



COMMISSION  
DES  
FINANCES

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

**Mission**

**« REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »**

**Examen par la commission des finances mercredi 24 octobre 2018**

**Rapporteur spécial :**

**M. Pascal SAVOLDELLI**



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
INTRODUCTION.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>« REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT »</b>	
<b>I. LA POURSUITE DE LA HAUSSE QUASI-ININTERROMPUE DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT DEPUIS 2010.....</b>	<b>9</b>
A. UNE HAUSSE APPLICABLE À LA PRÉVISION RÉVISÉE POUR 2018 ET À L'EXERCICE 2019 .....	9
B. UNE HAUSSE IMPUTABLE EN 2019 À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE.....	12
C. LES INCERTITUDES CONCERNANT LE COÛT DU CONTENTIEUX « PRÉCOMPTE MOBILIER ».....	15
<b>II. LE POIDS PERSISTANT DU CICE SUR LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT .....</b>	<b>17</b>
A. DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS LIÉS AU CICE MAINTENUS À UN NIVEAU ÉLEVÉ, AVANT LA TRANSFORMATION DU DISPOSITIF.....	17
B. ANALYSE DU PROFIL DES BÉNÉFICIAIRES DU CICE.....	19
<b>SECONDE PARTIE</b> <b>« REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »</b>	
<b>I. LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS ÉCONOMIQUES LOCAUX : UNE BAISSÉ APRÈS UNE ANNÉE 2018 EXCEPTIONNELLE .....</b>	<b>25</b>
<b>II. LES DÉGRÈVEMENTS DE TAXES FONCIÈRES.....</b>	<b>27</b>
<b>III. LES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE D'HABITATION : UNE HAUSSE IMPORTANTE EN ATTENDANT LA SUPPRESSION TOTALE DE CETTE TAXE .....</b>	<b>28</b>
A. LA DEUXIÈME TRANCHE DU DÉGRÈVEMENT DE TAXE D'HABITATION POUR 80 % DES FRANÇAIS.....	28
B. VERS UNE SUPPRESSION TOTALE DE LA TAXE D'HABITATION.....	29



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2019, les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État sont évalués à **115,8 milliards d'euros**. Ce montant est en **hausse de 7 milliards d'euros** par rapport à l'évaluation révisée pour 2018, **poursuivant l'augmentation quasi-ininterrompue des crédits du programme constatée depuis 2010**.

2. L'entrée en vigueur du **prélèvement à la source** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 pèsera à hauteur de **11 milliards d'euros supplémentaires** sur les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, en raison de la mise en place du **crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR)**, destiné à assurer l'absence de double contribution aux charges publiques en 2019 au titre de l'impôt sur le revenu, et du **dispositif d'acompte égal à 60 %** du montant des crédits et des réductions d'impôts de l'année précédente.

3. **Le poids du CICE** sur les remboursements et dégrèvements reste à un **niveau élevé**, équivalent à celui de 2018, **avant une diminution annoncée** pour 2020 en raison de la **transformation du dispositif** en réduction de cotisations sociales employeurs.

4. La décision du Conseil constitutionnel du 19 mai 2017, relative aux modalités de calcul du dégrèvement barémique de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, représente un surcoût important pour l'État (près de 900 millions d'euros au total), au titre du contentieux et de l'augmentation du coût du dégrèvement qu'elle implique. **Mais ce coût devrait rapidement être compensé par la baisse de 340 millions d'euros par an du coût de ce même dégrèvement, à compter de 2019, du fait de la généralisation de la consolidation du chiffres d'affaires.**

5. **Le choix du Gouvernement de supprimer la taxe d'habitation, plutôt que de la réformer, est regrettable.** Cette imposition représente un tiers des recettes fiscales du bloc local ; sa suppression déstabilisera ces collectivités territoriales et leur retire un levier essentiel de leur action. Elle pourra également créer des inégalités importantes entre collectivités et peser, *in fine*, sur l'investissement local.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial réitère son souhait du maintien de la taxe d'habitation, associée à **une mise en œuvre rapide de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**, qui résoudrait une grande partie des difficultés posées aujourd'hui par cette taxe. Il considère également que le revenu pourrait être pris en compte de façon plus importante dans les modalités de plafonnement de la taxe.

*À la date du 10 octobre, date limite prévue par la LOLF pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu la totalité des réponses.*



## INTRODUCTION

La mission « Remboursements et dégrèvements » retrace les dépenses budgétaires résultant mécaniquement de l'application des dispositions fiscales prévoyant des dégrèvements d'impôts - c'est-à-dire la prise en charge par l'État de l'impôt dû par un contribuable -, des remboursements, des restitutions de crédits d'impôt ou des compensations prévues par des conventions fiscales internationales. Le caractère mécanique de ces dépenses implique que les crédits de la présente mission soient évaluatifs ; en d'autres termes, ils ne constituent pas un plafond, contrairement à ceux des autres missions budgétaires<sup>1</sup>, et les dépenses correspondantes peuvent s'imputer au-delà des crédits ouverts.

La mission est composée de deux programmes : le programme 200, consacré aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, et le programme 201, consacré aux mêmes opérations pour les impôts directs locaux.

Pour 2019, 135,7 milliards d'euros de crédits sont demandés au titre de la présente mission, soit une augmentation de 15 milliards d'euros environ par rapport à la loi de finances pour 2018, ce qui constitue un nouveau record pour cette mission.

### Évolution des crédits de la mission

(en millions d'euros)

	Exécution 2017	LFI 2018	Montant 2018 révisé	PLF 2019	Écart PLF 2019/ LFI 2018		Écart PLF 2019 / Prévision 2018 actualisée	
200 - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	99 908,7	104 755,5	108 496,1	115 829,7	11 074,2	+ 10,6%	7 333,6	+ 6,8%
201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	12 664,3	15 212,0	16 108,0	19 858,0	4 646,0	+ 30,5%	3 750,0	+ 23,3%
Total mission	112 573,0	119 967,5	124 604,1	135 687,7	15 720,2	+ 13,1%	11 083,6	+ 8,9%

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

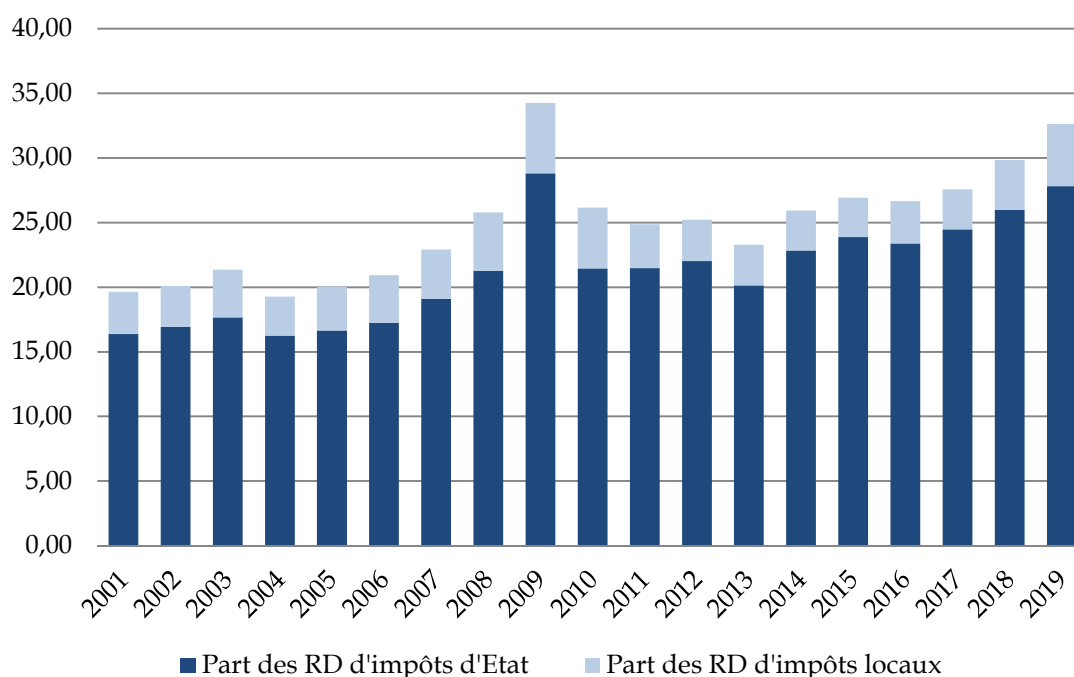
<sup>1</sup> En application de l'article 10 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, ont un caractère évaluatif les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État.

Cette augmentation très importante des crédits s'explique notamment, s'agissant des impôts d'État, par la mise en œuvre du prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu et, pour les impôts locaux, par la seconde tranche du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des Français.

Au total, les remboursements et dégrèvements devraient représenter **un tiers environ des recettes fiscales brutes**. Cette proportion, qui ne cesse d'augmenter après la parenthèse consécutive à la réforme de la taxe professionnelle en 2010, traduit **une politique fiscale qui repose de façon importante et croissante sur des mécanismes de réduction fiscale, qui grèvent en contrepartie les dépenses budgétaires et entrave les possibilités d'action de l'État**. Le montant très important que représentent les remboursements et dégrèvements rendrait nécessaire une revue régulière et détaillée de leur pertinence.

#### Évolution de la part des remboursements et dégrèvements dans les recettes fiscales brutes de 2001 à 2019

(en %)



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



## PREMIÈRE PARTIE : REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

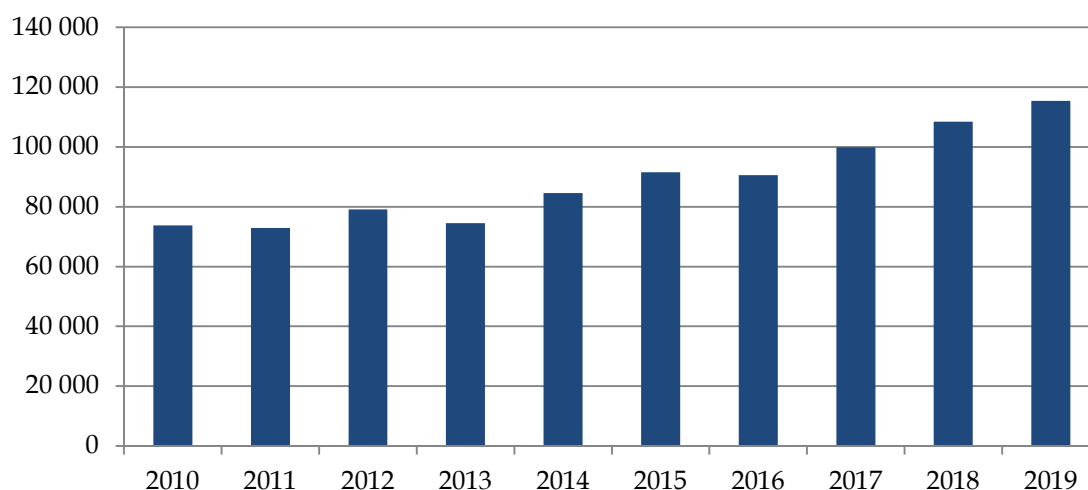
### I. LA POURSUITE DE LA HAUSSE QUASI-ININTERROMPUE DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT DEPUIS 2010

#### A. UNE HAUSSE APPLICABLE À LA PRÉVISION RÉVISÉE POUR 2018 ET À L'EXERCICE 2019

Les prévisions de remboursements et dégrèvements d'impôts d'État sont en nette augmentation dans le projet de loi de finances pour 2019, puisque celui-ci prévoit un montant révisé à la hausse des évaluations pour 2018, ainsi qu'une nouvelle hausse en 2019.

#### Évolution des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État de 2010 à 2019

(en millions d'euros)



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

L'évaluation des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État pour 2018 proposée en loi de finances initiale pour 2018 est révisée à la hausse dans le présent projet de loi de finances. Leur montant total est désormais évalué à 108,5 milliards d'euros, en augmentation de 3,7 milliards d'euros. Cette révision à la hausse est principalement due :

- à l'augmentation des prévisions de remboursements et dégrèvements d'impôts sur les sociétés ;

- à la hausse des prévisions de remboursements et dégrèvements de TVA, en lien avec la dynamique sur la TVA brute ;
- à la baisse des montants dus au titre des contentieux.

**Révision des prévisions de remboursements et dégrèvements d'impôts d'État  
en 2018 entre la loi de finances pour 2018 et le projet de loi de finances pour 2019**

*(en millions d'euros)*

	<b>Prévision PLF 2018</b>	<b>Prévision révisée</b>	<b>Variation (en %)</b>
<b>Action 11 : mécanique de l'impôt</b>	67 758	70 177	3,57%
IS	16 097	17 950	11,51%
TVA	51 481	52 018	1,04%
Bouclier fiscal	-	5	-
Autres	180	204	13,33%
<b>Action 12 : politiques publiques</b>	21 132	21 353	1,05%
PPE	-	-	-
IR	3 691	3 647	-1,19%
IS	15 521	15 651	0,84%
TIPP	1 323	1 500	13,38%
TICGN	3	3	0,00%
CAP	594	552	-7,07%
<b>Action 13 : gestion des produits de l'État</b>	15 865	16 967	6,95%
IR	2 055	2 172	5,69%
IS	839	2 106	151,01%
Autres impôts directs	6 775	5 019	-25,92%
TVA	2 136	2 416	13,11%
Enregistrement, timbre, autres taxes indirectes	650	1 150	76,92%
Autres	710	710	0,00%
Admissions en non-valeur et créances liées aux impôts	2 050	1 916	-6,54%
Dations en paiement, intérêts moratoires, remises de débits	650	1 478	127,38%
<b>Total Programme 200</b>	104 755	108 497	3,57%

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

En 2019, les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État seront en augmentation de 7,3 milliards d'euros par rapport au montant révisé pour 2018, malgré la diminution de 3,7 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements liés au contentieux de la taxe à 3 % sur les dividendes.

## Évolution des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État de 2014 à 2019

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	Prévision révisée 2018	PLF 2019
<b>Action 11 : mécanique de l'impôt</b>	62 395	66 617	66 909	65 660	70 177	70 293
IS	14 523	16 898	16 573	14 559	17 950	16 466
TVA	47 607	49 532	50 148	50 916	52 018	53 523
Bouclier fiscal	19	10	8	2	5	-
Autres	246	177	180	182	204	204
Impôt sur le revenu*						100
<b>Action 12 : politiques publiques</b>	11 597	13 613	13 001	16 208	21 353	33 178
PPE	1 951	1 962	37	4	-	-
IR	2 108	2 372	2 696	2 625	3 647	8 933
IS	6 267	8 058	8 891	11 977	15 651	16 078
TIPP	760	706	758	1 008	1 500	2 100
TICGN	3	1	2	2	3	2
CAP	508	514	617	592	552	552
Acomptes de crédits et de réductions d'IR*						5 513
<b>Action 13 : gestion des produits de l'État</b>	10 638	11 279	10 708	18 041	16 967	12 359
IR	2 106	2 236	2 071	1 972	2 172	1 835
IS	1 187	1 245	1 162	2 522	2 106	1 432
Autres impôts directs	1 527	1 413	1 454	6 302	5 019	2 200
TVA	1 972	2 200	2 136	2 416	2 416	2 416
Enregistrement, timbre, autres taxes indirectes	403	452	679	801	1 150	1 000
Autres	702	729	660	788	710	710
Admissions en non-valeur et créances liées aux impôts	2 296	2 513	2 063	1 916	1 916	1 916
Dations en paiement, intérêts moratoires, remises de débits	445	491	483	1 323	1 478	750
Prélèvement à la source : dégrèvements et restitutions*						100
<b>Total Programme 200</b>	<b>84 630</b>	<b>91 509</b>	<b>90 618</b>	<b>99 909</b>	<b>108 497</b>	<b>115 830</b>

\*Nouvelles sous-actions

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

Les remboursements de crédits de TVA, qui représentent en valeur la part la plus importante des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, avec 53,5 milliards d'euros évalués pour 2019, sont en augmentation de 1,5 milliard d'euros, en raison de l'augmentation de l'enveloppe de dépôt des demandes de remboursements de crédits de TVA, évaluée à 3 %.

La principale raison de l'augmentation des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État en 2019 est cependant l'entrée en vigueur du prélèvement à la source, qui pèsera à hauteur de 11,6 milliards d'euros sur le programme.

### **B. UNE HAUSSE IMPUTABLE EN 2019 À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE**

Le prélèvement à la source (PAS), institué par l'article 60 de la loi de finances pour 2017<sup>1</sup>, puis modifié par la loi de finances rectificative pour 2017, entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019, après un report décidé par l'ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017.

Le dispositif, qui s'applique aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, conduira à éteindre la dette fiscale inhérente à ces revenus perçus par les particuliers par une retenue à la source ou le paiement d'un acompte, selon la nature des revenus.

L'obligation de chaque foyer d'avoir à souscrire une déclaration des revenus est maintenue. Lorsque l'impôt définitif est inférieur au montant des acomptes déjà acquittés, l'excédent de versement est imputé sur les autres impôts directs dus par le contribuable et, s'il n'en existe pas, remboursé à l'intéressé.

**La première conséquence** de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source sur les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État concerne les revenus 2018. En effet, l'article 60 de la loi de finances pour 2017 précitée dispose que les contribuables bénéficient, à raison des revenus non exceptionnels entrant dans le champ du prélèvement à la source perçus ou réalisés en 2018, d'un crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR) destiné à assurer, pour ces revenus, l'absence de double contribution aux charges publiques en 2019 au titre de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, l'impôt sur le revenu afférent aux revenus non exceptionnels perçus ou réalisés en 2018 et inclus dans le champ d'application du prélèvement à la source est annulé au moyen du CIMR. Ce dispositif transitoire permet également de maintenir l'effet globalement incitatif des réductions et crédits d'impôt acquis au titre de l'année 2018.

En effet, le CIMR constitue un crédit d'impôt qui s'impute sur l'impôt sur le revenu dû au titre des revenus de l'année 2018, après imputation de toutes les réductions d'impôt, de tous les crédits d'impôt et de tous les prélèvements ou retenues non libératoires, l'excédent éventuel étant restitué aux contribuables.

---

<sup>1</sup> Loi de finances n° 2016-1917 du 29 décembre 2016.

Les remboursements d'excédents liés au CIMR seront retranscrits au sein de la sous-action « Impôt sur le revenu » de l'action « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques » (sous-action 12-02). Le montant des remboursements d'excédents éventuels de CIMR est évalué par le projet de loi de finances pour 2019 à 6,9 milliards d'euros.

**La seconde conséquence** de l'entrée en vigueur du PAS sur les remboursements et dégrèvements résulte de ce que, dès janvier 2019, les contribuables bénéficieront d'un acompte égal à 60 % du montant des crédits et des réductions d'impôt de l'année précédente, qui correspond aux réductions et crédits d'impôt payés en 2018 au titre des dépenses engagées en 2017. Le versement de cet acompte concerne :

- le crédit d'impôt lié à l'emploi d'un salarié à domicile ;
- le crédit d'impôt lié à la famille (garde d'enfants de moins de 6 ans) ;
- la réduction d'impôt pour dépenses de dépendance ;
- les réductions d'impôt en faveur de l'investissement locatif ;
- les crédits et réductions d'impôt en faveur des dons aux œuvres, des personnes en difficulté et des cotisations syndicales.

Pour retracer les transferts aux ménages qui découlent de l'application de ce dispositif, une sous-action dédiée est créée au sein de l'action « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques » (sous-action 12-08). Elle est dotée, en 2019, de 5,5 milliards d'euros.

Par ailleurs, 1,2 milliard d'euros de moindres restitutions de crédits d'impôts est envisagé. En effet, la reprise de l'acompte lors de la liquidation de l'impôt en juillet 2019 entraînera mécaniquement une augmentation de la capacité à imputer les crédits d'impôts.

L'architecture budgétaire de la mission évolue également au sein des deux autres actions du programme :

- au sein des remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt (action 11) est créée une nouvelle sous-action : « Impôt sur le revenu » qui vise à retracer les restitutions et compensations de trop versé d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux constatées à l'émission du rôle. Cette sous-action est dotée de 100 millions d'euros en 2019 ;

- au sein des remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État (action 13) est créée une nouvelle sous-action : « Prélèvement à la source : dégrèvements et restitutions », qui retrace les dégrèvements de PAS qui interviendraient à la suite de contentieux et avant l'émission des rôles. Préalablement à l'émission du rôle d'imposition au titre des revenus de l'année N qui interviendra dans l'année N+1, un contribuable pourra contester le taux de PAS qui lui sera appliqué. Un collecteur pourra également obtenir par voie contentieuse le remboursement d'un trop versé

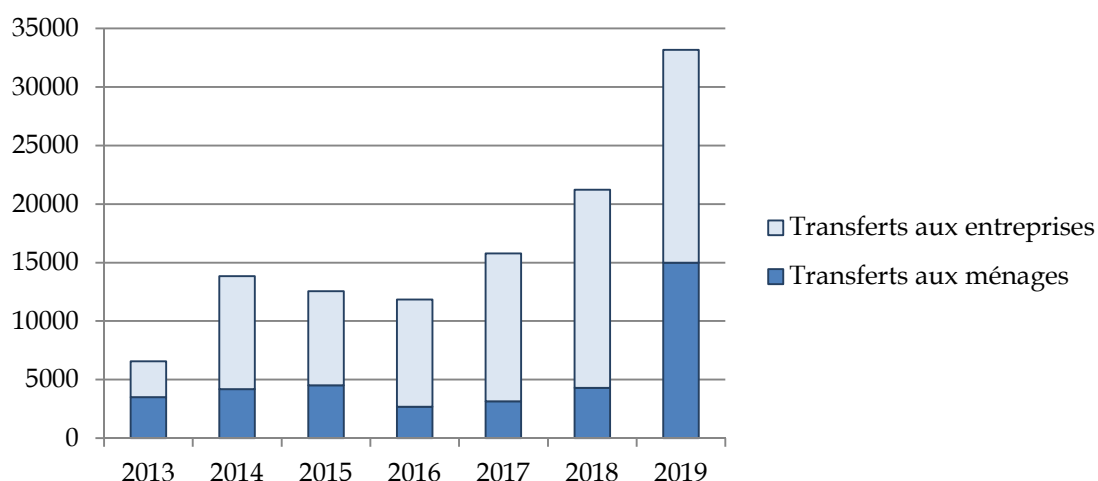
de PAS. Ces cas devraient être peu nombreux et correspondre à des situations où le collecteur ne peut pas agir « par compensation » sur les mois d'après. Cette sous-action est dotée de 100 millions d'euros en 2019.

Au total, l'entrée en vigueur du prélèvement à la source pèse à hauteur de **11 milliards d'euros supplémentaires** sur les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

Cette évolution conduit à l'inversion d'une tendance constante observée jusqu'à présent. Comme l'avait souligné votre rapporteur spécial l'année dernière, les bénéficiaires des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État liés à des politiques publiques étaient jusqu'à présent majoritairement les entreprises, et cette tendance tendait à s'accroître au cours des derniers exercices budgétaires. Pour la première fois cette année, le poids des 11 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements liés à l'entrée en vigueur du prélèvement à la source modifie cette tendance, en rééquilibrant les bénéficiaires des transferts réalisés par le programme au bénéfice des ménages, même s'il ne s'agit que des conséquences de la mise en place d'un nouveau mode de paiement de l'impôt et non de l'entrée en vigueur d'une nouvelle politique publique en faveur des ménages. D'autant que les revenus salariaux, les pensions et retraites étant « transparents », c'est plutôt du côté des seuls revenus d'activité non salariée que l'on devrait constater les régularisations les plus significatives.

### Évolution de la répartition des bénéficiaires des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État depuis 2013

(en millions d'euros)

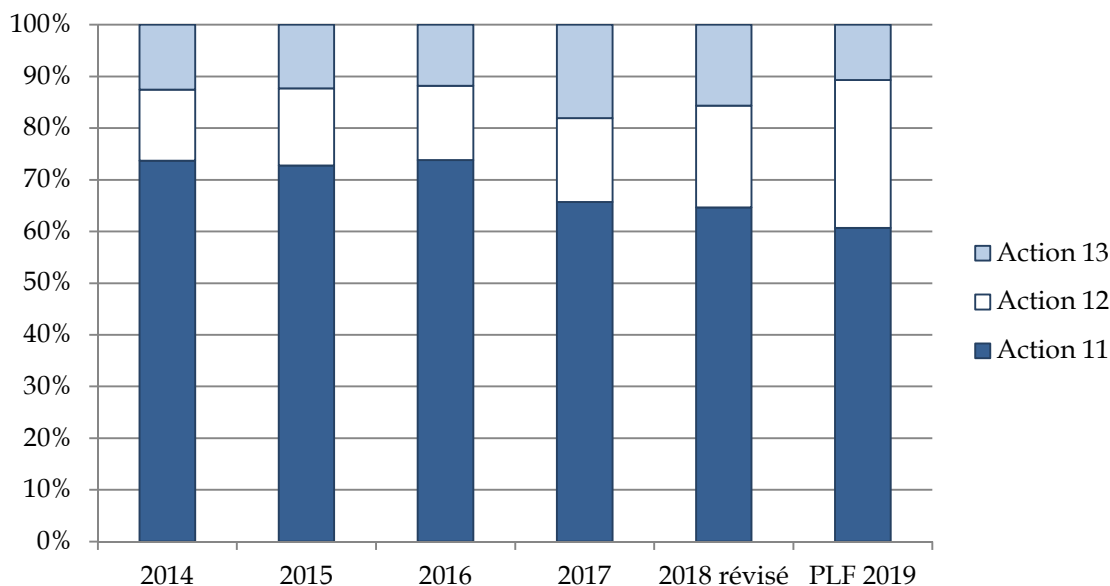


Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Par ailleurs, l'entrée en vigueur du prélèvement à la source s'ajoute aux effets du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi pour renforcer le poids au sein du programme des remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques.

**Évolution de la part relative des actions au sein du programme 200  
« Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » depuis 2012**

(en %)



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

**C. LES INCERTITUDES CONCERNANT LE COÛT DU CONTENTIEUX  
« PRÉCOMPTE MOBILIER »**

Le contentieux « Précompte mobilier » découle de la décision de la Cour de Justice des communautés européennes du 7 septembre 2004, dite « Manninen ». La législation finlandaise autorisait l'imputation d'un avoir fiscal pour une société distributrice résidente nationale, mais l'interdisait pour les sociétés non résidentes. La Cour de justice a considéré que cette législation constituait une entrave à la liberté de circulation des capitaux.

En France, la loi de finances rectificative pour 2004 a supprimé l'avoir fiscal et le précompte adossé à ce dernier pour les personnes morales, compte tenu de la similitude de ce dispositif avec la législation finlandaise censurée par la Cour de justice.

Celle-ci s'est ensuite prononcée, dans une décision du 15 septembre 2011, à l'occasion d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État dans le cadre de deux dossiers « pilotes » sur ce contentieux, qui concernaient les sociétés Accor et Rhodia. Elle a alors invalidé le régime français ancien des distributions, mais a néanmoins posé le principe selon lequel la France n'était pas tenue d'accorder un avoir fiscal sans tenir compte

du niveau d'imposition réel des bénéfices de source communautaire appréhendés par les sociétés mères françaises. Elle a enfin laissé au Conseil d'État le soin de trancher un certain nombre de questions relatives au quantum du litige. Les décisions rendues par le Conseil d'État le 10 décembre 2012 ont posé des principes relatifs à ce contentieux dans un sens globalement favorable aux intérêts du Trésor, donnant lieu à une contestation auprès de la Commission européenne par les sociétés concernées.

Une procédure en manquement a été engagée contre la France par la Commission européenne. La Cour de justice de l'Union européenne a rendu le 4 octobre dernier sa décision et estimé que la France avait manqué dans ce dossier à ses obligations qui découlent du droit communautaire.

**Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (cinquième chambre)  
du 4 octobre 2018 C-416/17 - Commission / France (Précompte mobilier)**

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) déclare et arrête :

1) En refusant de prendre en compte, pour le calcul du remboursement du précompte mobilier acquitté par une société résidente au titre de la distribution de dividendes versés par une société non-résidente par l'intermédiaire d'une filiale non-résidente, l'imposition subie par cette seconde société sur les bénéfices sous-jacents à ces dividendes, alors même que le mécanisme national de prévention de la double imposition économique permet, dans le cas d'une chaîne de participation purement interne, de neutraliser l'imposition qu'ont subie les dividendes distribués par une société à chaque échelon de cette chaîne de participation, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 49 et 63 TFUE.

2) Le Conseil d'État (France) ayant omis de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, selon la procédure prévue à l'article 267, troisième alinéa, TFUE, afin de déterminer s'il y avait lieu de refuser de prendre en compte pour le calcul du remboursement du précompte mobilier acquitté par une société résidente au titre de la distribution de dividendes versés par une société non-résidente par l'intermédiaire d'une filiale non-résidente, l'imposition subie par cette seconde société sur les bénéfices sous-jacents à ces dividendes, alors même que l'interprétation qu'il a retenue des dispositions du droit de l'Union dans les arrêts du 10 décembre 2012, Rhodia (FR:CESSR:2012:317074.20121210), et du 10 décembre 2012, Accor (FR:CESSR:2012:317075.20121210), ne s'imposait pas avec une telle évidence qu'elle ne laissait place à aucun doute raisonnable, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 267, troisième alinéa, TFUE.

Le Gouvernement indique qu'il est à ce stade impossible de chiffrer les conséquences budgétaires précises d'une telle décision qui impose un examen au cas par cas des situations de fait, au regard des éléments de preuve que les sociétés pourront apporter. Pour l'année 2019, seulement 600 millions d'euros de décaissements sont prévus pour les conséquences des contentieux fiscaux importants, dont le contentieux « Précompte mobilier », ce montant pouvant être ajusté par loi de finances rectificative.



## II. LE POIDS PERSISTANT DU CICE SUR LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

### A. DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS LIÉS AU CICE MAINTENUS À UN NIVEAU ÉLEVÉ, AVANT LA TRANSFORMATION DU DISPOSITIF

Entré en vigueur en janvier 2013, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) équivaut à une baisse de cotisations sociales, sous la forme d'une réduction de l'impôt à acquitter en 2014 au titre de l'exercice 2013. Son taux, qui était initialement de 4 % des rémunérations brutes inférieures à 2,5 fois le SMIC versées au titre de 2013, a été porté à 6 % entre 2014 et 2016, à 7 % en 2017. Il a enfin été ramené à 6 % en 2018.

Cet avantage fiscal concerne les entreprises employant des salariés et soumises à un régime réel d'imposition, ce qui exclut les micro-entreprises et les auto-entrepreneurs, quels que soient leur forme et le régime d'imposition de leur résultat (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés).

Le CICE est imputé sur l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les rémunérations prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été versées. La partie n'ayant pas trouvé à s'imputer est utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés dû au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle est constatée, puis, s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période. Dans certains cas, la créance de CICE est néanmoins immédiatement remboursable<sup>1</sup>.

Le CICE pèse donc à deux titres sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » :

- sur la sous-action « Restitutions d'excédents d'acomptes » de l'action « Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt » lorsque les acomptes versés sont supérieurs au montant de l'impôt sur les sociétés net des imputations de CICE ;

- sur la sous-action « Impôts sur les sociétés » de l'action « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques » en cas de remboursement immédiat de la créance de CICE.

---

<sup>1</sup> La créance est remboursable immédiatement lorsqu'elle est constatée par les entreprises suivantes :  
- les PME au sens de la réglementation communautaire ;  
- les entreprises nouvelles répondant à certaines conditions ;  
- les jeunes entreprises innovantes (JEI) mentionnées à l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts ;  
- les entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation ou de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire.

Les effets budgétaires cumulés des différents millésimes de CICE depuis sa création ont donc pesé sur le programme, pour atteindre un montant record en 2018, qui amorce en 2019 une légère diminution. Celle-ci se confirmera nettement à partir de 2020, en raison de la suppression du crédit d'impôt.

En effet, à compter de 2019, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi sera supprimé et transformé en réduction de cotisations sociales employeurs, en conséquence des dispositions votées en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Cependant, le coût budgétaire du CICE ne disparaîtra pas immédiatement, les créances de CICE pour les millésimes jusqu'à 2018 continueront en effet à être honorées par l'État. La mission « Remboursements et dégrèvements » continuera donc à retracer les effets du CICE.

#### **Rapport 2018 du comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi**

Le comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, présidé par Gilles de Margerie, commissaire général de France stratégie, réunit des représentants des partenaires sociaux, des administrations et organismes publics, ainsi que des parlementaires et des experts. Il a rendu au mois d'octobre 2018 son sixième rapport.

La première partie du rapport fait le point sur les évaluations connues concernant les effets du CICE en termes d'emploi, de salaires et d'investissements. Le comité de suivi souligne que le rapport 2018 propose une analyse plus fine des résultats obtenus sur la période 2013-2015. Il met en évidence que les conclusions divergentes des équipes ayant travaillé sur les effets du CICE en matière d'emploi sont imputables aux méthodologies différentes, sans trancher en faveur de l'une<sup>1</sup>, qui ne perçoit pas d'effets significatifs sur l'emploi, ou l'autre<sup>2</sup>, qui a constaté des effets positifs. En matière d'investissement, le rapport du comité d'évaluation indique que les travaux menés au niveau des entreprises « *peinent à identifier des effets significatifs jusqu'en 2015* », contrairement aux intentions initialement affichées par les entreprises à l'égard du CICE.

Le comité conclut la partie du rapport consacrée aux effets du CICE en indiquant qu'il « *maintient les conclusions avancées dans les précédents rapports et retient un effet net qui serait proche de 100 000 emplois créés ou sauvegardés* ». Il ajoute qu'il « *tient pour robustes les résultats des équipes qui concluent à un effet positif du CICE sur les salaires moyens et la masse salariale* ». Enfin, il constate que « *l'existence d'un effet significatif du CICE sur l'investissement demeure difficile à établir sur la période 2013-2015* ».

La seconde partie du rapport est consacrée au suivi du CICE, en particulier le suivi du montant et de la consommation des créances ainsi que des effets budgétaires du dispositif.

<sup>1</sup> Il s'agit du LIEPP, équipe de chercheurs rattachés au Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, Science Po Paris.

<sup>2</sup> Il s'agit de TEPP, une équipe de chercheurs rattachés à la Fédération de recherche CNRS « Travail, emploi et politiques publiques ».

## ***B. ANALYSE DU PROFIL DES BÉNÉFICIAIRES DU CICE***

Votre rapporteur spécial avait souligné l'année dernière les difficultés, y compris pour les parlementaires, d'accéder à des données permettant d'apprécier le profil des bénéficiaires du CICE, d'un point de vue géographique, par taille d'entreprises ou encore en fonction du secteur d'activité concerné.

Ayant obtenu communication de ces données pour la consommation des créances de CICE des années 2013 à 2016, votre rapporteur spécial a pu mettre en évidence quelques caractéristiques concernant la typologie de ces bénéficiaires.

La carte ci-après montre la répartition, pour la période 2013-2016, du montant total des créances de CICE consommées rapporté à la population totale de chaque département. **Les départements qui ont le plus bénéficié**, en proportion de leur population, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi sont ainsi :

- Paris, pour un montant de 3 387 euros par habitant et un montant total de 7,48 milliards d'euros ;

- les Hauts-de-Seine, pour un montant de 2 680 euros par habitant et un total de 4,29 milliards d'euros.

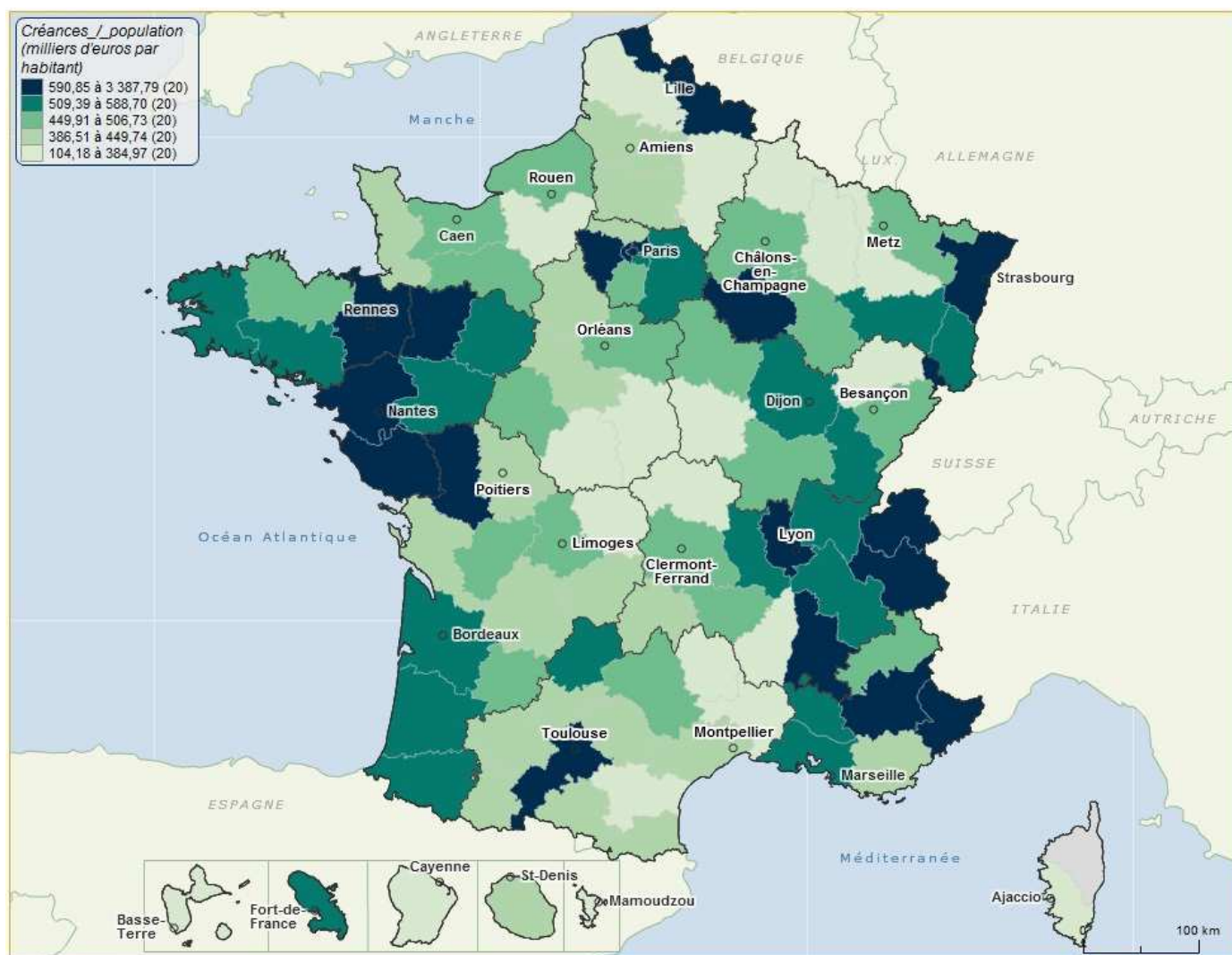
Inversement, **les départements de métropole qui ont le moins bénéficié**, en proportion de leur population, du crédit d'impôt sont notamment :

- la Creuse, avec 320 euros par habitant et un montant total de 38,5 millions d'euros ;

- la Meuse, avec 317 euros par habitant et un montant total de 60,35 millions d'euros.

### Répartition par département du montant des créances de CICE (impôt sur les sociétés) consommées de 2013 à 2016

(en milliers d'euros par habitant)



Source : commission des finances, d'après l'outil de cartographie de l'observatoire des territoires, [carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr](http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr)

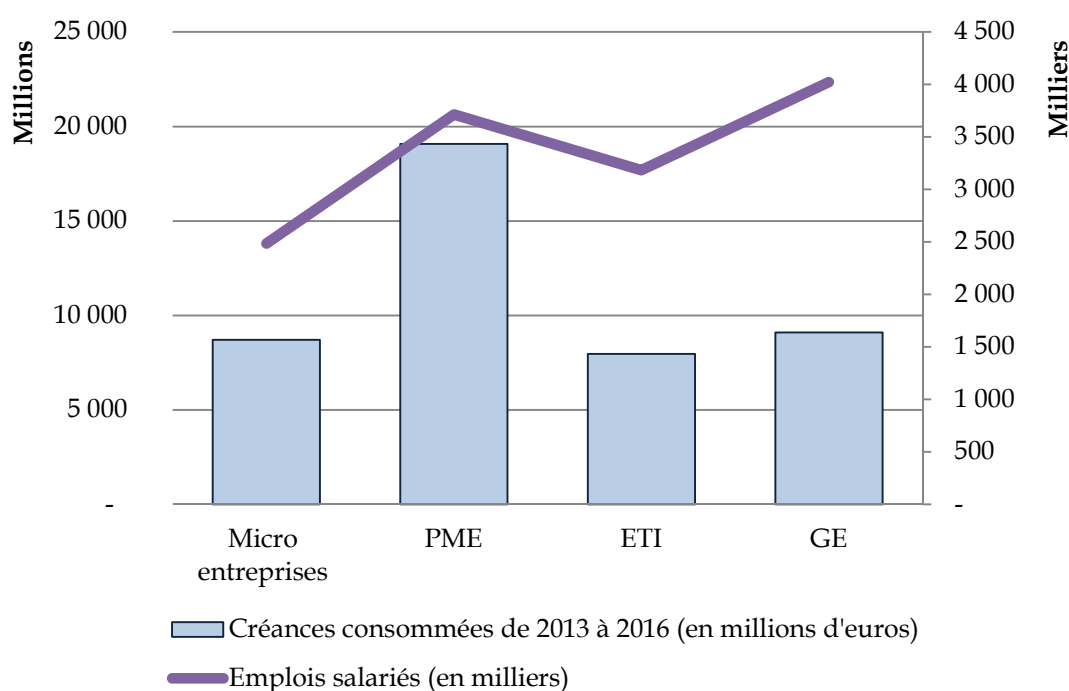
Il importe de noter que l'impôt sur les sociétés étant payé au siège social des entreprises (notamment quand elles ont plusieurs établissements), le CICE de Paris ou des Hauts de Seine peut s'avérer « accru » par les salaires éligibles au CICE distribués dans ces établissements secondaires. Et le montant du CICE de certains départements industriels du pays s'en trouver minoré.

La répartition des bénéficiaires du CICE **par taille d'entreprises** indique que ce dispositif a bénéficié en premier lieu aux petites et moyennes entreprises, non seulement en valeur absolue, mais également au regard de

la part que l'emploi salarié dans ces PME représente dans l'ensemble de l'emploi salarié en France.

**Répartition du montant total des créances de CICE consommées (impôts sur les sociétés) de 2013 à 2016 par catégorie d'entreprises**

	<b>Créances consommées de CICE de 2013 à 2016</b> <i>(en milliers d'euros)</i>	<b>Emplois salariés</b> <i>(en milliers)</i>
<b>Micro entreprises</b>	8 709 285	2 487
<b>PME</b>	19 084 042	3 715
<b>Entreprises de taille intermédiaire (ETI)</b>	7 958 236	3 185
<b>Grandes entreprises (GE)</b>	9 107 158	4 022



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et les données INSEE sur la structure du système productif (édition 2016)

Enfin, la répartition **par secteur d'activité** montre que trois secteurs concentrent à eux seuls plus de la moitié du montant des créances de CICE consommées de 2013 à 2016. Il s'agit des industries manufacturières, du commerce et de la construction.

**Répartition du nombre de bénéficiaires et du montant des créances de CICE  
consommées de 2013 à 2016 par secteur d'activité**

	<b>Nombre d'entreprises bénéficiaires</b>	<b>Montant des créances consommées (en euros)</b>	<b>Montant moyen par entreprise (en euros)</b>
A - AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE	42 754	374 751 815	8 765,30
B - INDUSTRIES EXTRACTIVES	3 029	71 620 961	23 645,08
C - INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	299 621	8 880 920 669	29 640,51
D - PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ	2 307	535 781 099	232 241,48
E - PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU ; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DÉPOLLUTION	10 437	302 584 538	28 991,52
F - CONSTRUCTION	491 658	4 995 238 635	10 159,99
G - COMMERCE ; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	787 218	9 342 247 705	11 867,42
H - TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	98 866	3 058 592 455	30 936,75
I - HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	383 942	2 631 032 492	6 852,68
J - INFORMATION ET COMMUNICATION	96 342	2 073 694 793	21 524,31
K - ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE	96 171	3 146 699 523	32 719,84
L - ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES	86 827	450 126 262	5 184,17
M - ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	292 034	2 959 426 300	10 133,84
N - ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	151 961	3 174 994 606	20 893,48
O - ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	529	27 995 611	52 921,76
P - ENSEIGNEMENT	42 914	289 968 312	6 756,96
Q - SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE	76 454	1 460 560 192	19 103,78
R - ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES	50 384	406 149 338	8 061,08
S - AUTRES ACTIVITÉS DE SERVICES	141 591	665 833 371	4 702,51
U - ACTIVITES EXTRA-TERRITORIALES	63	349 125	5 541,67
X - ACTIVITÉ NON RENSEIGNÉE	2 619	10 153 924	3 877,02
<b>TOTAL TOUS SECTEURS D'ACTIVITE</b>	<b>3 157 721</b>	<b>44 858 721 726</b>	<b>14 206,04</b>

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

**SECONDE PARTIE  
« REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS  
D'IMPÔTS LOCAUX »**

En 2019, les crédits demandés au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux s'élèvent à 20 milliards d'euros, en hausse de 3,8 milliards d'euros (+ 23 %), à périmètre courant, par rapport à la loi de finances pour 2018. En neutralisant la montée en charge du dégrèvement de taxe d'habitation mis en place l'an dernier, en revanche, les crédits sont en hausse de 5,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 et quasiment stables par rapport à la prévision actualisée 2018.

**Évolution à périmètre courant des crédits du programme 201  
« Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »**

*(en millions d'euros)*

	Exécution 2017	LFI 2018	2018 (prévision actualisée)	PLF 2019	Variation PLF 2019 / LFI 2018		Variation PLF 2019 / prévision 2018 actualisée	
01 - Taxe professionnelle et contribution économique territoriale	6 969,5	6 490,0	6 857,0	6 297,0	- 193,0	- 3,0%	- 560,0	- 8,2%
02 - Taxes foncières	1 508,1	1 161,0	1 547,0	1 594,0	+ 433,0	+ 37,3%	+ 47,0	+ 3,0%
03 - Taxe d'habitation	3 673,7	7 030,0	7 191,0	11 454,0	+ 4 424,0	+ 62,9%	+ 4 263,0	+ 59,3%
04 - Admission en non-valeur d'impôts locaux	513,0	531,0	513,0	513,0	- 18,0	- 3,4%	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>12 664,3</b>	<b>15 212,0</b>	<b>16 108,0</b>	<b>19 858,0</b>	<b>+ 4 646,0</b>	<b>+ 30,5%</b>	<b>+ 3 750,0</b>	<b>+ 23,3%</b>

**Évolution à périmètre constant des crédits du programme 201  
« Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »**

	Exécution 2017	LFI 2018	2018 (prévision actualisée)	PLF 2019	Variation PLF 2019 / LFI 2018		Variation PLF 2019 / prévision 2018 actualisée	
01 - Taxe professionnelle et contribution économique territoriale	6 969,5	6 490,0	6 857,0	6 297,0	- 193,0	- 3,0%	- 560,0	- 8,2%
02 - Taxes foncières	1 508,1	1 161,0	1 547,0	1 594,0	+ 433,0	+ 37,3%	+ 47,0	+ 3,0%
03 - Taxe d'habitation	3 673,7	7 030,0	7 191,0	7 654,0	+ 624,0	+ 8,9%	+ 463,0	+ 6,4%
04 - Admission en non-valeur d'impôts locaux	513,0	531,0	513,0	513,0	- 18,0	- 3,4%	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>12 664,3</b>	<b>15 212,0</b>	<b>16 108,0</b>	<b>16 058,0</b>	<b>+ 846,0</b>	<b>+ 5,6%</b>	<b>- 50,0</b>	<b>- 0,3%</b>

NB : le montant 2018 de l'action « 03 - taxe d'habitation » est minoré de 3,8 milliards d'euros, correspondant à l'estimation du montant de la nouvelle tranche de dégrèvement en 2019.

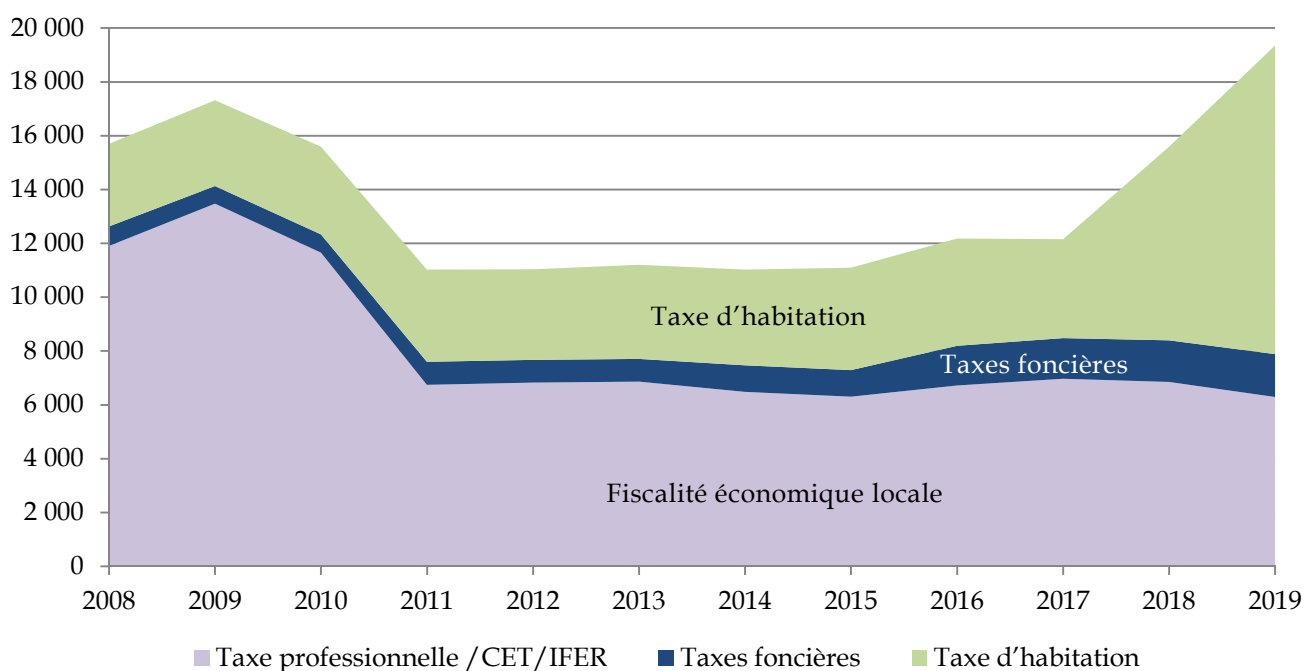
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

L'augmentation totale des crédits demandés s'explique essentiellement par la **deuxième tranche du dégrèvement de taxe d'habitation** prévu à l'article 5 de la loi de finances pour 2018 (+ 3,8 milliards d'euros sur l'exercice 2019).

Le **montant record de 2009** (17,3 milliards d'euros) est ainsi **largement dépassé (19,9 milliards d'euros)** et continuera à progresser dans la mesure où, toutes choses égales par ailleurs, la dernière tranche du dégrèvement de taxe d'habitation conduira le programme à dépasser les 23 milliards d'euros.

### Évolution depuis 2008 des montants de dégrèvements des différents impôts locaux

(en millions d'euros)



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

### Part des recettes des impôts locaux prise en charge par l'État (dégrèvements et compensations)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impôts économiques	43,5%	-	29,6%	25,4%	23,7%	22,8%	21,7%	22,1%	22,2%	22,2%	22,2%	22,2%
Impôts «ménages»	13,9%	13,6%	12,8%	12,2%	11,9%	11,7%	12,0%	12,4%	12,1%	17,6%	24,2%	30,7%

Les chiffres 2018-2020 correspondent à la situation 2017 toutes choses égales par ailleurs, avec l'intégration du dégrèvement de la taxe d'habitation

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OFGL



Ainsi, moins de dix ans après la réforme de la taxe professionnelle qui visait notamment à « désengager » l'État de la fiscalité locale, on observe que celui-ci redevient le « **premier contribuable local** », en attendant la future réforme de la fiscalité locale (cf. *infra*).

## I. LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS ÉCONOMIQUES LOCAUX : UNE BAISSÉ APRÈS UNE ANNÉE 2018 EXCEPTIONNELLE

En 2019, les dégrèvements en matière d'impôts économiques locaux devraient **diminuer de 8 % par rapport à la prévision 2018 actualisée (- 560 millions d'euros)**.

### Évolution des dégrèvements de fiscalité économique locale

(en millions d'euros)

	2015 (exécution)	2016 (exécution)	2017 (exécution)	2018 (prévision)	2019 (prévision)
Plafonnement à la valeur ajoutée TP	12	3	2	0	0
Plafonnement à la valeur ajoutée CET	1 041	1 171	1 024	1 326	1 194
Dégrèvement barémique	3 953	4 368	4 383	4 810	4 653
Crédit de taxe en zone de restructuration de la défense	3	0	0	0	0
Dégrèvement CET à titre transitoire	28	20	0	0	0
Restitutions CVAE	763	711	768	0	0
Autres dégrèvements et crédits d'impôt	507	452	793	721	450
<b>TOTAL</b>	<b>6 307</b>	<b>6 725</b>	<b>6 970</b>	<b>6 857</b>	<b>6 297</b>

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

### Évolution du dégrèvement barémique par rapport au montant de CVAE réparti

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (prévisions)	2019 (prévisions)
CVAE répartie	16 322	15 916	16 626	16 861	17 582	17 725	18 805
dont CVAE encaissée reversée	12 571	12 091	12 722	12 828	13 390	13 373	13 992
dont dégrèvement barémique reversé	3 750	3 825	3 904	4 033	4 192	4 352	4 813
Part du dégrèvement barémique	29,8%	31,6%	30,7%	31,4%	31,3%	32,5%	34,4%

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

Ces évolutions s'expliquent par la décision du Conseil constitutionnel du 19 mai 2017.

**La décision n° 2017-629 QPC du 19 mai 2017  
du Conseil constitutionnel**

Le **dégrèvement barémique** de la 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 l'application d'un taux théorique de 1,5 % à la valeur ajoutée produite par l'entreprise, 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<sup>1</sup>.

Dès lors que le taux effectif de CVAE dépend du chiffre d'affaires, **certaines entreprises pourraient avoir des comportements d'optimisation fiscale en multipliant les filiales**, ce qui leur permettrait de réduire artificiellement leur chiffre d'affaires et donc de bénéficier d'un taux effectif de CVAE moins élevé. Afin d'éviter cela, l'article 1586 *quater* du code général des impôts prévoit que **le chiffre d'affaires des groupes de sociétés fiscalement intégrés** - c'est-à-dire une société mère et ses filiales détenues à 95 % au moins ayant opté pour ce régime fiscal - **est consolidé au niveau du groupe**.

Pendant, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions **contraires à la Constitution** en mai 2017<sup>2</sup>, en considérant qu'elles **créaient une inégalité devant la loi entre les groupes satisfaisant les conditions précitées selon si ils avaient opté ou non pour le régime de l'intégration fiscale, dans la mesure où leur taux d'imposition global serait différent**. Si le Conseil reconnaissait le motif d'intérêt général (empêcher l'optimisation fiscale), il considérerait que le critère retenu (l'option pour ce régime fiscal) n'était pas en adéquation avec l'objet de la loi, puisque les groupes non intégrés peuvent également avoir des comportements d'optimisation<sup>3</sup>.

À la suite de cette décision, **l'article 15 de la loi de finances pour 2018 a généralisé la consolidation du chiffre d'affaires** pour l'ensemble des groupes satisfaisant aux conditions précitées, à compter de 2018.

Source : rapport spécial « Remboursements et dégrèvements » sur le PLF 2018

Cette décision emporte plusieurs effets :

- l'annulation de la consolidation du chiffre d'affaires a impliqué :

o des **recours contentieux** sur la CVAE acquittée sur les exercices antérieurs ; **ce coût pour l'État est estimé à 610 millions d'euros au total**, dont 310 millions d'euros ont déjà été exécutés en 2017 ;

<sup>1</sup> Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros bénéficient d'un dégrèvement complémentaire de 1 000 euros.

<sup>2</sup> Décision n° 2017-629 QPC, Société FB Finance, Conseil constitutionnel, 19 mai 2017.

<sup>3</sup> Le régime de l'intégration fiscale résulte d'une option librement souscrite par un groupe, lui permettant, pour le calcul de son impôt sur les bénéfices, de consolider les résultats de ses différentes entités.

o une baisse du taux effectif de CVAE acquitté par certains groupes, et donc une **hausse du coût du dégrèvement barémique pour l'État sur l'exercice 2018 ; ce coût est estimé à 300 millions d'euros ;**

- la généralisation de la consolidation du chiffres implique à l'inverse, à compter de l'exercice 2019, **une diminution du coût du dégrèvement barémique pour l'État, estimée à 340 millions d'euros.**

## II. LES DÉGRÈVEMENTS DE TAXES FONCIÈRES

Les dégrèvements de taxe foncière sont **en légère hausse** par rapport à la prévision actualisée 2018 : ils augmentent de 47 millions d'euros (+ 3 %).

### Évolution de l'action 02 « Taxes foncières »

(en millions d'euros)

Dégrèvements et compensations d'exonérations de taxes foncières	2014 exécuté	2015 exécuté	2016 exécuté	2017 exécuté	Nb bénéficiaires	2018 (prévision)	2019 (prévision)
Personnes de 65-75 ans de condition modeste	70	53	55	46	456 000	47	48
Pertes de récoltes	18	6	174	37	300 000	37	37
Jeunes agriculteurs	9	9	8	6	52 100	6	7
Travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques	1	1	Epsilon	Epsilon	N.C	Epsilon	Epsilon
Travaux d'économie d'énergie, pour les organismes HLM et les SEM	100	59	80	52	N.C	52	52
Plafonnement pour les personnes de condition modeste	3	4	4	2	N.C	2	2
Accessibilité pour personnes handicapées	N.C.	42	64	62	N.C	62	62
Association foncière pastorale	Epsilon	Epsilon	Epsilon	Epsilon	Epsilon	Epsilon	Epsilon
Cotisation inférieure à 12 euros	12	12	12	12	N.C	12	12
Autres dégrèvements	873	803	1 078	1 287	N.C	1 326	1 373
Total	1 086	989	1 475	1 504	808 100	1 544	1 594

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

**L'écart par rapport à la loi de finances 2018 est pour sa part significatif : + 37 %.** Cette augmentation est la conséquence de l'accélération de cette dépense constatée en cours d'année 2018. Ainsi, le montant 2018 est

lui-même révisé sensiblement à la hausse (+ 386 millions d'euros). Le niveau des crédits demandés est en ligne avec le montant exécuté en 2017 (+ 6 %).

### III. LES DÉGRÈVEMENTS DE TAXE D'HABITATION : UNE HAUSSE IMPORTANTE EN ATTENDANT LA SUPPRESSION TOTALE DE CETTE TAXE

#### A. LA DEUXIÈME TRANCHE DU DÉGRÈVEMENT DE TAXE D'HABITATION POUR 80 % DES FRANÇAIS

Au total, les crédits des dégrèvements de taxe d'habitation **augmentent de 4,4 milliards d'euros** (+ 63 % environ) par rapport aux prévisions actualisées pour 2018. Ceci résulte d'une augmentation du coût du plafonnement en fonction du revenu, mais surtout de l'évolution du coût du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des Français.

En effet, d'une part, le coût de ce dispositif augmente, toutes choses égales par ailleurs ; d'autre part, ce dégrèvement est mis en œuvre de façon progressive. Ainsi, la loi de finances pour 2018 a prévu un dégrèvement, pour les contribuables éligibles, de 30 % en 2018, de 65 % en 2019 et de 100 % en 2020. **Le coût de la seconde tranche de ce dégrèvement impacte donc de façon importante les crédits de la mission (+ 3,8 milliards d'euros).**

#### Évolution des crédits de l'action 03 « Taxe d'habitation »

(en millions d'euros)

	2015 exécuté	2016 exécuté	2017 exécuté	Nombre de bénéficiaires	2018 prévision	2019 prévision
Gestionnaires de foyers	53	60	67	36 999	67	67
Plafonnement en fonction du revenu (article 1414 A du CGI)	3 153	2 996	3 002	9 042 283	3 146	3 323
Cotisation inférieure à 12 euros	2	2	2	65 113	2	2
Logements vacants	27	27	27	N.C.	27	27
Dégrèvement personnes de condition modeste relogées (programme Agence pour la rénovation urbaine)	36	38	38	N.C.	38	38
Autres dégrèvements	526	855	538	N.C.	538	538
Dégrèvement pour 80 % des Français	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	3 373	7 459
<b>Total</b>	<b>3 797</b>	<b>3 978</b>	<b>3 674</b>	<b>-</b>	<b>7 191</b>	<b>11 454</b>

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

## **B. VERS UNE SUPPRESSION TOTALE DE LA TAXE D'HABITATION**

En décembre dernier, le Président de la République a annoncé son souhait que le dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des Français ne soit qu'une étape et que, à terme, **la taxe d'habitation soit totalement supprimée**. En mai dernier, le Premier ministre a précisé que cette suppression serait effective d'ici 2021 et le ministre de l'action et des comptes publics a récemment annoncé le **dépôt d'un projet de loi de finances rectificative au cours du mois de janvier 2019<sup>1</sup>**.

Votre rapporteur spécial avait déjà souligné l'an dernier les limites de cette imposition, qui pèse parfois de façon plus importante sur des ménages modestes que des ménages aisés, sans qu'il soit possible de justifier de façon satisfaisante les écarts au sein d'une même commune.

Cependant, **votre rapporteur spécial ne peut que regretter que le Gouvernement choisisse de supprimer cette imposition, plutôt que de la réformer pour qu'elle fonctionne de façon satisfaisante**.

La taxe d'habitation représente **un tiers des recettes fiscales du bloc local** et plus de 20 % de ses recettes totales. Sa suppression déstabilisera ces collectivités territoriales et leur retire un levier essentiel de leur action. Elle pourra également créer des inégalités importantes entre collectivités, selon le poids relatif de cette imposition dans leurs recettes actuelles et selon par exemple la densité de résidences secondaires, s'il se confirme que ces locaux demeureront taxés. *In fine*, **c'est l'investissement local qui pourrait en pâtir**, alors même qu'il représente 56 % de l'investissement public total et qu'il constitue un levier important de croissance.

C'est pourquoi **votre rapporteur spécial réitère son souhait du maintien de la taxe d'habitation, associée à une mise en œuvre rapide de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, qui résoudrait une grande partie des difficultés posées aujourd'hui par cette taxe. Il considère également que le revenu pourrait être pris en compte de façon plus importante dans le calcul de la taxe**. N'oublions pas que lorsqu'existait la taxe professionnelle, elle fit l'objet, un temps, d'un processus de plafonnement à la valeur ajoutée qui en allégeait le montant pour la plupart des petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI).

---

<sup>1</sup> Intervention dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 2019 à l'Assemblée nationale, première séance du lundi 15 octobre.