

Cour des comptes



Recettes fiscales de l'État

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

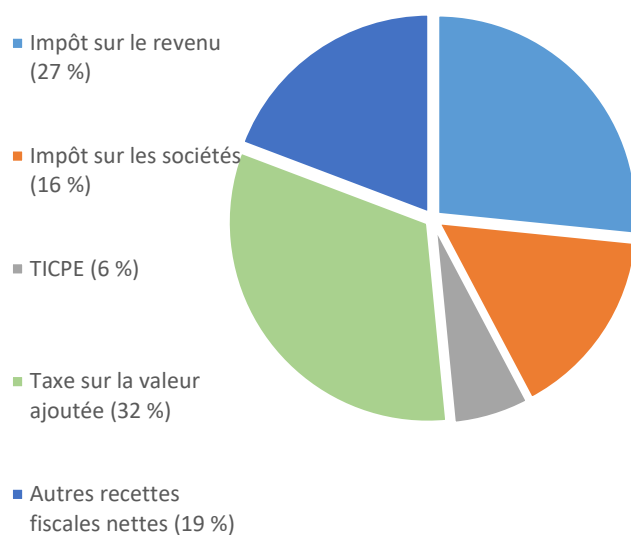
2021

Recettes fiscales de l'État

Tableau n° 1 : prévision et exécution des recettes fiscales nettes de l'État en 2021

<i>Md€</i>	Révisé 2020 (PLF 2021)	Exéc. 2020	LFI 2021	LFR I 2021	Révisé 2021 (PLF 2022)	LFR II 2021	Exéc. 2021
Impôt net sur le revenu	72,7	74,0	73,3	75,4	77,0	77,0	78,7
Impôt net sur les sociétés	29,9	36,3	31,0	28,4	36,4	36,4	46,3
TICPE	6,9	6,9	17,1	17,0	17,5	17,5	18,3
Taxe sur la valeur ajoutée nette	111,3	113,8	85,5	88,3	92,4	92,0	95,5
Autres recettes fiscales	25,3	25,0	51,1	49,8	55,3	54,7	56,9
Recettes fiscales nettes	246,8	256,0	257,9	259,0	278,6	277,6	295,7

Source : direction du budget

Graphique n° 1 : ventilation des recettes fiscales nettes en 2021 (Md€)

Source : direction du budget

Synthèse

Un rebond exceptionnel après le recul en 2020

Dans un contexte de net rebond de l'activité économique après la récession de 2020 due à la crise sanitaire, les recettes fiscales nettes de l'État¹ se sont élevées à 295,7 Md€ en 2021. Elles sont en très forte augmentation par rapport à 2020 (+39,8 Md€, soit +15,5 %), après le recul enregistré en 2019 (-14,1 Md€) et 2020 (-25,3 Md€).

À l'exception de la TVA qui fait l'objet de nouveaux transferts vers les collectivités territoriales, le produit de tous les grands impôts augmente pour l'État.

L'augmentation la plus forte concerne la TICPE nette (+11,5 Md€), qui bénéficie notamment de la rebudgétisation de la part auparavant affectée au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ». L'impôt sur les sociétés (IS) s'accroît de +10,0 Md€, sous l'effet de la reprise d'activité. L'impôt sur le revenu (IR) progresse de 4,6 Md€. Enfin, les autres recettes fiscales nettes rebondissent, sous l'effet en particulier de la disparition du dégrèvement qui finançait jusqu'en 2020 la réforme de la taxe d'habitation.

Une exécution très supérieure aux prévisions des lois de finances

Le contexte sanitaire et économique très incertain a conduit le Gouvernement à modifier à plusieurs reprises les évaluations de recettes, au moment de la présentation ou de la discussion des lois de finances initiales pour 2021 et 2022 et des deux lois de finances rectificatives de l'exercice.

Les recettes effectives ont été très supérieures aux prévisions, avec des encaissements plus élevés de 37,9 Md€ que les estimations de la loi de finances initiale pour 2021. Elles ont même dépassé de 18,2 Md€ les dernières évaluations réalisées à partir des encaissements à fin septembre et publiées un mois avant la fin d'année 2021 à l'occasion de la seconde loi de finances rectificative.

Une évolution spontanée exceptionnelle, mais des mesures affectant négativement les recettes de l'État

La hausse des recettes fiscales par rapport à 2020 est principalement la conséquence de leur évolution spontanée (à législation constante). Elle s'est élevée à + 46,0 Md€, soit un taux de croissance exceptionnel de 18,0 %.

¹ Les recettes fiscales nettes se calculent par différence entre les recettes fiscales brutes et les remboursements et dégrèvements. En 2021, le montant des recettes fiscales brutes a été de 426,1 Md€ et celui des remboursements et dégrèvements de 130,4 Md€.

Une telle progression est inédite. L'élasticité des recettes fiscales nettes budgétaires, qui est le rapport entre leur taux de croissance et celui du PIB en valeur, s'établit à 2,3, sur la base d'une hypothèse provisoire de croissance du PIB en volume de 7,0 % et de 7,9 % en valeur. Ce niveau est bien supérieur à sa tendance de long terme (proche de 1) et aux élasticités constatées en sortie de crise financière (respectivement 1,2 et 1,6 en 2010 et 2011). En comptabilité nationale, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires de l'État serait de l'ordre de 15,3 %, soit une élasticité de 1,9.

Les mesures touchant à la législation et les mesures de périmètre et de transfert ont réduit les recettes fiscales de 6,3 Md€ par rapport à 2020 (après -2,6 Md€ l'an dernier).

L'essentiel résulte des nouveaux transferts entre l'État et les collectivités locales, mis en place dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation et de la baisse des impôts de production. Un transfert de TVA de 9,8 Md€ vient ainsi compenser le manque à gagner pour les régions de cette baisse. Une autre part de TVA (-23,0 Md€) a été affectée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements pour compenser la suppression de la taxe d'habitation. Le reliquat de cette taxe est temporairement affecté à l'État (+4,9 Md€), tandis que les dégrèvements qui finançaient la réforme jusqu'en 2020 disparaissent (+13,7 Md€). Enfin, par un effet de périmètre, la TICPE affectée au budget général augmente des 6,8 Md€ auparavant affectés au CAS « Transition énergétique ».

La plupart des autres mesures ont été décidées antérieurement et affectent à la baisse les recettes d'IS. Il s'agit notamment de la poursuite de la trajectoire de baisse du taux d'imposition (-3,7 Md€) ainsi que des effets retardés de la suppression du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE) en 2019 (impact net sur les recettes d'IS de -1,0 Md€). À l'inverse, la baisse des impôts de production améliorerait le rendement de l'IS de 1,4 Md€ et s'accompagnerait d'une diminution de 2,1 Md€ du coût du dégrèvement barémique de CVAE dont bénéficient les petites et moyennes entreprises. Enfin, la suppression du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) accroît de 0,6 Md€ les recettes d'impôt sur le revenu.

Des écarts inédits entre les prévisions et l'exécution

Dans un contexte sanitaire incertain, les prévisions de recettes fiscales nettes ont été fortement revues à la baisse (-13,3 Md€) pendant les débats parlementaires sur le projet de loi de finances 2021, qui se sont déroulés pendant la deuxième vague épidémique. Elles ont ensuite été légèrement relevées (+1,1 Md€) dans la première loi de finances rectificatives (LFR I) du 19 juillet 2021, malgré une nouvelle diminution des prévisions d'IS (-2,6 Md€). Les estimations d'IS ont été relevées trois mois plus tard de

8,0 Md€ à l'occasion des estimations révisées des recettes 2021 associées au PLF 2022. Les prévisions de recettes fiscales nettes dans la deuxième loi de finances rectificatives (LFR II) du 1^{er} décembre 2021, supérieures de 18,6 Md€ à celles de la LFR I, ont permis de prendre en compte les données d'encaissement très dynamiques, en particulier sur l'IS et la TVA. Malgré ces dernières révisions, des plus-values de 18,2 Md€ au total ont été *in fine* constatées sur tous les grands impôts.

En définitive, la progression spontanée des recettes fiscales en 2021 a été de 18,0 %, contre + 5,7 % escompté en LFI 2021, +3,5 % en LFR I 2021 et +11,2 % en LFR II. Le taux de croissance du PIB en valeur, qui s'établirait à 7,9 % en valeur au lieu de 6,3 % prévu initialement en LFI 2021, y a contribué.

Une analyse des encaissements qui pourrait encore être affinée

L'amélioration de l'exécution de 18,2 Md€ en toute fin d'exercice, malgré les fortes révisions effectuées en LFR II, n'est pas complètement expliquée.

Une partie de cette plus-value pourrait découler d'un contexte macroéconomique meilleur que prévu. Elle peut être évaluée, en première analyse, à environ 5 Md€, sur la base de l'élasticité des recettes au PIB retenue en LFR II et des estimations de croissance publiées par l'Insee fin janvier 2022 susceptibles d'être révisées ultérieurement.

Le reste de l'écart, soit 13 Md€ environ, est plus délicat à expliquer. L'essentiel (9 Md€) provient d'un dernier acompte d'IS très élevé, qu'il était difficile d'anticiper. Une partie des 4 Md€ résiduels (TVA et IR principalement) pourrait résulter d'autres facteurs difficiles à déceler mais insuffisamment pris en compte dans le cadre de l'exercice de prévision. En effet, les mesures fiscales exceptionnelles de 2020, quoique d'ampleur modeste comparées aux autres mesures d'urgence, ou encore les modifications de comportement des contribuables sont susceptibles d'avoir eu un impact significatif sur les encaissements en 2021.

L'analyse de l'exercice 2021, rendue très difficile par les incertitudes liées à la crise sanitaire, conforte l'intérêt des dispositions de la loi organique du 28 décembre 2021. Elle élargit notamment les compétences du Haut Conseil des finances publiques qui devra vérifier la cohérence des prévisions de recettes retenues en lois de finances. L'implication de tiers extérieurs disposant de suffisamment d'informations pour pouvoir auditer les estimations, pourrait contribuer au renforcement de la qualité des prévisions de recettes fiscales et à l'amélioration du pilotage infra-annuel des finances publiques.

Recommandations

1. Faire figurer le détail des mesures nouvelles de l'année écoulée dans une annexe au projet de loi de règlement (*recommandation reconduite*). (DB, DG Trésor, DGFIP, DGDDI)
2. Fournir dans les documents budgétaires, à l'occasion de chaque loi de finances (initiale et rectificative) et en exécution, les estimations d'emplois taxables et d'élasticité de la TVA à ces emplois taxables, de croissance de bénéfice fiscal d'IS, et des principaux revenus catégoriels soumis à l'IR, avec des séries longues. (*nouvelle recommandation*) (DB, DG Trésor, DGFIP)

Sommaire

Introduction	9
Chapitre I Un rebond exceptionnel des recettes fiscales par rapport à 2020	10
I - Une évolution spontanée exceptionnelle de +18,0 % (+46,0 Md€).....	13
II - Des mesures ayant un impact négatif de – 6,3 Md€.....	16
Chapitre II Des recettes fiscales nettement supérieures aux prévisions	22
I - Des recettes fiscales bien supérieures aux prévisions, malgré des révisions successives.....	24
II - Un écart entre les prévisions et l'exécution principalement imputable à une évolution spontanée meilleure qu'anticipé	28
Chapitre III L'effet des mesures de crise et des modifications de comportement, en partie à l'origine du rebond des recettes fiscales	33
I - Une élasticité de la TVA élevée mais qui peut s'expliquer	34
II - Une exécution d'IS dont les facteurs d'explication ne sont que partiellement identifiés.....	36
III - Des recettes d'IR soutenues par une croissance dynamique des revenus	37
IV - Un produit de TICPE en ligne avec la reprise de la consommation de carburants	38
V - Une évolution des autres recettes fiscales nettes perturbée du fait de la crise.....	39
VI - La prévision des recettes fiscales : un exercice compliqué, un processus à sécuriser	41
Chapitre IV Les recommandations de la cour	44
I - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2020.....	44
II - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2021	45

Introduction

Les recettes fiscales², nettes des remboursements et dégrèvements, constituent, avec les recettes non fiscales, les fonds de concours et les attributions de produits, l'ensemble des recettes de l'État. En 2021, ces dernières se sont élevées à 325,0 Md€, dont 295,7 Md€ pour les recettes fiscales nettes, 21,3 Md€ pour les recettes non fiscales et 8 Md€ pour les recettes de fonds de concours et d'attributions de produits.

Avec un montant de 295,7 Md€ de recettes fiscales nettes, l'exercice 2021 est marqué par un dynamisme exceptionnel des encaissements (+39,8 Md€ par rapport à 2020), qui n'a été intégralement pris en compte en prévision. L'exécution est ainsi très supérieure aux prévisions de la LFI pour 2021 (+37,9 Md€) mais également de la LFR 2 publiée un mois avant la fin de l'année (+18,2 Md€).

Cette forte progression provient essentiellement de la croissance spontanée (à législation constante) des recettes fiscales, qui s'est élevée à +46,0 Md€ (+18,0 %). Les mesures nouvelles, de périmètre et de transfert ont un impact négatif de -6,3 Md€, résultant notamment des transferts massifs de TVA aux collectivités locales pour compenser la baisse des impôts de production et la réforme de la taxe d'habitation.

Presque toutes les lignes de recettes présentent des évolutions spontanées très dynamiques, mais les écarts entre les prévisions et l'exécution sont particulièrement importants s'agissant de la TVA et de l'IS, qui sont détaillés, comme pour les autres impôts, dans une partie spécifique, « l'analyse par impôt ».

Les recettes fiscales nettes se calculent par différence entre les recettes fiscales brutes et les remboursements et dégrèvements. En 2021, le montant des recettes fiscales brutes a été de 426,1 Md€ et celui des remboursements et dégrèvements de 130,4 Md€. Cette note analyse uniquement la prévision et l'exécution des recettes fiscales nettes : d'une part, elles ont plus de sens du point de vue économique que les recettes brutes et, d'autre part, les remboursements et dégrèvements font l'objet d'une note d'analyse spécifique.

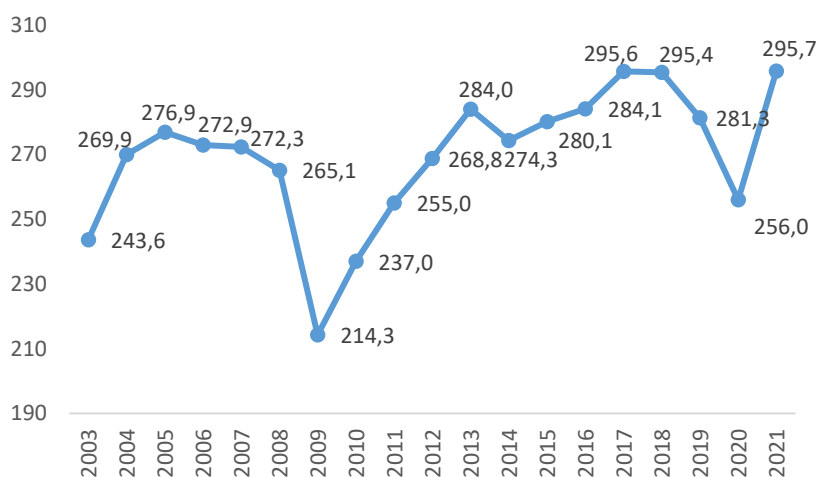
² Cette note analyse les recettes fiscales comptabilisées en recettes du budget général de l'État. En revanche, elle n'examine pas la fraction des recettes fiscales qui est affectée à d'autres administrations publiques (sécurité sociale, collectivités locales). Les éventuelles modifications apportées à la répartition des recettes fiscales entre les administrations publiques sont mentionnées, lorsqu'elles concernent l'État, dans les mesures de transfert. Ces dernières concernent principalement la TVA et la TICPE.

Chapitre I

Un rebond exceptionnel des recettes fiscales par rapport à 2020

Après un recul très marqué en 2020 (-25,3 Md€ soit -9,0 % par rapport à 2019), les recettes fiscales ont rebondi en 2021 (+39,8 Md€ soit +15,5 %) : elles ont atteint au total 295,7 Md€ et ont même dépassé leur niveau d'avant crise. Leur rebond est ainsi bien supérieur à ce qui avait été observé en 2010, en sortie de crise financière (+22,7 Md€ en neutralisant le rendement d'impôts locaux provisoirement affectés à l'État, soit + 10,6 %).

Graphique n° 2 : recettes fiscales nettes de l'État (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Nota bene : le montant des recettes fiscales nettes de 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

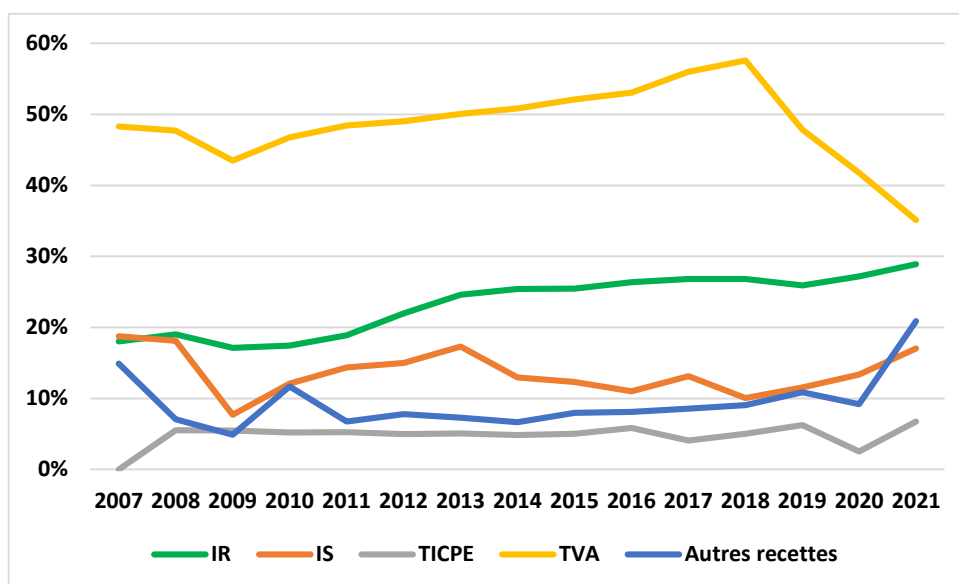
Le produit de la quasi-totalité des lignes de recettes augmente à l'exception de la TVA qui fait l'objet de transferts d'ampleur inédite : à partir de 2021, près de la moitié de la TVA nette est transférée à d'autres administrations publiques que l'État (54 Md€ à la sécurité sociale et 37 Md€ aux collectivités locales) et cette taxe ne représente en 2021 plus qu'un tiers des recettes de l'État. Les autres grands impôts croissent fortement, en particulier l'IS sous la reprise d'activité et la TICPE, qui bénéficie de la rebudgétisation de la part qui était auparavant affectée au CAS « Transition énergétique ». L'IR progresse de 4,6 Md€, et les autres recettes fiscales nettes rebondissent, sous l'effet notamment de la disparition du dégrèvement qui finançait jusqu'en 2020 la réforme de la taxe d'habitation.

Tableau n° 2 : recettes fiscales nettes de l'État (Md€)

<i>Md€</i>	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Écart 2021- 2020
Impôt net sur le revenu	71,7	74,0	78,7	+4,6
Impôt net sur les sociétés	33,5	36,3	46,3	+10,0
TICPE	11,3	6,9	18,3	+11,5
Taxe sur la valeur ajoutée nette	129,0	113,8	95,5	-18,2
Autres recettes fiscales (hors correction)	35,8	25,0	56,9	+31,9
Recettes fiscales nettes	281,3	256,0	295,7	+39,8

Source : direction du budget

Graphique n° 3 : part des différents impôts dans les recettes fiscales nettes de l'État



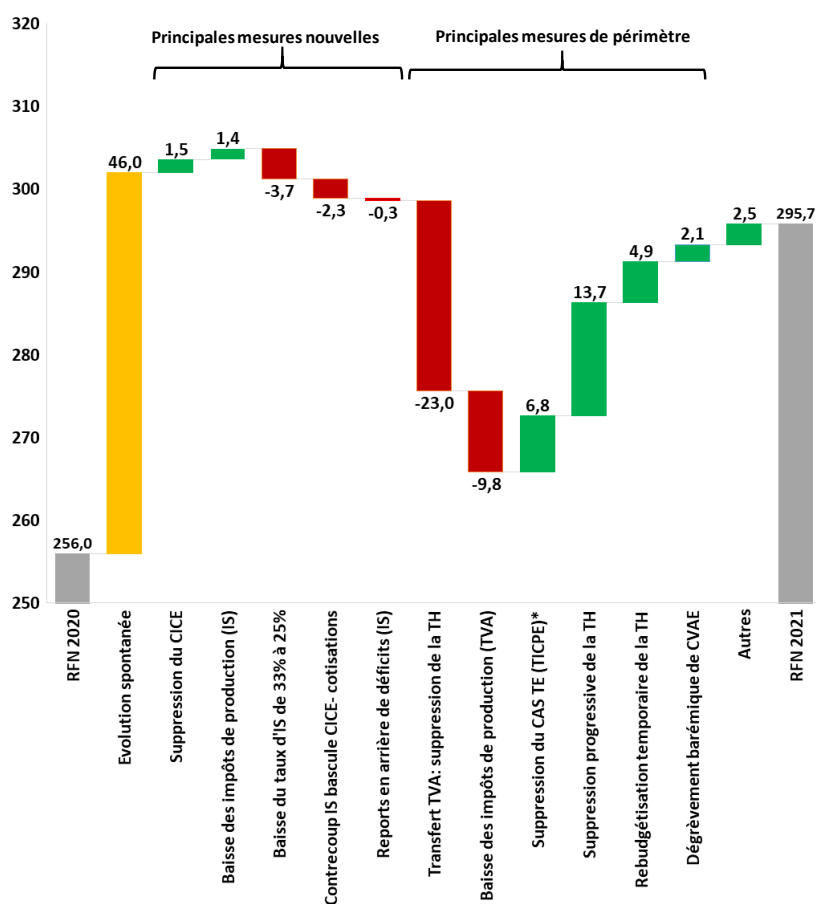
Les composantes de l'évolution des recettes fiscales

L'évolution des recettes fiscales nettes au cours d'une année s'analyse selon deux composantes : l'évolution spontanée (à législation constante), qui dépend largement des évolutions de l'activité économique, et les mesures de hausse ou de baisse des impôts, parmi lesquelles sont distinguées les mesures antérieures à la LFI de l'année, les mesures nouvelles de la LFI et des LFR de l'année, enfin les mesures de périmètre et de transfert de ressources entre administrations publiques.

L'augmentation de 39,8 Md€ des recettes fiscales entre 2020 et 2021 résulte de leur évolution spontanée (à législation constante) qui a été de + 46,0 Md€. Les différentes mesures ont eu un impact globalement négatif de -6,3 Md€ sur le montant des recettes fiscales nettes, qui se décompose comme suit :

- les mesures liées à la législation ont eu un impact de -2,3 Md€ ;
- les mesures classées comme mesures de périmètre et de transfert ont diminué les recettes fiscales de -4,0 Md€ par rapport à 2020.

Graphique n° 4 : évolution des recettes fiscales entre 2020 et 2021 (Md€)



Source : direction du budget – Cour des comptes

Note de lecture : suite à la suppression du CAS « Transition énergétique », la TICPE qui le finançait auparavant a été réaffectée à l'État en 2021.

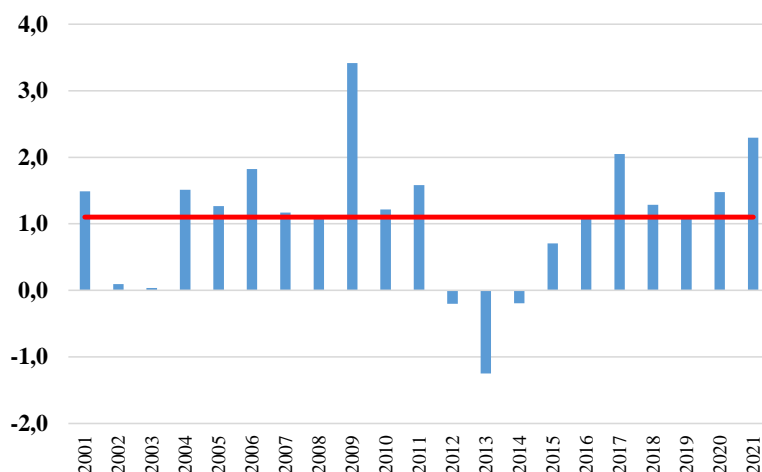
I - Une évolution spontanée exceptionnelle de +18,0 % (+46,0 Md€)

Le taux d'évolution spontanée des recettes fiscales nettes de l'État s'établit à +18,0 %, un tel taux de croissance n'ayant pas été atteint depuis

2005, même en sortie de crise financière de 2008-2009. L'élasticité des recettes fiscales nettes budgétaires s'élèverait à 2,3 en 2021³ et atteindrait donc un niveau très élevé par rapport à sa valeur de long terme (proche de 1). Elle est bien supérieure à celle qui a prévalu en sortie de crise ainsi que dans les phases de forte croissance de PIB (2001 puis 2006). En 2017, l'élasticité avait cependant déjà dépassé 2, tirée par une évolution de la TVA plus forte que la croissance économique.

En comptabilité nationale, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires de l'État serait de l'ordre de 15,3 % soit une élasticité de 1,9⁴.

Graphique n° 5 : élasticité des recettes fiscales nettes (2001-2021)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance, calculs Cour des comptes.
NB: le trait rouge représente l'élasticité moyenne sur 2001-2021 (1,1).

Un tiers de la croissance spontanée des recettes fiscales en 2021 résulte du dynamisme des encaissements de TVA nette (16,4 Md€ d'évolution spontanée). Un autre tiers provient de la croissance des recettes d'IS (13,1 Md€ d'évolution spontanée) et le reste de l'évolution est à imputer à hauteur de 4,4 Md€ à l'IR, de 2,6 Md€ à la TICPE, et de 9,5 Md€ aux autres recettes fiscales.

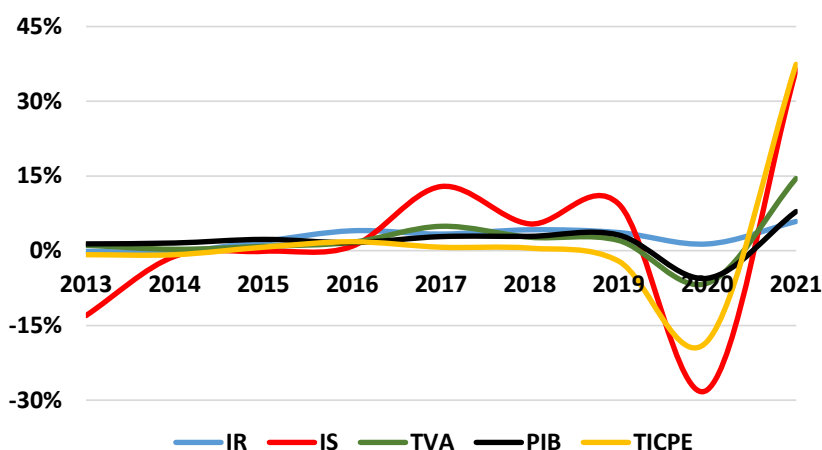
³ Ce calcul repose sur les estimations de croissance de l'Insee publiées fin janvier 2022, soit une croissance du PIB en valeur de 2021 de 7,9 % et du PIB en volume de 7,0 %.

⁴ L'écart principal entre l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes de l'État en budgétaire et en comptabilité nationale provient du ralentissement du rythme de traitement des demandes de restitutions de crédits de TVA : elles accroissent les recettes nettes de 1,9 Md€ mais n'affectent pas la TVA de comptabilité nationale, qui les retraite.

Tableau n° 3 : croissance des principaux impôts en 2021 (en Md€ sauf indication contraire)

	2020	Évolution spontanée		Mesures nouvelles	2021
		Md€	%		
IR	74,0	4,4	5,9 %	0,3	78,7
IS	36,3	13,1	36,1 %	-3,2	46,3
TICPE	6,9	2,6	38,0 %	8,9	18,3
TVA	113,8	16,4	14,4 %	-34,7	95,5
Autres RFN	25,0	9,5	37,9 %	22,4	56,9
Total	256,0	46,0	18,0 %	-6,3	295,7

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Graphique n° 6 : croissance spontanée des principaux impôts et du PIB (en %)

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

S'agissant de la TVA, la croissance des emplois taxables était estimée à 9,1 % hors effets de structure⁵ pour 2021, après -7,8 % pour 2020. Le rebond de la consommation des ménages (+6,6 % en valeur), qui pèse environ à hauteur des deux-tiers dans l'assiette de TVA a été pénalisé par le contexte sanitaire du premier semestre. En revanche, l'investissement se redresse vivement (+14,5 % en valeur) sous l'effet des achats informatiques

⁵ Impact sur les recettes de la TVA de la déformation entre deux années de la consommation en faveur de produits plus ou moins taxés.

et la production s'accroît avec les réouvertures, entraînant une hausse des consommations intermédiaires (+13 % pour l'ensemble des consommations intermédiaires de l'économie, seule une petite partie étant soumise à la TVA). Les effets de structure seraient élevés en 2021 (+1,6 %), contrecoup de la déformation de la consommation en 2020 en faveur des dépenses incompressibles pendant les confinements.

L'assiette de l'IS a chuté entre 2019 et 2020 mais l'impact sur le solde d'IS versé en 2021 a été contenu car les entreprises ont anticipé dès 2020 leur baisse de résultat. Elles ont donc massivement autolimité⁶ leurs versements d'acomptes. L'évolution spontanée de l'IS de +36,1 % a bénéficié surtout du dynamisme du bénéfice fiscal en 2021 dont la croissance n'est pas encore connue avec certitude, mais qui est à l'origine d'un cinquième acompte exceptionnellement haut. La hausse du bénéfice fiscal 2021 a pu être accrue par une propension des entreprises à ajuster leurs acomptes à la hausse en fin d'année, amplifiant également l'effet positif sur l'IS de la diminution des impôts de production.

L'évolution spontanée de l'IR (+5,9 %) s'expliquerait par la progression des revenus catégoriels, en particulier par le dynamisme des revenus de capitaux mobiliers et des plus-values mobilières et par la progression de la masse salariale.

L'évolution spontanée de la TICPE nette affectée à l'État (+38,0 % soit +2,6 Md€) s'explique principalement par le fait que la TICPE État bénéficie de toute la dynamique de la taxe liée à la reprise d'activité, tandis que les transferts aux collectivités locales et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sont en baisse.

Enfin, la croissance spontanée des autres recettes fiscales nettes est tirée notamment par le dynamisme des impôts patrimoniaux (évolution spontanée de plus de 50 % pour les donations et de près de 20 % pour les successions) qui avaient pâti du ralentissement du traitement des dossiers en 2020.

II - Des mesures ayant un impact négatif de – 6,3 Md€

Les différentes mesures ont eu en 2021 un impact négatif sur les recettes fiscales de -6,3 Md€. Cet effet se décompose en -4,0 Md€ de mesures de périmètre et de transfert et -2,3 Md€ d'autres mesures.

⁶ Les entreprises qui anticipent une baisse de leurs résultats peuvent réduire leurs versements d'IS en fin d'année.

A - Des mesures massives de transfert entre l'État et les collectivités locales

L'année 2021 est caractérisée tout d'abord par un grand nombre de mesures modifiant les modalités de financement des collectivités locales (suppression de la TH et baisse des impôts de production, compensés par des transferts de TVA), ainsi que d'autres mesures de périmètre, de transferts, ou de reclassement comptable, qui au total pèsent sur les recettes fiscales nettes à hauteur de -4,0 Md€.

Un transfert de 9,8 Md€ de TVA vient tout d'abord compenser le manque à gagner pour les régions de la baisse de leur CVAE dans le cadre de la réforme des impôts de production prévue par le plan de relance. Cette baisse est combinée à la réduction de moitié des impôts fonciers (TFPB et CFE) des établissements industriels, ce qui induit une perte de recettes pour les collectivités locales de 4 Md€, compensée par de nouveaux prélèvements sur recettes.

Un autre transfert de TVA, de 23,0 Md€, a par ailleurs été affecté aux départements et EPCI, afin de financer la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le reliquat de taxe, net des nouvelles exonérations accordées en 2021, étant temporairement affecté au budget général de l'État (4,9 Md€) avant sa suppression définitive en 2023. Jusqu'en 2020, les collectivités bénéficiaient d'une compensation sous forme de dégrèvement spécifique et par des prélèvements sur recettes qui disparaissent en 2021 (-13,7 Md€ au titre du dégrèvement et -5,2 Md€ au titre des prélèvements sur recettes).

Les collectivités locales bénéficient donc désormais d'une ressource dynamique, surtout en période de reprise économique, et beaucoup moins volatile que la CVAE, dont la mécanique d'acomptes et de solde pouvait parfois conduire à des évolutions heurtées. Sur les années récentes et avant sa suppression, la dynamique de la TH était pour sa part proche de celle de la TVA.

Tableau n° 4 : mesures de périmètre et de transfert en 2021 (Md€)

	Impôt	Mesure nouvelle	Montant
Mesures de périmètre et de transfert	TVA	Transfert aux départements et EPCI en compensation de la suppression de la taxe d'habitation	-23,0
	TVA	Transfert aux régions en compensation de la baisse des impôts de production	-9,8
	TVA	Ajustement des transferts de TVA à la Sécurité Sociale en LFR II	-1,4
	TICPE	Rebudgétisation de la TICPE affectée au CAS TE	6,8
	TICPE	Ajustement de la TICPE affectée à l'AFITF et aux collectivités locales	1,7
	R&D de TH	Suppression progressive de la TH	13,7
	Autres	Rebudgétisation temporaire de la TH	4,9
	Autres	Impact de la suppression de la TH sur les frais d'assiettes et de recouvrement	0,4
	R&D de CVAE	Baisse du dégrèvement barémique de CVAE	2,1
	R&D de CVAE	Transferts à l'État de 50 % des paiements de CVAE sur millésimes antérieurs	0,3
	Autres	Reclassement comptable de la CRIS	0,5
	Autres	Autres	-0,2
		Total	

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

B - D'autres mesures nouvelles qui affectent essentiellement le rendement de l'IS

En plus de ces mesures de transfert et de périmètre, d'autres mesures nouvelles ont également réduit de 2,3 Md€ le rendement des impôts en 2021. Plusieurs mesures nouvelles (dernière étape de la baisse du taux d'IS de 33 % à 25 % pour -3,7 Md€, report en arrière des déficits pour -0,3 Md€) limitent le rendement de l'IS.

À l'exception de la suppression du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), les mesures de la LFI 2021 concernent principalement

la réforme des impôts de production. Les mesures antérieures ont des impacts importants, à la hausse, comme à la baisse.

Tableau n° 5 : mesures nouvelles et de transfert dans le champ des recettes fiscales nettes en 2021 (Md€)

	Impôt	Mesure nouvelle	Montant
Recettes supplémentaires	IR/IS	Suppression du CICE	1,5
	IR/IS	Effet retour IS de la baisse des impôts de production	1,4
	IR	Suppression du crédit d'impôt de transition énergétique au 1er janvier 2021	0,6
	Autres	Baisse du coût des contentieux	1,5
Moindres recettes	IS	Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	-3,7
	IS	Contrecoup du retour IS en 2019 et 2020 de la bascule CICE-cotisations	-2,3
	IS	Assouplissements des reports en arrière des déficits ("carry back")	-0,3
	Autres	Réforme des paiements fractionnés de droits de succession	-0,3
	IR	Impact de la réforme du barème de l'IR	-0,4
	Total		-2,3

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

S'agissant de l'IS, la poursuite de la trajectoire de baisse du taux d'imposition a amputé les recettes de 3,7 Md€ et les aménagements apportés au dispositif des reports en arrière de déficit pendant la crise ont au total diminué les recettes de 0,3 Md€. La LFR III pour 2020 a en effet autorisé les entreprises à demander, dès la liquidation en 2021 de l'IS au titre 2020, le remboursement immédiat de leurs stocks de créances de reports en arrière de déficits et de celles constatées en 2020. La LFR I pour 2021 permet jusqu'au 30 septembre 2021 de dé plafonner les créances et de reporter en arrière le déficit sur les trois dernières années au lieu d'une seule.

La suppression du CICE en 2019 a un impact positif sur les recettes nettes d'IS car les créances fiscales imputées et restituées diminuent progressivement. En 2021, cet impact positif est de +1,3 Md€ sur l'IS et de +0,2 Md€ sur l'IR. Le renforcement des allègements de cotisations sociales venus remplacer le CICE a conduit à élargir l'assiette de l'IS entre l'impôt dû au titre de 2018 et l'impôt dû au titre de 2019. Cet élargissement a joué

favorablement sur l'IS 2019 via le 5^{ème} acompte 2019 (+2,0 Md€) et sur l'IS 2020 via le solde 2019 et les acomptes calés sur l'exercice 2019 (+5,8 Md€ au-delà des 2 Md€ déjà perçus en 2019). En revanche, en 2021, si les acomptes établis sur l'exercice 2020 prennent bien en compte une assiette étendue, aucun accroissement supplémentaire de la base fiscale au titre de cette mesure ne vient affecter le solde et le 5^{ème} acompte : il en résulte un contrecoup, qui pèse négativement sur les recettes d'IS, pour -2,3 Md€.

Enfin, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoyait la possibilité de sur-amortir les coûts d'acquisition de certains investissements réalisés entre avril 2015 et avril 2016 ce qui a réduit le résultat fiscal des bénéficiaires pendant la durée d'utilisation des biens (5 à 6 ans). Cette mesure ne réduit plus l'assiette de l'IS en 2021, qui bénéficie donc d'un contrecoup positif, à hauteur de +0,4 Md€.

En contrepartie de ces mesures globalement négatives sur l'IS, la suppression du crédit d'impôt de transition énergétique au 1^{er} janvier 2021 améliore de 0,6 Md€ le rendement de l'IR.

En comptabilité nationale, l'effet des mesures en prélèvements obligatoires en 2021 est très négatif (-14,8 Md€)⁷, sous l'effet de la baisse des impôts de production, de la réforme de la taxe d'habitation et de la baisse du taux d'IS. L'écart avec les mesures nouvelles retracées dans la comptabilité budgétaire de l'État provient de transferts internes aux administrations, notamment de la réaffectation de la TICPE qui finançait le CAS Transition énergétique, et qui sont neutres sur les comptes de l'ensemble des administrations publiques.

Le nombre élevé de mesures, leur complexité et les interactions qu'elles impliquent entre les différentes entités publiques témoignent ainsi de l'importance d'un suivi étroit de la part de l'administration et de la nécessité de disposer, en exécution, d'un bilan détaillé de leur impact. Il pourrait être également utile de disposer de séries longues de mesures nouvelles qui tiennent compte des éventuelles révisions sur les années antérieures.

En conséquence, la Cour reconduit la recommandation suivante :

⁷ « La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2022) », rapport public annuel de la Cour 2022.

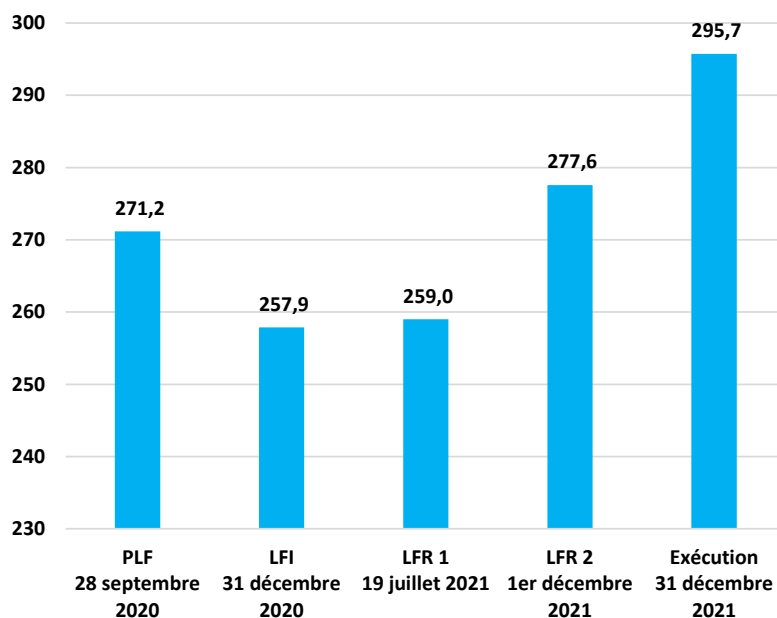
Recommandation n°1. (DB, DG Trésor, DGFIP, DGDDI) :
Faire figurer le détail des mesures nouvelles de l'année
écoulée dans une annexe au projet de loi de règlement
(recommandation reconduite)

Chapitre II

Des recettes fiscales nettement supérieures aux prévisions

Selon la loi de finances initiale pour 2021, les recettes fiscales de l'État devaient atteindre 257,9 Md€. En exécution, elles s'élèvent à 295,7 Md€, soit + 37,9 Md€ par rapport à la prévision initiale. L'écart avec la loi de finances rectificative de fin d'année, de 18,2 Md€, est historique.

Graphique n° 7 : révisions successives en 2021 de l'évaluation du produit des recettes fiscales nettes (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Un écart massif entre la prévision initiale et l'exécution est constaté sur chacun des grands impôts, mais tout particulièrement sur l'IS, avec des recouvrements supérieurs à la prévision de LFI 2021 de 15,3 Md€, ainsi que sur la TVA (écart de 10,0 Md€).

Tableau n° 6 : prévision et exécution des recettes fiscales en 2021 (Md€)

	PLF	LFI	LFR 1	LFR 2	Exécution
Impôt sur le revenu	74,9	73,3	75,4	77,0	78,7
Impôt sur les sociétés	37,8	31,0	28,4	36,4	46,3
TICPE	18,3	17,1	17,0	17,5	18,3
Taxe sur la valeur ajoutée	89,0	85,5	88,3	92,0	95,5
Autres recettes fiscales	51,2	51,1	49,8	54,7	56,9
Total	271,2	257,9	259,0	277,6	295,7

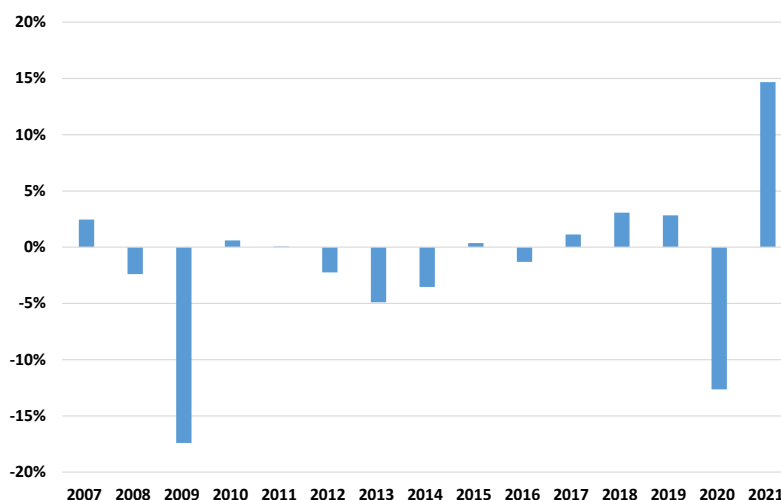
Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

L'année 2021 est marquée par un contexte sanitaire et économique très incertain, qui a conduit le Gouvernement à modifier plusieurs fois ses prévisions, et ce dès les débats du PLF 2021, à l'automne 2020.

Les prévisions ont ensuite été très légèrement relevées en LFR I : cependant, à cette occasion, la prévision d'IS a été fortement abaissée pour être réhaussée deux mois plus tard, lors du dépôt du PLF 2022.

La LFR II, élaborée à partir des données comptables à fin septembre et publiée un mois avant la fin d'année, a permis de tenir compte partiellement du dynamisme des encaissements. Mais l'écart entre l'exécution et la LFR II, promulguée un mois avant la fin de l'année, reste très élevé et inédit : il résulte en grande partie d'un cinquième acompte d'IS exceptionnel, difficile à anticiper et connu seulement en toute fin d'année 2021.

Graphique n° 8 : révisions des recettes fiscales nettes entre l'exécution et la LFI (en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

I - Des recettes fiscales bien supérieures aux prévisions, malgré des révisions successives

A - Des révisions significatives à la baisse entre le PLF 2021 et la LFI 2021

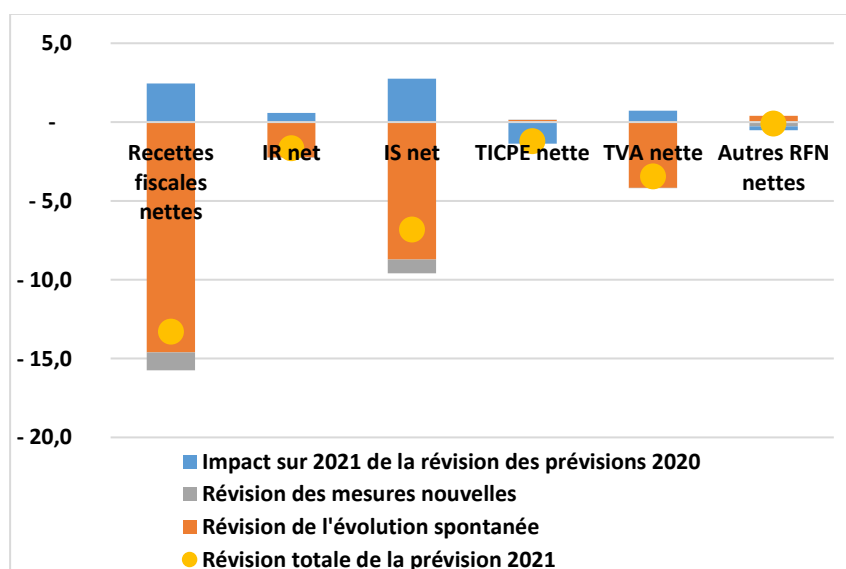
Le vote de la LFI 2021 a été marqué par d'importantes modifications apportées aux prévisions macroéconomiques, afin de tenir compte des effets d'une nouvelle vague épidémique à l'automne 2020 et de ses effets sur 2021. Ainsi, pendant les débats parlementaires, la prévision d'évolution du PIB 2021 a été révisée à la baisse pour s'établir en volume à +6,0 % contre +8,0 % en PLF 2021 : ce nouveau scénario macroéconomique a conduit le Gouvernement à réviser également à la baisse les estimations de recettes fiscales nettes, d'environ 15 Md€.

À l'inverse, les données d'encaissements 2020 étaient meilleures qu'anticipé au moment de la confection du PLF : la révision en hausse des

prévisions de recettes 2020 a eu mécaniquement un impact positif, d'un peu plus de 2 Md€, sur les prévisions 2021.

Au total, la révision des recettes fiscales nettes entre le PLF 2021 et la LFI 2021 s'établit donc à -13,3 Md€. Alors que la prévision d'évolution spontanée des recettes fiscales nettes atteignait près de 11,6 % dans le PLF 2021, soit une élasticité au PIB de 1,4⁸, elle n'est que de 5,7 % en LFI 2021, soit une élasticité de 0,9, légèrement inférieure à la moyenne observée des élasticités entre 2000 et 2019.

Graphique n° 9 : révisions des recettes fiscales nettes entre le PLF 2021 et la LFI 2021



Source : documents budgétaires, traitement Cour des comptes

L'impôt sur les sociétés est l'impôt dont la prévision a été le plus ajustée au moment des débats parlementaires (-6,8 Md€). L'évolution spontanée 2021 de l'IS a été revue en forte baisse pour tenir compte du nouveau scénario macroéconomique pour 2021 et des données d'encaissements de 2020.

L'évolution spontanée de l'IR a été également abaissée pour prendre en compte la révision en baisse de l'évolution de la masse salariale soumise au prélèvement à la source. Le scénario macroéconomique prévoyant une croissance plus modérée de la consommation des ménages, l'assiette taxable

⁸ Évolution du PIB valeur prévue à +8,3 %.

de la TVA, ainsi que celle de la TICPE, ont également été revues en baisse. Les prévisions des autres recettes fiscales nettes ont été peu modifiées.

B - Des révisions apportées ensuite en lois de finances rectificatives qui se sont révélées insuffisantes

Après ces révisions à la baisse pendant les débats parlementaires du PLF 2021, les prévisions de recettes fiscales nettes ont au contraire été relevées au cours des deux lois de finances rectificatives⁹ votées en 2021.

La première loi de finances rectificative votée à l'été 2021 avait pour objectif premier d'ouvrir des crédits supplémentaires pour financer des dépenses de crise. À cette occasion, le Gouvernement a aussi légèrement augmenté ses estimations de recettes fiscales par rapport à la LFI 2021 (+1,1 Md€). Cette relative stabilité masque cependant des révisions disparates, avec une prévision fortement abaissée pour l'IS (-2,6 Md€) mais substantiellement rehaussée pour l'IR (+2,2 Md€) et la TVA (+2,8 Md€).

Les évaluations des grands impôts ont toutes ensuite été sensiblement relevées à l'automne en seconde loi de finances rectificative (+18,6 Md€ par rapport à la LFR I et +19,7 Md€ par rapport à la LFI). Ces révisions concernent principalement l'IS (+8,0 Md€), mais portent aussi de nombreux autres impôts : TVA (+3,6 Md€), IR (+1,6 Md€) et plusieurs autres recettes (révision totale de +4,9 Md€ des autres recettes fiscales nettes). Elles se sont avérées cependant insuffisantes : le produit des recettes fiscales nettes s'élève en 2021 à 295,7 Md€, soit respectivement +18,2 Md€ (+7,1 %) et +37,9 Md€ (+14,7 %) de plus que ce qui était anticipé en LFR II 2021 et en LFI 2021.

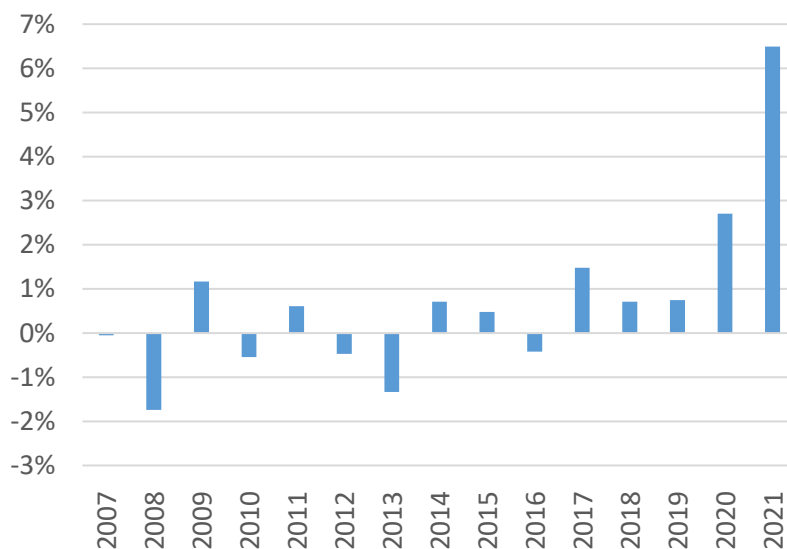
Comme en 2020, la prévision d'impôt sur les sociétés a été particulièrement chahutée : les recettes *in fine* encaissées (46,3 Md€) sont plus de 60 % supérieures à la prévision inscrite en LFR I 2021 (28,4 Md€). La révision en baisse de l'impôt en LFR I résultait d'une part de la prise en compte de l'impact de la mesure d'assouplissement des paramètres du dispositif de carry back (-0,4 Md€), mais aussi et surtout de la révision des estimations de bénéfice fiscal 2020, à l'aune des informations alors disponibles dans les relevés de solde versé en mai 2021 par les entreprises clôturant au 31 décembre 2020. Or au moment de la confection du projet de première loi de finances rectificative, les données dont disposait l'administration n'étaient pas suffisamment représentatives. Ainsi, malgré une autolimitation déjà massive fin 2020, un contrecoup très négatif était encore attendu sur le solde, ce qui explique en partie la révision à la baisse

⁹ Loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 et loi n°2021-1549 du 1^{er} décembre 2021.

des prévisions d'IS. Par la suite le Gouvernement a dû cependant réviser à la hausse ses prévisions de 8,0 Md€ en LFR II.

Les prévisions des autres impôts ont été relevées dès la LFR I, mais ont dû ensuite être de nouveau fortement réajustées. Les évaluations de TVA et d'autres recettes fiscales nettes, en particulier des droits de mutation à titre gratuit, ont ainsi été révisées en hausse en LFR I (+2,8 Md€ pour la TVA et + 1,2 Md€ pour les DMTG), puis de nouveau en LFR II, respectivement de +2,9 Md€ et de +1,1 Md€ afin de tenir compte des données mensuelles de recouvrement. L'IR a été revu en forte hausse en LFR I (+3,0 Md€), afin de prendre en compte l'exécution 2020 et les premières données d'encaissement, puis a peu été revu en LFR II (+0,7 Md€).

Graphique n° 10 : révisions des recettes fiscales nettes entre l'exécution et la LFR de fin d'année (en %)



Source : Cour des comptes, ministère de l'économie, des finances et de la relance

II - Un écart entre les prévisions et l'exécution principalement imputable à une évolution spontanée meilleure qu'anticipé

L'évolution des recettes fiscales par rapport à l'exercice précédent peut être décomposée en trois composantes : (i) l'évolution de la base de l'année précédente c'est-à-dire le montant des recettes finalement perçu qui n'est connue définitivement que dans le courant de l'année suivante, (ii) l'évolution spontanée à législation constante et (iii) l'impact des mesures antérieures, nouvelles et de périmètre et transferts.

A - Une exécution 2020 meilleure qu'anticipé au moment de la préparation de la LFI 2021

Les recettes fiscales en 2020 se sont élevées à 256,0 Md€, en hausse de 6,8 Md€ par rapport à la prévision de la dernière LFR de l'année qui avait servi de base à la construction de la prévision des recettes fiscales en 2021.

Les principaux écarts entre l'évaluation de LFR pour 2020 et l'exécution définitive de 2020 concernent, comme en 2021, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les sociétés. Ces éléments ont été intégrés dans la première LFR de 2021.

**Tableau n° 7 : évaluation révisée en LFR et exécution définitive pour
2020 (Md€)**

	Évaluation de LFR IV pour 2020	Exécution 2020	Écart
Recettes fiscales nettes	249,2	256,0	6,7
Impôt sur le revenu net	73,2	74,0	0,8
Impôt sur les sociétés net	32,7	36,3	3,6
TICPE	6,4	6,9	0,5
Taxe sur la valeur ajoutée nette	112,0	113,8	1,7
Autres recettes fiscales nettes	24,8	25,0	0,1

Source : direction du budget

B - Des allers-retours dans l'estimation de l'évolution spontanée

Lors de la confection du PLF pour 2021, la prévision de recettes fiscales pour 2021 reposait sur une hypothèse d'évolution spontanée dynamique (+ 11,6 % soit +29,8 Md€), cohérente avec le scénario macroéconomique du Gouvernement qui prévoyait une reprise rapide de l'activité. Compte-tenu de l'hypothèse de croissance du PIB en valeur alors retenue, de + 8,3 %, l'élasticité des recettes fiscales ressortait à 1,4.

Ces prévisions ont été revues au cours des débats du PLF puis des votes des lois de finances rectificatives. Sous l'influence du contexte sanitaire incertain, certains impôts ont été fortement abaissés en LFI 2021 et en LFR I 2021, si bien que l'élasticité sous-jacente des recettes fiscales nettes prévues était alors inférieure à sa valeur de long terme, 1 : un contrecoup négatif important était en particulier attendu sur le solde d'IS compte tenu du bénéfice fiscal 2020 dégradé et ce malgré l'autolimitation massive en 2020. Ce n'est qu'à compter de la publication du PLF 2022 que les estimations étaient suffisamment hautes pour conduire à une élasticité supérieure à 1, ce qui est généralement constaté les années de forte croissance économique. Le Gouvernement avait alors retenu une élasticité de 1,7, bien supérieure à la moyenne de long terme, mais nettement inférieure à l'élasticité de 2,3 *in fine* constatée.

Au total, la plus-value de 18,2 Md€ par rapport à la prévision de la LFR II peut être décomposée en deux effets :

- une partie pourrait résulter d'un contexte macroéconomique meilleur qu'anticipé (croissance du PIB valeur de 7,9 % contre 6,7 % prévu en LFR II). Sur la base de l'élasticité des recettes au PIB retenue en LFR II, l'impact de l'amélioration du contexte macro-économique peut être évalué en première analyse jusqu'à environ 5 Md€¹⁰. Ce chiffre n'est pas définitif et s'appuie sur les estimations de croissance publiées par l'Insee fin janvier 2022 susceptibles d'être révisées ultérieurement. L'essentiel est imputable à la TVA, compte tenu d'une meilleure croissance qu'anticipé de la consommation des ménages et de l'investissement ;

- le reste de la plus-value, soit 13 Md€ environ concentrés principalement sur l'IS (environ 10 Md€) et plus marginalement sur l'IR, la TVA et les autres recettes fiscales nettes (1 Md€ à 2 Md€), n'est pas lié au niveau de croissance et s'explique seulement très partiellement par un

¹⁰ Si l'élasticité des recettes fiscales nettes avait été de 1,7 comme prévu en LFR II, avec une croissance du PIB de 7,9 % en valeur, l'évolution spontanée des recettes aurait été de +13,2 %, soit +6,0 Md€.

moindre coût des mesures nouvelles (+0,9 Md€). La plus grande part (10,1 Md€) provient d'un dernier acompte d'IS très élevé par rapport à la série historique¹¹, qu'il était difficile d'anticiper. Une partie des 4 Md€ résiduels, relevant principalement de la TVA et de l'IR, pourrait résulter de facteurs (effets des mesures de crise, modifications comportementales) insuffisamment pris en compte dans le cadre de l'exercice de prévision, et qui, sous certaines hypothèses, pourraient avoir eu un impact significatif sur l'évolution des recettes. Ces effets sont très difficiles à déceler en période de crise et pourraient expliquer pourquoi le niveau de l'élasticité, tel qu'il est mesuré actuellement, est sans précédent.

Tableau n° 8 : estimation par la Cour des révisions en 2021 des hypothèses d'évolution spontanée et d'élasticité des recettes fiscales

	évolution spontanée								Élasticité
	PIB vol.	PIB val.	Total RFN	IR net	IS net	TVA nette	TICPE	Autres RFN	
PLF 2021	8,0 %	8,3 %	11,6 %	2,2 %	31,4 %	9,8 %	26,2 %	15,6 %	1,4
LFI 2021	6,0 %	6,3 %	5,7 %	-0,5 %	7,4 %	6,1 %	23,3 %	15,6 %	0,9
LFR I 2021	5,0 %	5,3 %	3,5 %	2,3 %	-17,7 %	8,0 %	22,2 %	14,8 %	0,7
Révisé 2021	6,0 %	6,5 %	11,1 %	3,6 %	10,5 %	10,5 %	35,0 %	29,6 %	1,7
LFR II 2021	6,3 %	6,7 %	11,3 %	3,7 %	10,4 %	11,2 %	34,9 %	28,9 %	1,7
Exéc. 2021	7,0 %	7,9 %	18,0 %	5,9 %	36,1 %	14,4 %	38,0 %	37,9 %	2,3

Source : Direction du budget, direction générale du Trésor et direction générale des finances publiques, Cour des comptes (notamment pour la LFR I), à partir des données des documents budgétaires.

Jusqu'en 2016, l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB était inférieure à la prévision retenue en PLF. Depuis, l'élasticité a souvent été plus haute que les estimations initiales, avec un écart particulièrement marqué en 2017 et 2021, qui sont deux années durant lesquelles la croissance a redémarré.

¹¹Les cinquièmes acomptes nets d'autolimitations se sont établis, depuis 2008, entre - 3,5 Md€ et +3,5 Md€.

Tableau n° 9 : croissance du PIB en valeur et élasticité des recettes fiscales, en prévision et en exécution, de 2013 à 2021

	PLF		Exécution	
	PIB en valeur	Élasticité	PIB en valeur	Élasticité
2013	2,6 %	1,0	1,1 %	-1,6
2014	2,3 %	1,3	0,8 %	-0,4
2015	1,9 %	0,9	1,9 %	0,9
2016	2,5 %	1,3	1,6 %	1,1
2017	2,4 %	1,4	2,8 %	2,0
2018	2,9 %	1,2	2,9 %	1,3
2019	3,0 %	1,2	3,1 %	1,1
2020	2,6 %	1,3	-5,5 %	1,5
2021	8,3 %	1,5	7,9 %	2,3

Source : Cour des comptes (données : projets de lois de finances n+2 pour les années 2013-2016 ; ministère de l'économie et des finances et Insee à partir de 2017).

C - Un impact limité des révisions des mesures nouvelles

Les différentes mesures intervenues en 2021 (mesures antérieures, nouvelles, de périmètre et de transfert) ont eu un impact sur le rendement des recettes fiscales de -6,3 Md€, au lieu des -5,4 Md€ prévus en PLF 2021.

Les transferts de TVA à la sécurité sociale ont tout d'abord fait l'objet d'ajustements en LFR II 2021 (-1,4 Md€) afin de financer le don de vaccins à des pays tiers et une partie du coût des mesures en faveur des établissements de santé dans le cadre du « Ségur de la santé »¹² : au total les montants transférés à la sécurité sociale en 2021 (54 Md€) représentent près du tiers des recettes de TVA nette totale.

La réforme du barème de l'IR en 2020, dont l'impact initial sur l'IR 2021 était supposé nul, a finalement un effet de -0,4 Md€ car l'abaissement des taux et seuils d'imposition conduit aussi à dégrader les recouvrements en 2021 sur les reliquats d'IR 2020.

Les transferts de TICPE aux collectivités locales et à l'AFITF sont moindres qu'anticipé, mais en contrepartie, le report de la hausse de TICPE

¹² Il s'agit d'un montant de 765 M€ versé par l'Union européenne dans le cadre du financement européen du plan de relance français. L'État a gardé la totalité du versement de l'UE en 2021 (5,1 Md€) et a reversé à la sécurité sociale, par un transfert de TVA, la fraction qui finance certaines mesures relevant du « Ségur de la santé ».

sur le gasoil non routier (GNR), adopté en LFR I, réduit les recettes de 0,3 Md€¹³.

D'autres révisions sont intervenues en cours d'année, mais sont quasiment sans effet sur l'écart entre la prévision de LFI et l'exécution.

Ainsi, s'agissant de l'IS, l'impact de la mesure de LFR I sur les reports en arrière de déficit était initialement estimé à -0,4 Md€, complétant la mesure de LFR III pour 2020, chiffrée tout d'abord à -0,7 Md€ puis révisée à -0,4 Md€. *In fine*, l'augmentation des dépenses de carry back liées à ces deux mesures n'est que de 0,3 Md€. De même, le crédit d'impôt voté au cours des débats sur la LFI 2021, en faveur des bailleurs renonçant aux loyers du mois de novembre 2020 dans des secteurs particulièrement touchés, devait peser initialement de 0,8 Md€ sur les recettes d'IS. Son coût finalement est inférieur à 100 millions d'euros.

Enfin, les mesures affectant les autres recettes fiscales ont été globalement peu modifiées : la baisse du coût des contentieux (+1,0 Md€) a permis de compenser des recouvrements de TH par l'État dans le cadre de la réforme de la taxe moins élevés que prévus (-0,7 Md€).

*

En définitive, le rendement des recettes fiscales en 2021 a été supérieur de 37,9 Md€ à la prévision initiale. Cette hausse résulte de plusieurs éléments :

- une base 2020 supérieure à la prévision,
- une évolution spontanée très forte, de 18,0 % au lieu des 5,7 % prévus en LFI 2021, cet écart étant observé pour tous les grands impôts,
- une exécution des mesures antérieures, nouvelles, de périmètre et transferts assez proche de la prévision.

Par rapport à la LFR 2 de 2021, l'écart, historique, est de +18,2 Md€.

L'impact des mesures nouvelles est moins négatif, sous l'effet d'un coût plus faible que prévu des assouplissements de reports en arrière de déficit et du crédit d'impôt en faveur des bailleurs abandonnant leurs loyers de novembre 2021.

L'essentiel de l'écart entre les dernières prévisions et l'exécution provient toutefois d'un dynamisme exceptionnel de l'évolution spontanée telle que mesurée à ce jour (prévision de 11,2 % en LFR 2 contre une exécution à 18,0 %).

Seule une partie de la plus-value de 18,2 Md€ (environ 5 Md€ en première analyse sur la base des estimations de croissance publiées fin janvier 2022 par l'Insee) est en effet imputable à une meilleure croissance économique, le reste étant plus difficile à expliquer.

¹³ Y compris effet retour positif sur les recettes d'IR et d'IS.

Chapitre III

L'effet des mesures de crise et des modifications de comportement, en partie à l'origine du rebond des recettes fiscales

L'allongement de la crise en 2021 a conduit le Gouvernement à mettre en place ou maintenir plusieurs dispositifs fiscaux pour soulager les besoins de trésorerie des entreprises. De moindre ampleur qu'en 2020, ils sont sans doute à l'origine d'une partie du rebond des recettes fiscales.

L'administration fiscale a tout d'abord autorisé des modulations et des reports d'acomptes d'IS, de façon systématique en 2020 et au cas par cas en 2021. Le suivi de ces reports est délicat et il est difficile de s'assurer que les reports d'acomptes en 2020 n'ont eu aucun impact sur les recouvrements 2021.

En 2020, la DGFIP avait également accéléré le rythme de traitement des demandes de crédits de TVA, qui ralentit en 2021, diminuant de -1,9 Md€ les remboursements portés par le programme 200.

L'évolution des remboursements dépend aussi des choix des entreprises entre report de crédit et demande de restitution. En effet, lorsqu'une entreprise présente une TVA déductible supérieure à sa TVA brute, elle peut soit demander une restitution de TVA, soit reporter son crédit et l'utiliser ultérieurement. En supposant que l'écart entre TVA brute et TVA déductible est homogène entre les entreprises, leur préférence en 2020 pour les demandes de restitution pourrait être à l'origine d'un surcoût de restitutions cette même année pouvant aller jusqu'à 0,8 Md€, induisant un contrecoup positif de même ampleur sur la TVA nette 2021.

L'évolution de la crise a enfin pu jouer sur le coût des crédits d'impôt, avec par exemple la diminution du coût du crédit d'impôt d'IR pour l'emploi de salariés à domicile sous l'effet de la contraction de la dépense des ménages pendant les confinements (-0,2 Md€). L'activité du contrôle fiscal a aussi progressivement repris, de même que le fonctionnement des services chargés du suivi des contentieux et des tribunaux, permettant de rattraper tout ou partiellement le retard accumulé dans le traitement des dossiers.

I - Une élasticité de la TVA élevée mais qui peut s'expliquer

Après un repli spontané de - 6,5 % en 2020, proche du PIB en 2020 (-7,9 %), l'évolution spontanée de la TVA a rebondi en 2021, à +14,4 % pour la part État, soit environ 1,8 fois la croissance du PIB. En comptabilité nationale et pour l'ensemble des administrations publiques, la croissance spontanée (14,4 %) et l'élasticité de la TVA au PIB (1,9) sont du même ordre de grandeur.

Le niveau exceptionnel de l'élasticité de la TVA au PIB en 2021 s'explique tout d'abord par l'évolution de l'assiette de la TVA, les « emplois taxables », dont le dynamisme avait été identifié dès la LFR II. Assis sur la consommation des ménages (pour les deux tiers), l'investissement et les consommations intermédiaires, les emplois taxables croissent en effet bien plus vite (+ 9,1 %) que les autres composantes du PIB, qui pâtissent notamment d'une croissance ralentie du commerce extérieur. Par ailleurs, les effets de structure seraient élevés en 2021 (+ 1,6 %), contrecoup de la déformation de la consommation en 2020 en faveur des dépenses incompressibles, taxées en partie au taux réduit, pendant les confinements.

Les recettes nettes de TVA budgétaires ont aussi été majorées par le ralentissement du rythme de traitement des dossiers par les services de la DGFIP qui réduisent de 1,9 Md€ les remboursements de TVA : l'effet de ces modifications de rythme de traitement est intégré dans les prévisions et est neutre en comptabilité nationale.

En revanche trois autres facteurs ont peut-être été insuffisamment pris en compte en prévision et pourraient avoir eu un impact significatif sur les recettes nettes de TVA.

En supposant que l'écart entre TVA brute et TVA déductible est homogène entre les entreprises, leur plus forte propension à reporter leurs

crédits de TVA¹⁴ en 2021 par rapport à 2020 pourrait expliquer jusqu'à 0,8 Md€¹⁵ de baisse des remboursements et dégrèvements de TVA en 2021.

Des exonérations de TVA et de droits de douanes sur les importations de produits phytosanitaires ont aussi été accordées à compter de mars 2020 mais ont été peu mobilisées en 2021, induisant un contrecoup positif sur le rendement de la TVA d'environ 0,3 Md€.

Enfin, les encaissements de TVA nette totale étaient très dynamiques à fin septembre 2021, période pendant laquelle a été élaborée la LFR II. La prévision inscrite en LFR II était cohérente avec les comptes trimestriels de l'Insee. Elle supposait cependant, en plus des transferts supplémentaires de TVA à la Sécurité sociale votés en LFR II¹⁶, un net ralentissement par rapport aux encaissements constatés sur les 9 premiers mois. Les prévisions de recouvrements de TVA nettes totale sur les trois derniers mois de l'année 2021 sous-jacents à l'estimation du PLFR II étaient ainsi en baisse d'environ -1 %, alors que sur le début de l'année (janvier-septembre), les encaissements nets avaient cru de plus de 15 %.

En corrigeant des effets de rythme de traitement, de l'impact des modifications de comportement et des exonérations, l'évolution spontanée de la TVA affectée à l'État serait alors de l'ordre de 12 %, soit une élasticité aux emplois taxables d'environ 1,1.

Elle serait alors comparable à ce qui a été constaté sur certaines années récentes, et est même inférieure aux élasticités de 2017 (1,5) et 2019 (1,2), périodes d'accélération de l'activité¹⁷.

¹⁴ La comptabilité nationale corrige les effets liés aux rythmes de traitement des demandes de crédits de TVA mais pas les reports.

¹⁵ Estimation de la Cour, cf. annexe.

¹⁶ 1,4 Md€ votés en LFR II pour compenser le coût des dons à des pays tiers de vaccins contre la Covid-19 (660 M€) et le transfert de la quote-part des financements européens reçus en 2021 au titre du financement d'investissements dans les établissements de santé et médico-sociaux (« Ségur Investissement », 765 M€).

¹⁷ D'autres facteurs peuvent expliquer, dans le passé, la décorrélacion entre l'évolution de l'impôt et celle des emplois taxables : l'amélioration du recouvrement, de paiements tardifs, ou encore le développement de nouveaux marchés non pris en compte dans le calcul de l'assiette économique mais taxés à la TVA. À titre d'exemple certains marchés secondaires comme celui des certificats d'énergie ou les quotas carbone ne sont pas intégrés au calcul de l'assiette économique mais peuvent faire l'objet d'un assujettissement à la TVA.

II - Une exécution d'IS dont les facteurs d'explication ne sont que partiellement identifiés

L'impôt net sur les sociétés augmente spontanément de + 36,1 %, malgré la chute du bénéfice fiscal entre 2019 et 2020 (- 14,6 %), qui joue à la fois sur le cinquième acompte net d'autolimitation 2020, sur le solde 2020 versé en 2021 et sur les acomptes 2021.

Or cette chute de -14,6 % a principalement affecté non pas 2021 mais l'exécution 2020, du fait d'une autolimitation massive de plus de 12 Md€ qui, selon la Cour, n'a sans doute pas été prise suffisamment en compte dans les prévisions de LFR I pour 2021, voire de LFI pour 2021: un contrecoup très négatif sur l'IS en 2021 était alors prévu. Au contraire, les entreprises ont anticipé dès 2020 leur montant d'impôt dû, et ont massivement autolimité leurs versements d'acomptes. En conséquence, le solde d'IS versé en 2021 au moment de la liquidation de l'IS 2020 a été quasiment nul. À titre d'illustration, si la chute du bénéfice fiscal 2020 avait été répartie pour moitié sur le 5^{ème} acompte et pour moitié sur le solde, ce dernier aurait été de l'ordre de -6 Md€.

En parallèle, la hausse des recouvrements provient notamment d'un dernier acompte 2021 exceptionnellement élevé, de 10,1 Md€, contre une moyenne de 2 Md€ sur la période 2008-2019. Or le niveau de cinquième acompte dépend de deux paramètres : la croissance du bénéfice fiscal entre 2020 et 2021, qui ne sera connue avec fiabilité qu'après la liquidation de l'IS 2021 à l'été 2022, mais également la répartition de cette croissance entre 5^{ème} acompte versé en 2021 et solde versé en 2022 (« propension à verser un 5^{ème} acompte » classiquement estimée à 50 %).

En LFR II, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance de bénéfice fiscal en 2021 de +11,5 % contre +31,5 % au moment de la confection de la LFI 2021. Il n'existe pas d'indicateur macroéconomique directement lié à la croissance du bénéfice fiscal et les prévisions d'IS sont très sensibles à cette hypothèse : pour une propension de 50 %, retenir une croissance de bénéfice fiscal 2021 de 31,5 % conduit à une prévision supérieure de 4 à 5 Md€ par rapport à la prévision obtenue avec une croissance de 11,5 %.

Par ailleurs, il est possible qu'en 2021 la propension à verser un 5^{ème} acompte ait été bien supérieure à 50 %, avec des recettes tirées par la forte croissance des résultats de quelques grandes entreprises financières et industrielles, tandis que l'activité des petites entreprises de services a encore pâti de la situation sanitaire dégradée. Il est donc possible que la croissance du bénéfice fiscal en 2021 ait majoritairement bénéficié au 5^{ème} acompte, au

dépend du solde qui sera versé en 2022 (« propension à verser un 5^{ème} acompte élevée »).

Impact du 5^{ème} acompte d'impôt sur les sociétés

À titre d'illustration, avec une hypothèse de 20 % de croissance de bénéfice fiscal, une propension de 75 % au lieu de 50 % engendrerait un surcroît de recettes de 5^{ème} acompte de l'ordre de 2,3 Md€. Dans le cas d'une propension plus élevée (75 % au lieu de 50 %), l'impact positif sur le cinquième acompte d'IS de la baisse des impôts de production serait aussi supérieur à l'estimation retenue de 1,4 Md€, expliquant aussi une partie de la plus-value observée : une propension de 75 % correspondrait à une mesure nouvelle d'environ 2 Md€.

La prise en compte traditionnelle par l'administration en prévision d'une hypothèse médiane de 50 % s'explique par la volatilité des comportements et l'instabilité dans le temps du comportement des entreprises.

Les exonérations d'IS (et d'IR) des aides versées par le fonds de solidarité entraîneraient aussi 2,5 Md€ de moindres recettes fiscales en 2021 (à travers le solde 2020 versé par les petites entreprises et les acomptes qu'elles paient), mais cet effet n'a pas été traité en mesure nouvelle¹⁸.

Corrigée des modifications de comportement à l'origine d'une forte autolimitation en 2020 (et donc d'une dégradation contenue du solde versé en 2021), et susceptibles d'affecter la propension au 5^{ème} acompte 2021, ainsi que des exonérations des aides du fonds de solidarité, l'évolution spontanée de l'IS s'établirait à près de 20 %, encore très dynamique mais davantage cohérente avec ce qui a pu être constaté par le passé¹⁹.

III - Des recettes d'IR soutenues par une croissance dynamique des revenus

La croissance spontanée de l'IR s'établit à +5,9 % (+4,3 Md€) : elle est un peu plus faible que celle du PIB (7,9 %) et bien plus élevée que les années passées.

Une partie du dynamisme de l'IR s'explique par la baisse en 2021 du coût de certains crédits d'impôt, non traitée en mesures nouvelles. L'impact

¹⁸ Par convention, l'administration considère qu'il n'y a pas de mesures nouvelles en dépenses et donc qu'il ne peut y avoir d'impact indirect sur les impôts de mesures nouvelles en dépenses.

¹⁹ Bien qu'il soit difficile de reconstituer une série historique compte-tenu des difficultés à chiffrer l'intégralité des mesures nouvelles d'IS.

du crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile a ainsi diminué de -0,2 Md€ sous l'effet de la contraction de la dépense des ménages pendant les confinements. Par ailleurs, le crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR) avait permis en 2019 d'éviter de prélever deux fois l'impôt sur le revenu lors du passage au prélèvement à la source. En 2020, un complément de 0,6 Md€ a été versé sous conditions à certains contribuables. En 2021 en revanche, ce crédit d'impôt disparaît.

En retraitant l'impact de ces crédits d'impôt, l'évolution spontanée de l'IR serait moindre, de 4,8 %, soutenue par l'évolution dynamique des revenus catégoriels. La croissance de la masse salariale en 2021, qui constitue le principal sous-jacent aux recettes d'IR s'établirait à +8,9 %²⁰. En parallèle, l'impôt sur le revenu est tiré par la forte progression en 2021 des dividendes (+34 %) et des plus-values immobilières (+35 %).

L'analyse doit toutefois être menée à son terme. Des écarts subsistent, notamment entre les salaires 2020 déclarés à l'IR dont la baisse a été limitée d'une part, et la masse salariale soumise à cotisations sociales particulièrement dégradée d'autre part (-5,7 %)²¹. Ces écarts, identifiés précocement par l'administration sont en partie liés à des différences de champs, l'assiette de l'IR recouvrant également les salaires des branches agricoles et surtout des branches non marchandes qui n'ont pas fait l'objet d'activité partielle.

IV - Un produit de TICPE en ligne avec la reprise de la consommation de carburants

L'augmentation spontanée de la TICPE État serait de 38,0 % (+2,6 Md€), soit une augmentation très supérieure à celle du PIB (+7,0 % en volume).

Corrigés d'effets transitoires, la croissance spontanée de la TICPE se serait établie à +21 % environ, soit très proche des prévisions de la LFI 2021 (+23,3 %). Elle reste très dynamique car la TICPE affectée aux collectivités locales et à l'AFIFT est globalement stable entre 2020 et 2021, en application de la répartition de la taxe entre affectataires prévue par la loi de finances : c'est donc l'État qui bénéficie de toute la dynamique des recettes de la taxe. Son évolution est bien supérieure à l'évolution de la TICPE totale, qui reste toutefois plus marquée que la reprise d'activité (croissance spontanée

²⁰ Source ACOSS, moyenne annuelle annoncée lors de la publication du quatrième trimestre 2021

²¹ Des différences de champ pourraient expliquer une partie de ces écarts.

retraitée des effets transitoires de 11 %, soit une élasticité au PIB de 1,4 environ).

En comptabilité nationale, l'évolution de la TICPE nette totale serait de l'ordre de 10 %.

V - Une évolution des autres recettes fiscales nettes perturbée du fait de la crise

L'évolution spontanée des autres recettes fiscales nettes s'établit à +9,5 Md€, soit +38,0 %, sous l'effet principalement du dynamisme des impôts patrimoniaux.

Après un recul en 2020 en raison de la chute des dividendes versés entre 2019 et 2020, et en lien avec les engagements des grandes entreprises ayant bénéficié de mesures d'urgence²², les retenues à la source sur les revenus distribués à des non-résidents sur des produits de source étrangère ont crû spontanément de plus de 2,0 Md€ (+60,4 %).

Contrecoup du ralentissement dans le traitement des dossiers en 2020, la croissance spontanée des droits de mutation à titre gratuit est aussi particulièrement dynamique : +55,8 % pour les donations (soit +1,4 Md€) et +19,4 % pour les successions (soit +2,4 Md€²³).

La crise est donc indirectement responsable d'un contrecoup positif très important, plus élevé que ce qui était anticipé en LFR II : les retenues à la source sur les revenus de capitaux ont été supérieures de 1,0 Md€ à la dernière prévision, le prélèvement de solidarité de 0,4 Md€, les droits de donation et de succession respectivement de 0,5 Md€ et de 0,6 Md€. Sous l'hypothèse que les impôts patrimoniaux auraient pu rester stables en l'absence de crise sur la période 2019-2021, le contrecoup lié à la crise serait de l'ordre de 5 Md€, soit la moitié de l'évolution spontanée des autres recettes fiscales nettes.

²² Les grandes entreprises ayant bénéficié d'un report d'échéances fiscales et sociales ou d'un prêt garanti par l'État se sont engagées en effet à ne pas verser de dividendes à leurs actionnaires : les retenues à la source sur dividendes distribués à des non-résidents ont baissé de -1,4 Md€ entre 2019 et 2020.

²³ En tenant compte de la réforme des paiements fractionnés et différés qui date de 2015 mais dont la montée en charge aurait été progressive si bien qu'un contrecoup de -0,3 Md€ serait encore observé en 2021.

Tableau n° 10 : produits des principales autres recettes fiscales nettes

	2020	2021	Évolution	
			Md€	%
<i>Impôt sur la fortune immobilière</i>	2,0	2,1	0,1	4,3 %
<i>Prélèvement de solidarité</i>	10,8	11,8	1,0	9,6 %
<i>Droits de donation</i>	2,5	3,9	1,4	55,8 %
<i>Droits de succession</i>	12,6	14,8	2,2	17,3 %
<i>Retenues à la source sur certains bénéficiaires non commerciaux et de l'impôt sur le revenu</i>	0,8	1,0	0,2	30,5 %
<i>Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes</i>	3,2	5,2	2,0	60,4 %
<i>Taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN)</i>	2,2	2,3	0,1	4,5 %
<i>Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité TICFE)</i>	7,4	7,4	0	-5,4 %
<i>Produits des jeux exploités par La Française des jeux (hors paris sportifs)</i>	2,1	2,7	0,6	28,8 %
<i>Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos</i>	0,5	0,4	-0,1	-18,9 %
Total	27,9	32,6	4,7	16,8 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

La forte croissance des autres recettes fiscales nettes résulte aussi d'un effet transitoire, lié à un moindre coût des contentieux en 2021, après une année 2020 au cours de laquelle les décaissements de contentieux de séries avaient été particulièrement élevés (2,2 Md€ pour le contentieux OPCVM contre 2,2 Md€ en 2021 et 1,5 Md€ pour le précompte contre un coût presque nul en 2021, y compris intérêts moratoires). Ce ralentissement est cependant temporaire : des montants importants sont encore provisionnés dans les comptes de l'État et le contentieux précompte fait encore l'objet de jugements en cours.

VI - La prévision des recettes fiscales : un exercice compliqué, un processus à sécuriser

A - Un processus de prévision des recettes fiscales à rendre davantage auditable

L'exercice de prévision de recettes en 2021 a été rendu extrêmement difficile par le contexte de crise et par les incertitudes qui en découlent, d'autant plus que certaines recettes sont structurellement volatiles. Les écarts historiques constatés en 2021 entre prévisions et exécution, de même que les difficultés rencontrées pour comprendre et analyser cette exécution, confortent les dispositions adoptées en loi organique du 28 décembre 2021²⁴ : la loi élargit notamment les compétences du HCFP qui devra vérifier la cohérence des prévisions de recettes retenues en lois de finances.

La Cour des comptes avait publié en 2013 un référé portant sur les prévisions de recettes fiscales qui recommandait de renforcer la crédibilité des prévisions de recettes par une action dans deux directions :

- les services du ministère devraient procéder régulièrement à une analyse approfondie des écarts entre prévisions et réalisations ;
- le ministère devrait établir et rendre public un recueil méthodologique sur l'organisation, les sources et les méthodes utilisées pour prévoir les recettes fiscales.

Depuis 2013, ces recommandations se sont traduites par une augmentation des informations fournies dans le *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances. Un tableau indiquant l'élasticité globale des PO en exécution pour les deux dernières années et en prévision pour l'année du PLF est présenté au début du document. Le *Voies et moyens* synthétise aussi en une page les motifs de révisions de l'évaluation des recettes fiscales et non fiscales pour l'année en cours et à venir. Enfin, les encadrés méthodologiques sur l'IS, l'IR, la TVA et la TICPE ont été détaillés : figurent désormais systématiquement les estimations d'emplois taxables à la TVA d'une part et les prévisions de bénéfice fiscale taxable à l'IS pour l'année écoulée, l'année en cours et l'année à venir.

Il n'en demeure pas moins que, pour qu'un audit systématique et de qualité puisse être mené, l'information budgétaire gagnerait à être encore enrichie. Actuellement, les principales hypothèses sous-jacentes aux prévisions ne sont pas présentées systématiquement dans les documents à

²⁴ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

destination du Parlement : les revenus catégoriels soumis à l'IR, l'impact des éventuels effets de structure sur les emplois taxables à la TVA et, s'agissant de l'IS, les hypothèses de propension à verser un 5^{ème} acompte et à autolimiter les versements d'acomptes en plus de la croissance du bénéfice fiscal, devraient être explicitement mentionnés chaque année et mis en regard des séries historiques.

Surtout, les hypothèses retenues lors des révisions en cours d'année mériteraient d'être davantage explicitées. La pression imposée par le contexte sanitaire dégradé a pu obliger l'administration et le Gouvernement à produire des estimations actualisées dans l'urgence. Il n'en reste pas moins que l'impact sur les recettes fiscales des modifications du cadrage macroéconomique pendant les débats du PLF n'a pas été détaillé. De même, les éléments justifiant les nouvelles estimations inscrites en loi de finances rectificative, en particulier en LFR I, ont été peu explicités. Les liens entre les indicateurs macroéconomiques et le rendement des recettes devraient être davantage explicités car il s'agit d'éléments importants dans les prévisions des plus grands impôts et qui sont susceptibles de se reproduire d'année en année.

En conséquence, la Cour formule le projet de recommandation suivant.

Recommandation n°2. (DB, DG Trésor, DGFIP): fournir dans les documents budgétaires, à l'occasion de chaque loi de finances, initiale et rectificative, et en exécution, les estimations d'emplois taxables et d'élasticité de la TVA à ces emplois taxables, de croissance de bénéfice fiscal d'IS, et des principaux revenus catégoriels soumis à l'IR, avec des séries longues. (*nouvelle recommandation*)

B - . Des engagements fiscaux de l'État à mieux expliciter

Une partie des plus-values enregistrées en 2021 provient par ailleurs d'une diminution ponctuelle du coût des crédits d'impôt et du coût des contentieux de série. Cette baisse est conjoncturelle : elle masque des dépenses structurelles à venir, encore élevées et liées aux engagements fiscaux de l'État associés à ces mécanismes.

Or les coûts futurs associés à ces engagements ne sont pas présentés explicitement dans les documents budgétaires.

En comptabilité budgétaire, comme le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôt d'État* est un programme évaluatif, aucun de ces engagements n'est retracé ni en prévision, ni en exécution, au travers les autorisations d'engagement. En comptabilité générale, seuls les crédits d'impôt reportables et non restituables (en l'occurrence le crédit d'impôt mécénat), pour lesquels il est difficile de déterminer l'impact pluriannuel, sont classés en engagements hors bilan. En revanche, tous les autres crédits d'impôt²⁵ ont un effet sur le bilan et le compte de résultat l'année de leur octroi, qu'ils soient dépensés dès cette année-là ou ultérieurement. Le mécanisme est similaire en comptabilité nationale qui enregistre l'effet de nombreux crédits d'impôt sur le solde public lorsque la créance est portée à la connaissance de l'administration.

La distorsion est la même s'agissant des contentieux fiscaux : le risque pesant sur l'État du fait des contentieux fiscaux de série est appréhendé dans le compte général de l'État, par la comptabilisation d'une provision pour litiges « liés à l'impôt », qui retrace l'ensemble des contentieux fiscaux (14,8 Md€), dont les contentieux fiscaux de série (7,9 Md€). Lorsque l'État anticipe une sortie de ressources prochaine au bénéfice d'un tiers, à la suite d'une décision de justice définitive par exemple, les montants provisionnés sont alors enregistrés en « provisions pour charges liées à l'impôt ». Les dotations et reprises de provisions affectent chaque année le compte de résultat. En comptabilité nationale, les dépenses liées aux contentieux impactent le solde public lorsque le jugement est définitif et que les décaissements associés peuvent être estimés de manière fiable.

Les documents budgétaires devraient réconcilier ces trois comptabilités et présenter explicitement les engagements pris par l'État au cours de chaque année budgétaire et leurs conséquences pour le futur. Ce travail devrait être fait à la fois pour les engagements résultant de politiques publiques comme pour les crédits d'impôt, et pour les risques pesant sur la norme fiscale au travers des principaux contentieux et litiges fiscaux.

²⁵ CIR, CICE, PTZ...

Chapitre IV

Les recommandations de la cour

I - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2020

Au titre de la gestion 2020, la Cour avait formulé deux nouvelles recommandations, la seconde reprenant partiellement une recommandation de l'année précédente.

Recommandation n°1 (DGDDI, DGFIP) : rattacher budgétairement à l'année N les fractions de TICPE régionalisées du mois de décembre de N revenant à l'État (nouvelle recommandation).

L'administration reconnaît que dans le système actuel mis en œuvre suite à la réforme de la régionalisation (PLF 2020), la première tranche régionale (et la première modulation), la tranche « Grenelle », la tranche STIF et une partie de la part État sont perçues ensemble au sein d'un pot commun, dont la répartition entre les affectataires a lieu le 15 du mois suivant (date contrainte par le calendrier déclaratif de la TICPE), donc trop tard pour pouvoir normalement rattacher les montants échus à l'État à l'année antérieure.

Du côté de la DGDDI, une réflexion tendant à la minimisation des reliquats a donc été engagée (consistant à augmenter le pourcentage de prélèvement des recettes affectées au pot commun au profit de l'État). Pour mémoire, le reliquat 2021 observé en janvier 2022 s'élève à 213,88 M€.

Cette recommandation n'est pas reconduite mais un suivi précis des sommes décalées dans le temps est demandé pour les prochains exercices.

Recommandation n°2 (DB) : Faire figurer le détail des mesures nouvelles de l'année écoulée dans une annexe au projet de loi de règlement (recommandation reconduite).

Cette recommandation avait déjà été partiellement mise en œuvre en 2019, en faisant figurer dans l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement pour 2019, un tableau décomposant pour chaque grand impôt la

croissance des recettes entre évolution spontanée, mesures nouvelles et mesures de périmètre et de transfert. Ce tableau a été de nouveau introduit dans l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement pour 2020 mais mériterait d'être assorti d'une liste plus détaillée, par impôt, des principales mesures nouvelles : cela permettrait de mettre en relief les grands motifs de révisions entre l'exécution d'une part et d'autre part le PLF qui fournit au travers des Voies et Moyens tome I et du Rapport Économique Social et Financier, la liste des mesures pour l'année à venir. Cette recommandation est dès lors reconduite.

II - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2021

Au titre de l'année 2021, la Cour formule une nouvelle recommandation et reprend une recommandation de l'année précédente.

Recommandation n°1 (DB, DG Trésor, DGFIP, DGDDI) : Faire figurer le détail des mesures nouvelles de l'année écoulée dans une annexe au projet de loi de règlement (*recommandation reconduite*).

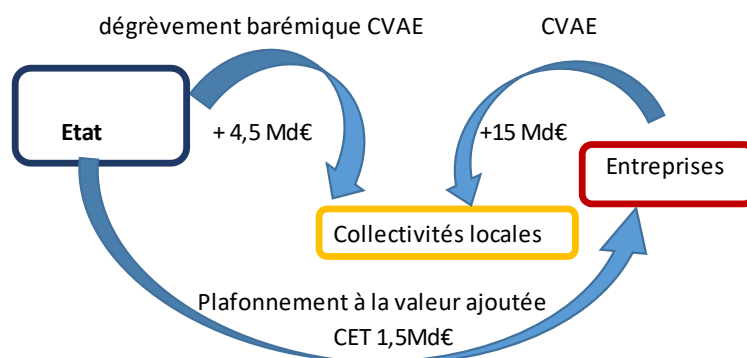
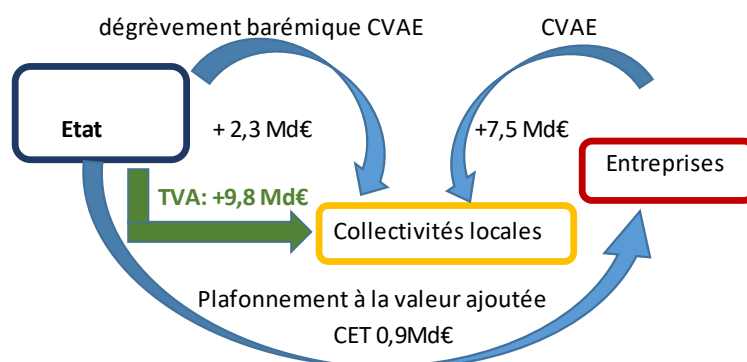
Recommandation n°2 (DB, DG Trésor, DGFIP) : Fournir dans les documents budgétaires, à l'occasion de chaque loi de finances, initiale et rectificative, et en exécution, les estimations d'emplois taxables et d'élasticité de la TVA à ces emplois taxables, de croissance de bénéfice fiscal d'IS, des principaux revenus catégoriels soumis à l'IR, avec des séries longues. (*nouvelle recommandation*)

Annexe n° 1 : Les modalités de compensation de la baisse des impôts locaux

I- Le financement de la baisse des impôts de production :

Comme annoncé dans le cadre du Plan de Relance, les articles 2 et 3 de la loi de finances pour 2021 baissent les impôts qui portent sur les facteurs de production des entreprises. Cette baisse repose sur la combinaison de trois mesures :

- La réduction de moitié de la CVAE due par les entreprises, via une baisse de son taux qui passe de 1,5 % à 0,75 %. Sur la base des déclarations de CVAE les plus récentes, l'administration estime que les versements des entreprises diminuent ainsi de 7,5 Md€. Or les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€ bénéficient d'un dégrèvement de CVAE, le dégrèvement barémique, égal à la différence entre le montant de la cotisation perçue par les collectivités locales et l'application à la valeur ajoutée d'un taux dépendant du chiffre d'affaires de l'entreprises. Le passage d'un taux de 1,5 % à un taux de 0,75 % réduit donc mécaniquement le coût de ce dégrèvement, estimé à 4,5 Md€ en 2019 mais à 2,3 Md€ en 2021.
- La réduction de moitié des impôts fonciers (TFPB et CFE) des établissements industriels, via la modification de la méthode d'évaluation de leur valeur locative. La perte de recettes liée à cette modification est estimée à 2,0 Md€ pour la TFPB et à 1,8 Md€ pour la CFE : elle est compensée par un nouveau prélèvement sur recettes, d'un montant de 3,5 Md€ en 2021.
- L'abaissement du taux de plafonnement de la CET (CVAE et CFE) en fonction de la valeur ajoutée, ramené de 3 % à 2 % de la valeur ajoutée afin d'éviter que le gain pour certaines entreprises de la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisé par le plafonnement. Malgré cette baisse, le coût pour l'État du plafonnement de la CET diminue de 0,6 Md€ : la CET des entreprises plafonnées diminue en effet moins que de moitié (passant de 3 % de la valeur ajoutée à 2 % de la valeur ajoutée).

Graphique n° 11 : impact de la réforme par agent économique**Avant réforme****Après réforme**

Source : documents budgétaires, traitement Cour des comptes

Tableau n° 11 : gains et pertes liés à la réforme, par agent (Md€)

		État	Collectivités locales	Entreprises
Avant	Dégrèvement barémique	-4,5	4,5	
	Plafonnement à la valeur ajoutée	-1,5		1,5
	CVAE		15,0	-15,0
	TFPB établissements industriels		4,0	-4,0
	CFE établissements industriels		3,6	-3,6
	Total	-6,0	27,1	-21,1
Après	Dégrèvement barémique	-2,3	2,3	
	Plafonnement à la valeur ajoutée	-0,9		0,9
	Transfert de TVA au titre de la CVAE	-7,2	7,2	
	Transfert de TVA au titre du dégrèvement barémique	-2,3	2,3	
	Affectation de 50 % de la CVAE sur millésimes antérieurs	0,3	-0,3	
	Transfert de TVA pour compenser l'affectation de 50 % de la CVAE sur millésimes antérieurs	-0,3	0,3	
	PSR en compensation de la baisse de TFPB	-1,9	1,9	
	PSR en compensation de la baisse de CFE	-1,6	1,6	
	CVAE		7,5	-7,5
	TFPB établissements industriels		2,0	-2,0
	CFE établissements industriels		1,8	-1,8
	Total	-16,3	26,7	-10,4
Gains/pertes		-10,3	-0,4	10,7

Source : Ministère de l'économie, des finances et de la relance

Le bloc communal devrait être intégralement compensé des pertes de recettes liées à cette réforme par un prélèvement sur recettes supplémentaires qui vient dédommager la baisse de TFPB et de CFE. Les régions sont compensées de la perte de la CVAE par des transferts de TVA (9,8 Md€ au total en 2021).

II- Le financement de la réforme de la taxe d'habitation

Un autre transfert de TVA, de 23,0 Md€, a par ailleurs été affecté aux départements et EPCI, afin de financer la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le reliquat de taxe étant temporairement affecté au budget général de l'État (4,9 Md€). La suppression progressive de la TH sur les résidences principales, déjà effective pour 80 % des foyers selon des critères de revenu fiscal de référence, se poursuit en effet pour les 20 % de contribuables encore soumis à cet impôt. Ils ont bénéficié en 2021 d'un premier dégrèvement de 30 %, relevé à 65 % en 2022 avant la suppression définitive de la TH en 2023.

La réforme de la TH explique aussi l'importante diminution des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Les dégrèvements de taxe d'habitation (plafonnement en fonction du revenu et dégrèvement permettant de compenser les communes de la suppression progressive de la taxe d'habitation) deviennent en effet des exonérations de taxe d'habitation en 2021 si bien que leur coût (13,7 Md€) n'est plus enregistré en dépenses mais vient minorer les recettes de TH restante. Le dégrèvement qui permettait de compenser les communes de la suppression progressive de la TH s'élevait à 10,3 Md€ : en contrepartie de sa suppression, les communes perçoivent désormais la part de TFPB précédemment perçue par les départements (modulo un coefficient correcteur versé par l'État).

Tableau n° 12 : gains et pertes liés à la réforme, par agent économique (Md€)

	État	Collectivités locales
Affectation à l'État des reliquats de TH résidence principale	4,9	-4,9
Poursuite de la suppression de la TH résidence principale*		-3,5
Fin du dégrèvement finançant jusqu'en 2020 la suppression de la TH résidence principale	10,3	-10,3
Arrêt des compensations versées au titre d'exonérations de TH (impact remboursements et dégrèvements)	3,3	-3,3
Arrêt des compensations versées au titre d'exonérations de TH (impact prélèvements sur recettes)	1,9	-1,9
Compensation via un transfert de TVA	-23,0	23,0
Compensation complémentaire via un coefficient correcteur	-0,5	0,5
Compensation TSE et frais de gestion de TH via autres dotations budgétaires	-0,5	0,5
Total	-3,5	0,0

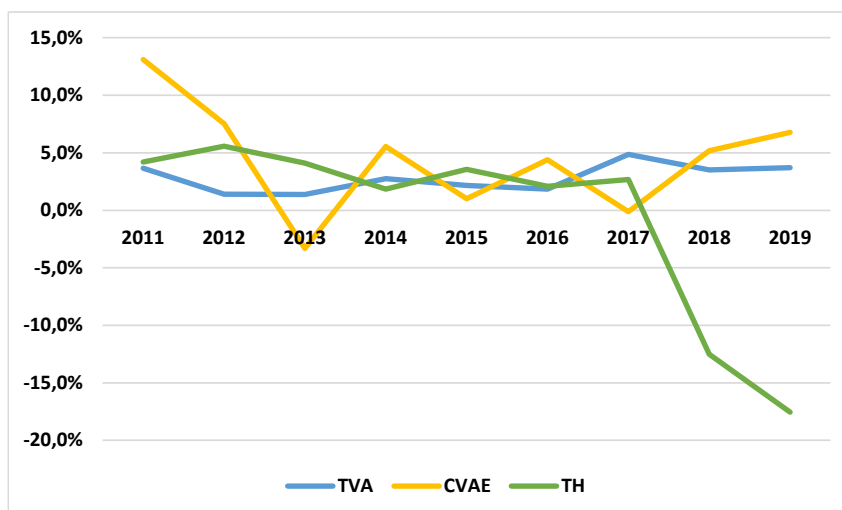
Source : Ministère de l'économie, des finances et de la relance

*En 2020, les collectivités territoriales percevaient encore 8,4 Md€ de taxe d'habitation sur les résidences principales : la disparition de cette recette en 2021 est intégralement compensée par le transfert de 23 Md€ de TVA qui vient de se substituer à la totalité de la TH RP auparavant perçue par les collectivités. Par ailleurs, le rendement de la TH RP a baissé de 3,5 Md€ entre 2020 et 2021 avec la poursuite de cette réforme : seuls 4,9 Md€ sur les 8,4 Md€ abondent donc en 2021 le budget de l'État qui subit ainsi une perte nette de 3,5 Md€.

III- En conséquence, le financement des collectivités locales s'appuie désormais sur d'importants transferts de TVA

Les collectivités locales bénéficient donc désormais d'une ressource dynamique, surtout en période de reprise économique, beaucoup moins volatile que la CVAE dont la mécanique d'acompte et de solde peut conduire à des évolutions heurtées. Par ailleurs, l'évolution de la TH était relativement stable dans le temps avant sa suppression progressive, tandis que la TVA est beaucoup plus corrélée aux évolutions économiques.

Graphique n° 12 : évolutions de la TVA, de la TH et de la CVAE sur longue période



Source : Insee comptes nationaux, traitement Cour des comptes

Annexe n° 2 : Les mesures fiscales face à la crise sanitaire en 2021

Le contexte sanitaire et les incertitudes qui ont pesé jusqu'à l'été 2021 ont incité l'administration fiscale à poursuivre les mesures fiscales de soutien aux entreprises, mais dans une moindre mesure qu'en 2020.

S'agissant de l'IS, les entreprises ont ainsi eu la possibilité de moduler le versement de l'acompte prévu au 15 mars, pour qu'il corresponde à 25 % du montant de l'IS prévisionnel de l'exercice clos le 31 décembre 2020 (alors qu'en théorie, le premier acompte est calé sur l'avant-dernier exercice clos) avec une marge d'erreur de 10 %. Le montant total des premiers et deuxièmes acomptes versés au 15 juin 2021 devait rester égal à 50 % au moins de l'IS dû au titre de 2020²⁶. L'assouplissement permis en 2020 du versement des acomptes au titre des exercices ouverts jusqu'au 19 août 2020 (dont le dernier acompte est fixé au 15 juin 2021) a pu également avoir des impacts sur le rythme des paiements en 2021.

Les contribuables ont pu par ailleurs bénéficier de nouveau en 2021 de reports d'échéances fiscales, accordées au cas par cas. Les montants des reports sollicités par les entreprises en matière de fiscalité professionnelle (IS, impôts locaux dont notamment CVAE, taxe sur les salaires affectée à la sécurité sociale) sont estimés au total à 3,57 Md€ à fin juillet 2021 contre 3,33 Md€ fin décembre 2020²⁷.

Les restitutions de trop versé d'IS, les crédits d'impôt à l'IS et les crédits de TVA qui avaient déjà fait l'objet d'une accélération de paiement en 2020 (11,3 Md€²⁸), ont pu être anticipés en 2021. Des consignes ont été données au réseau en cas de demandes ponctuelles formulées spontanément par les entreprises.

Plus marginalement, les recettes fiscales nettes ont pu être affectées par un crédit d'impôt introduit en LFI 2021, en faveur des bailleurs renonçant aux loyers du mois de novembre 2020 dans des secteurs particulièrement touchés : le coût de ce crédit d'impôt est limité (0,06 Md€ contre une estimation initiale de 0,8 Md€).

L'importation de produits sanitaires a également fait l'objet d'exonérations de TVA et de droits de douanes mises en place en mars 2020

²⁶ En revanche, contrairement à 2020, le dépôt de la liasse fiscale et le paiement du solde de l'IS n'ont pas été décalés de mai à juin.

²⁷ L'administration indique que ces données sont très fragiles et ne dispose pas de nouveau chiffrage à date.

²⁸ Source : rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2021.

puis progressivement prolongées jusqu'au 31 décembre 2021, pour des montants compris entre 10,6 M€ et 34,7 M€ (contre un coût compris entre 263,1 M€ et 402,4 M€ en 2020).

Enfin, un décret²⁹ en 2020 avait aussi permis de réduire de six mois à trois mois la périodicité des remboursements de TICPE au profit des transporteurs routiers de marchandises et des exploitants de transport public routier de voyageurs. Ce système a été pérennisé en 2021 mais n'a pas engendré de coût supplémentaire dans la mesure où il était déjà en place l'année précédente.

²⁹ Décret 2020-665 du 2 juin 2020.

Annexe n° 3 : L'impôt sur le revenu

Tableau n° 13 : prévision et exécution de l'impôt sur le revenu en 2021 (Md€)

Exéc. 2020	PLF 2021	LFI 2021			Exéc. 2021	Écart à la LFI	En %	Écart à la LFR2	En %	Écart 2021 /2020	En %
			LFR I	LFR II							
74,0	74,9	73,3	76,3	77,0	78,7	5,4	7 %	1,6	2 %	4,6	6 %

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 14 : décomposition de l'évolution de l'impôt sur le revenu en 2021 en prévision et en exécution (Md€)

IR	2020	Évolution spontanée	Total mesures	Dont mesures nouvelles	Dont mesures de périmètre et de transfert	2021
LFI 2021	73,2*	-0,4	0,5	0,5		73,3
Exécution	74,0	4,4	0,3	0,3	-	78,7
Écart	0,8	4,8	-0,2	-0,2	-	5,4

Source : direction du budget – Cour des comptes

*évaluation de LFR IV pour 2020

Tel que prévu en LFI 2021, le rendement de l'impôt sur le revenu devait être stable entre 2020 et 2021. Cette évolution reposait sur une croissance spontanée de l'IR net légèrement négative : elle avait en effet été revue en forte baisse pendant les débats parlementaires du projet de loi de finances pour 2021, afin de tenir compte d'un scénario macroéconomique dégradé prévoyant une croissance modérée de l'évolution de la masse salariale. La prévision de masse salariale sous-jacente à ce nouveau scénario macroéconomique n'avait pas été rendue publique. En contrepartie de cette évolution spontanée dégradée, la disparition du CITE devait améliorer le rendement net de l'IR de +0,6 Md€.

Les prévisions d'impôt sur le revenu ont ensuite été substantiellement relevées, en LFR I (+3,0 Md€), puis en LFR II (+0,8 Md€) afin de tenir compte des données d'encaissement de prélèvement à la source et de solde.

L'IR net s'établit au final à 78,7 Md€, soit respectivement 5,4 Md€ et 1,6 Md€ de plus que les prévisions de LFI et de LFR 2.

La plus-value constatée en fin d'année par rapport à la LFR II résulte notamment de versements de solde plus dynamiques qu'anticipé : l'évolution des traitements et salaires soumis à l'IR et qui tiennent compte des indemnités de chômage partiel s'élève à +2,2 % contre une prévision à -0,6 % en LFR II. Cette prévision intégrait la forte croissance de l'activité partielle (+28 Md€) et reposait s'agissant des salaires sur les données macroéconomiques disponibles : la masse salariale 2020 soumise à cotisations sociales aurait décliné de -5,7 % d'après l'ACOSS. Ces écarts résultent en partie de différences de champs car l'assiette de l'IR recouvre également les salaires agricoles et les branches non marchandes qui n'ont pas fait l'objet de chômage partiel. L'analyse reste cependant à affiner dans les prochains mois.

L'effet des mesures nouvelles sur les recettes d'IR net n'est plus que de 0,3 Md€ en exécution car l'impact de la réforme du barème de l'IR a été révisé au moment de la publication du PLF 2022 (-0,4 Md€) pour prendre en compte de moins bons recouvrements sur titres précédents (recouvrement en N+1 des reliquats IR sur revenus N) : la réforme consistait à baisser les seuils et les taux d'imposition et a donc un impact sur les recouvrements en N des revenus N mais également un impact en N+1 sur les recouvrements des reliquats d'IR N sur revenus N. Cet effet n'avait pas été pris en compte.

Au total, les principales mesures nouvelles sont donc les suivantes :

Tableau n° 15 : mesures nouvelles relatives à l'IR net en 2021 (Md€)

<i>Mesures</i>	Montant
<i>Suppression du crédit d'impôt de transition énergétique au 1^{er} janvier 2021</i>	0,6
<i>Retour IR de l'exonération de charges salariales sur les heures supplémentaires</i>	0,2
<i>Défiscalisation des heures supplémentaires</i>	-0,4
<i>Impact de la réforme du barème de l'IR</i>	-0,4
<i>Disparition du CICE</i>	0,2
Total	0,3

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

En tenant compte de ces mesures nouvelles, l'IR a crû spontanément de 5,9 % (+4,4 Md€), un peu moins vite que le PIB (7,9 % en valeur) mais bien plus rapidement que la masse salariale 2021 soumise à cotisations sociales (+3,8 %³⁰).

³⁰ Source ACOSS, troisième trimestre 2021.

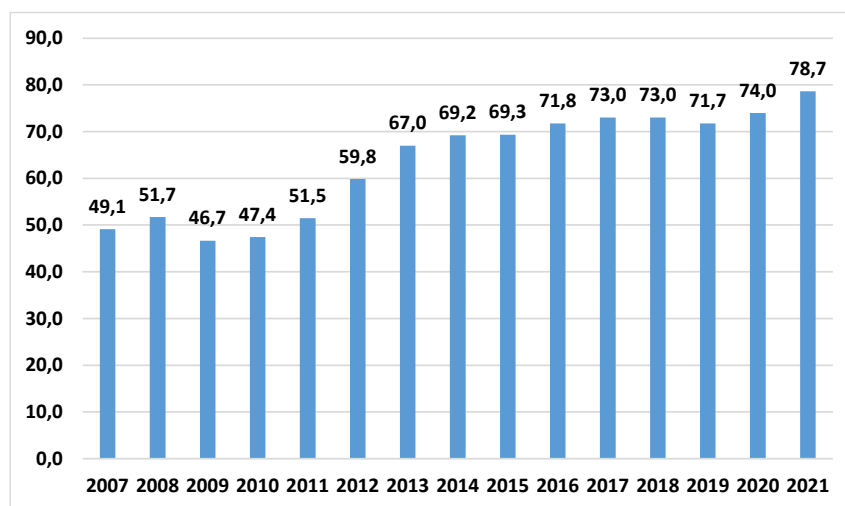
L'évolution totale de l'impôt net sur le revenu est donc de +4,8 Md€ (+0,3 Md€ de mesures et +4,4 Md€ d'évolution spontanée). Elle se décompose en :

- Une augmentation seulement de +2,0 Md€ des recouvrements bruts d'impôt sur le revenu. Cette augmentation résulte tout d'abord de la croissance des revenus soumis au prélèvement à la source et prélevés par des tiers³¹ (+1,4 Md€, soit +1,9 %), dont la dynamique effective ne sera connue qu'au cours de l'année 2022. Les recettes de prélèvement forfaitaire unique ont également crû en 2021 de +1,3 Md€ soit +36,1 %, sous l'effet combiné du rebond des dividendes (+34 %) et des intérêts (+9 %). Les recettes de plus-values immobilières ont augmenté de plus de 30 % (+0,3 Md€) en lien avec le dynamisme de leur assiette. En contrepartie, le solde perçu en 2021 sur revenus 2020 diminue de -1,7 Md€ (-10,2 %). La diminution du solde alors que les principaux revenus 2020 restent en croissance malgré la pandémie (+2,2 % pour les traitements et salaires 2020 et +2,3 % pour les pensions) peut s'expliquer par le fait que certains contribuables n'ont pas demandé à baisser leurs taux d'imposition pendant la crise alors qu'ils auraient pu bénéficier du mécanisme de modulation.
- Une diminution de 2,6 Md€ des remboursements et dégrèvements qui résulte de la baisse des remboursements liés à la gestion de l'impôt qui étaient très élevés en 2020 du fait de corrections apportées à des erreurs déclaratives (-1,3 Md€). Le coût global de nombreux crédits d'impôt et leur part restituée diminuent également. Ces baisses sont traitées en mesure nouvelle pour le CICE (-0,2 Md€) et le CITE (-0,6 Md€), mais pas pour tous.

En effet, l'impact du crédit d'impôt pour emploi de salariés à domicile a également diminué de -0,2 Md€ sous l'effet de la contraction de la dépense des ménages pendant les confinements. Par ailleurs, le crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR) permettait « d'effacer » l'impôt dû au titre des revenus non exceptionnels perçus en 2018 : en 2020, un complément, de 0,6 Md€ avait été versé sous conditions à certains contribuables qui contestaient la qualification de leurs revenus 2018 d'exceptionnels. En 2021 en revanche, son coût était nul.

En retraçant aussi l'impact de ces deux derniers crédits d'impôt, l'évolution spontanée de l'IR serait moindre, de +4,8 %, et plus cohérente avec l'évolution de la masse salariale 2021, qui constitue le principal sous-jacent des recettes d'IR.

³¹ Il s'agit notamment des traitements et salaires, des pensions et des allocations chômage.

Graphique n° 13 : recettes budgétaires d'IR depuis 2007 (Md€)

Source : documents budgétaires, synthèse Cour des comptes

Annexe n° 4 : L'impôt sur les sociétés

Tableau n° 16 : prévision et exécution de l'impôt sur les sociétés en 2021 (Md€)

Exéc. 2020	PLF 2021	LFI 2021	LFR I	LFR II	Exéc. 2021	Écart à la LFI	En %	Écart à la LFR2	En %	Écart 2021/2020	En %
36,3	37,8	31,0	25,2	36,4	46,3	15,4	50%	9,9	27%	10,0	27%

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 17 : décomposition de l'évolution de l'impôt sur les sociétés en 2021 en prévision et en exécution (Md€)

IR	2020	Évolution spontanée	Total mesures	Dont mesures nouvelles	Dont mesures de périmètre et de transfert	2021
LFI 2021	32,7*	2,7	-4,4	-4,4		31,0
Exécution	36,3	13,1	-3,1	-3,2		46,3
Écart	3,6	10,4	1,3	1,2		15,3

Source : direction du budget – Cour des comptes

*évaluation de LFR IV pour 2020

La LFI pour 2021 anticipait une baisse de 1,7 Md€ des recettes de l'impôt sur les sociétés par rapport à l'évaluation de LFR IV pour 2020 alors que le PLF 2021 prévoyait une hausse de 7,9 Md€ sur la base de prévisions d'évolution de bénéfice fiscal en 2020 et en 2021 respectivement de -24 % et +31,5 %. Les hypothèses de croissance du bénéfice fiscal sous-jacente à la LFI n'ont pas été rendues publiques. En tout état de cause, l'évolution spontanée, initialement prévue à 31,4 % en PLF 2021 a été abaissée à 7 % environ en LFI 2021. Elle était négative en LFR I (-9 %) avant d'être relevée à +10 % en LFR II, en retenant une prévision de bénéfice fiscal 2021 de +11,5 % et sur la base des encaissements et des données déclaratives qui indiquaient une évolution du bénéfice fiscal de -14,6 % entre 2020 et 2021.

L'évolution spontanée *in fine* constatée s'établirait à +36,1 %, soit finalement une dynamique cohérente avec les toutes premières prévisions du PLF 2021.

L'impact des mesures nouvelles est un peu moins négatif qu'anticipé. Un crédit d'impôt introduit en LFI 2021 en faveur des bailleurs abandonnant

leurs loyers de novembre 2021 devait coûter 0,8 Md€, son coût final n'est que de quelques dizaines de millions d'euros.

Les aménagements apportés au dispositif des reports en arrière de déficit pendant la crise ont au total diminué les recettes de 0,3 Md€. La LFR III pour 2020 a en effet autorisé les entreprises à demander, dès la liquidation en 2021 de l'IS au titre 2020, le remboursement immédiat de leurs stocks de créances de reports en arrière de déficits et de celles constatées en 2020 : l'impact de cette mesure, intégré dans l'estimation de la LFI 2021, était initialement estimé à -0,7 Md€. La LFR I pour 2021 a permis jusqu'au 30 septembre 2021 de reporter en arrière le déficit sur les trois dernières années au lieu d'une seule. L'impact de cette seconde mesure, pris en compte uniquement à compter de la LFR 1 dans les estimations, était évalué à -0,4 Md€ : le total des assouplissements de RAD devait donc peser sur les recettes d'IS à hauteur de -1,1 Md€.

Les autres mesures nouvelles n'ont pas été révisées pendant l'année.

La poursuite de la trajectoire de baisse du taux d'imposition a tout d'abord amputé les recettes de 3,7 Md€ tandis que la baisse des impôts de production est supposée avoir un effet positif de +1,4 Md€ sur le 5^{ème} acompte versé en 2021.

Par ailleurs, la suppression du CICE en 2019 a plusieurs effets : elle a tout d'abord un impact positif sur les recettes nettes d'IS car les créances fiscales imputées et restituées diminuent progressivement. En 2021, cet impact positif est de +1,3 Md€ sur l'IS et de +0,2 Md€ sur l'IR. En contrepartie, le renforcement des allègements de cotisations sociales venus remplacer le CICE a conduit à élargir l'assiette de l'IS entre l'impôt dû au titre de 2018 et l'impôt dû au titre de 2019. Cet élargissement a joué favorablement sur l'IS perçu par l'État en 2019 via le 5^{ème} acompte 2019 (+2,0 Md€) et sur l'IS perçu en 2020 via le solde 2019 et les acomptes calés sur l'exercice 2019 (+5,8 Md€ au-delà des 2 Md€ déjà perçus en 2019). En revanche, en 2021, si les acomptes établis sur l'exercice 2020 prennent bien en compte une assiette étendue, aucun accroissement supplémentaire de la base fiscale au titre de cette mesure ne vient impacter le solde et le 5^{ème} acompte : il en résulte un contrecoup, qui pèse négativement sur les recettes d'IS, pour -2,3 Md€.

Enfin, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoyait la possibilité de sur-amortir les coûts d'acquisition de certains investissements réalisés entre avril 2015 et avril 2016 ce qui a réduit le résultat fiscal des bénéficiaires pendant la durée d'utilisation des biens. Pour une durée d'environ 5 à 6 ans, cette mesure ne réduit plus l'assiette de l'IS en 2021, qui bénéficie donc d'un contrecoup positif, à hauteur de +0,1 Md€.

Tableau n° 18 : mesures nouvelles à l'impôt sur les sociétés (Md€)

<i>Mesure nouvelle</i>	Montant
<i>Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %</i>	-3,7
<i>Contrecoup du retour IS en 2019 et 2020 de la bascule CICE-cotisations</i>	-2,3
<i>Suppression du CICE</i>	1,3
<i>Effet retour IS de la baisse des impôts de production</i>	1,4
<i>Assouplissement des reports en arrière des déficits (« carry back »)</i>	-0,3
<i>Suramortissement de certains investissements</i>	0,4
<i>Crédit d'impôt bailleurs</i>	-0,1
<i>Autres</i>	-0,1
Total	-3,2

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Le rendement de l'IS a pu aussi être affecté par deux facteurs non recensés dans les mesures nouvelles mais jouant en sens contraire. D'une part, le coût des imputations de CIR diminue de -0,8 Md€ car les entreprises n'ont pu, lors de la liquidation en 2021 de leur IS 2020 imputer des montants importants de crédits d'impôts sur leurs versements de solde. L'IS au titre de 2020 liquidé en 2021 est en effet très faible en raison de la chute du bénéfice fiscal en 2020 (-14,6 %). En contrepartie, une restitution individuelle exceptionnelle de report en arrière de déficit ampute de 0,8 Md€ les recettes d'IS net.

Tableau n° 19 : imputations et restitutions de CICE et de CIR sur l'IS entre 2020 et 2021 (Md€)

	Exécution 2020	Exécution 2021
Imputations	2,2	0,5
Restitutions	6,8	6,6
CICE	9,0	7,1
Imputations	3,0	2,1
Restitutions	4,9	4,5
CIR	7,8	6,6

Source : DGFIP

Enfin, des effets comportementaux, difficiles à identifier et à chiffrer, ont également pu influencer sur les recettes d'IS en 2021.

La « propension à verser un 5^{ème} acompte », c'est-à-dire la répartition de la croissance de l'IS entre 5^{ème} acompte et solde est traditionnellement fixée en prévision à 50 %. En 2021, il est possible que cette propension ait été bien supérieure à 50 %, avec un 5^{ème} acompte tiré par la forte croissance des résultats de quelques grandes entreprises. En contrepartie, l'activité des petites entreprises de services a encore pâti de la situation sanitaire dégradée en 2021, ce qui pourrait peser sur le solde qui sera versé en 2022. À titre d'illustration, avec une hypothèse de 20 % de croissance de bénéfice fiscal, une propension de 75 % au lieu de 50 % engendrerait un surcroît de recettes de 5^{ème} acompte de l'ordre de 2,3 Md€. Dans ce cas, l'impact positif sur le cinquième acompte d'IS de la baisse des impôts de production serait aussi supérieur à l'estimation retenue de 1,4 Md€, expliquant aussi une partie de la plus-value observée : à titre d'exemple, une propension de 75 % correspondrait à une mesure nouvelle d'environ 2 Md€.

Les exonérations d'IS (et d'IR) des aides versées par fonds de solidarité entraîneraient aussi 2,5 Md€ de moindres recettes fiscales en 2021 (à travers le solde 2020 versé par les petites entreprises et les acomptes qu'elles paient), mais cet effet n'a pas été traité en mesure nouvelle.

Enfin, l'autolimitation massive constatée en 2020 peut toutefois correspondre en partie à des reports d'acomptes non payés en 2020 et versés seulement au moment du solde 2021 : il est impossible d'en connaître les

montants et l'impact est *a priori* neutre sur les encaissements de solde d'IS en 2021³².

Corrigée de l'effet de modifications de comportement susceptibles d'affecter la propension au 5^{ème} acompte et des exonérations des aides du fonds de solidarité, l'évolution spontanée de l'IS s'établirait à un peu plus de 20 %, encore très dynamique mais davantage cohérente avec ce qui a pu être constaté par le passé³³.

L'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés s'applique principalement aux sociétés de capitaux. Le bénéfice imposable, qui en constitue l'assiette, est le bénéfice net déterminé d'après les résultats d'ensemble de l'entreprise.

Ce bénéfice était imposé en 2017 au taux de 33,33 % (hors PME dont le taux est de 15 % ou de 28 % selon le montant du chiffre d'affaires). La loi de finances pour 2017 a instauré un mécanisme de baisse progressive de l'IS : en 2017, certaines PME ont pu bénéficier d'un taux d'imposition à 28 % au lieu de 33,33 %. Le nombre d'entreprises bénéficiaires du taux à 28 % a été progressivement élargi jusqu'en 2020 où il couvre toutes les entreprises, (sauf les plus petites qui demeurent imposées au taux de 15 %).

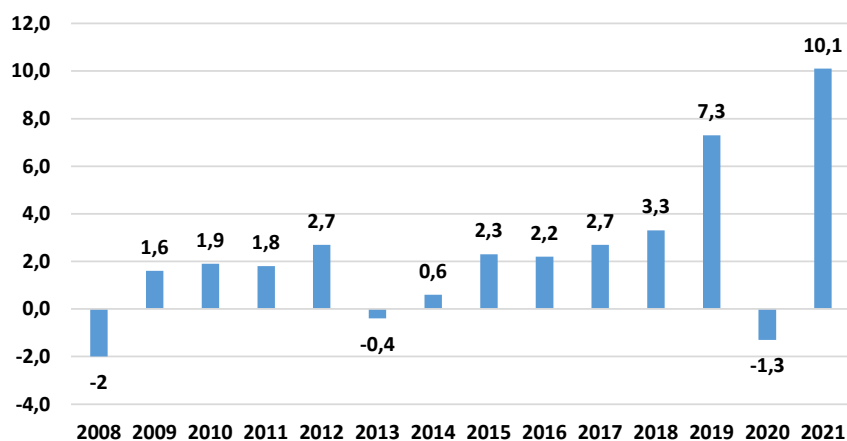
Une contribution exceptionnelle, instaurée en 2011 à un taux de 5 % relevé en 2014 à 10,7 %, a été acquittée jusqu'en 2016 par les sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€.

En 2017, à la suite de l'annulation de la contribution additionnelle à l'IS sur les dividendes distribués, le Gouvernement a introduit une contribution exceptionnelle sur l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 Md€ et une contribution additionnelle à la contribution exceptionnelle à l'IS sur les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur de 3 Md€.

S'agissant des modalités de versement, l'impôt est payé selon un système d'acomptes et de solde. L'impôt dû au titre de l'année n est liquidé le 15 mai de l'année $n+1$. Le montant des quatre acomptes payés au cours de l'année n est déterminé d'après le bénéfice fiscal de l'année $n-1$. En revanche, pour les grandes entreprises, le 5^{ème} et dernier acompte payé en fin d'année n doit s'appuyer sur l'estimation du bénéfice fiscal de l'année en cours (en vertu du principe d'autolimitation, cet acompte peut être modulé à la baisse si le bénéfice de l'entreprise est en diminution).

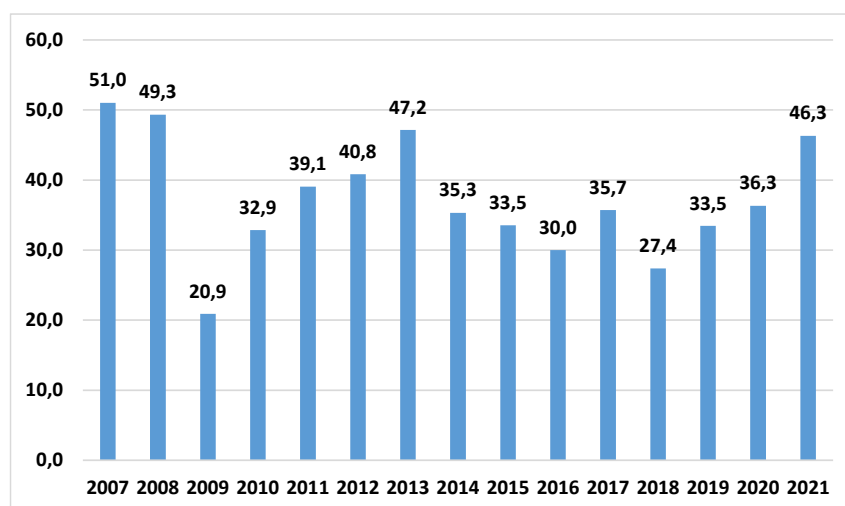
³² À titre d'exemple, pour une « autolimitation » de -10 Md€ en 2020, il y a deux cas polaires : soit il ne s'agit que d'autolimitation (anticipation par les entreprises de leurs mauvais résultats) et le solde versé en 2021 au titre de 2020 est nul ; soit il ne s'agit que de « reports sur 2021 d'acomptes » dus au titre de 2020 et les versements au moment du solde en 2021 se décomposent en +10Md€ de remboursement d'acomptes reportés et -10 Md€ de solde versé en 2021 au titre de 2020.

³³ Bien qu'il soit difficile de reconstituer une série historique en raison des difficultés à chiffrer l'intégralité des mesures nouvelles d'IS.

Graphique n° 14 : montant du 5^{ème} acompte de l'IS (Md€)

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Sur longue période, l'exécution budgétaire de l'IS fait apparaître d'une part son caractère contra-cyclique, d'autre part la tendance à la stagnation des recettes.

Graphique n° 15 : recettes budgétaires d'IS depuis 2007 (Md€)

Source : documents budgétaires, synthèse Cour des comptes

Annexe n° 5 : La TICPE

Tableau n° 20 : prévision et exécution de la TICPE en 2021 (Md€)

Exéc. 2020	PLF 2021	LFI 2021			Exéc. 2021	Écart à la LFI	En %	Écart à la LFR2	En %	Écart 2021/ 2020	En %
			LFR I	LFR II							
6,9	18,3	17,1	17,0	17,5	18,3	1,3	7 %	0,9	5 %	11,5	167%

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 21 : décomposition de l'évolution de la TICPE en 2021 en prévision et en exécution (Md€)

IR	2020	Évolution spontanée	Total mesures	Dont mesures nouvelles	Dont mesures de périmètre et de transfert	2021
LFI 2021	6,4	1,6	9,1	2,0	7,1	17,1
Exécution	6,9	2,6	8,9	1,6	7,3	18,3
Écart	0,5	1,0	-0,2	-0,4	0,2	1,3

Source : direction du budget – Cour des comptes

*évaluation de LFR IV pour 2020

Selon la LFI 2021, la TICPE (part État) devait augmenter de 10,7 Md€, sous l'effet cumulé :

- d'une évolution spontanée très dynamique (+25,8 %) liée à une prévision d'augmentation de la consommation de carburant dans un contexte de reprise économique. En lien avec la dégradation globale du scénario macroéconomique, l'évolution spontanée a été légèrement revue en baisse entre le PLF (+26,2 %) et la LFI (+23,3 %).

- des mesures de périmètre et de transfert, pour +9,1 Md€, notamment du fait de la rebudgétisation de 6,8 Md€ auparavant affectés au CAS « Transition énergétique » et d'ajustements des transferts auprès des collectivités locales et de l'AFITF. Les remboursements et dégrèvements croissent modérément sous l'effet en 2021 du contrecoup du passage d'un versement semestriel à un versement trimestriel des remboursements de TICPE aux transporteurs routiers en 2020 : l'impact positif de ce contrecoup sur les recettes nettes de TICPE est d'environ 0,3 Md€.

Au cours de l'année 2021, la prévision de TICPE État a ensuite été revue à la marge. En exécution, le rendement de l'impôt est cependant supérieur de 1,3 Md€ par rapport aux prévisions de la LFI pour 2021.

L'impact des mesures nouvelles a été révisé de +0,2 Md€ pour s'établir à +8,9 Md€, principalement en raison de la diminution plus forte des transferts à l'AFITF et aux collectivités locales (0,6 Md€ de moindres transferts entre la LFI et l'exécution, soit une diminution totale des transferts entre 2020 et 2021 de 1,7 Md€). En contrepartie, la LFR I pour 2021 a décalé la mesure de hausse de TICPE sur le GNR à horizon 2023 (-0,5 Md€, hors effet retour de +0,2 Md€ sur l'IR et l'IS). La réaffectation à l'État de la part auparavant reversée au CAS « Transition énergétique » s'établit finalement à 7,4 Md€ : le montant inscrit en mesures nouvelles correspond cependant par convention au montant 2020 affecté au CAS TE, soit 6,8 Md€.

Tableau n° 22 : mesures nouvelles et de transfert de TICPE en 2021 (Md€)

	Mesure	Montant
<i>Transferts</i>	Rebudgétisation de la TICPE affectée au CAS TE	6,8,
	Ajustement de la TICPE affectée à l'AFIFT et aux collectivités locales	1,7
	Contrecoup de la trimestrialisation en 2020 des remboursements de TICPE	0,3
	Total	8,9

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Une fois les mesures nouvelles et de transfert de +8,9 Md€ neutralisées, l'augmentation spontanée de la TICPE État en exécution est de +2,6 Md€ (+38,0 %) soit une augmentation très supérieure à celle du PIB (7,0 % en volume). L'augmentation du produit net de TICPE se décompose entre une très forte croissance spontanée de l'impôt brut (+30,0 %), et une évolution spontanée modérée des remboursements et dégrèvements (+ 6,6 %).

Une partie du dynamisme de la TICPE brute de l'État résulte du rattachement à l'année 2021, au lieu de 2020, d'une fraction de TICPE (0,4 Md€) placée sur un compte d'attente en 2020. Cela était dû à un

changement de comptabilisation des fractions régionalisées de TICPE³⁴ à partir de 2020. Le système d'information de la DGDDI, chargée de la liquidation de la taxe, n'est en effet pas en mesure techniquement de réaliser certains partages du produit entre les affectataires (État, les régions et Île-de-France mobilités) en temps réel³⁵. Celui-ci est réalisé au milieu du mois suivant les mises à la consommation. Le reliquat destiné à l'État relatif aux encaissements du mois de décembre 2020 n'a été connu que le 18 janvier 2021 soit à une date trop tardive pour être rattaché budgétairement à l'année 2020. Il a donc été rattaché budgétairement à l'année 2021. De même, un montant de 0,2 Md€ relatif à l'exercice 2021 sera rattaché budgétairement à 2022.

Corrigés de ces deux effets, la croissance spontanée de la TICPE État se serait plutôt établie à 21,5 % environ, soit au final une croissance très proche des prévisions de la LFI 2021 (+23,3 %).

Le très fort dynamisme de la TICPE État, qui était anticipé dès les prévisions de LFI, est la contrepartie de la stabilité de la TICPE affectée aux collectivités locales et à l'AFIFT entre 2020 et 2021. En effet, comme ces transferts évoluent peu, c'est la TICPE État qui bénéficie de toute la dynamique des recettes de la taxe en phase de reprise économique : son évolution est bien supérieure à l'évolution de la TICPE totale, qui reste toutefois plus marquée que la reprise d'activité (croissance spontanée retraitée des effets transitoires de 12,1 %, soit une élasticité au PIB de 1,5 environ). La TICPE nette de comptabilité nationale, perçue par l'ensemble des administrations publiques n'est pas non plus affectée par les deux effets susmentionnés qu'elle corrige. Elle retraite également d'autres décalages calendaires si bien que son évolution spontanée n'est que de 10,7 %.

Le rendement de la TICPE augmente mécaniquement en 2021 par rapport à 2020 à la suite de restrictions de déplacement moins importantes, ayant entraîné une moins forte baisse des consommations.

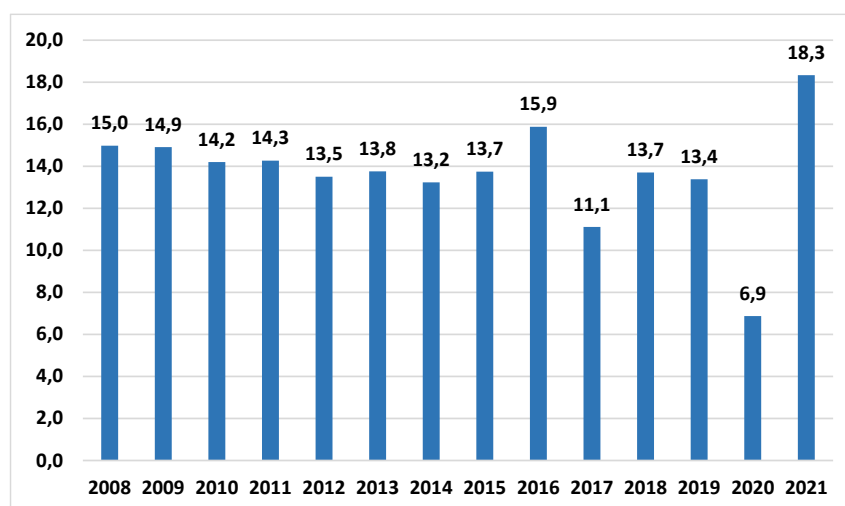
Après une chute de plus de 70 millions d'hectolitres soit -13 % en 2020, les volumes totaux mis à la consommation en 2021 ont en effet augmenté d'environ +10 %. Cette évolution n'est cependant pas uniforme :

³⁴ Une fraction régionalisée de TICPE est une part de l'impôt qui présente des taux distincts par région et pour laquelle le produit de TICPE attribué à une région est assis sur ses consommations régionales de carburant. Au contraire, le produit de fractions non régionalisées pour lesquelles il n'existe qu'un taux fixe est assis sur les consommations nationale de carburant.

³⁵ Le système d'information de la DGDDI est capable de faire une affectation de TICPE entre affectataires en temps réel uniquement si cette affectation ne dépend que de l'opération en cours et non des autres opérations du mois.

- la consommation de diesel a augmenté en 2021 par rapport à 2020 de 11,1 % en volume ;
- la consommation d'E10 a augmenté +27,0 %, contre +11,4 % pour le Super, davantage taxé ;
- la consommation de gazole non routier a augmenté modérément tandis que celle du fioul a baissé.

Graphique n° 16 : part État de la TICPE – Recettes budgétaires depuis 2008 (Md€)



Source : documents budgétaires – synthèse Cour des comptes

Tableau n° 23 : décomposition de l'évolution de la TICPE

		Exécution 2020	Exécution 2021	évolution
(a)	TICPE brute totale	28,6	32,3	13%
(b)	Transferts aux collectivités territoriales	11,2	10,9	
(c)	Transfert CAS "Transition énergétique"	6,8	0,0	
(d)	Transfert à l'AFIFT	1,6	1,3	
(e)	Transfert Ile-de -France			
(e)	Mobilités	0,0	0,0	
(g)	TICPE brute État	9,1	20,2	
	<i>dont rattachement à 2021 d'une recette 2020 sur compte d'attente</i>			
(f)	<i>Rattachement à 2022 d'une recette 2021 sur compte d'attente</i>	0,0	0,4	
				0,2
(h)	R&D de TICPE	2,2	1,9	
	<i>dont impact de la trimestrialisation</i>			
(i)		0,3	0,0	
(j)	<i>dont autres</i>	1,9	1,9	
(l)	TICPE brute totale hors effets transitoires (a)-(f)-(j)	29,1	32,0	10 %
(l')	TICPE brute État hors effets transitoires hors MN (g)-(f)-(j)	9,8	11,1	14 %
(k)	TICPE nette totale (a)-(h)	26,4	30,4	15 %
(l'')	TICPE nette totale hors effets transitoires (k)-(f)-(j)	27,1	30,1	11 %
(m)	TICPE nette État (g)-(h)	6,9	18,3	166 %
(n)	TICPE nette État hors mesures nouvelles et de transferts*	6,9	9,4	38 %
(o)	TICPE nette État hors mesures et hors effets transitoires (n)-(f)+(i)	7,6	9,2	21 %

* l'évolution de la TICPE nette État hors mesures nouvelles et de transferts est l'évolution spontanée de la TICPE

Annexe n° 6 : La TVA

Tableau n° 24 : prévision et exécution de la TVA en 2021 (Md€)

Exéc. 2020	PLF 2021	LFI 2021	LFR I	LFR II	Exéc. 2021	Écart à la LFI	En %	Écart à la LFR2	En %	Écart 2021 /2020	En %
113,8	89,0	85,5	89,5	92,0	95,5	10,0	12%	3,5	4%	-18,2	-16 %

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 25 : décomposition de l'évolution de la TVA en 2021 en prévision et en exécution (Md€)

IR	2020	Évolution spontanée	Total mesures	Dont mesures nouvelles	Dont mesures de périmètre et de transfert	2021
LFI 2021	112,0*	6,9	-33,4	-0,2	-33,2	85,5
Exécution	113,8	16,4	-34,7	-0,1	-34,6	95,5
Écart	1,7	9,5	-1,3	0,1	-1,4	10,0

Source : direction du budget – Cour des comptes

*évaluation de LFR IV pour 2020

La LFI 2021 prévoyait une diminution de - 26,5 Md€ des recettes de TVA en 2021 par rapport à la prévision de LFR pour 2020, principalement liée :

- à une évolution spontanée de 6,9 Md€ (+6,1 %) : cette évolution spontanée a été revue en baisse pendant les débats parlementaires du PLF 2021 : en PLF, la prévision d'évolution spontanée s'établissait à +9,8 %, légèrement supérieure à la prévision de croissance en valeur (8,3 %). L'évolution de l'assiette de la TVA (emplois taxables) sous-jacente aux prévisions de la LFI était de 6,2 %.
- aux mesures de transfert (-33,4 Md€ prévues en LFI 2021).

La TVA a ensuite été revue systématiquement en hausse au cours de l'année, de +4,0 Md€ en LFR I puis de +2,5 Md€ en LFR II afin de tenir compte du dynamisme des encaissements.

En exécution, le rendement de la TVA est supérieur de 10,0 Md€ à la prévision initiale de la LFI 2021, et de 3,5 Md€ par rapport aux dernières prévisions de la LFR 2 pour 2021.

L'évolution spontanée est beaucoup plus élevée qu'anticipé initialement, et s'établirait en exécution à +16,4 Md€, soit +14,4 %, tandis que l'impact des mesures nouvelles est plus négatif de -1,4 Md€, compte-tenu d'une augmentation du transfert de TVA à la Sécurité Sociale votée en LFR 2 pour 2021.

Avec ce transfert supplémentaire, le total des mesures nouvelles, de périmètre et de transfert s'élève donc au final à -34,7 Md€.

Tableau n° 26 : mesures nouvelles et de transfert relatives à la TVA en 2021 (Md€)

<i>Mesure</i>	Montant
<i>Transfert aux régions dans le cadre de la baisse des impôts de production</i>	-9,8
<i>Transfert aux communes et EPCI dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation</i>	-23,0
<i>Ajustement des transferts de TVA à la Sécurité Sociale en LFR II 2021</i>	-1,4
<i>Autres</i>	-0,3
Total	-34,7

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Un transfert de 9,8 Md€ compense tout d'abord tout le manque à gagner pour les régions de la baisse des impôts de production mise en œuvre dans le cadre du Plan de Relance. En 2021, le montant de TVA transféré était égal au produit de la CVAE perçu par les régions en 2020. À compter de 2022, cette fraction est calculée en appliquant aux recettes nettes de TVA de l'année en cours, un taux correspondant au rapport entre : d'une part le produit de la CVAE perçu par les régions en 2020, et d'autre part les recettes nettes de TVA de l'année 2021. La fraction de TVA affectée aux régions est versée par douzièmes à partir du compte d'avances aux collectivités territoriales. Aucune clause de garantie n'est toutefois prévue pour cette part.

Un montant de 23,0 Md€ de TVA a également été affecté aux communes et EPCI, afin de financer la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le reliquat de taxe étant temporairement affecté au budget général de l'État (4,9 Md€). La suppression progressive de la TH, déjà effective pour 80 % des foyers selon des critères de revenu fiscal de référence, se poursuit donc pour les 20 % de contribuables encore soumis à cet impôt. Ils ont bénéficié en 2021 d'un premier dégrèvement de 30 %, relevé à 65 % en 2022 avant la suppression définitive de la TH en 2023.

En contrepartie de ces transferts importants, l'évolution spontanée de la TVA a en rebondi en 2021 à +14,4 % pour la part État (14,4 % pour l'ensemble des administrations publiques en comptabilité nationale), soit une élasticité aux « emplois taxables », son assiette économique, de l'ordre de 1,4 (emplois taxables y compris effets de structure de 10,7 % après -7,8 % pour 2020).

La croissance des emplois taxables hors effets de structure est estimée à 9,1 % pour 2021. Le rebond de la consommation des ménages (+6,6 % en valeur), qui pèse environ à hauteur des deux tiers dans l'assiette de TVA a été pénalisée par le contexte sanitaire du premier semestre. En revanche, l'investissement se redresse vivement (+14,5 % en valeur) sous l'effet des achats informatiques ; et la production s'accroît avec les réouvertures, entraînant une hausse des consommations intermédiaires (+13 % pour l'ensemble des consommations intermédiaires de l'économie, seule une petite partie étant soumise à la TVA). Les effets de structure seraient élevés en 2021 (+1,6 %), contrecoup de la déformation de la consommation en 2020 en faveur des dépenses incompressibles³⁶ pendant les confinements.

Au cours des années récentes, l'évolution de la TVA a pu s'écarter de l'évolution des emplois taxables. L'élasticité de la TVA budgétaire État s'est ainsi établie à 1,5 en 2017 et 1,2 en 2019, sous l'effet d'une amélioration du recouvrement, ou encore du développement de nouveaux marchés non pris en compte dans le calcul de l'assiette économique mais taxés à la TVA³⁷.

En 2020, les recouvrements nets de TVA ont évolué comme les emplois taxables : le repli spontané de la TVA était de -6,5 %, tandis que les emplois taxables baissaient de -6,9 %. Cette apparente cohérence pourrait cependant avoir masqué des évolutions disparates : l'évolution spontanée des recouvrements bruts a été plus dynamique que l'évolution de la consommation et de l'investissement, mais en contrepartie, les remboursements de crédits de TVA se sont accrus, sous l'effet d'une accélération du rythme de traitement des demandes de restitutions de crédits, mais aussi peut-être de moindres reports de crédits³⁸.

³⁶ Notamment les loyers, non taxés à la TVA.

³⁷ À titre d'exemple certains marchés secondaires comme celui des certificats d'énergie ou les quotas carbone ne sont pas intégrés au calcul de l'assiette économique mais peuvent faire l'objet d'une taxation à la TVA.

³⁸ Lorsque la TVA déductible d'une entreprise est supérieure à la TVA collectée, l'entreprise a droit à un crédit de TVA dont elle peut demander le remboursement immédiat, ou qu'elle peut reporter. En 2020, les demandes de remboursement ont été particulièrement élevées, réduisant le stock de crédits reportables.

La décorrélation en 2021 entre les données macroéconomiques et les recouvrements de TVA État, historique, pourrait donc s'expliquer par plusieurs contrecoups.

Tout d'abord, le rythme de traitement des demandes de crédits de TVA a ralenti en 2021, après l'accélération décidée en 2020 par la DGFIP, pour soulager les besoins de trésorerie des entreprises. L'impact de ce ralentissement sur les restitutions de TVA est estimé par la DGFIP à - 1,9 Md€. Il n'impacte que les recouvrements budgétaires de la part État de la TVA : en effet, l'estimation de la TVA en comptabilité nationale en année N corrige ces effets de rythme de traitement pour retracer au mieux les recettes perçues au titre de l'activité économique en N.

L'évolution des restitutions de TVA dépend aussi des préférences des entreprises entre report de crédit et demande de restitution : lorsqu'une entreprise présente une TVA déductible supérieure à sa TVA brute, elle peut, au choix, demander une restitution de TVA, ou reporter son crédit et l'utiliser ultérieurement. L'évolution des reports de crédits, en période de repli de la TVA, peut donc être décomposée entre l'impact de l'évolution de la TVA³⁹ et l'effet de la modification des comportements des entreprises (choix ou non d'un report de crédit). Sous l'hypothèse que l'écart entre TVA à payer et TVA déductible est homogène entre les entreprises, ce dernier effet pourrait aller jusqu'à +0,8 Md€ de remboursements et dégrèvements en 2020, induisant un contrecoup du même montant en 2021. Il affecte à la fois la part État de la TVA budgétaire et la TVA de comptabilité nationale qui n'opère aucun retraitement sur les reports de crédits, quand bien même ils peuvent introduire un décalage entre les recettes de TVA et l'activité économique.

Enfin, l'importation de produits sanitaires a fait l'objet d'exonérations de TVA et de droits de douanes à compter de mars 2020. Ces exonérations ont été progressivement prolongées jusqu'au 31 décembre 2021, mais le coût 2021, compris entre 10,6 M€ et 34,7 M€ est bien plus faible que le coût 2020 (263,1 M€ à 402,4 M€), ce qui induit un contrecoup d'environ 0,3 Md€.

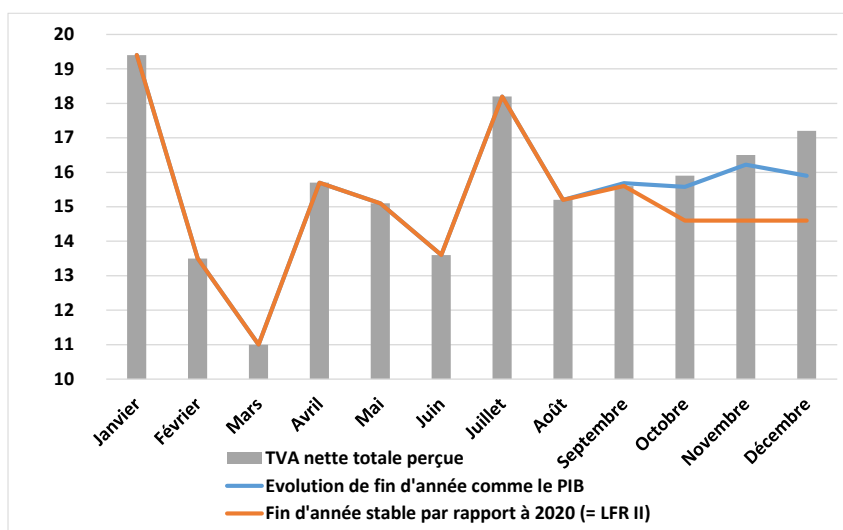
Corrigée de ces différents effets, l'évolution spontanée de la TVA budgétaire État serait d'environ 12 %, soit une élasticité aux emplois taxables d'environ 1,1.

Le rythme mensuel d'encaissements nets de TVA avant transferts aux autres administrations publiques a été particulièrement erratique en début d'année 2021, avec de fortes décroissances en période de reprise épidémique (février, mars), puis des rebonds en sortie de confinement (avril, juillet). Au global cependant, l'évolution de la TVA nette totale était très dynamique à

³⁹ En cas de diminution de l'activité, la TVA déductible peut tendanciellement devenir supérieure à la TVA à payer : dans ce cas, les entreprises ont droit à des crédits de TVA, ce qui peut gonfler les reports.

fin septembre 2021 par rapport à 2020, avec une croissance de près de +16 %, soit plus de deux fois supérieure à la prévision de PIB retenue en LFR II. La prévision inscrite en LFR II, sur la base d'une évolution spontanée de 11 % était cohérente, comme relevé par le Haut Conseil des Finances Publiques, avec les comptes trimestriels de l'Insee. Elle supposait cependant, que les recouvrements de TVA nette totale, sur les trois derniers mois de l'année 2021 diminueraient légèrement (-1 %) par rapport au dernier trimestre 2020, en net ralentissement par rapport aux encaissements constatés sur les 9 premiers mois pendant lesquels les recettes avaient cru d'environ +15 %.

Graphique n° 17 : recouvrements mensuels de TVA nette totale en 2021 selon différents scénarii

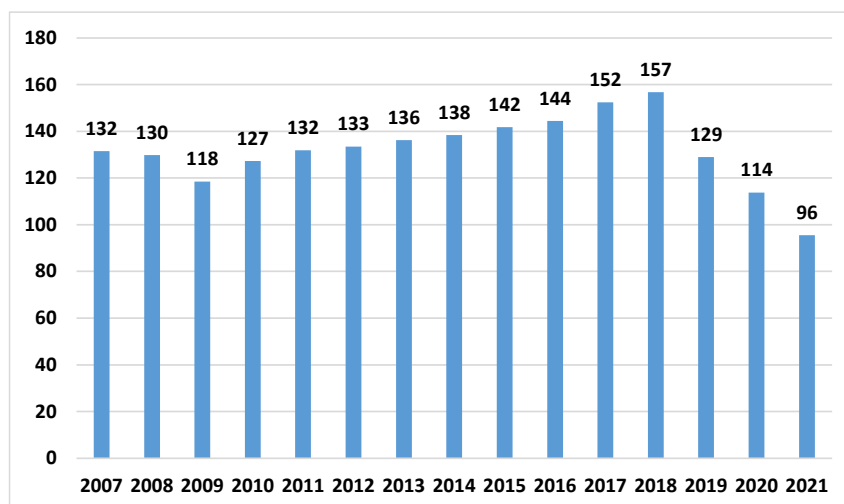


Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance, traitement Cour des comptes

Tableau n° 27 : sous-jacents à la TVA

	LFI 2021	Exécution 2021
Croissance spontanée des recettes de TVA au sens de la comptabilité nationale (toutes APU)	+ 6,8 %	+14,4 %
<i>dont croissance des emplois taxables hors effets de structure</i>	+6,2 %	+9,1 %
<i>Effets de structure</i>	0 %	1,6 %
<i>dont « inexplicable » par le modèle utilisé</i>	+0,6 %	+4,0 %

Source : direction générale du Trésor

Graphique n° 18 : recettes budgétaires de TVA (Md€)

Source : documents budgétaires, synthèse Cour des comptes

Annexe n° 7 : Les autres recettes fiscales

Tableau n° 28 : prévision et exécution des autres recettes fiscales en 2021 (Md€)

Exéc. 2020	PLF 2021	LFI 2021	LFR I	LFR II	Exéc. 2021	Écart à la LFI	En %	Écart à la LFR2	En %	Écart 2021 /2020	En %
25,0	51,2	51,1	51,1	54,8	56,9	5,8	11%	2,1	4 %	31,9	128%

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 29 : décomposition de l'évolution des autres recettes fiscales nettes en 2021 en prévision et en exécution (Md€)

IR	2020	Évolution spontanée	Total mesures	Dont mesures nouvelles	Dont mesures de périmètre et de transfert	2021
LFI 2021	24,8	3,9	22,4	2,3	20,1	51,1
Exécution	25,0	9,5	22,4	2,5	19,9	56,9
Écart	0,1	5,6	-	0,2	-0,2	5,8

Source : direction du budget – Cour des comptes

*évaluation de LFR IV pour 2020

Les autres recettes fiscales devaient s'élever en 2021 à 51,1 Md€ selon la prévision de la LFI 2021. En effet, elles devaient augmenter sous l'effet d'une évolution spontanée dynamique (+15,6 %) mais aussi d'importants transferts :

- s'agissant des recettes fiscales brutes, l'affectation temporaire de la taxe d'habitation devait rapporter 5,6 Md€ et, à la suite d'une recommandation de la Cour, les recettes de contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés (0,06 Md€ initialement prévus) sont désormais classées en recettes fiscales nettes ;
- s'agissant des remboursements et dégrèvements, une forte baisse est imputable à la poursuite de la réforme de la taxe d'habitation (- 13,7 Md€) : les dégrèvements de taxe d'habitation (plafonnement en fonction du revenu et dégrèvement permettant de compenser les collectivités locales de la suppression progressive de la taxe d'habitation) deviennent en effet des exonérations de taxe d'habitation

en 2021 si bien que leur coût n'est plus enregistré en dépenses mais vient minorer les recettes de TH restante. Enfin, dans le cadre de la réforme des impôts sur la production, le coût du dégrèvement barémique de CVAE diminue de 2,1 Md€.

L'impact des mesures nouvelles est un peu modifié en exécution. La TH transférée à l'État s'élève finalement à 4,9 Md€, tandis que la CRIS est de +0,6 Md€. En cours d'année, la suppression de la part régionale de CVAE en 2021 a aussi conduit à affecter à l'État 50 % des paiements de CVAE sur les millésimes antérieurs à 2021, ainsi que les dégrèvements afférents, soit une recette nette de +0,3 Md€ en 2021. L'impact des mesures nouvelles et de transferts sur les remboursements et dégrèvements n'a en revanche pas été modifié.

Au total en exécution, les autres recettes fiscales nettes croissent de +31,9 Md€ entre 2020 et 2021. Cette croissance résulte pour l'essentiel des mesures (+22,4 Md€) mais aussi d'une évolution spontanée dynamique (+9,5 Md€ soit +37,9 %).

La plupart des impôts qui avaient été affectés par la crise en 2020 rebondissent en effet en 2021, conséquence de la reprise de l'activité.

Après un recul en 2020 en raison de la chute des dividendes versés entre 2019 et 2020, les retenues à la source sur les revenus distribués à des non-résidents et à des résidents sur des produits de source étrangère sont ainsi dynamiques en 2021, et ont rattrapé leur niveau d'avant-crise. La ligne de recettes recueille également en 2021 plusieurs opérations exceptionnelles difficilement anticipables.

En revanche, les recettes des taxes intérieures sur les consommations finales d'électricité et de gaz naturel sont stables, sous l'effet du gel des tarifs de gaz et d'électricité à compter de l'automne 2021. Enfin, les mesures sanitaires ont encore freiné l'activité des casinos ce qui explique la baisse de certaines taxes sur les jeux, qui avaient déjà chuté en 2020.

Tableau n° 30 : impôts dont le produit a été touché par la crise sanitaire (en Md€ sauf indication contraire)

Libellé	2020	2021	Évolution	
			En Md€	En %
<i>Retenues à la source sur certains bénéficiaires non commerciaux et de l'impôt sur le revenu</i>	0,8	1,0	0,2	30,5 %
<i>Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes</i>	3,2	5,2	2,0	60,4 %
<i>Taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN)</i>	2,2	2,3	0,1	4,5 %
<i>Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité TICFE)</i>	7,4	7,4	0	-5,4 %
<i>Produits des jeux exploités par La Française des jeux (hors paris sportifs)</i>	2,1	2,7	0,6	28,8 %
<i>Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos</i>	0,5	0,4	-0,1	-18,9 %
Total	16,1	18,9	2,8	17,7 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

La hausse des autres recettes fiscales brutes s'explique aussi par la croissance spontanée forte de plusieurs impôts qui avaient semblé pourtant peu pénalisés en 2020 par la crise sanitaire.

Tableau n° 31 : produit des impôts non affectés en 2020 par la crise sanitaire (en Md€ sauf indication contraire)

	2020	2021	Évolution	
			Md€	%
<i>Impôt sur la fortune immobilière</i>	2,0	2,1	0,1	4,3 %
<i>Prélèvement de solidarité</i>	10,8	11,8	1,0	9,6 %
<i>Droits de donation</i>	2,5	3,9	1,4	55,8 %
<i>Droits de succession</i>	12,6	14,8	2,2	17,3 %
Total	27,9	32,6	4,7	16,8 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

L'impôt sur la fortune immobilière, qui repose sur la valeur des biens immobiliers des assujettis au 1^{er} janvier 2021 est assez stable entre 2020 et 2021. Le prélèvement de solidarité, assis sur les revenus et plus-values du

capital a en revanche progressé, de même que les droits de mutation à titre gratuit, particulièrement dynamiques. En tenant compte de l'impact de la réforme des crédits de paiement accordés par l'État qui pèse sur les recettes des successions à hauteur de - 0.3 Md€, les évolutions spontanées de ces deux impôts sont respectivement, de +55,8 % pour les donations et de +19,4 % pour les successions, contrecoup du ralentissement dans le traitement des dossiers en 2020 compte-tenu des confinements successifs. Une partie des recettes s'explique également par la croissance des prix de l'immobilier et par quelques opérations exceptionnelles

Enfin, les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État diminuent sous l'effet de la baisse des remboursements opérés dans le cadre du contentieux de série Précompte (diminution de son coût de 1,4 Md€). Les intérêts moratoires versés dans le cadre du contentieux OPCVM ont également diminué, de 0,2 Md€. Enfin, un contentieux individuel avait accru de 0,5 Md€ les intérêts moratoires versés en 2020 et implique un contrecoup du même montant en 2021.

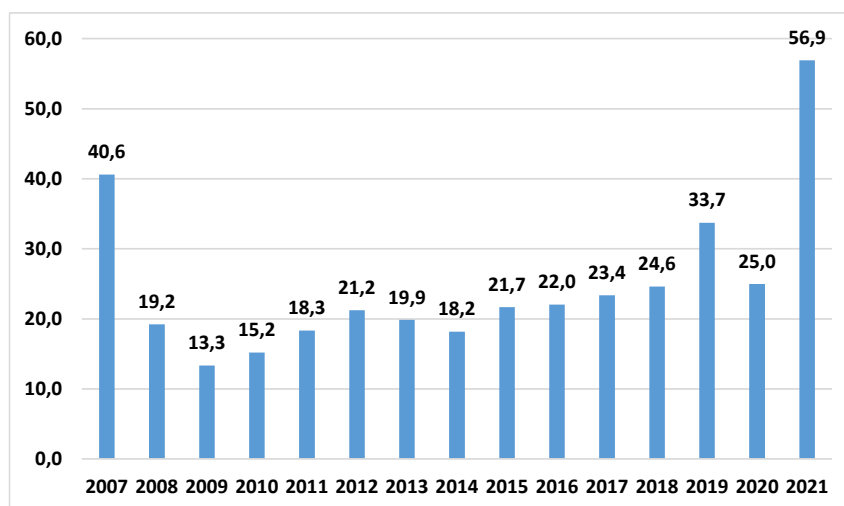
Tableau n° 32 : autres recettes fiscales nettes (en Md€ sauf indication contraire)

	2020	2021	Évolution	
			Md€	%
<i>Autres recettes fiscales brutes (1)</i>	58,0	73,1	15,1	+26,1 %
<i>Remboursements et dégrèvement des autres impôts d'État (2)</i>	10,0	8,1	-2,0	-19,8 %
<i>Remboursements et dégrèvement d'impôts locaux (3)</i>	22,9	8,1	-14,8	-64,7 %
<i>Autres recettes fiscales nettes = (1) - (2) - (3)</i>	25,0	56,9	31,9	+127,8 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Note bene : les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État excluent les remboursements et dégrèvements sur la TVA, l'IR, l'IS et la TICPE.

Graphique n° 19 : recettes budgétaires tirées des « autres recettes fiscales » (Md€)



Source : documents budgétaires – synthèse Cour des comptes

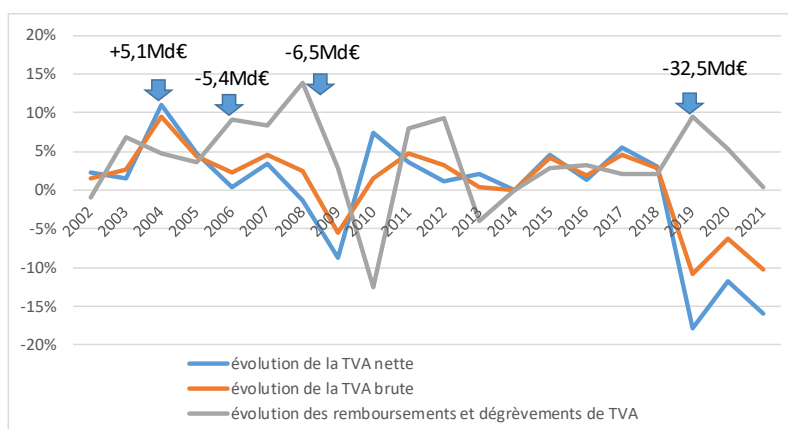
Annexe n° 8 : Une analyse des remboursements et dégrèvements de TVA

I- Une nécessaire cohérence entre l'évolution de la TVA brute et celle des remboursements et dégrèvements de TVA

Sur longue période, les évolutions de TVA brutes et de remboursements et dégrèvements de TVA apparaissent à première vue peu corrélés. Une partie des écarts toutefois s'explique par d'importants transferts aux organismes de Sécurité sociale et aux collectivités locales, ainsi que par des mesures nouvelles.

En 2004, la part de TVA qui auparavant était affectée au budget annexe des prestations sociales agricoles a été réaffectée à l'État (+5,1 Md€). En 2006, des transferts vis-à-vis de la Sécurité sociale, au titre de la TVA payée par les fournisseurs de tabac et sur les produits pharmaceutiques, sont intervenus pour un montant total de -5,4 Md€. Les remboursements de TVA ont été particulièrement chahutés en 2009 par la mesure de remboursement mensuels des crédits de TVA mise en place dans le cadre du plan de relance (-6,5 Md€ sur la TVA nette). Enfin, en 2019, 23,7 Md€ ont été transférés à la Sécurité sociale dans le cadre de la transformation du CICE en allègements de charges et 7,7 Md€ pour compenser la réintégration au sein du budget général les prélèvements sociaux sur le capital.

Graphique n° 20 : évolution comparée de la TVA brute, nette et des remboursements et dégrèvements de TVA

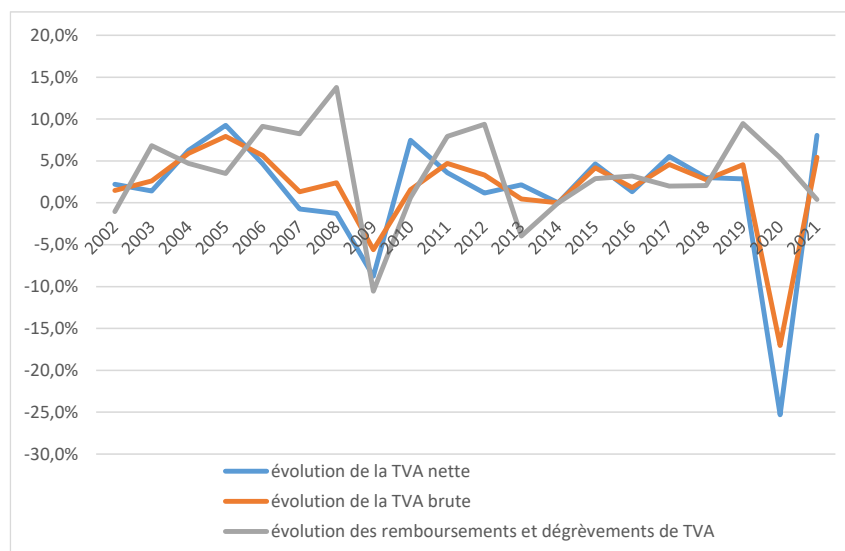


Source : documents budgétaires, Cour des comptes

Corrigés de ces principaux effets, et en tenant compte des mesures nouvelles en 2020 et 2021, les évolutions sont beaucoup plus cohérentes, à l'exception des années 2020 et 2021.

Si au contraire, les évolutions des remboursements et dégrèvements en 2021 avait parfaitement suivi l'évolution spontanée de la TVA brute, alors l'évolution spontanée de la TVA nette serait de l'ordre de 9 % au lieu des 14,4 %, soit une élasticité aux emplois taxables inférieure à l'unité.

Graphique n° 21 : évolution comparée de la TVA brute, nette et des remboursements et dégrèvements de TVA, en corrigeant des principales mesures nouvelles



Source : documents budgétaires, Cour des comptes

II- Une analyse plus fine de l'évolution des remboursements et dégrèvements de TVA

- i) L'impact du rythme de traitement des demandes de restitution de TVA par les services de la DGFIP

À l'aide des systèmes d'information comptables dont elle dispose, la DGFIP est capable, en comparant les données historiques de paiements et d'ordonnancement, d'évaluer au mois le mois la rapidité avec laquelle sont ordonnancés les crédits puis avec laquelle ils sont payés aux entreprises. Lorsque des retards sont constatés en début d'année, ils ont en général vocation à disparaître et à ne pas impacter l'exécution budgétaire. Lorsqu'en

revanche, ils apparaissent en fin d'année, ils peuvent avoir un impact sur l'exécution budgétaire de TVA, normalement corrigé pour l'estimation de la TVA de comptabilité nationale, qui intègre les paiements et restitutions tardifs en N+1 mais liés à l'activité économique de N.

D'après la DGFIP, en 2021, les dépôts de demandes ont progressé de 2,6 Md€⁴⁰ : il s'agit là d'une conséquence logique de la reprise de l'activité. En revanche, le rythme de traitement des demandes de remboursement a ralenti, contrecoup de l'accélération observée en 2020 dans le cadre de la réponse à la crise, avec un impact estimé par la DGFIP à -1,9 Md€ sur les remboursements et dégrèvements.

ii) Les reports de crédits

Lorsqu'une entreprise déclare un montant de TVA à payer supérieur à sa TVA déductible, elle bénéficie d'un crédit de TVA. Elle peut, au choix, soit demander la restitution de ce crédit de TVA, soit le reporter.

Dans ce cas, elle déclare en case 27 le montant du report, puis, au mois suivant, inscrit en ligne 22 ce même montant : le report du mois m est intégré à la TVA déductible du mois m+1.

Ainsi, logiquement, en période de ralentissement de l'activité et donc de ralentissement de la TVA à payer, la TVA déductible devient au mois le mois plus importante, gonflée par les reports qui s'accumulent.

En revanche, en période d'accélération, la TVA à payer est supérieure à la TVA déductible et les reports sont soldés : ils viennent en déduction de la TVA à payer et ne donnent pas naissance à de nouveaux reports.

Ceci est vrai si la propension des entreprises à choisir un report reste constante. Si les entreprises préfèrent conserver de la trésorerie, alors la propension à choisir un report augmente, les reports augmentent et les restitutions diminuent. Si en revanche, notamment en période de crise, les entreprises souhaitent bénéficier du maximum de trésorerie, la propension à choisir un report diminue.

Soit R_m le report en fin de mois m, $TVAm$ l'écart au mois m entre la TVA à payer et la TVA déductible (hors report R_{m-1} connu du mois précédent) et p_m la propension à choisir un report, nous avons

$$R_m = p_m * [\max(0 ; - TVAm)]$$

⁴⁰ Par rapport à des restitutions de crédits de TVA de 60,0 Md€ en 2020, cela représente ainsi une augmentation de 4,3 %, à comparer à une évolution 2020-2021 de la TVA brute hors mesures nouvelles de près de 10 %

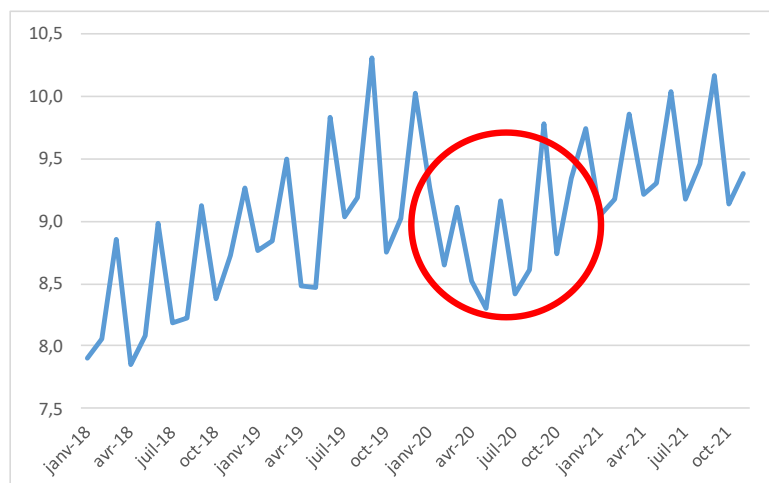
En effet, le report du mois m est égal aux TVA « négatives » (entreprises pour lesquelles la TVA déductible est supérieure à la TVA à payer), fois la propension à choisir un report.

En variation, l'égalité s'écrit :

$$\frac{dRm}{Rm} = \frac{dpm}{pm} - \frac{dTVAm}{TVAm}$$

En période de récession, en faisant l'hypothèse que la baisse de TVA est uniforme pour toutes les entreprises, il est donc possible de décomposer la variation des reports entre une variation de propension et la variation de TVA (TVA à payer – TVA déductible, ce qui correspond à la TVA brute enregistrée en budgétaire). Or en 2020, la variation sur 12 mois des reports a été en moyenne de -2,2 % et la variation de TVA brute, de -6,4 % : la propension à choisir le report plutôt qu'à demander le crédit a donc varié de -8,6 % (-6,4 % - 2,2 %) environ. Pour des montants reportés en moyenne de 9,2 Md€ chaque mois, cela a conduit à renchérir le coût des restitutions de TVA d'environ 0,8 Md€, avec un contrecoup d'ampleur équivalente en 2021, conduisant à améliorer le rendement de la TVA nette.

Graphique n° 22 : évolution des reports de crédits (Md€)



Source : DGFIP

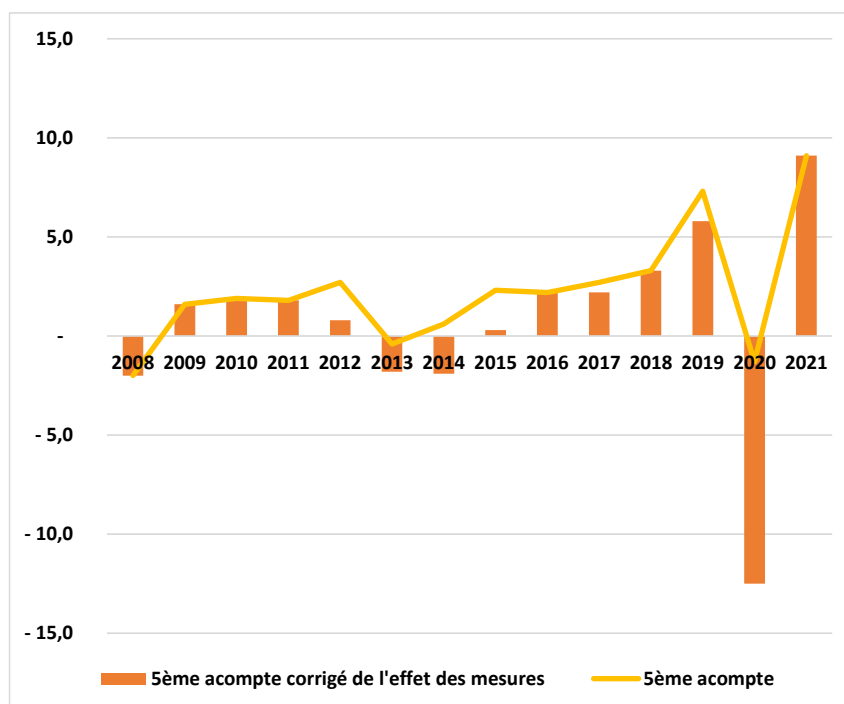
Annexe n° 9 : Le poids du cinquième acompte dans la croissance de l'IS et enseignements

Le « 5^{ème} acompte » a été mis en place en loi de finances rectificative pour 2005, afin de corrélérer, pour les plus gros contribuables, le montant d'acompte versé en année N à leurs résultats estimés pour l'exercice N : pour ces contribuables, le versement d'une partie du solde normalement payé en N+1 est donc anticipé dès le quatrième acompte de décembre N.

En pratique, l'article 1668 du Code général des impôts impose aux entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions d'euros et 1 milliard d'euros, de verser lors du dernier acompte N 95 % de leur impôt estimé au titre de l'exercice N ; et autres entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 milliard d'euros, 98 %.

La législation afférente au 5^{ème} acompte a cependant été fortement chahutée depuis la crise financière. Après la chute du CAC 40 en 2011, le Gouvernement a mis en place une contribution exceptionnelle imposant aux plus grandes entreprises d'anticiper davantage leurs versements d'IS dès l'année N. Cette contribution exceptionnelle a été ensuite prolongée jusqu'en 2015 inclus, avec un rendement compris entre 1 Md€ et 3 Md€ selon les années. Une seconde contribution exceptionnelle (4,9 Md€) a été mise en place en 2017 et supprimée dès 2018 pour financer le coût du contentieux OPCVM après la décision défavorable à l'État par le Conseil Constitutionnel fin 2017. Enfin, les modalités de fixation du cinquième acompte ont été réformées à plusieurs reprises, en LFI 2013 (+0,2 Md€), LFI 2017 (+0,5 Md€) et LFI 2019 (+1,5 Md€).

Graphique n° 23 : effet des changements de législation relatifs au cinquième acompte

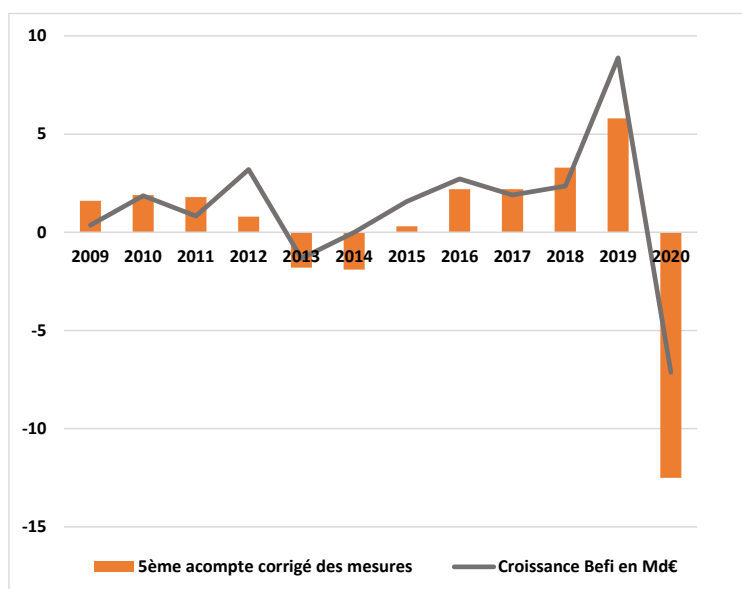


Source : DGFIP, documents budgétaires, traitement Cour des comptes

Sur la base des données historiques, l'administration suppose traditionnellement lors de ses prévisions, que l'évolution du bénéfice fiscal entre N-1 et N se traduit pour moitié dès l'IS budgétaire N via le 5^{ème} acompte net d'autolimitation, et pour moitié en N+1 via les versements de solde : la « propension » à verser un cinquième acompte serait ainsi en moyenne de 50 %.

Ce choix se justifie notamment par une évolution du bénéfice fiscal cohérente avec celle du cinquième acompte, lorsque ce dernier est corrigé des changements de législation impactant ses modalités de calcul.

Graphique n° 24 : effet des changements de législation relatifs au cinquième acompte



Note de lecture : le 5^{ème} acompte net d'autolimitation présenté dans ce graphique pour 2020 tient compte d'une autolimitation massive (ou de reports de paiements) de petites entreprises, non présenté comme « 5^{ème} acompte net » officiel, relatif uniquement aux grandes entreprises.

Source : DGFIP, documents budgétaires, traitement Cour des comptes

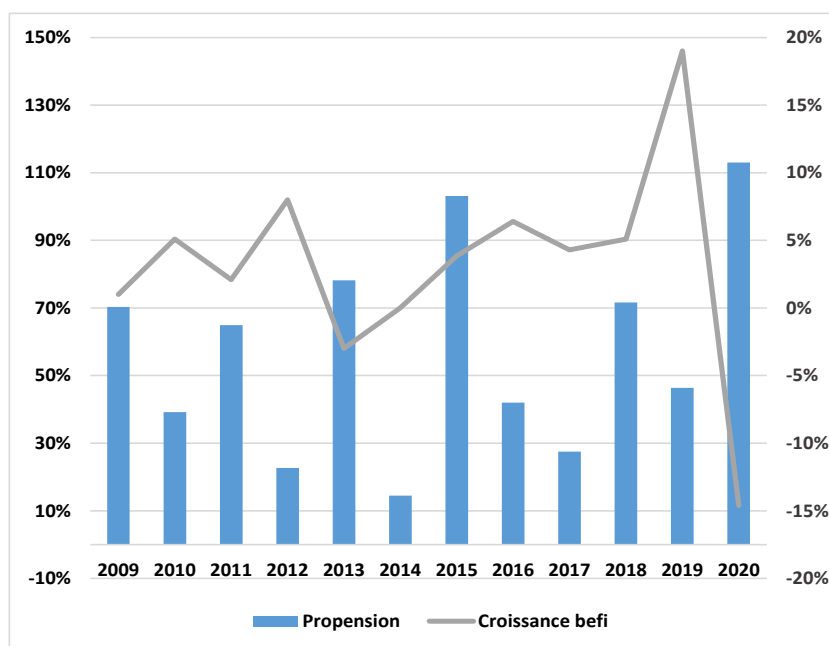
L'hypothèse fixe d'une propension à 50 % demeure néanmoins très fragile. La propension réelle est tout d'abord très difficile à reconstituer en série longue à partir des données comptables. Les cinquièmes acomptes sont affectés non seulement par des mesures fiscales modifiant leurs modalités de calcul, mais aussi par des mesures consistant à accroître ou diminuer l'assiette de l'IS. Les versements de solde dépendent également de ces mesures d'assiette, mais peuvent être aussi plus ou moins réduits par les imputations de crédits d'impôt (particulièrement avec le développement puis la suppression du CICE). L'administration fournit souvent en outre le niveau du cinquième acompte net d'autolimitation des grandes entreprises, sans tenir compte de l'autolimitation des plus petites : or ce phénomène peut être majeur en période de crise, comme en 2020.

Dans certains cas, la propension peut aussi dépendre de la composition de la croissance de l'assiette de l'IS. Lorsque le dynamisme du bénéfice fiscal repose, comme en 2021, sur de bons résultats des sociétés financières, dont plus des trois quarts sont des grandes entreprises, ou encore sur le redressement de l'activité industrielle (deux tiers des entreprises de

l'industrie sont des grandes entreprises ou des entreprises de taille intermédiaire), alors la propension à payer un cinquième acompte est élevée. Si la reprise est le fait de secteurs de services marchands non financiers (construction, commerce, hébergement et restauration), dans lesquels la part des PME est élevée, alors la propension à payer un cinquième acompte devrait en toute logique être plus faible.

Sur la base des données historiques, ces effets de composition apparaissent. En moyenne, la propension est proche de 60 %, mais compte tenu des incertitudes, une hypothèse de 50 % en première approche semble raisonnable. Quand le bénéfice fiscal est faible ou négatif, la propension est élevée car l'intégralité des entreprises peuvent s'autolimiter (2009, 2011, 2013, 2020 notamment). Quand la croissance de l'activité est plus dynamique, la propension est plus faible. En 2019, la croissance a été tirée par les PME (le chiffre d'affaires des PME a augmenté de +5,9 % contre +1,7 % pour les grandes entreprises), et la propension est faible.

Graphique n° 25 : effet des changements de législation relatifs au cinquième acompte



Notes de lecture : La croissance du bénéfice fiscal (échelle de droite) est celle qui est indiquée dans les tomes I des Voies et moyens. La propension calculée a été transmise par l'administration.

Source : DGFIP, documents budgétaires, traitement Cour des comptes

En 2021, le dynamisme du 5^{ème} acompte est notamment imputable aux résultats exceptionnels des sociétés financières et au bon redressement de certaines entreprises industrielles. *A contrario*, les secteurs du commerce et de l'hébergement et restauration, qui ont payé en 2019 des montants d'IS équivalents à ceux payés par le secteur financier, n'ont pas retrouvé leur niveau d'activité d'avant-crise. Le solde qui sera versé en 2022 par ces petites entreprises ne devrait donc pas être aussi dynamique que le cinquième acompte payé en décembre 2021 et il est possible que la propension en 2021 ait été plus élevée que sa valeur moyenne de 50 %.

En 2021, la question de la propension est d'autant plus sensible qu'elle influe fortement sur l'estimation du rendement en IS de la baisse des impôts de production. L'impact de la mesure nouvelle, estimé à 1,4 Md€, se base sur une propension « classique » de 50 % (10 M* taux d'IS entre 26,5 % et 28 % * 50 %). Avec une propension plus élevée, par exemple de 75 %, le rendement de cette mesure serait de plus de 2 Md€.

La volatilité des chiffres et la variabilité des comportements des entreprises justifie, en première approche, une hypothèse de propension de 50 % : cette hypothèse demeure néanmoins extrêmement fragile et influence beaucoup la prévision d'IS. Seule l'analyse au cas par cas des résultats trimestriels des plus grandes entreprises peut éventuellement permettre de la modifier à la hausse en période de reprise : une surestimation de la propension peut conduire toutefois à une surestimation du solde public de plusieurs milliards d'euros et c'est pourquoi l'administration préfère retenir une hypothèse conservatrice mais prudente.

Annexe n° 10 : L'enregistrement d'un crédit d'impôt dans les différentes comptabilités de l'État

Soit un montant M de crédit d'impôt accordé au titre de l'exercice N et pouvant être utilisé jusqu'en $N+2$: il s'agit d'un crédit d'impôt restituable, dont le coût final pluriannuel pour l'État est connu et égal à M .

En comptabilité budgétaire, seul le coût annuel de ce crédit d'impôt est enregistré, pour un montant identique en autorisations d'engagements et en crédits de paiements : $m(N)$ en année N , $m(N+1)$ en année $N+1$, $m(N+2)$ en année $N+2$.

En comptabilité générale, ce crédit d'impôt est classé en N en obligations fiscales, pour la totalité de son montant M et vient minorer les produits régaliens inscrits au compte de résultat N . Au bilan, une dette financière, égale au montant M moins le montant $m(N)$ consommé au cours de l'année N , est enregistrée au passif. En $N+1$, si une partie supplémentaire $m(N+1)$ du crédit d'impôt est consommée, cette consommation n'a pas d'impact sur le compte de résultat : elle vient juste diminuer la dette financière inscrite au passif.

En comptabilité nationale, le principe est exactement le même : ce crédit d'impôt est traité comme une dépense de l'État dès l'année N et ce pour la totalité de son montant M . Elle impacte le déficit public en N (mais pas la dette publique qui exclut ce type de passif). La comptabilité nationale est une comptabilité en partie double, comme la comptabilité générale : le bilan, qui permet de calculer la dette publique, se nomme « compte financier » et le compte de résultat, qui permet de calculer le déficit public, « compte non financier ». La séquence des comptes s'écrit comme suit :

Nota: F2 = trésorerie / F8 = comptes à payer

<u>Année N</u>	Compte non financier		Compte financier (flux)	
	Emplois	Ressources	Actif	Passif
	M		F2 = -m(N)	F8 = M-m(N)
	déficit = -M			
<u>Année N+1</u>	Compte non financier		Compte financier (flux)	
	Emplois	Ressources	Actif	Passif
	0		F2 = -m(N+1)	F8 = -m(N+1)
	déficit=0			
<u>Année N+2</u>	Compte non financier		Compte financier	
	Emplois	Ressources	Actif	Passif
	0		F2 = -m(N+2)	F8 = -m(N+2)
	déficit = 0			