L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

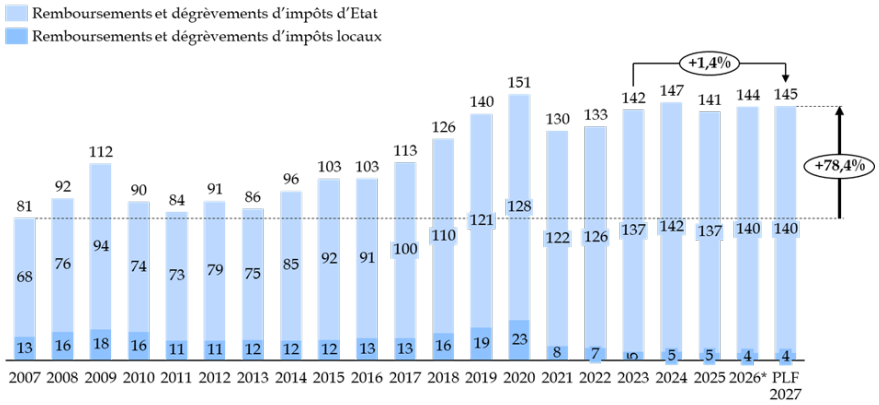
SÉNAT

MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

En PLF 2027, les crédits évalués de la mission « Remboursements et dégrèvements » s'élèvent à **144,5 milliards d'euros, en très légère progression par rapport à la dernière estimation à date pour 2026 (+ 0,3 %). Depuis 2007, ces crédits ont enregistré une hausse de près de 80 %** avec une tendance inverse entre les crédits du programme 200 (impôts d'État) qui progressent de 108 % et les crédits du programme 201 (impôts locaux) qui reculent de 68 % du fait de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et des réformes successives des impôts de production.

Évolution des remboursements et dégrèvements depuis 20 ans

(en millions d'euros)



* dernière estimation à date

Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire



I. Des remboursements et dégrèvements attendus en hausse en 2027, malgré une baisse marquée des restitutions des sommes indûment perçues

Le niveau des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État en 2026 connait **une légère hausse par rapport à la dernière estimation à date pour 2026 (+ 0,4 %)**, une évolution qui masque des trajectoires contradictoires :

- une **hausse significative des remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques (+ 5,2 %)**, ainsi qu'une progression proportionnellement moindre des **remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt (+ 1,5 %) ;**

- la **forte baisse (- 12,6 %) des remboursements et dégrèvements liés à la gestion** des produits de l'État et notamment les **restitutions de somme indûment perçues.**

Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État

(en millions d'euros)

Action	2025	LFI 2026	2026 à date	PLF 2027	*26/27*
11 - Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	103 827	107 912	105 700	107 259	*+1,5%*
12 - Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	17 662	18 718	18 000	18 943	*+5,2%*
13 - Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État	15 357	14 544	16 000	13 991	*-12,6%*
Total des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	**136 846**	**141 174**	**139 700**	**140 193**	***+0,4%***

Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

A. Les restitutions liées à la mécanique de l'impôt sont portées par une hausse des remboursements de crédit de TVA (RCTVA) qui interroge

Les remboursements de TVA représentent **72 % des remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt** en 2027. Ils sont inscrits à **76,8 milliards d'euros en 2027** (contre 75,9 milliards d'euros en 2026), une prévision qui repose notamment sur **une hypothèse de croissance de 1 %, jugée optimiste** par le Haut Conseil des finances publiques. Le rapporteur spécial sera attentif au niveau effectivement exécuté.

Par ailleurs, **les demandes de remboursement de crédits de TVA (RCTVA) progressent plus rapidement que la TVA brute collectée depuis 2023**. Cet écart, qui se maintient depuis trois ans, ne semble pas s'expliquer entièrement par les comportements ponctuels des entreprises, avancés par l'administration fiscale, et soulève des interrogations quant à un éventuel risque de fraude.

Le rapporteur spécial reprend à son compte une **recommandation de l'inspection générale des finances** qui, dans son rapport de janvier 2026 sur la dynamique des recettes de TVA et les écarts de prévision, relève cette évolution et préconise **une mission d'audit dédiée aux risques de fraude aux RCTVA**, portant notamment sur l'organisation, l'instruction des demandes, les traitements automatisés et les circuits courts et longs.

B. Le dynamisme des remboursements de certaines dépenses fiscales appelle une attention renforcée sur ces dispositifs

Les dépenses fiscales forment une composante importante de la mission, revêtant un intérêt particulier dans la mesure où elles échappent à une dimension mécanique et marquent un choix politique. **Alors que les remboursements et dégrèvements, dans l'ensemble, doivent connaitre une hausse légère en 2027**, **ceux liés à des politiques publiques sont plus dynamiques (passant de 18,0 milliards d'euros à 18,9 milliards d'euros),** sous l'effet notamment d'un recours croissant aux crédits d'impôts : il apparaît nécessaire d'interroger l'opportunité de ce choix.

1. Des dépenses fiscales portant sur l'impôt sur le revenu (IR) relativement dynamiques

Les acomptes, avances et restitutions d'impôt sur le revenu devraient **poursuivre leur progression marquée en 2027 (+ 4,4 % par rapport aux dernières estimations pour 2026, + 8,9 % par rapport à 2025)**, occupant une part de l'impôt sur le revenu en légère croissance (de 8,0 % en 2025 à 8,2 % en 2026 et 2027).

Le rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire d'interroger les fondements et les effets de cette progression, alimentée par une augmentation des versements dans le cadre du « crédit d'impôt contemporain services aux particuliers », qui vient réduire chaque année un peu plus la trésorerie de l'État.

S'appuyant sur les travaux récents de la Cour des comptes et du Conseil des prélèvements obligatoires, **le rapporteur spécial s'interroge sur le périmètre d'un dispositif coûteux et peu contrôlable.** Pour certains contribuables ce crédit d'impôt peut générer un effet d'aubaine, en sollicitant le remboursement de dépenses non-contraintes. Le risque de travail dissimulé ne peut motiver à lui seul le maintien d'une dépense fiscale si conséquente pour les finances publiques, et dont le dynamisme est marqué. Il convient donc de **mettre en débat la nature des services éligibles, le plafond des dépenses prises en charge et le profil socio-économique des bénéficiaires.**

2. Le crédit d'impôt recherche (CIR) constitue la principale dépense fiscale de la mission

Première dépense fiscale de l'État depuis 2022, le crédit d'impôt recherche (CIR) a coûté **7,3 milliards d'euros en 2025, pour 17 079 entreprises bénéficiaires**, et devrait dépasser **7,4 milliards d'euros en 2027**. Malgré les ajustements adoptés en 2025, une réforme demeure nécessaire pour mieux cibler cette dépense et renforcer son effet incitatif. À titre d'exemple, alors que l'effet d'additionnalité du CIR est estimé aux alentours de 1, **pour les PME, un euro de crédit d'impôt entraine plutôt une hausse de l'ordre de 1,4 des dépenses de recherche.**

Le rapporteur spécial a mené un rapport de contrôle sur la pratique de la dépense fiscale en Europe et identifié plusieurs bonnes pratiques sur des dispositifs proches du CIR français. **En Allemagne, la *Forschungszulage*** porte le taux de crédit d'impôt de 25 % à 35 % pour les PME et prévoit un plafond de dépenses éligibles qui favorise relativement les entreprises de taille modeste. **Aux Pays-Bas, le dispositif WBSO** applique également un taux bonifié pour les start-ups et repose sur une autorisation préalable qui sécurise l'éligibilité des dépenses avant leur engagement. **En Espagne**, le dispositif est hybride, fondé à la fois sur le volume de dépenses (application d'un taux de 25%) mais aussi sur l'accroissement par rapport aux années précédentes (application d'un taux supplémentaire de 17%).

Partant de ces expériences, le rapporteur spécial souhaite que le gouvernement évalue précisément les différentes options pour **mieux cibler ce dispositif.** Dans cette même logique il invite par ailleurs le Gouvernement à apprécier le plafond de dépenses à l'échelle du groupe, afin **d'éviter la démultiplication des créances** par le recours à plusieurs filiales.

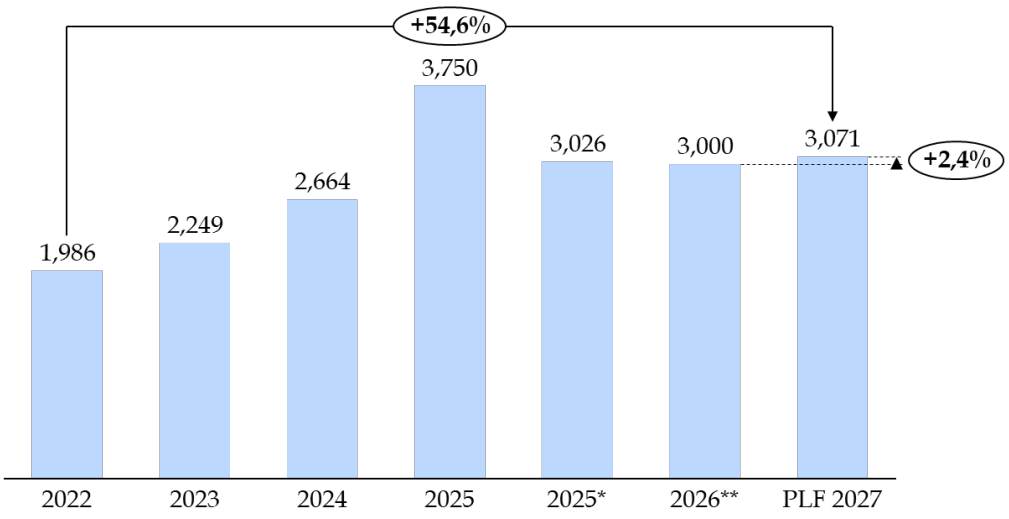
C. S'agissant des remboursements liés à la gestion, les hausses des admissions en non-valeur et des remboursements d'*exit tax* méritent d'être étudiées dans le détail

1. Les causes de la forte progression des admissions en non-valeur doivent être mieux identifiées

Les admissions en non-valeur (ANV) sur les impôts d'État devraient atteindre **3,1 milliards d'euros en 2027**, après 3 milliards en 2026. Hors une opération exceptionnelle de 724 millions d'euros en 2025 liée à une décision de justice, elles **se stabilisent depuis trois ans autour de 3 milliards d'euros, soit une hausse de plus d'un milliard d'euros** par rapport à 2022.

Admissions en non-valeur (ANV) relatives à des impôts d'État

(exécution de la sous-action 13.07 sauf précision contraire, en milliards d'euros)



Notes : *montant retraité d'une ANV exceptionnelle ; ** dernière estimation à date

Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

La DGFiP explique cette progression par les **orientations stratégiques du recouvrement forcé mises en œuvre depuis la réforme de la responsabilité des gestionnaires** publics entrée en vigueur en 2023. Elles visent à apurer les créances anciennes sans perspective de recouvrement, afin de **concentrer les moyens sur les créances récentes**, dont le rendement est supérieur. Les créances de plus de cinq ans présentent ainsi un rendement inférieur à 5 %. Selon l'administration, la hausse devrait se poursuivre à court terme, avant de s'inverser progressivement : fin 2025, les créances de plus de cinq ans représentaient encore 20,3 % des créances recouvrables des particuliers, contre seulement 3,9 % pour celles des professionnels.

Le rapporteur spécial salue l'objectif d'efficacité du recouvrement et d'amélioration de la qualité comptable, mais s'interroge sur les défaillances révélées par cette évolution. Il estime notamment nécessaire de comprendre pourquoi plus d'un cinquième des créances des particuliers demeurent impayées depuis plus de cinq ans, au prix de poursuites potentiellement stériles. Il demande donc une information plus complète du Parlement sur les caractéristiques et les causes de l'irrécouvrabilité, afin d'identifier d'éventuels abus et, si nécessaire, d'adapter la fiscalité pour éviter des procédures de recouvrement couteuses, longues et inefficaces.

2. Une hausse durable et peu expliquée des remboursements liés à l'*exit tax*

Le projet de loi de finances pour 2027 anticipe une hausse de certains dégrèvements en matière d'impôt sur le revenu qui progresseraient de 300 millions d'euros, *« notamment en raison des dégrèvements d'impôt sur les revenus liés à l'exit tax ».*

L'an passé, le rapporteur spécial avait alerté sur les conséquences d'un amendement introduit dans la loi de finances pour 2024, qui a étendu aux prélèvements sociaux les possibilités de dégrèvement de l'exit tax, entraînant plus de 2 milliards d'euros de dégrèvements cumulés sur deux ans.

S'agissant des hausses anticipées pour le PLF 2027, la DGFiP indique que *« ces dégrèvements sont neutres pour le budget de l'État comme pour sa trésorerie »*. Le rapporteur spécial relève toutefois que **leur hausse se poursuit alors même que l'administration prévoyait un tarissement des effets de la réforme dès 2026**. Il demande donc des explications sur les causes de cette progression durable.

II. Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux devraient peu varier en 2027 malgré certaines évolutions qui méritent attention

Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

(en millions d'euros)

Action		2025	LFI 2026	2026 à date	PLF 2027	*26/27*
1	Contribution économique territoriale et autres impôts économiques	1 263	1 272	1 300	1 277	*-1,7%*
2	Taxes foncières	1 895	2 111	1 900	1 895	*-0,3%*
3	Taxe d'habitation	753	553	500	440	*-12,0%*
4	Admission en non-valeur d'impôts locaux	608	490	700	700	-
Total 201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux		**4 519**	**4 426**	**4 400**	**4 312**	***-2,0%***

Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

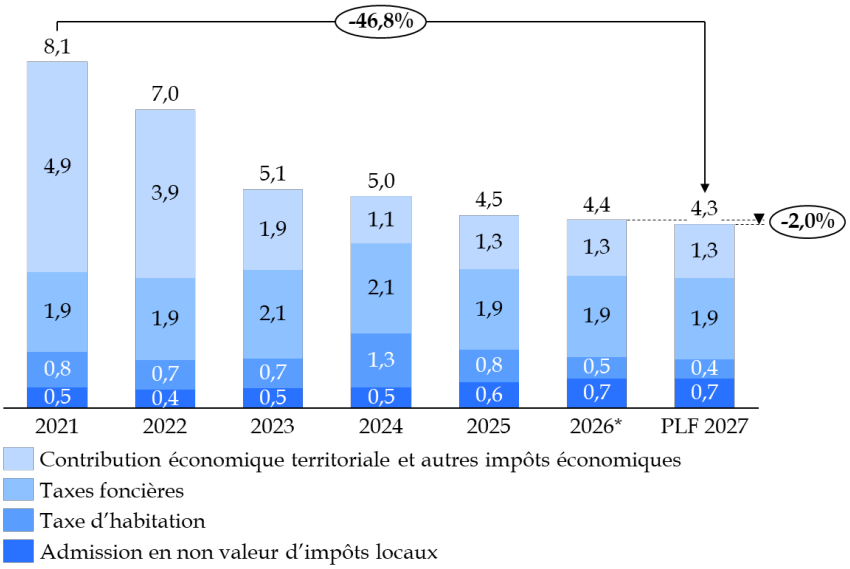
A. Des crédits qui se stabilisent, mais enregistrent aussi une hausse des admissions en non-valeur

La plus grande partie du programme 201 porte sur des **remboursements et dégrèvements de taxes foncières (46 % du programme en 2026), relativement stables désormais**.

Les crédits du programme **se stabilisent progressivement depuis maintenant 3 ans**, après d'importantes baisses principalement liées aux remboursements d'impôts économiques.

Évolution des crédits du programme 201

(en AE=CP, en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

Toutefois, comme pour les impôts d'État, la progression des ANV est extrêmement dynamique : **elles sont estimées à 700 millions d'euros en 2027, une hausse marquée par rapport à la dernière exécution constatée (+ 15,2 %).** Depuis 2022, ceci représente une hausse de plus de 50% de cette sous-action, **pour un impact de près de 300 millions d'euros.** L'administration fiscale explique cette hausse de la même manière que pour les impôts d'État.

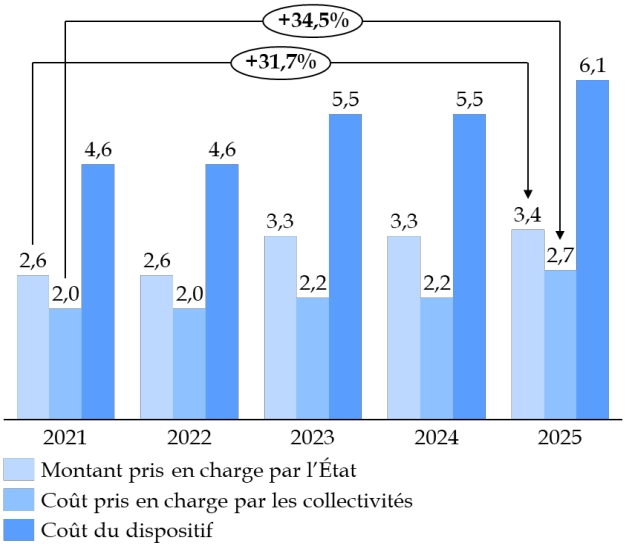
B. Une baisse trompeuse des dégrèvements de taxe foncière

Les dégrèvements de taxes foncières retracés par le programme 201 devraient se stabiliser à **1,9 milliard d'euros en 2027**, après un niveau comparable en 2025 et 2026, **contre environ 2,1 milliards en 2023 et 2024**. Cette inflexion n'est pas expliquée par la documentation budgétaire. Elle fait suite à une progression importante depuis 2018, liée notamment à la hausse des taux locaux et à la revalorisation des valeurs locatives cadastrales.

Cette baisse apparente doit toutefois être mise en regard du **coût croissant pour les collectivités** de l'ensemble des allègements de fiscalité locale. Si l'on élargit le périmètre pour inclure l'ensemble des exonérations et abattements de taxe foncière, **en 2025, ces dispositifs ont représenté 6,2 milliards d'euros, dont 3,4 milliards pris en charge par l'État et 2,7 milliards restant à la charge des collectivités**. Depuis 2021, ce reste à charge a progressé de 34,5 %, contre 31,7 % pour la part supportée par l'État.

Évolution des dégrèvements et exonérations de taxes foncières depuis 2021

(en milliards d'euros)



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

Enfin, le rapporteur spécial déplore le manque de données permettant de reconstituer précisément les dégrèvements retracés dans la mission. Reprenant une recommandation de la Cour des comptes de 2023, il attend de l'administration fiscale **une ventilation détaillée des dégrèvements pris en charge par l'État au titre des deux taxes foncières.**

Réunie le 20 octobre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

POUR EN SAVOIR PLUS

La note de présentation

Rapport d'information sur la pratique de la dépense fiscale : étude de cas européens



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Pascal SAVOLDELLI
Rapporteur
Val-de-Marne
Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky

secretariat.finances@senat.fr
01.42.34.23.28
www.senat.fr