CJUE du 27 juin 2013.

III. LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »

11,3 milliards d'euros sont demandés pour 2014 au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, soit 394 millions d'euros de plus qu'en 2013 (+ 3,6 %).

Cette hausse par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2013 représente cependant une baisse de 344 millions d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2013 (- 7,4 %).

Cette baisse s'explique principalement par l'évolution des crédits de 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 ».

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

(en millions d'euros)

	LFI 2013	2013 (prévision)	PLF 2014	Écart à la LFI	Variation LFI 2013 - PLF 2014	Écart à la prévision 2013	Variation prévision 2013 - PLF 2014
01 - Taxe professionnelle et contribution économique territoriale	5 979	6 867	6 358	379	6,3%	-509	-7,4%
02 - Taxes foncières	857	875	912	55	6,4%	37	4,2%
03 - Taxe d'habitation	3 697	3 499	3 642	-55	-1,5%	143	4,1%
04 - Admission en non valeur d'impôts locaux	390	420	405	15	3,8%	-15	-3,6%
TOTAL	10 923	11 661	11 317	394	3,6%	-344	-3,0%

Source : commission des finances du Sénat

On observe que les crédits (évaluatifs) de ce programme ont été réévalués à la hausse en 2013 (+ 738 millions d'euros, soit 6,8 %).

En 2012, l'écart entre la loi de finances initiale et la prévision lors du projet de loi de finances pour 2013 s'élevait à près de 10 % (+ 1,1 milliard d'euros).

L'écart à la prévision en 2013 est donc plus faible que l'année précédente. En particulier, on observe que contrairement à l'exercice 2012 pour lequel le coût de chaque action était réévalué à la hausse, en 2013 le coût de l'action « taxe d'habitation » a été réévalué à la baisse par rapport à la prévision initiale.

A. ÉVOLUTION PAR RAPPORT À L'ÉVALUATION 2013 RÉVISÉE

1. Les dégrèvements d'impôts économiques

Les crédits de l'action 1 « Taxe professionnelle, contribution économique territoriale et autres impôts économiques créés ou modifiés dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle » passent de 6,9 milliards d'euros en 2013 à 6,4 milliards d'euros en 2014, soit une diminution de 7,4 %.

Décomposition de l'évolution des crédits de l'action « Taxe professionnelle »

(en millions d'euros)

	2010 (exécuté)	2011 (exécuté)	2012 (exécuté)	2013 (prévision)	2014 (prévision)
Plafonnement TP/VA	10 506	1 292	272	50	25
Plafonnement CET/VA	2	432	937	900	900
Dégrèvement poids lourds	-	-	-	-	-
Dégrèvement entreprises de transport sanitaire	-	-	-	-	-
Dégrèvement armateurs	3	-	-	-	-
Dégrèvement recherche	3	-	-	-	-
Dégrèvement pour investissements nouveaux	-	-	-	-	-
Crédit impôt anti-délocalisation	-	-	-	-	-
Zone franche DOM	-	-	-	-	-
Crédit impôt zones de restructuration défense	1	1	1	0	0
Dégrèvement barémique CVAE	-	3 375	3 696	3 867	3 913
Restitution CVAE	-	624	759	950	740
Dégrèvement transitoire	-	150	350	300	180
Autres motifs	1 136	869	814	800	600
TOTAL	11 651	6 743	6 829	6 867	6 358
Variation annuelle		-42,1%	1,3%	0,6%	-7,4%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Entre 2010 et 2014, les remboursements et dégrèvements liés à la taxe professionnelle ou aux impositions économiques passent de 11,6 milliards d'euros à 6,4 milliards d'euros, soit une diminution de 45 %.

En 2009, les remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle représentaient 44,5 % du produit de la TP. En 2012, pour la CET, cette proportion est de 30 %.

La baisse du dégrèvement pour plafonnement de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée n'est pas compensée par la

montée en charge des dégrèvements relatifs aux nouvelles impositions économiques.

Seuls les crédits du dégrèvement barémique de CVAE sont évalués à la hausse (+ 46 millions d'euros), mais cette hausse ne compense pas les baisses des autres dégrèvements, qui s'expliquent par :

- la diminution des restitutions de CVAE et de taxe additionnelle à la CVAE (- 210 millions d'euros) ;

- la baisse du coût des dégrèvements de contribution économique territoriale et de taxe professionnelle autres que les plafonnements en fonction de la valeur ajoutée (- 200 millions d'euros) ;

- la diminution du coût du dégrèvement transitoire compte tenu de la dégressivité du taux applicable (- 120 millions d'euros).

2. Les dégrèvements de taxes foncières

Les crédits de l'action 2 « taxes foncières » sont évalués à 912,3 millions d'euros en 2014, contre 857 millions d'euros en 2013 (+ 6,5 %).

Évolution des dégrèvements de taxes foncières

(en millions d'euros)

	2011 (exécuté)	2012 (exécuté)	2013 (prévision)	2014 (prévision)
Personnes de 65-75 ans de condition modeste	70	70	70	70
Pertes de récoltes	102	13	20	20
Jeunes agriculteurs	11	11	12	12
Travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques (TFPB)	3	3	3	3
Travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM (TFPB)	66	77	100	170
Personnes de condition modeste, en fonction de leur revenu	S.O.	1	1	1
Accessibilité pour personnes handicapées (TFPB)	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Association foncière pastorale (TFPNB)	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Cotisation inférieure à 12 €	12	12	12	12
Autres dégrèvements	594	652	657	624
TOTAL	858	839	875	912
<i>Variation annuelle</i>		-2,2%	4,3%	4,2%

N.C. : non chiffré

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

Cette augmentation provient intégralement du dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les dépenses de travaux d'économies d'énergie exposées par les habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM), mis en place en 2010.

La catégorie « autres dégrèvements » correspond aux rectifications d'impositions effectuées postérieurement à l'émission initiale.

3. Les dégrèvements de taxe d'habitation

Les crédits de l'action 3 « taxe d'habitation » s'élèvent à 3,6 milliards d'euros, en hausse de 4,1 % par rapport à 2013.

Évolution des dégrèvements de taxe d'habitation

(en millions d'euros)

	2011 (exécuté)	2012 (exécuté)	2013 (prévision)	2014 (prévision)
Gestionnaires de foyers (article 1414 II du CGI)	29	34	35	36
RMI (article 1414 III du CGI)	3	0	S.O.	S.O.
Plafonnement en fonction du revenu (article 1414 A du CGI)	2 868	2 844	3 010	3 200
Cotisation inférieure à 12 €	3	2	2	2
Logements vacants	7	7	7	8
Dégrèvement personnes de condition modeste relogées (programme Agence pour la rénovation urbaine)	27	29	32	35
Autres dégrèvements	488	448	413	361
TOTAL	3 425	3 364	3 499	3 642
Variation annuelle		-1,8%	4,0%	4,1%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

On observe la disparition, à partir de 2013, du dégrèvement en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), conséquemment à la création du revenu de solidarité active (RSA).

Le dégrèvement au titre du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu, prévu à l'article 1414 A du code général des impôts (CGI) représente à lui seul 88 % des crédits, en hausse de 6,31 % par rapport à 2013.

4. Les admissions en non valeur d'impôts locaux

Les crédits de l'action 4 « admission en non valeur d'impôts locaux » s'élèvent à 405 millions d'euros, en baisse de 3,5 % par rapport à l'année précédente. Il s'agit des dépenses résultant des constats d'irrecouvrabilité des impôts locaux en raison :

- de la « disparition » des redevables lorsque l'identification certaine de celui-ci par l'administration est impossible ;

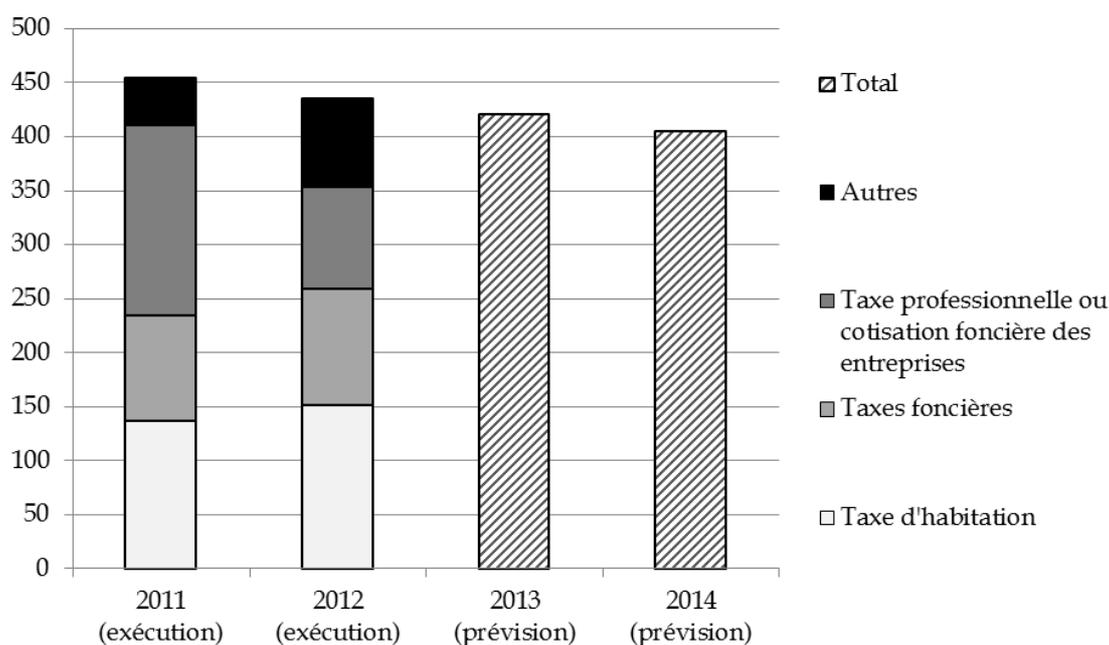
- de l'absence de gage du Trésor réalisable, c'est-à-dire lors que le comptable constate l'absence de biens réalisables (biens insaisissables ou dont le produit de la vente n'est pas susceptible de couvrir le montant de l'impôt).

Les admissions en non valeur ont pour but de relever le comptable de sa responsabilité mais n'éteignent pas pour autant la créance du redevable, qui pourra à tout moment être recouvrée si sa situation venait à s'améliorer.

L'exécution constatée au 30 juin 2013 s'élevait à 148 millions d'euros.

Évolution des admissions en non valeur

(en millions d'euros)



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

La baisse tendancielle des admissions en non valeur résulte notamment de la réforme de la fiscalité directe locale : les impôts auto-liquidés comme la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ne donnent pas lieu à une créance et ne peuvent donc être concernés par les admissions en non valeur. Aussi, les constats d'irrecouvrabilité diminuent mécaniquement.

B. LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FISCALITÉ LOCALE

L'État prend en charge une part de la fiscalité directe locale par l'intermédiaire des dégrèvements auxquels il faut ajouter les compensations d'exonérations. Celles-ci ne figurent pas au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements » mais constituent un prélèvement sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales.

Dans le cas des dégrèvements, l'État se substitue au contribuable pour acquitter l'impôt dont le produit est destiné aux collectivités, tandis que s'agissant des compensations d'exonérations, l'État verse aux collectivités les moindres recettes fiscales dues à des décisions du législateur (exonérations, allègements de base...).

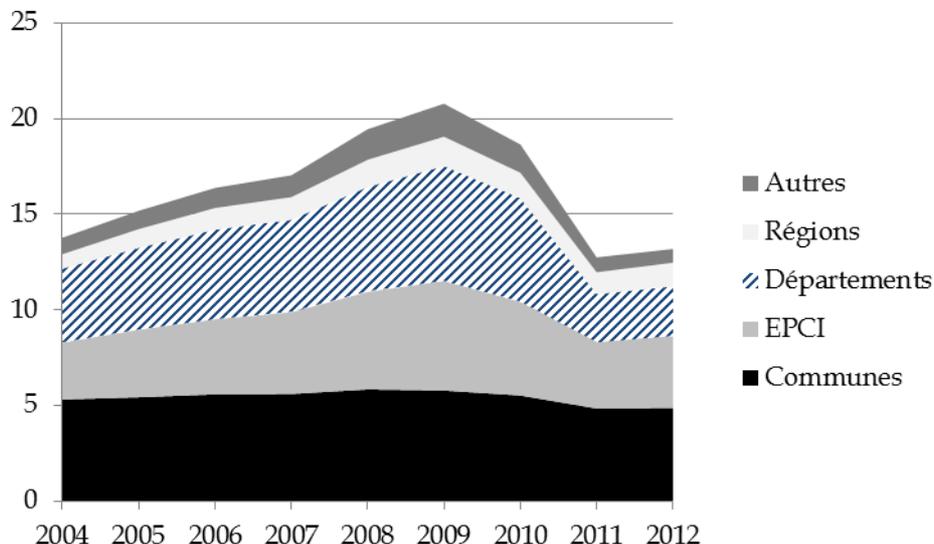
Pour apprécier pleinement la participation de l'État à la fiscalité directe locale, il convient donc de prendre en compte ces deux modalités budgétaires distinctes de financement.

Le total des dégrèvements et compensations d'exonérations atteint, en 2012, 13,2 milliards d'euros, et correspond au niveau constaté en 2004 (13,8 milliards d'euros).

La forte baisse observée en 2010 est due à la suppression de la taxe professionnelle et des dégrèvements liés à cet impôt. Néanmoins, pour la première fois entre 2011 et 2012, on observe une hausse des dégrèvements due à la montée en puissance des impôts économiques.

Évolution des dégrèvements et compensations d'exonérations par niveau de collectivités territoriales

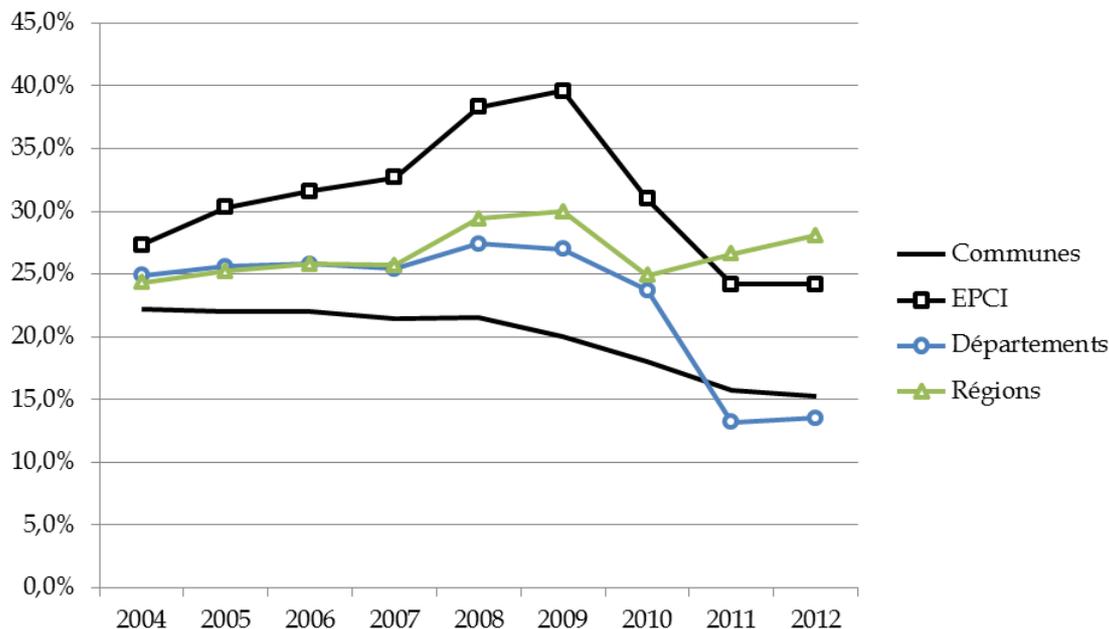
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'annexe « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » du PLF 2014

Corrélativement, le ratio de prise en charge globale par l'État de la fiscalité directe locale est passé d'un maximum de 26,3 % en 2008 à 15,8 % en 2012, avec des situations contrastées en fonction des niveaux de collectivités.

Évolution de la part globale de prise en charge par l'État sur le produit total



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'annexe « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » du PLF 2014

On remarque que, pour les régions, la réforme de la fiscalité directe locale n'a pas entraîné de baisse aussi marquée que pour les autres collectivités s'agissant de la compensation par l'État de la perte de produits fiscaux. Cette situation est le corollaire de leur perte d'autonomie fiscale.

En outre, à l'exception des communes, la compensation de la perte de produits fiscaux par l'État augmente entre 2011 et 2012 pour les départements et les EPCI, sans toutefois que cette hausse suffise à retrouver le niveau antérieur à la réforme de la fiscalité directe locale.

Si l'on s'intéresse aux seules compensations d'exonérations, il apparaît qu'elles ont diminué entre 2011 et 2012 (-600 millions d'euros). Certaines d'entre elles sont en effet tout ou partie variables d'ajustement au sein de l'enveloppe normée. Ainsi, le PLF 2014 prévoit que le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité directe locale et la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale diminuent de 3,2 %, soit au total 84,5 millions d'euros.

C. LE CONTRÔLE FISCAL EN MATIÈRE D'IMPÔTS LOCAUX

Dans le prolongement de son travail d'analyse sur l'évolution de la fiscalité locale, votre rapporteure spéciale a souhaité s'intéresser au **contrôle fiscal en matière d'impôts locaux**.

Il faut tout d'abord noter qu'en amont même du contrôle, la DGFIP s'est dotée de dispositifs permettant de réduire la défaillance déclarative, de s'assurer de la cohérence d'ensemble des données déclarées, et de mettre à jour les bases des impôts locaux des professionnels. Ces travaux permettent une fiabilisation de l'assiette des impôts directs locaux.

Comme pour les autres catégories d'impôts, les impôts directs locaux font l'objet de contrôles fiscaux dans le cadre des procédures de contrôle sur pièces, pour les particuliers essentiellement, ou de contrôles sur place, pour les professionnels principalement.

Au-delà des opérations de contrôle portant strictement sur les cotisations de taxe foncière et de taxe d'habitation, toutes les modifications du revenu fiscal de référence résultant notamment d'un contentieux ou d'une imposition supplémentaire d'impôt sur le revenu sont susceptibles d'augmenter ou de diminuer le montant de la cotisation de taxe d'habitation et celle de la taxe foncière.

Les tableaux suivants retracent les données qu'a pu obtenir votre rapporteure spéciale.

Rehaussements de TH consécutifs à des rectifications en matière d'impôt sur le revenu

	2010	2011	2012
Nombre	125 109	95 921	74 835
Cotisations supplémentaires (en millions d'euros)	34	26	21

Source : commission des finances du Sénat à partir de données de la DGFIP

Rehaussements de TH consécutifs à un contrôle sur place

	2010	2011	2012
Nombre	64	65	59
Cotisations supplémentaires (en millions d'euros)	2	1,6	1,3

Source : commission des finances du Sénat à partir de données de la DGFIP

Contrôles en matière de taxe foncière

	Contrôles sur pièces des professionnels			Contrôles sur place		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Nombre	115	72	55	1 194	958	920
Montant du rehaussement (en euros)	1 333 421	1 941 479	1 507 999	67 327 849	63 574 731	58 590 502

Source : commission des finances du Sénat à partir de données de la DGFIP

Votre rapporteure spéciale se félicite de pouvoir disposer de ces éléments, tant il est rare d'aborder la question du contrôle fiscal sous l'angle des impositions locales. Elle regrette cependant de ne pouvoir disposer de chiffres détaillés sur les impositions économiques.

Elle note également que les résultats des contrôles apparaissent en baisse ces dernières années, tant en nombre de contrôles qu'en montants. Elle appelle le Gouvernement à ne pas négliger les contrôles en matière d'imposition locale, même si le budget de l'État n'en est pas le premier bénéficiaire.

Enfin, elle se réjouit des travaux en cours de la direction nationale de lutte contre la fraude (DNLF) et de la DGFIP pour estimer le plus finement possible l'incidence financière de la fraude fiscale et souhaite que ces travaux prennent en compte le champ de la fiscalité locale.

SECONDE PARTIE LES BÉNÉFICIAIRES D'ÉXONÉRATIONS ET DE DÉGRÈVEMENTS DE TAXE D'HABITATION

Les finances locales ont connu des changements considérables ces dernières années.

Tout d'abord, **la suppression en 2010 de la taxe professionnelle** et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET) a profondément modifié l'imposition locale des entreprises.

D'autre part, un autre grand chantier des finances locales a été ouvert, avec **la révision des bases locatives**. Il a été décidé de distinguer locaux d'habitation et locaux professionnels et la révision des valeurs locatives des locaux professionnels est déjà bien avancée. Quant aux locaux d'habitation, le lancement de l'expérimentation visant à préparer la révision générale des valeurs locatives est prévu en 2014, pour une prise en compte des valeurs locatives révisées pour la taxation de l'année 2018.

Ces réformes ont été - ou seront - analysées à partir des changements qu'elles impliquent dans la répartition de la ressource fiscale, des conséquences financières pour les collectivités ou de leurs effets sur les contribuables. Mais **leurs conséquences sur les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont rarement étudiées. Cette analyse serait d'ailleurs extrêmement difficile à mener, tant l'information sur les bénéficiaires de ces dispositifs est limitée.**

Pourtant, les conséquences de ces réformes peuvent s'avérer considérables. La réforme de la taxe professionnelle a ainsi conduit, entre autre, à réduire considérablement le poids pour l'État de sa « participation à la fiscalité locale » (*cf. supra* le B du III de la première partie) : le ratio de prise en charge globale par l'État de la fiscalité directe locale est ainsi passé d'un maximum de 26,3 % en 2008 à 15,8 % en 2012.

De même, la révision des bases locatives aura des conséquences très importantes à la fois pour les contribuables, mais aussi pour les collectivités et pour l'État. Ces conséquences devront être précisément mesurées au stade de l'expérimentation. En effet, en fonction des transferts de charge entre contribuables, les coûts des dégrèvements pourront augmenter ou au contraire diminuer. Ainsi, s'agissant de la taxe d'habitation, le dégrèvement lié au plafonnement en fonction du revenu pourrait voir son montant significativement réduit si une forte proportion de personnes aux revenus modestes voyait la valeur locative de son logement diminuer.

L'absence de données relatives au profil des bénéficiaires de dégrèvements et d'exonérations des impositions assises sur la valeur locative rend particulièrement difficile toute estimation, *ex ante*, des effets de la révision des valeurs locatives.

Aussi, votre rapporteure spéciale a souhaité disposer d'informations précises sur l'évolution de la taxe d'habitation ces dernières années et sur les bénéficiaires de dégrèvements et d'exonérations de taxe d'habitation.

Ces données visent à apprécier l'efficacité socioéconomique de ces dispositifs et à apporter des informations utiles sur un sujet où les données disponibles sont extrêmement rares.

I. LA TAXE D'HABITATION DEPUIS 1995

Le produit de la taxe d'habitation s'est élevé à 17,4 milliards d'euros en 2010, pour une base totale de plus de 76 milliards d'euros et un taux moyen de 22,9 %.

La base et le produit de TH varient cependant fortement d'un département à l'autre.

Le montant de la **base moyenne par habitant est de 1 169 euros**. En métropole¹, il varie de 647 euros dans le Nord à 2 245 euros à Paris. 65 départements ont une base par habitant comprise entre 850 et 1 250 euros. La base de 13 départements est inférieure à 850 euros, alors que celle de 18 d'entre eux est supérieure à 1 250 euros.

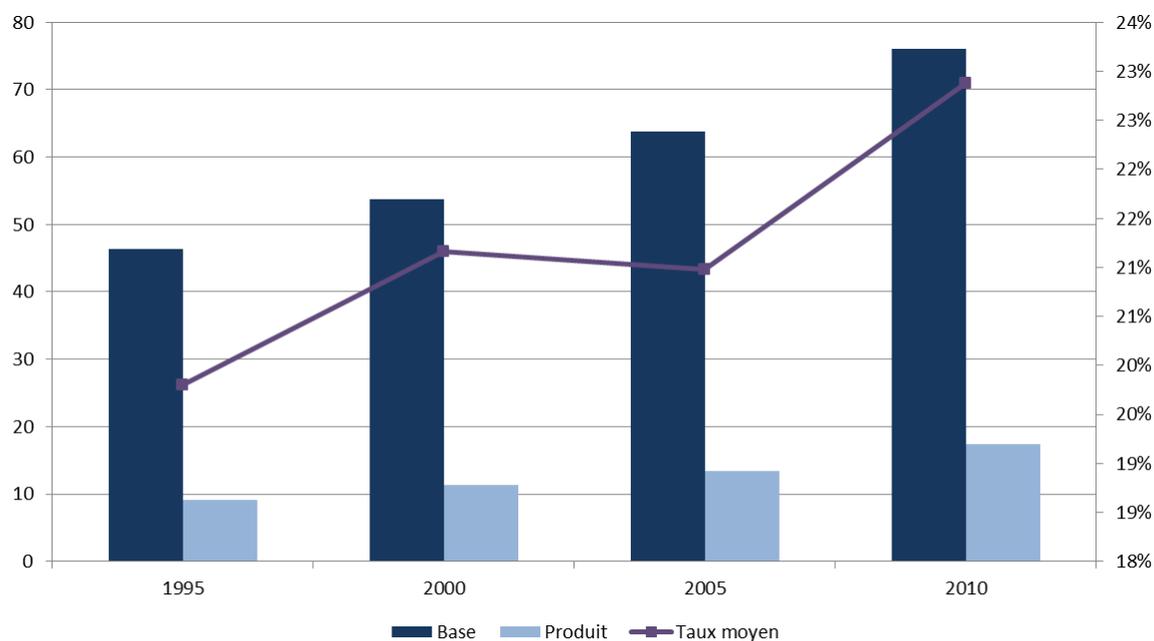
Le montant du **produit moyen par habitant s'élève pour sa part à 267,61 euros**. En métropole, il varie de 130 euros en Haute-Saône à 484 euros dans les Alpes-Maritimes. Le produit par habitant est compris entre 200 et 300 euros pour 61 départements. Pour 18 départements, le produit moyen par habitant est inférieur à 200 euros, alors que pour 17 départements, il est supérieur à 300 euros.

Au cours des dernières années, le produit de la taxe d'habitation a connu une progression importante : il est ainsi passé de 9,19 milliards d'euros en 1995 à 17,4 milliards d'euros en 2010, soit une **augmentation de 8,2 milliards d'euros (+ 89 %)**.

¹ Dans les départements d'outre-mer (hors Mayotte), il est compris entre 319 euros par habitant (Guyane) et 639 euros par habitant (Guadeloupe).

Évolution de la base et du produit de TH entre 1995 et 2010

(en milliards d'euros)



(en millions d'euros)

	1995	2000	2005	2010
Base	46 289,1	53 712,3	63 708,9	76 045,9
Produit	9 186,8	11 367,2	13 366,2	17 402,5
Taux moyen	19,80 %	21,16 %	20,98 %	22,88 %

Source : commission des finances du Sénat à partir de données de la DGFIP

Cette évolution est due à plus de 70 % à une progression de la base (qui a augmenté de 64 %, soit un effet volume de 5,9 milliards d'euros) et à 30 % à une augmentation du taux moyen de la taxe d'habitation (qui a augmenté de 15 %, soit un effet prix de 2,3 milliards d'euros).

Cette évolution est cependant **très variable d'un département à l'autre**. Ainsi, 57 départements ont connu une croissance de leur base supérieure à l'augmentation moyenne de 64 %. Dans cinq départements, la croissance de la base de taxe d'habitation est inférieure à 50 %.

La plus faible croissance des bases locatives est observée à Paris (40 %), alors qu'au contraire, la croissance la plus forte est constatée à La Réunion (181 %).

**Départements ayant connu les évolutions les plus fortes et les plus faibles
de leur base de TH entre 1995 et 2010**

Augmentations les plus importantes		Augmentations les moins importantes	
Département	Augmentation de la base	Département	Augmentation de la base
La Réunion	+ 181 %	Hauts-de-Seine	+ 52 %
Guyane	+ 141 %	Ardennes	+ 52 %
Martinique	+ 136 %	Essonne	+ 52 %
Guadeloupe	+ 104 %	Val d'Oise	+ 50 %
Ille-et-Vilaine	+ 97 %	Yvelines	+ 50 %
Vendée	+ 94 %	Val-de-Marne	+ 50 %
Morbihan	+ 93 %	Haute-Marne	+ 49 %
Gard	+ 88 %	Nièvre	+ 46 %
Haute-Garonne	+ 87 %	Seine-Saint-Denis	+ 45 %
Charente-Maritime	+ 86 %	Paris	+ 40 %

Source : commission des finances du Sénat à partir de données de la DGFIP

On peut noter que les 7 départements franciliens figurent parmi les dix départements ayant connu l'augmentation de base de taxe d'habitation la plus faible (en pourcentage).

L'augmentation des bases au sein d'un département **s'explique essentiellement par les mouvements de population, à travers les constructions neuves notamment**. Ainsi, le taux de corrélation entre l'évolution de la base et celle de la population est de 70 %.

En revanche, la richesse du département ou de ses habitants ne sont pas des critères significatifs expliquant l'évolution des bases, pas plus que le caractère rural ou urbain du département. Ainsi, d'après les données recueillies par votre rapporteure spéciale, **on ne peut établir de typologie des départements ayant connu une hausse importante de leur base de TH** : il s'agit aussi bien de départements peuplés que moins peuplés, au potentiel financier élevé ou bas.

II. TYPOLOGIE DES BÉNÉFICIAIRES DES DÉGRÈVEMENTS

A. RÉPARTITION DES DÉGRÈVEMENTS ET EXONÉRATIONS DE TAXE D'HABITATION EN FONCTION DU REVENU

Votre rapporteure spéciale a souhaité s'intéresser au profil, en terme de revenus, des bénéficiaires des exonérations et dégrèvements de taxe d'habitation.

Les données qui figurent dans le tableau ci-dessous sont issues des fichiers de taxation à la taxe d'habitation au titre de l'année 2012¹. Elles concernent exclusivement les résidences principales et leurs dépendances.

Répartition des contribuables à la TH en fonction de leur revenu

Tranches de revenus (en euros)	Nombre de contribuables (en milliers)			TOTAL (en milliers)
	Sans allègement	Dégravés partiel ou total	Exonérés	
Tranche 1 - 0 à 5 171	887,6	1 164,2	916,2	2 967,9
Tranche 2 - 5 171 à 10 961	137,0	1 233,0	1 597,8	2 967,8
Tranche 3 - 10 961 à 15 261	543,4	1 805,6	619,2	2 968,1
Tranche 4 - 15 261 à 19 003	935,8	1 900,4	131,8	2 968,0
Tranche 5 - 19 003 à 23 929	1 415,6	1 526,4	26,3	2 968,4
Tranche 6 - 23 929 à 29 046	2 017,9	943,2	7,3	2 968,4
Tranche 7 - 29 046 à 35 082	2 470,8	493,8	3,2	2 967,9
Tranche 8 - 35 082 à 43 507	2 826,0	140,7	1,8	2 968,5
Tranche 9 - 43 507 à 58 909	2 942,6	24,4	1,2	2 968,1
Tranche 10 - 58 909 et plus	2 965,8	1,9	0,5	2 968,2
TOTAL	17 142,5	9 233,6	3 305,1	29 681,3

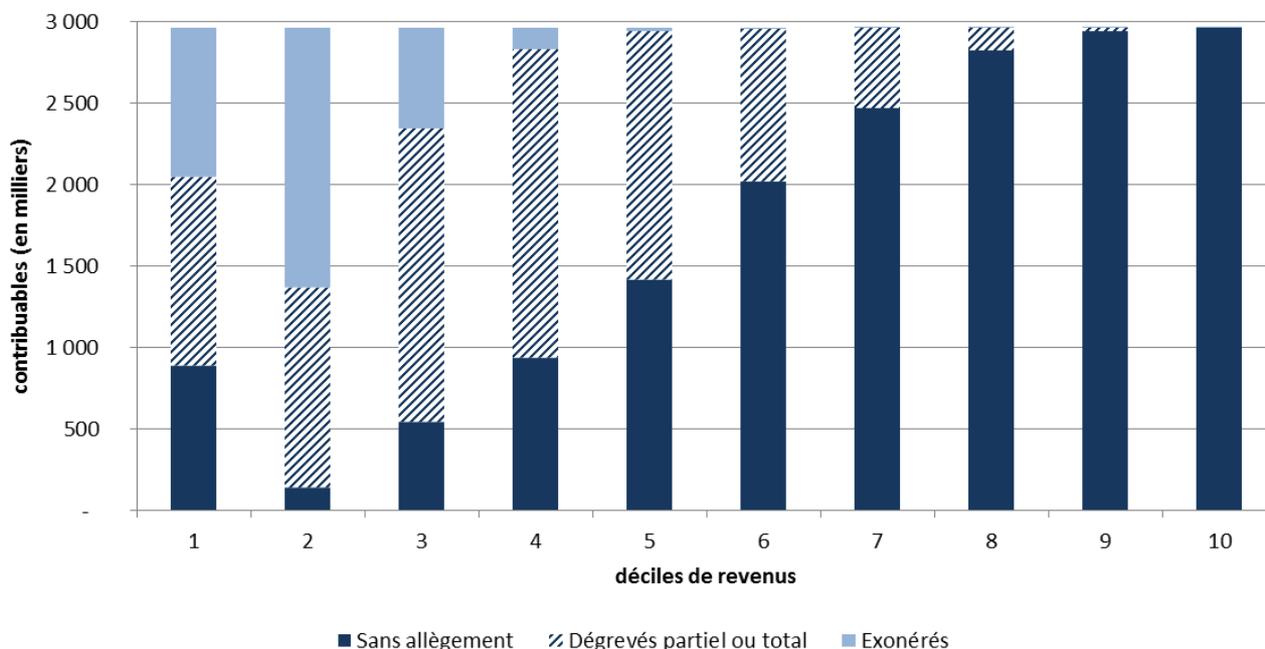
Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DGFIP

Ces données sont illustrées dans le graphique ci-dessous :

¹ Ces données font l'objet de l'application des règles du secret statistique : sont occultées les informations relatives à un nombre réduit d'articles d'imposition (seuil de 3 unités sauf en matière de fiscalité des personnes pour laquelle le seuil est porté à 11 unités) ou concernant une imposition « dominante » représentant plus de 85 % du montant agrégé.

Contribuables exonérés ou bénéficiant d'un dégrèvement au titre de la taxe d'habitation en fonction des déciles de revenu

(en milliers de contribuables)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DGFIP

On observe immédiatement une **anomalie au niveau de la première tranche**, puisque le nombre de contribuables exonérés ou dégrévés est inférieur à celui des deux tranches successives. **Ce chiffre surprenant résulte en fait d'erreurs de déclarations**. Ainsi, l'administration a indiqué à votre rapporteure que certains contribuables indiquaient, par erreur, zéro part dans le foyer fiscal. Ces foyers sont pris en compte afin de que les chiffres concernant l'imposition soient corrects ; par défaut, ils sont comptabilisés dans la première tranche de revenus. Celle-ci compte donc des foyers pouvant appartenir en fait à d'autres tranches de revenus.

Votre rapporteure spéciale regrette de n'avoir pu disposer de **données fiables sur l'ensemble du champ**. Pour la suite de son analyse, elle a donc exclu cette première tranche.

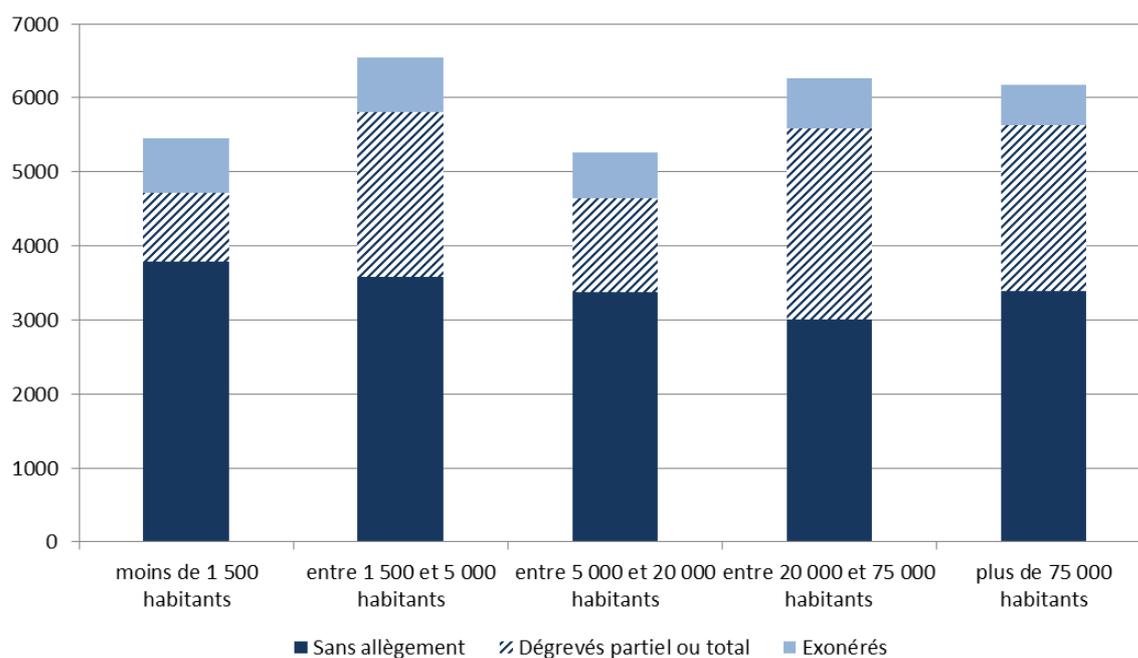
Abstraction faite de cette première tranche, **on observe une évolution logique et progressive**, le nombre de contribuables sans allègements augmentant régulièrement avec le revenu, tandis que le nombre de ménages exonérés diminue.

L'étude de la répartition des contribuables à la taxe d'habitation en fonction des strates de communes où ils habitent ne permet pas de dégager de véritable différence. Tout au plus peut-on constater une plus forte proportion de « contribuables sans allègements » dans les communes de moins de 1 500 habitants (70 %) et dans celles dont la population est

comprise entre 5 000 et 20 000 habitants (64 %), contre 58 % en moyenne dans l'ensemble des strates (cf. graphique ci-dessous).

Contribuables exonérés ou bénéficiant d'un dégrèvement au titre de la TH par strate de collectivités

(en milliers de contribuables)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DGFIP

B. UNE PROGRESSIVITÉ RELATIVEMENT SATISFAISANTE DE LA TAXE D'HABITATION

Votre rapporteure spéciale a souhaité également disposer d'éléments permettant de mesurer la progressivité de la taxe d'habitation. Il s'agit là d'évaluer l'efficacité socio-économique des différents dispositifs permettant de réduire la taxe d'habitation pour les contribuables les plus vulnérables.

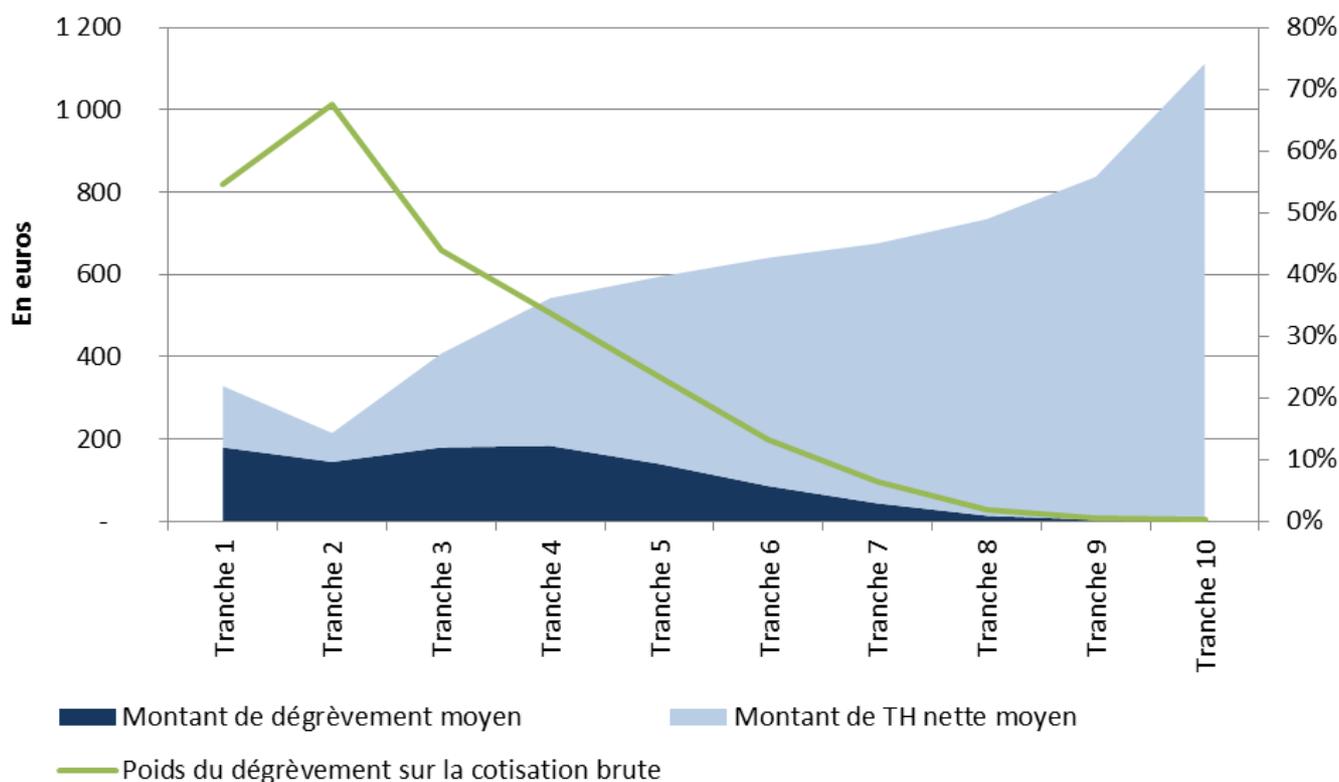
Le tableau ci-dessous retrace les informations qu'elle a pu recueillir.

Montant de taxe d'habitation acquitté en fonction du revenu

Tranches de revenus (en euros)	Nombre de contribuables (en milliers)	Revenus moyens (en euros)	Montant de cotisation brute moyen (en euros)	Montant de dégrèvement moyen (en euros)	Poids du dégrèvement sur la cotisation brute	Montant de TH nette moyen (en euros)
Tranche 1 - 0 à 5 171	2 967,9	1 201	328	179	54,57 %	149
Tranche 2 - 5 171 à 10 961	2 967,8	8 397	213	144	67,61 %	70
Tranche 3 - 10 961 à 15 261	2 968,1	13 380	407	179	43,98 %	228
Tranche 4 - 15 261 à 19 003	2 968,0	17 186	542	183	33,76 %	359
Tranche 5 - 19 003 à 23 929	2 968,4	21 434	594	139	23,40 %	455
Tranche 6 - 23 929 à 29 046	2 968,4	26 532	640	85	13,28 %	555
Tranche 7 - 29 046 à 35 082	2 967,9	32 024	676	43	6,36 %	632
Tranche 8 - 35 082 à 43 507	2 968,5	39 084	735	13	1,77 %	721
Tranche 9 - 43 507 à 58 909	2 968,1	50 249	837	3	0,36 %	834
Tranche 10 - 58 909 et plus	2 968,2	106 854	1 112	2	0,18 %	1 110
TOTAL	29 681,3	31 635	608	97	15,95 %	511

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DGFIP

Montant de taxe d'habitation acquitté en fonction du revenu



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DGFIP

On observe que la cotisation moyenne diminue d'environ 80 euros entre les tranches 1 et 2, puis croît de manière quasiment linéaire entre les tranches 3 à 9, avant d'évoluer plus fortement entre les tranches 9 et 10. Par ailleurs, le montant du dégrèvement moyen varie peu de la tranche 1 à la tranche 5, puis décroît de façon régulière entre les tranches 6 et 9 avant de quasiment s'annuler sur les deux dernières tranches.

Le poids du dégrèvement par rapport à la cotisation brute est le plus élevé pour les revenus de la tranche 2 et diminue de manière régulière entre les tranches 3 à 7, avant de quasiment s'annuler pour les trois dernières tranches.

L'évolution surprenante entre la première et la deuxième tranche trouve la même explication que précédemment.

On peut noter que l'étude d'impact du présent projet de loi de finances estime que l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu devrait représenter, pour les collectivités, une perte de recettes de 10 millions d'euros en 2014.

Au total, **votre rapporteure spéciale considère que la progressivité de la taxe d'habitation est relativement satisfaisante**, en moyenne, même s'il faudrait examiner les situations individuelles à l'intérieur de ces moyennes : les dispositifs d'exonération et de dégrèvement relatifs à cet impôt peuvent donc être considérés comme satisfaisants.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a tiré les conséquences sur les crédits de la mission des amendements qu'elle avait adoptés en première partie du projet de loi de finances.

Elle a minoré les crédits de 22 millions d'euros pour les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, afin de tenir compte de la réforme du crédit d'impôt pour les entreprises employant des apprentis (-27 millions d'euros) et de la modification du taux de TVA applicable aux engrais à usage agricole (+ 5 millions d'euros).

Elle a majoré les crédits de 136 millions d'euros pour les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, afin de tenir compte de la revalorisation de 4 % - au lieu de 0,8 % - des seuils d'exonération et des abattements en matière de fiscalité directe locale.

Le solde s'établit donc à une majoration de 114 millions d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2013, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale, sur la mission « Remboursements et dégrèvements » et entend une communication sur son contrôle budgétaire relatif aux bénéficiaires des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale. – Cette mission, qui ne passionne malheureusement pas les foules, ne manque pas d'intérêt ; je vais tenter de vous le démontrer. Avec ses 102 milliards d'euros, elle pourrait s'assimiler à un catalogue de dépenses hétéroclites commandées par des règles fiscales dépourvues de véritable cohérence. Elle est pourtant la seule à fournir une vision d'ensemble de notre système fiscal en retraçant les grands enjeux de la première partie du budget.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État s'élèvent à 90 milliards d'euros pour l'année 2014, ce qui correspond aux neuf dixièmes des crédits de la mission. Cette hausse de 19 % par rapport à 2013, soit 15 milliards d'euros, s'explique par la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le CICE. Ce dispositif, dont je déplore le manque de concentration sur les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, donnerait lieu à 5,3 milliards d'euros de restitutions d'impôt sur les sociétés en 2014 ainsi qu'à des restitutions d'impôt sur le revenu. Il est fondamentalement lié à une politique publique, comme le sont le crédit d'impôt recherche (CIR), la prime pour l'emploi, dont le barème est gelé depuis son intégration au revenu de solidarité active (RSA), ou encore les remboursements sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIPCE), qui diminuent en raison de la fin progressive des avantages sur les biocarburants.

La progression des restitutions au titre de l'impôt sur le revenu traduit peut-être celle du nombre de foyers fiscaux imposables, un point à vérifier quand nous aurons un chiffrage précis.

Les restitutions d'impôts d'État découlent aussi de la simple mécanique de l'impôt, c'est-à-dire les restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés et les remboursements de crédits de TVA. Le chiffre de 64 milliards d'euros pour 2014 doit être pris avec précaution : ces montants sont extrêmement sensibles à la conjoncture économique, j'en veux pour preuve la sous-exécution de 10 % intervenue l'an dernier.

Dernier point sur les impôts d'État : 13 milliards d'euros financeront remises gracieuses, annulations contentieuses et autres recettes impossibles à recouvrer. Là aussi, une incertitude demeure : la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a condamné la France à reverser les impôts indûment perçus après les contentieux « Précompte » et « OPCVM » en 2011 et 2012.

Peut-être ces crédits seront-ils sous-exécutés en 2014, après l'avoir été en 2013, et en attendant 2015...

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux s'élèveront à 11,3 milliards d'euros. Cette nouvelle diminution, de 344 millions d'euros, résulte d'une moindre prévision des remboursements et dégrèvements liées à la taxe professionnelle et à la contribution économique territoriale (CET) ainsi que des admissions en non valeur.

Les restitutions d'impôts économiques représentent 6,4 milliards d'euros. La hausse des dégrèvements de la CET ne compense pas la baisse du dégrèvement pour plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

Les montants des dégrèvements s'élèvent à 912,3 millions d'euros pour les taxes foncières et à 3,6 milliards d'euros pour la taxe d'habitation. Cette progression est imputable à celle du dégrèvement relatif aux travaux d'économie d'énergie pour les organismes HLM et les SEM pour les taxes foncières, mais aussi à celle du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu. À ce propos, l'absence de revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu ces deux dernières années entraînera évidemment une diminution du nombre de contribuables exonérés.

Malgré les engagements de l'administration l'an dernier, la maquette du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » n'a pas fait l'objet d'une refonte. Je le regrette, de même que le manque d'information plus précise dans le projet annuel de performance. Nous devrions pouvoir évaluer l'efficacité des remboursements et dégrèvements consentis à l'aune des politiques publiques au service desquels ils ont été créés. Bercy me rétorquera que ces informations sont égrenées au fil des missions budgétaires ; justement, puisqu'elles existent, mieux vaudrait les rassembler.

Je vais également vous présenter les conclusions du contrôle budgétaire que j'ai mené au cours de l'année 2013, sur le profil des bénéficiaires de dégrèvements et d'exonérations de taxe d'habitation.

Je me suis tout d'abord penchée sur l'évolution de cette taxe depuis 1995. Son produit s'élevait à 17,4 milliards d'euros en 2010 pour une base totale de plus de 76 milliards d'euros et un taux moyen de 22,9 %. Mais les différences sont très fortes d'un département à l'autre, nous le savons. La base, qui est en moyenne de 1 169 euros par habitant, varie de 647 euros dans le Nord à 2 245 euros à Paris.

Le produit, qui s'élève à 268 euros en moyenne par habitant, est compris entre 130 euros en Haute-Saône et 484 euros dans les Alpes-Maritimes. De 1995 à 2010, le produit total est passé de 9,19 milliards à 17,4 milliards d'euros. Cette hausse de 89 % est due à 70 % à une évolution de la base, essentiellement du fait de la hausse de la population, et à 30 % à une augmentation du taux moyen de la taxe d'habitation ; la responsabilité

des élus locaux, contrairement à ce que l'on peut entendre çà et là, est donc relativement faible dans cette affaire.

Là encore, la situation diffère considérablement d'un département à l'autre. Ainsi, 57 départements ont connu une croissance de leurs bases locatives supérieure à la moyenne de 64 %. La croissance la plus faible, 40 %, est observée à Paris ; la plus forte, 181 %, à La Réunion. À l'analyse, l'évolution des bases au sein d'un département dépend essentiellement des mouvements de population et, donc, en partie des constructions neuves. En revanche, ni la richesse du département ou de ses habitants ni son caractère rural ou urbain ne constituent des critères significatifs. Dans ces conditions, impossible d'établir une typologie.

J'en viens aux profils des bénéficiaires des exonérations et dégrèvements de taxe d'habitation. Comme vous pouvez le voir sur le graphique, leur nombre en termes de revenus dans le premier décile est inférieur à celui des deux déciles suivants. Cette anomalie provient du fait que les erreurs de déclarations sont comptabilisées par défaut dans cette première tranche. La suite est plus logique : le nombre d'assujettis à la taxe d'habitation sans allègement augmente régulièrement avec le revenu. Leur répartition en fonction du type de communes n'apporte pas d'éclairage particulier. Tout au plus peut-on constater leur plus forte proportion dans les communes de moins de 1 500 habitants et dans celles dont la population est comprise entre 5 000 et 20 000 habitants.

Enfin, j'ai voulu mesurer la progressivité de la taxe d'habitation, afin d'évaluer l'efficacité socio-économique des dispositifs pour les ménages les plus vulnérables. La cotisation, en proportion du revenu, diminue de façon relativement progressive. *Idem* pour le poids du dégrèvement, qui s'annule quasiment pour les trois dernières tranches. L'évolution surprenante entre la première et la deuxième tranche n'est qu'un effet de la comptabilisation des erreurs de déclarations, comme précédemment. Au total, la progressivité de la taxe est relativement satisfaisante, même s'il faudrait examiner les situations individuelles. Cela doit nous inciter à ne pas oublier dans nos réflexions sur la réforme des bases locatives le rôle joué par les dégrèvements et remboursements : c'est grâce à ces mécanismes que la taxe d'habitation acquiert une certaine progressivité, alors qu'elle est, par nature, peu progressive.

Mme Fabienne Keller, vice-présidente. - Merci pour cette présentation très précise.

M. François Trucy. - À découvrir ce très bon rapport, il y a de quoi être scandalisé : chaque année, 35 % des recettes fiscales, d'une manière ou d'une autre, sont reversées. Madame le rapporteur, en vous abstrayant de la routine technique que constitue l'examen annuel de cette mission, comment l'expliquez-vous ? Quelle part y tient une anarchie fiscale due à une complexité extraordinaire ? Quelle part est à attribuer à un mauvais travail

en amont dans les services fiscaux ? Quel est le coût administratif de tels attermoissements ? Car coût, il y a forcément. Pourquoi réduire le personnel dans les services fiscaux si c'est pour occuper ensuite ceux qui restent à des tâches, peut-être incontournables, mais scandaleuses !

M. Philippe Dallier. – Je suis surpris : les tranches 7, 8 et 9 bénéficient encore de dégrèvements de la taxe d'habitation. Pourquoi ?

On a réformé la taxe professionnelle afin de ne plus pénaliser les entreprises qui investissent mais aussi pour réaliser des économies puisque l'Etat en était devenu l'un des principaux contributeurs. Ces économies sont-elles à présent au rendez-vous ?

M. Edmond Hervé. – Je partage complètement l'observation de François Trucy. Pour avoir siégé à la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, je constate que le Parlement, depuis trente ans, ne débat plus de la fiscalité mais uniquement des dégrèvements et exonérations qui lui sont applicables, à l'exception de la contribution sociale généralisée (CSG). La complexité est que telle que nous ne nous y retrouvons plus, et les contribuables non plus.

Je n'évoquerai pas le coût. Pour ne pas la citer, l'écotaxe a un coût de recouvrement qui représente un quart de son produit. A ce stade, on peut parler de dépossession ! La semaine dernière, lors d'une réunion à la préfecture de Bretagne à laquelle assistaient également François Marc et Yannick Botrel, un haut fonctionnaire a détaillé, avec beaucoup de conscience, le fonctionnement de l'écotaxe. Je vous le garantis : rares sont les parlementaires et les ministres capables de faire de même ! Fermons cette parenthèse d'actualité pour revenir à la complexité de notre système fiscal. Gardons-nous d'en faire une critique trop systématique car nous en sommes les co-auteurs. Madame la rapporteure spéciale, si vous le voulez bien, dites au Gouvernement que la réforme des valeurs locatives n'est pas de complaisance ! Notre demande insistante doit déboucher. Il faudra cependant nous attendre aux réactions d'administrés qui verront leur facture s'alourdir d'un coup, à cause d'aménagements ou d'extensions passés qui n'ont jamais été déclarés. Nous serons une fois encore en première ligne...

Avec tout le respect que je vous dois, Madame Beaufiles, je n'ai pas pu m'empêcher de sourire en vous entendant parler de la progressivité de la taxe d'habitation. Pour ma part, je soutiens que la taxe d'habitation doit être un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu, fusionné avec la CSG. La progressivité de la taxe d'habitation n'existe pas ! Cela apparaîtra clairement dans nos villes le jour où une association établira une comparaison entre les différents quartiers.

Le temps est révolu où il était possible de distinguer entre la fiscalité de l'Etat, celle des collectivités territoriales et les contributions sociales. Dès lors, le moment est venu de mettre en œuvre des bases communes. Pardonnez-moi, mon devoir était de le dire...

Mme Fabienne Keller, vice-présidente. – ...avec passion !

M. Éric Bocquet. – Je m'étonne que le CICE soit exclu du champ du contrôle fiscal. La confiance n'exclut pas le contrôle. A-t-on une idée des premiers résultats ?

Nous sommes bien en peine d'expliquer pourquoi deux maisons identiques et voisines sont taxées différemment. La révision des valeurs locatives est un chantier gigantesque. Qu'envisage le Gouvernement pour rétablir l'équité ? La fiscalité locale est un pan essentiel de la grande réforme fiscale que nous appelons de nos vœux.

Mme Fabienne Keller, vice-présidente. – Je salue le travail de la rapporteure, sur ce sujet très ardu. Pour être très au contact des habitants, j'ai été saisie de cas d'augmentation brutale de la taxe d'habitation, parfois passée de 500 à 850 euros, à cause d'effets de seuil sur l'exonération, eux-mêmes liés à l'absence de revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu. Cela se cumule parfois avec les effets du recouvrement des franchises de la sécurité sociale, de l'ordre de 300 à 400 euros. Sait-on combien de personnes sont concernées et quels sont leurs profils ?

M. François Marc, rapporteur général. – Merci à Marie-France Beaufils des éclairages qu'elle apporte. François Trucy trouve 35 % de recettes fiscales reversées par l'État. Pourtant, avec une recette fiscale brute de 386 milliards et des remboursements et dégrèvements s'élevant à 90,6 milliards pour les impôts d'État, le pourcentage est plus proche de 23 %. Cela n'enlève rien à l'importance de ces montants. Le législateur, co-producteur de cette complexité comme l'a dit Edmond Hervé, a voulu faire de la dentelle, pour tenir compte de situations très diverses. Ne jugeons pas *a priori* ce système comme négatif, cherchons plutôt à le corriger. Hier, lorsque nous avons examiné le rapport sur la mission « Economie », nous avons constaté que 40 de ses 81 niches fiscales présentent un coût nul. Opérons rapidement un nettoyage, pour la transparence des finances publiques.

La réforme fiscale est nécessaire, celle des valeurs locatives est engagée. Le Président Marini et moi-même vous proposerons bientôt de saisir le Conseil des prélèvements obligatoires, afin qu'il approfondisse pour nous l'étude de la progressivité de l'impôt, voire de la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu. A la lumière de ces travaux, nous pourrions proposer des évolutions. N'en doutez pas, nous avons un désir commun de toiletter notre système fiscal, de l'améliorer, de le rendre plus transparent.

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale. – Monsieur Trucy, soyons clairs, les dégrèvements et remboursements sont des politiques publiques. Ils sont d'ailleurs décidés en débat budgétaire, Edmond Hervé l'a rappelé et François Marc l'a confirmé. À nous de veiller à financer une politique sur le budget de l'État plutôt que par des avantages fiscaux. J'ai souvenir d'un amendement autorisant les collectivités à accorder

un allègement de taxe foncière aux habitants proches d'un site Seveso. Personne ne s'est alors interrogé sur la manière dont la collectivité financerait ce manque à gagner.

J'ai mis l'accent sur le CICE plutôt que sur le CIR, parce qu'il est nouveau. Tous deux ressortent du même mécanisme : un financement par la politique fiscale au lieu d'une aide budgétaire directe. Les dégrèvements et remboursements sont fonction des choix nationaux guidant la politique fiscale.

Monsieur Dallier, je partage votre interrogation sur les trois dernières tranches de la taxe d'habitation : pour l'heure, les services fiscaux ne m'ont pas apporté de réponse.

M. Aymeri de Montesquiou. – C'est ennuyeux !

Mme Marie-France Beaufiglioli, rapporteure spéciale. – Je ne désespère pas, il faut savoir être tenace.

Concernant la réforme de la taxe professionnelle, mon rapport retrace l'évolution des dégrèvements et compensations d'exonération par niveau de collectivité territoriale, ainsi que l'historique de la part prise en charge par l'Etat. En 2009, les remboursements et dégrèvements représentaient 44,5 % du produit de la taxe professionnelle ; en 2012, cette proportion est tombée à 30 % pour la CET.

M. Philippe Dallier. – A quels montants en euros cela correspond-il ?

Mme Marie-France Beaufiglioli, rapporteure spéciale. – Les crédits dévolus à l'action « taxe professionnelle » atteignaient quelque 11,6 milliards d'euros en exécution en 2010, 6,7 environ en 2011.

À Edmond Hervé, je dirai que la révision des valeurs locatives est indispensable mais ne règlera pas le problème du poids de la taxe d'habitation en fonction du revenu. Ce sont bien les remboursements et dégrèvements qui donnent à cette imposition une certaine progressivité. Prenons-y garde, sans quoi les ménages aux faibles revenus ne pourront plus payer. Je parle bien ici de la taxe d'habitation, et non de la taxe sur le foncier bâti.

Quant à l'idée de faire de la taxe d'habitation un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu ? Je ne suis pas certaine que cette réforme aboutisse sous cette législature, menons déjà au bout celle des bases locatives.

Monsieur Bocquet, nous ne disposons pas encore d'informations sur l'impact du CICE. Le ministère a exclu, non pas les contrôles, mais la possibilité de les déclencher sur la seule base du CICE.

M. Aymeri de Montesquiou. – Insistez plutôt sur le fait que le CICE bénéficie rarement à l'industrie et aux petites et moyennes entreprises (PME). Il va à La Poste, EDF ou Foncia. Faut-il donner des millions à ce

genre d'entreprises alors que le problème de notre compétitivité est d'abord industriel ?

Mme Marie-France Beauvils, rapporteure spéciale. – L'industrie manufacturière reçoit 18 % du CICE. Quant à La Poste, elle y gagne exactement les 50 millions d'euros qu'elle a perdus du fait de la suppression de l'aide à la distribution de la presse. C'est une opération blanche.

M. Aymeri de Montesquiou. – Une niche !

Mme Marie-France Beauvils, rapporteure spéciale. – Je vous accorde que cela n'est peut-être pas très transparent.

Mme Fabienne Keller, vice-présidente. – Nous reviendrons sur le CICE lorsque nous recevrons le ministre de l'économie et des finances, Pierre Moscovici, la semaine prochaine.

Mme Marie-France Beauvils, rapporteure spéciale. – Je complète les chiffres du CICE : 10 % pour les services administratifs, 9 % pour la construction et 8 % pour les transports.

L'expérimentation sur la révision des valeurs locatives va être lancée.

M. François Marc, rapporteur général. – Tout à fait. Un amendement sera déposé lors de l'examen du projet de loi de finances.

Mme Marie-France Beauvils, rapporteure spéciale. – Madame Keller, 400 000 à 800 000 foyers supplémentaires – la fourchette est large – sont imposés cette année, notamment du fait de la non-revalorisation du barème. Les seuils ont conduit des contribuables à passer de l'exonération au plafonnement. Je ne peux guère vous en dire plus, il nous faudra attendre les résultats de la campagne de taxe d'habitation en cours pour mesurer toutes les incidences précises.

S'agissant des crédits de la mission, à titre personnel, je m'abstiendrai : j'attends plus de rigueur et de transparence, pour des politiques telles que le CICE ou le crédit d'impôt recherche, qui devraient être financées sur le budget de l'État. Mais je propose qu'ils soient votés par la commission.

M. François Marc, rapporteur général. – Ce rapport alimente notre débat sur la fiscalité de notre pays. On y trouve notamment des éléments de réponse sur la fiscalité locale. Voyez la taxe d'habitation ! Sa progressivité provient, non de la taxe elle-même, mais des interventions de l'État. Peut-être pourrions-nous tenir compte du revenu plus objectivement. Comme cela n'existe pas aujourd'hui, l'État apporte des correctifs à un système qui est par endroit inopérant, injuste, insuffisant, pour ne pas dire approximatif.

Faire l'éloge de la simplicité est très tentant. Lundi soir, lors d'un débat sur Public Sénat, un interlocuteur issu d'un groupe représenté au sein de notre commission me traitait presque de ringard, affirmant qu'il fallait

supprimer l'impôt sur le revenu et créer un seul impôt proportionnel. Je ne défends pas par principe la complexité, mais je suis très attaché à la progressivité. Le système est insatisfaisant, je ne le nie pas ; pour ne pas avoir eu le courage de le corriger, nous avons dû lui apporter des ajustements successifs.

Je souhaite que notre commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission parce qu'ils traduisent notre effort de solidarité envers ceux qui en ont le plus besoin.

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

Elle a donné acte à Mme Beaufils de sa communication sur les bénéficiaires d'exonérations et de dégrèvements sur la taxe d'habitation et en a autorisé la publication.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».