

PLF 2018 – MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

Pascal SAVOLDELLI (CRCE, Val-de-Marne), rapporteur spécial

La mission « Remboursements et dégrèvements » **retrace les dépenses budgétaires résultant mécaniquement de l'application des dispositions fiscales** prévoyant des dégrèvements d'impôts, des remboursements ou des restitutions de crédits d'impôt. **Les crédits de la présente mission sont évaluatifs, ils ne constituent pas un plafond.**

Pour 2018, **115,2 milliards d'euros sont demandés**, soit une hausse de de 6,4 milliards d'euros (+ 6 %) par rapport à la loi de finances pour 2017.

Évolution des crédits de la mission à périmètre courant

(en millions d'euros)

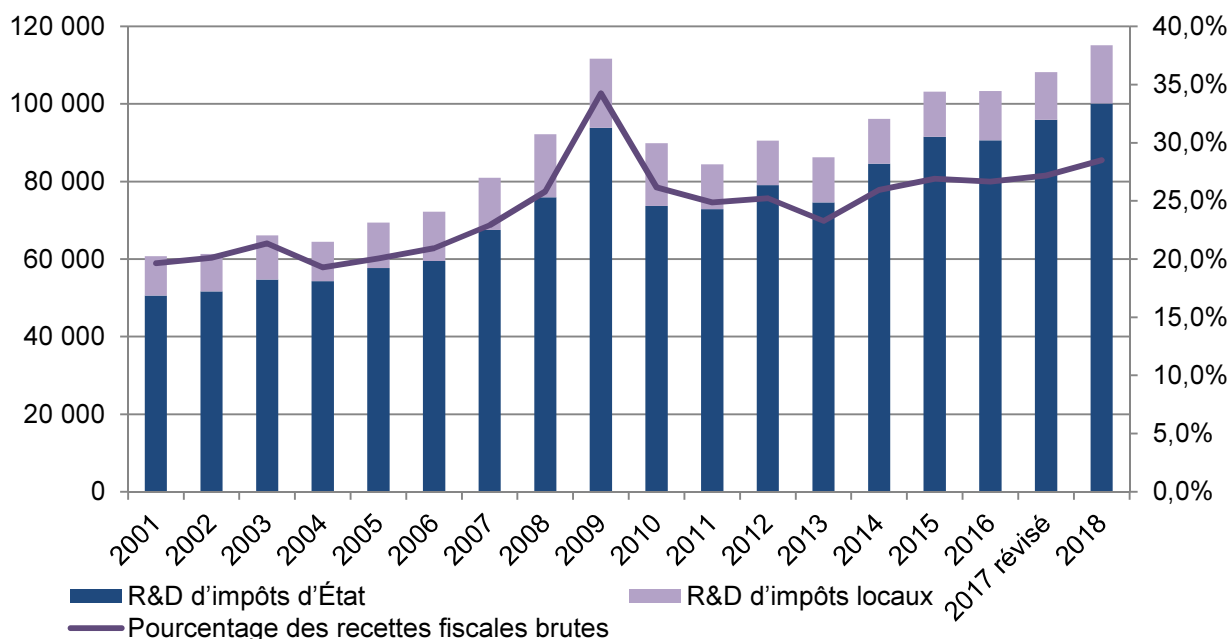
	Exécution 2016	LFI 2017	Montant 2017 révisé	PLF 2018	Écart PLF 2018/ LFI 2017		Écart PLF 2018 / Exécution 2016	
200 - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	90 617,7	96 960,1	95 872,0	100 155,5	+ 3 195,4	+3,3%	+ 9 537,8	+10,5%
201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	12 707,9	11 873,5	12 360,0	15 046,0	+ 3 172,5	+26,7%	+ 2 338,1	+18,4%
Total mission	103 325,6	108 833,6	108 232,0	115 201,5	+ 6 367,9	+5,9%	+ 11 875,9	+11,5%

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

Les remboursements et dégrèvements devraient représenter 28,5 % des recettes fiscales brutes de l'État en 2018, ce qui traduit **une politique fiscale qui repose de façon importante et croissante sur des réductions fiscales, qui grèvent en contrepartie les dépenses budgétaires.**

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

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

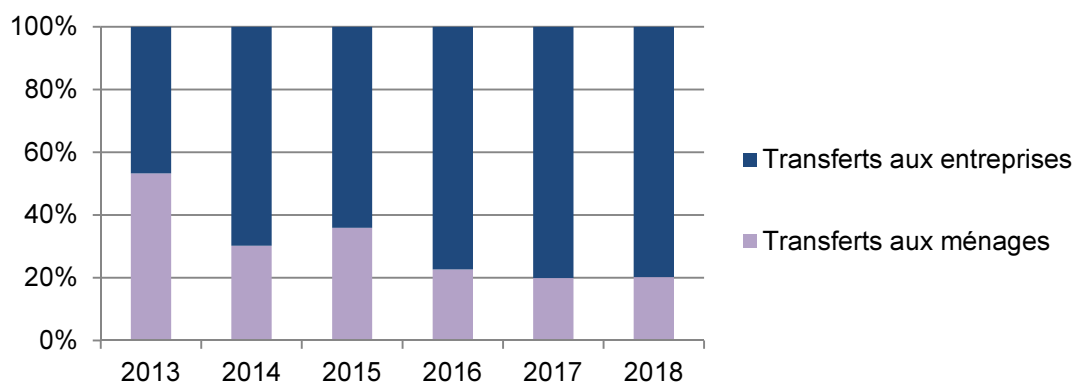


Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Des dépenses qui continuent à bénéficier très majoritairement aux entreprises

Les remboursements et dégrèvements continuent de bénéficier en majeure partie aux entreprises. **80 % des remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques bénéficient aux entreprises, à travers notamment des restitutions de créances au titre des crédits d'impôt sur les sociétés. Cette réduction massive de l'imposition des entreprises interroge sur les finalités de la politique fiscale, alors que ses effets semblent incertains.**

Évolution de la part des bénéficiaires des « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques » entre 2013 et 2018



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

Le coût budgétaire du CICE atteint un montant record de 20 milliards d'euros en 2018

Le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) est un crédit d'impôt en faveur des entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu et qui est assis sur la masse salariale de celles-ci. Il pèse lourdement sur les dépenses du programme 200 de la mission « Remboursements et dégrèvements », en particulier en cas de restitution immédiate de la créance CICE aux entreprises. Le montant record du coût budgétaire du dispositif pour l'année 2018 atteint 20 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés.

Évolution des créances de CICE (IS) par année de consommation

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Créance au titre de 2013	6,2	1,6	0,0	2,9	0,3	0,0
Créance au titre de 2014	0,0	10,0	1,3	0,0	5,0	0,6
Créance au titre de 2015	0,0	0,0	10,7	1,4	0,0	5,0
Créance au titre de 2016	0,0	0,0	0,0	11,2	1,4	0,0
Créance au titre de 2017	0,0	0,0	0,0	0,0	13,1	1,7
Total sur l'exercice budgétaire	6,2	11,6	12,0	15,5	19,8	7,3

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction générale des finances publiques

Le CICE : une dépense considérable aux effets incertains

Malgré son poids budgétaire conséquent, **le CICE n'a pas démontré des effets certains**. Le dernier rapport d'évaluation du comité de suivi du CICE conclut ainsi que **le dispositif n'a pas eu d'impact à court terme en 2013 et 2014 sur les investissements, sur la recherche et développement ni sur les exportations. Il souligne par ailleurs l'incertitude des effets du CICE sur l'emploi.**

L'information relative à la **répartition géographique des bénéficiaires du CICE n'est pas accessible** et l'absence de dispositif de traçabilité et de contrôle de l'utilisation des crédits concernés sur ce point, qui permettrait de mieux juger des effets de la mesure sur l'emploi et la compétitivité, est regrettable.

La décision du conseil constitutionnel sur le dégrèvement barémique de CVAE représente un coût pour l'État de 450 millions d'euros en 2018

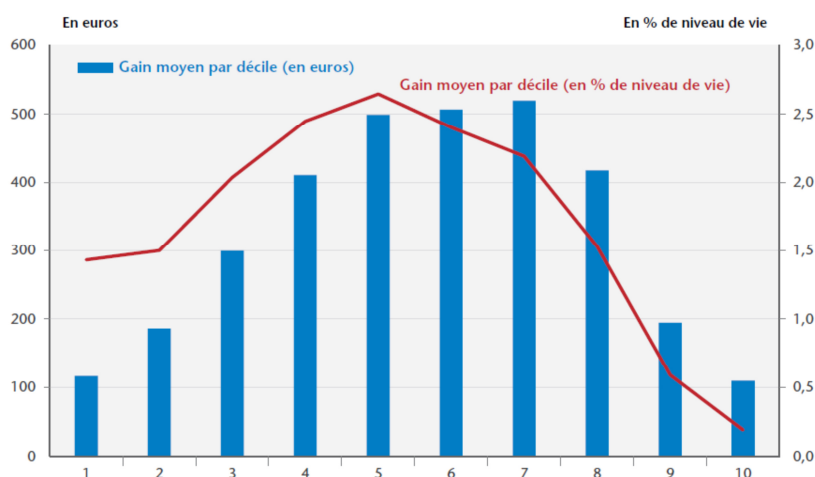
Le dégrèvement barémique de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est le dispositif fiscal par lequel l'État prend en charge la différence entre le produit perçu par les collectivités territoriales, correspondant à un taux théorique de 1,5 %, et le montant effectivement acquitté par les entreprises, dont le taux d'imposition varie de 0 % à 1,5 % en fonction de leur chiffre d'affaires. **Afin d'éviter les comportements d'optimisation fiscale, il est prévu que le chiffre d'affaires des groupes de sociétés fiscalement intégrés soit consolidé au niveau du groupe. Cependant, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution en mai dernier** (Décision n° 2017-629 QPC), en considérant qu'elles créaient une inégalité devant la loi entre les groupes satisfaisant les conditions précitées selon qu'elles avaient opté ou non pour le régime de l'intégration fiscale

Cette décision coûtera 450 millions d'euros en 2018 à l'État. D'une part, les contentieux qui seront engagés par les entreprises représenteront un coût de 300 millions d'euros en 2017 et de 150 millions d'euros en 2018 ; d'autre part, la hausse du coût du dégrèvement pour 2018 atteindra 300 millions d'euros supplémentaires, la consolidation du chiffre d'affaires ne s'appliquant pas pour la CVAE due en 2017 ; en 2019 en revanche, sous réserve que l'article 7 du présent projet de loi de finances soit adopté, le coût de ce dégrèvement serait réduit de 340 millions d'euros par rapport à son niveau de 2018.

La réforme de la taxe d'habitation fragilise les ressources des collectivités territoriales sans résoudre le problème de la vétusté des valeurs locatives

L'article 3 du présent projet de loi de finances met en œuvre l'engagement du Président de la République « **d'exonérer** » **80 % des Français de la taxe d'habitation**. Cette mesure – qui sera commentée dans le tome I du rapport général – prend la forme d'un dégrèvement, son coût est donc porté par la présente mission et s'élève à 3 milliards d'euros en 2018.

Effets de la réforme par décile de niveau de vie



Source : Observatoire français des conjonctures économiques

Elle représente **un gain de pouvoir d'achat pour les « classes moyennes »**, mais ce gain effectif variera de façon importante selon le décile de revenus et la localisation du contribuable. Certes, « l'injustice » de la taxe d'habitation sera partiellement corrigée, mais cette solution **fragilise les ressources des collectivités territoriales**, en fonction de la pérennité du dégrèvement mis en place.

De plus, **elle ne résout pas le problème de la vétusté des valeurs locatives**, qui continueront à être utilisées comme assiette de nombreuses taxes locales et pour la répartition de la péréquation. **Le rapporteur spécial estime nécessaire de mener la révision des valeurs locatives, tout en s'attachant à prendre en compte les revenus dans le calcul de la cotisation due.**



LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- 1 En 2018, **115 milliards d'euros de crédits sont demandés au titre de la mission « Remboursements et dégrèvements »**. Ce montant est en large hausse (+ 12 milliards d'euros) par rapport au montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2017, du fait notamment de la montée en puissance du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et de la mise en place du dégrèvement sur la taxe d'habitation.
- 2 Le rapporteur spécial déplore **l'absence de prise en compte** des observations formulées antérieurement sur la **mesure de la performance**, qui reste **inadéquat et peu pertinent**, car uniquement centré sur la mesure de la rapidité de traitement des demandes de remboursements et dégrèvements.
- 3 Le **coût budgétaire du CICE** sur les crédits de la mission atteint en 2018 un **montant record**, alors même que les **effets du dispositif** sur la compétitivité et l'emploi restent particulièrement **incertains**, comme le souligne le rapport 2017 du comité de suivi. Le rapporteur souligne l'absence de traçabilité et de contrôle des crédits concernés. Ses **effets budgétaires** sont évalués pour l'année 2018 à plus de **20 milliards d'euros**.
- 4 **La décision du Conseil constitutionnel du 19 mai 2017, relative aux modalités de calcul du dégrèvement barémique, coûtera 450 millions d'euros en 2018 à l'État**. Les contentieux qui seront engagés par les entreprises se traduiront par un coût de 300 millions d'euros en 2017 et de 150 millions d'euros en 2018, tandis que la hausse du coût du dégrèvement pour 2018 atteindra 300 millions d'euros supplémentaires ; en 2019 en revanche, le coût de ce dégrèvement devrait être réduit de 340 millions d'euros par rapport à son niveau de 2018.
- 5 **Le dégrèvement de taxe d'habitation** prévu par l'article 3 du présent projet de loi de finances représente un gain de pouvoir d'achat pour les « classes moyennes », mais le gain effectif variera de façon importante selon le décile de revenus et la localisation du contribuable. Certes, « l'injustice » de la taxe d'habitation sera partiellement corrigée, mais cette solution **crée un risque sur les ressources des collectivités territoriales, compte tenu des incertitudes sur la pérennité et la consistance du dégrèvement mis en place, et ne résout pas le problème de la vétusté des valeurs locatives**, qui continueront à être utilisées comme assiette de nombreuses taxes locales et pour la répartition de la péréquation. **Le rapporteur spécial estime nécessaire de mener la révision des valeurs locatives, tout en s'attachant à prendre en compte les revenus dans le calcul de la cotisation due.**