



Les recettes fiscales de l'État

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2015

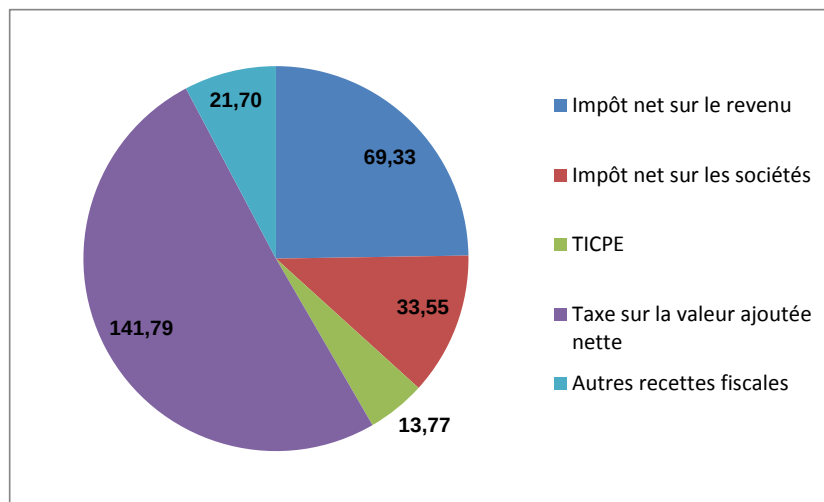
Les recettes fiscales de l'État

Prévisions et exécution des recettes fiscales de l'État en 2015

<i>Md€</i>	Exécution 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exécution 2015
Impôt net sur le revenu	69,22	68,95	69,51	69,33
Impôt net sur les sociétés	35,33	33,73	33,46	33,55
TICPE	13,23	14,01	13,91	13,77
Taxe sur la valeur ajoutée nette	138,35	142,62	141,71	141,79
Autres recettes fiscales	18,18	19,78	20,17	21,70
Recettes fiscales nettes	274,31	279,09	278,76	280,13

Source : direction du budget

Ventilation des recettes fiscales en 2015 (Md€)



Source : direction du budget

Synthèse

Les recettes fiscales nettes de l'État se sont élevées à 280,1 Md€ en 2015, soit 5,8 Md€ de plus qu'en 2014.

La hausse des recettes fiscales par rapport à 2014 est principalement la conséquence de leur évolution spontanée (à législation constante) qui s'est élevée à 4,7 Md€. Pour la première fois depuis 2011 l'évolution spontanée des recettes fiscales est positive. L'élasticité des recettes fiscales, qui se mesure par le ratio de leur taux de croissance à celui du PIB en valeur, atteint 0,9 en 2015.

L'année 2015 marque un retour à la normale après trois années au cours desquelles l'élasticité avait été négative (avec en 2013 une valeur anormalement basse de -1,6). Au cours des trois années 2012 à 2014 de faible élasticité, la croissance du PIB en valeur était elle-même relativement faible. Le retour à une croissance économique plus forte en 2015 s'accompagne d'un retour à une élasticité proche de l'unité.

La croissance spontanée des recettes fiscales en 2015 a toutefois bénéficié d'un niveau élevé d'encaissements résultant principalement du produit des contrôles fiscaux. Les recettes d'impôt sur les sociétés sur « avis de mise en recouvrement » ont ainsi augmenté de 1,5 Md€ entre les deux années.

Au-delà de leur évolution spontanée, **les recettes fiscales ont augmenté en 2015 sous l'effet de différentes mesures, dont l'incidence s'élève à +1,1 Md€** (après -9,3 Md€ en 2014). Ce montant recouvre différents effets de sens contraire. L'effet le plus important est celui du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont le coût s'est accru de 5,4 Md€ en 2015. Par ailleurs, la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages imposables modestes a eu un coût net de 1,5 Md€¹. En sens inverse, les mesures (hors CICE) relatives à l'impôt sur les sociétés ont augmenté son rendement de 2,9 Md€, dont 1,4 Md€ versés par EDF à la suite d'une décision de la Commission européenne. De même, les mesures relatives à la TVA ont augmenté son rendement de 2 Md€, grâce notamment à un effet report des hausses de TVA intervenues en 2014 et à la réduction du transfert au profit de la sécurité sociale. Le rendement de la TICPE a augmenté de 0,4 Md€, les gains liés à la hausse des tarifs (+2 Md€) étant en grande partie transférés à l'AFITF (1,1 Md€) et aux régions (0,5 Md€). D'autres transferts ont eu un effet

¹ Il s'agit d'un surcoût par rapport à la mesure de réduction forfaitaire intervenue en 2014.

positif de près de 1 Md€ sur les recettes fiscales en 2015. La réforme des délais de paiement des droits de successions a également augmenté leur rendement de 1 Md€. Enfin, les recettes fiscales en provenance du STDR ont augmenté de 0,4 Md€ en 2015.

Par rapport à la prévision figurant dans la LFI pour 2015, le rendement des recettes fiscales en exécution a été supérieur de 1,0 Md€. Si l'évolution spontanée a été conforme à la prévision initiale, l'exécution des recettes fiscales de l'année 2014 a été supérieure de près de 2 Md€ à ce qui était attendu en LFI 2015, le rendement des mesures étant pour sa part inférieur de près de 1 Md€ à la prévision initiale.

L'évolution spontanée des recettes fiscales en 2015 a été de 1,7 %, soit le taux prévu dans la LFI. L'élasticité des recettes fiscales au PIB est également conforme à la prévision initiale (0,9). Cette conformité de l'évolution spontanée à la prévision initiale contraste avec les constats des années précédentes. L'évolution spontanée des recettes fiscales avait en effet été inférieure de 10,6 Md€ à la prévision de la LFI en 2012, de 11,6 Md€ en 2013 et de 9,0 Md€ en 2014. **Le taux de croissance économique proche de la prévision a contribué à l'absence de révision de l'évolution spontanée des recettes fiscales. Cette dernière a néanmoins bénéficié des bons résultats des contrôles fiscaux en 2015.**

L'écart sur le rendement des mesures résulte de plusieurs effets : **le coût du CICE a été supérieur de 2,0 Md€ à la prévision de la LFI (12,0 Md€ au lieu de 10,0 Md€) ;** les recettes d'IS ont bénéficié d'un versement exceptionnel de 1,4 Md€ mais, en sens inverse, ont été diminuées par l'impact de la mesure de majoration de l'amortissement sur certains équipements (-0,4 Md€) ; un versement de TVA de 0,6 Md€ au bénéfice de la sécurité sociale a été décidé dans la LFR de fin d'année ; le coût des contentieux communautaires (OPCVM, précompte) a été inférieur de 1,4 Md€ à la prévision initiale.

Si le rendement des recettes fiscales de l'État en 2015 a été supérieur de 1,0 Md€ à la prévision initiale, malgré la montée en charge du CICE, c'est donc en partie en raison de facteurs exceptionnels (l'exécution 2014 supérieure de 1,9 Md€, le moindre coût des contentieux communautaires, des encaissements élevés résultant des contrôles fiscaux, un versement exceptionnel en IS).

L'analyse par impôt (partie 3) permet de mettre en évidence quelques autres faits marquants de l'année 2015 : l'impact limité de la baisse de l'inflation sur la TVA ; le rendement particulièrement élevé des droits de succession en 2015.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de 2014. Aucune n'a été mise en œuvre.

1. Publier dans les documents budgétaires des informations détaillées (évolution spontanée, mesures nouvelles, mesures de périmètre et de transfert...) sur le champ des recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (recommandation reconduite).

De telles informations ont été fournies à la Cour dans le cadre de cette instruction, mais elles ne sont pas disponibles dans les documents publics. L'administration considère que ce champ n'est pas pertinent, que le calcul des recettes fiscales nettes doit intégrer la déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Néanmoins, il n'y a pas de justification à déduire les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux des recettes d'impôt d'État.

2. Dans la prévision et l'analyse de l'exécution des recettes fiscales, ne faire apparaître en mesures nouvelles que les mesures se rattachant aux dispositions législatives contenues dans les lois de finances (recommandation reconduite).

L'administration s'oppose à cette recommandation. Elle considère, d'une part, que les documents relatifs à la prévision et à l'exécution des recettes n'ont pas vocation à inclure uniquement des dispositions contenues dans des lois de finances, mais également des mesures prises par voie réglementaire et que, d'autre part, il convient de traiter les événements exceptionnels hors de l'évolution spontanée. Ces arguments lui paraissant recevables, la Cour ne reconduit pas la recommandation.

3. Établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reconduite).

L'administration ne souhaite publier un guide méthodologique sur les prévisions de recettes fiscales, qui présenterait des méthodes figées. Des informations partielles figurent déjà dans certains documents budgétaires. Si l'élaboration d'un guide méthodologique constitue en effet un travail lourd, les méthodes et le processus de prévision des recettes de l'année devraient être davantage détaillés dans chaque PLF. La Cour reconduit sa recommandation en la reformulant.

4. Réaliser et publier, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reconduite).

L'administration estime que les documents budgétaires fournissent d'ores et déjà l'information demandée sur l'écart entre prévision et exécution. Dans les faits, ces informations sont très insuffisantes. La Cour reconduit donc sa recommandation.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

1. Publier dans les documents budgétaires des informations détaillées (évolution spontanée, mesures nouvelles, mesures de périmètre et de transfert...) sur le champ des recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (recommandation reconduite).

2. Expliciter, dans un document annexé au PLF, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reformulée).

3. Réaliser et publier, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reconduite).

Sommaire

Introduction.....	8
1 Une augmentation de 5,8 Md€ par rapport à 2014 due en grande partie à l'évolution spontanée.....	9
1.1 Une évolution spontanée de nouveau positive après trois années de valeurs négatives.....	11
1.2 Des modifications de la législation et des transferts nombreux mais dont l'effet total reste limité.....	13
2 Des recettes fiscales supérieures de 1 Md€ à la prévision de la LFI 2015	18
2.1 Une base 2014 plus élevée que prévu	20
2.2 Une évolution spontanée en ligne avec la prévision initiale.....	21
2.3 Un impact des mesures moins favorable que prévu	23
3 L'analyse par impôt	27
3.1 Impôt sur le revenu.....	27
3.2 Impôt sur les sociétés	28
3.3 TICPE.....	30
3.4 TVA	31
3.5 Les autres recettes fiscales	33
4 Les recommandations de la Cour.....	34
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	34
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	37

Introduction

Les recettes fiscales², nettes des remboursements et dégrèvements, constituent, avec les recettes non fiscales et les fonds de concours, l'ensemble des recettes de l'État. En 2015, ces dernières se sont élevées à 299,66 Md€, dont 280,13 Md€ pour les recettes fiscales nettes, 14,41 Md€ pour les recettes non fiscales et 5,11 Md€ pour les recettes de fonds de concours.

Les recettes fiscales nettes se calculent par différence entre les recettes fiscales brutes et les remboursements et dégrèvements. En 2015, le montant des recettes fiscales brutes a été de 383,32 Md€ et celui des remboursements et dégrèvements de 103,19 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.

Avec un montant de 280,13 Md€ en 2015, les recettes fiscales nettes ont augmenté de 5,83 Md€ par rapport à 2014. Cette progression provient principalement de la croissance spontanée (à législation constante) des recettes fiscales, qui s'est élevée à 4,7 Md€, les mesures ayant un impact limité à 1,1 Md€ (partie 1).

Par rapport à la prévision figurant dans la LFI pour 2015, le rendement des recettes fiscales en exécution a été supérieur de 1,04 Md€. Ce rendement a notamment bénéficié d'une exécution 2014 supérieure de près de 2 Md€ à ce qui était attendu en LFI 2015, le rendement des mesures étant pour sa part inférieur de près de 1 Md€ à la prévision initiale (partie 2).

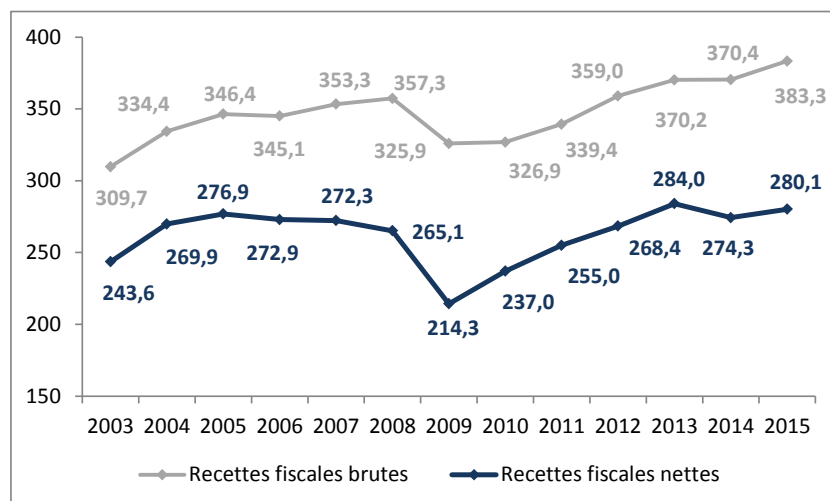
L'analyse par impôts (partie 3) détaille ces différents effets pour chacun d'eux.

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.

1 Une augmentation de 5,8 Md€ par rapport à 2014 due en grande partie à l'évolution spontanée

Avec un rendement de 280,1 Md€ en 2015, les recettes fiscales nettes de l'État ont augmenté de 5,8 Md€ par rapport à 2014.

Graphique n° 1 : Évolution des recettes fiscales brutes et nettes sur la période 2003-2015 (Md€)



Note : l'écart entre les recettes fiscales brutes et nettes correspond aux remboursements et dégrèvements, qui se sont élevés à 103,2 Md€ en 2015, et qui font l'objet d'une note d'analyse spécifique ; par ailleurs, les montants des recettes fiscales brutes et nettes de l'année 2010 n'incluent pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

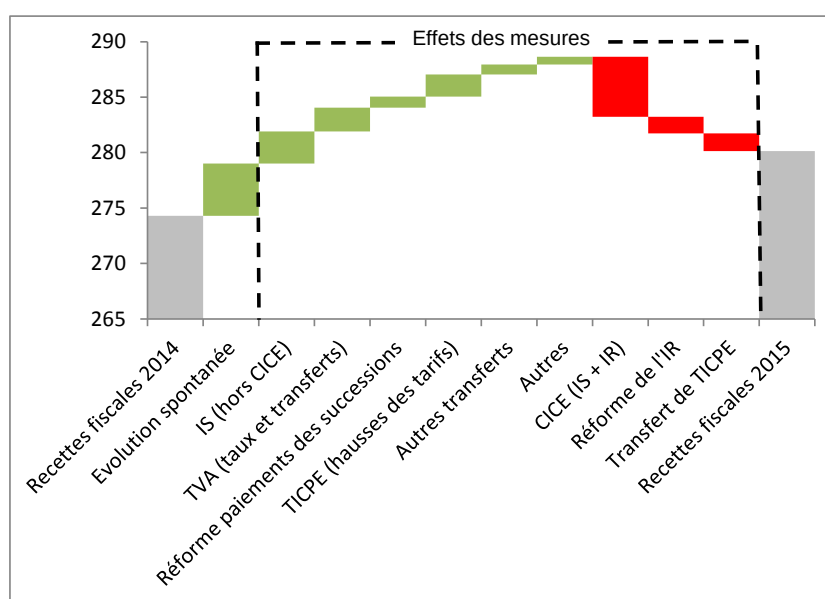
Source : direction du budget

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 au sens strict (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 5,8 Md€ des recettes fiscales entre 2014 et 2015 résulte pour l'essentiel de leur évolution spontanée (à législation constante) qui a été de +4,7 Md€. Les différentes mesures intervenant en 2015 ont eu un impact net limité, de +1,1 Md€, essentiellement sous l'effet de mesures antérieures à la LFI 2015 (+1,3 Md€).

Graphique n° 2 : Évolution des recettes fiscales entre 2014 et 2015 (Md€)

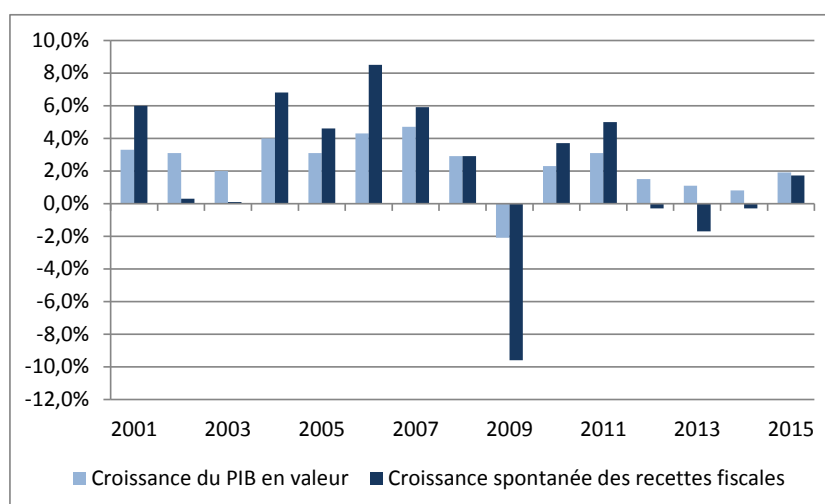


Source : direction du budget – Cour des comptes

1.1 Une évolution spontanée de nouveau positive après trois années de valeurs négatives

L'évolution spontanée des recettes fiscales a été positive en 2015, de 4,70 Md€ (+1,7 %). C'est la première fois depuis 2011 que l'évolution spontanée des recettes fiscales est positive, les années 2012 à 2014 ayant connu des évolutions de -0,3 %, -1,7 % et -0,3 %³.

Graphique n° 3 : Croissance du PIB en valeur et croissance spontanée des recettes fiscales sur la période 2001-2015



Source : Rapport économique social et financier du PLF n+2 pour l'élasticité de l'année n ; direction du budget pour l'année 2015.

L'élasticité des recettes fiscales au PIB, définie comme le rapport du taux de croissance spontanée des recettes fiscales au taux de croissance du PIB en valeur, ressort en 2015 à 0,9, soit une valeur encore inférieure à l'unité (la moyenne sur longue période) mais sensiblement

³ À l'exception de l'année 2015, les données rétrospectives présentées ici, qu'il s'agisse de l'évolution spontanée, de l'élasticité ou de la croissance économique, sont pour une année donnée n celles qui figurent dans le PLF de l'année $n+2$ (dans le rapport économique, social et financier). Cette convention s'impose pour l'élasticité puisque la valeur du PLF $n+2$ est la dernière publiée. En cohérence, les taux de croissance spontanée des recettes fiscales et de croissance économique sont repris de la même source, même si la croissance économique fait l'objet de révisions ultérieures dans les comptes nationaux. Pour l'année 2015, les chiffres cités sont, sauf exception, ceux communiqués par la direction du budget.

supérieure aux valeurs des trois années précédentes (comprises entre -0,2 en 2012 et -1,6 en 2013).

Tableau n° 1 : Élasticité des recettes fiscales sur la période 2001-2015

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
+1,8	+0,1	+0,1	+1,7	+1,5	+2,0	+1,3	+1,0
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
+4,5	+1,6	+1,6	-0,2	-1,6	-0,4	+0,9	+1,3

Sources : *Rapport économique social et financier du PLF n+2 pour l'élasticité de l'année n* ; calcul Cour des comptes pour 2015 ; PLF 2016 (Voies et moyens, tome I) pour 2016

Le retour à une valeur positive et assez proche de l'unité est cohérente avec l'augmentation de la croissance économique, le PIB en valeur en 2015 ayant augmenté de 1,9 %⁴, plus rapidement qu'au cours des trois années précédentes (1,5 %, 1,1 %, 0,8 % de 2012 à 2014).

En effet, comme la Cour l'avait souligné dans son référé du 16 décembre 2013 sur la qualité des prévisions de recettes fiscales, la croissance spontanée des recettes fiscales suit les variations du PIB en valeur, en les amplifiant : dans les périodes de croissance économique soutenue, l'évolution spontanée des recettes fiscales est un peu plus forte que celle du PIB ; à l'inverse, lors des années de faible croissance (2009 mise à part), la croissance spontanée est plutôt inférieure à celle du PIB⁵. L'année 2015 apparaît ainsi comme une année de retour vers la moyenne de long terme de l'élasticité, égale à 1, en lien avec l'accélération de l'activité économique.

Si la croissance spontanée des recettes fiscales a connu une augmentation significative en 2015, c'est en partie en raison du dynamisme des recettes en provenance de contrôles fiscaux. Les encaissements réalisés se sont élevés à 12,2 Md€, après 10,4 Md€ en

⁴ INSEE, *Informations rapides - Principaux indicateurs*, n° 127, mai 2016. Ce taux de croissance en valeur est la somme du taux de croissance en volume (1,3 %) et du taux de croissance du prix du PIB, également appelé « déflateur du PIB » (0,6 %). L'augmentation du prix du PIB est sensiblement supérieure à l'augmentation des prix à la consommation (0,0 %). Ce décalage s'explique notamment par la baisse du prix du pétrole, qui se répercute directement dans les prix à la consommation mais pas dans le prix du PIB.

⁵ La valeur anormalement basse de l'élasticité en 2013 reste néanmoins à ce stade sans explication.

2014. Selon l'administration, ce gain provient en grande partie de contrôles relatifs à l'impôt sur les sociétés réalisés par la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), certains dossiers ayant donné lieu en 2015 à des paiements pour des montants très importants.

Seule une partie de ces encaissements relèvent des recettes fiscales, une autre partie (les amendes) se rattachant aux recettes non fiscales⁶. S'agissant des recettes fiscales, les encaissements résultant de contrôles fiscaux ne sont pas directement identifiables dans la comptabilité budgétaire de l'État. Il est néanmoins possible d'en constater les effets sur le rendement des recettes fiscales en 2015, notamment sur les recettes d'impôt sur les sociétés sur « avis de mise en recouvrement ». L'impôt sur les sociétés est en effet un impôt auto-liquidé. Il ne donne lieu à l'émission d'un avis d'imposition par l'administration qu'en cas de correction du montant de l'impôt dû, et donc en particulier en cas de redressement suite à un contrôle fiscal. Or, les recettes d'IS encaissées sur avis de mise en recouvrement ont sensiblement augmenté en 2015, atteignant 3,6 Md€ après 2,1 Md€ en 2014. Cette forte progression, que l'on peut attribuer en grande partie aux résultats des contrôles fiscaux, contribue positivement à l'évolution spontanée des recettes fiscales en 2015⁷.

L'évolution spontanée des recettes fiscales est de nouveau positive en 2015 après trois années d'évolution négative et contribue significativement à l'augmentation des recettes fiscales par rapport à 2014. Cette progression résulte pour une part non négligeable des encaissements consécutifs à des contrôles fiscaux.

1.2 Des modifications de la législation et des transferts nombreux mais dont l'effet total reste limité

Les différentes mesures intervenues en 2015 ont eu un effet positif sur les recettes fiscales de 1,1 Md€. Cet effet se décompose en 1,3 Md€ pour les mesures antérieures à la LFI 2015, -0,4 Md€ pour les mesures nouvelles adoptées dans la LFI ou après, et 0,2 Md€ pour les mesures de périmètre et de transfert.

⁶ Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes non fiscales.

⁷ Les recettes résultant des contrôles fiscaux incluent également celles en provenance du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDOR), mais elles n'entrent pas dans le calcul de l'évolution spontanée puisqu'elles sont rattachées aux mesures nouvelles (*infra*).

1.2.1 Les mesures touchant à la législation

Tableau n° 2 : Impact net des mesures sur les recettes fiscales en 2015 (Md€)

Mesures antérieures à la LFI ⁸	Mesures nouvelles LFI et LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures
1,30	-0,41	0,23	1,12

Source : direction du budget

L'effet des mesures (1,1 Md€ en 2015), relativement faible par rapport aux mouvements des années précédentes (-9,3 Md€ en 2014 après +20,2 Md€ en 2013), recouvre en réalité un grand nombre de mouvements, à la hausse comme à la baisse. Les principaux sont commentés ci-après.

La mesure ayant l'impact le plus important en 2015 est le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont la montée en charge se poursuit. En 2015, le coût budgétaire du CICE a été proche de 12 Md€⁹, en hausse de 5,4 Md€ par rapport à son coût en 2014. Cette hausse a pesé pour 0,4 Md€ sur les recettes d'impôt sur le revenu (pour les travailleurs indépendants) et pour 5,0 Md€ sur l'impôt sur les sociétés.

⁸ Les mesures « antérieures à la LFI » recensent les conséquences en 2015 de modifications de la fiscalité adoptées dans des textes antérieurs à 2015. Il peut s'agir de mesures déjà en vigueur en 2014 dont la montée en charge se poursuit en 2015, comme par exemple le CICE dont le coût budgétaire augmente en 2015 par rapport à 2014 : c'est l'augmentation du coût entre les deux années qui est décomptée dans les « mesures antérieures ». Il peut également s'agir de mesures qui étaient en vigueur en 2014 et qui ne le sont plus en 2015 : par exemple, la réduction forfaitaire d'impôt sur le revenu au bénéfice des ménages imposables modestes s'appliquait uniquement à l'impôt payé en 2014 ; la non-reconduction de cette mesure en 2015 se traduit, toutes choses égales par ailleurs, par une augmentation du rendement de l'impôt de 1,3 Md€, décomptée en mesure antérieure. Cette réduction forfaitaire d'impôt a été remplacée en LFI 2015 par une nouvelle mesure de réduction de l'impôt au bénéfice des ménages imposables modestes, décomptée pour sa part dans les mesures nouvelles.

⁹ La note d'analyse de l'exécution budgétaire des dépenses fiscales en 2015 présente un montant légèrement supérieur, de 12,5 Md€. Les dépenses fiscales sont en effet examinées à partir de l'annexe *Voies et moyens* (tome II) du PLF 2016 qui présente une évaluation exhaustive de ces mesures, cette évaluation étant réalisée en cours d'année 2015. Les montants présentés ici ressortent d'évaluations réalisées en début d'année 2016, qui diffèrent donc légèrement de ceux présentés dans le PLF 2016.

Tableau n° 3 : Coût du CICE en 2014 et 2015 (Md€)

	2014	variation	2015
IS	6,2	+5,0	11,2
IR	0,4	+0,4	0,8
Total	6,6	+5,4	12,0

Source : direction du budget – Cour des comptes

Le montant de l'impôt sur le revenu a été diminué de 2,8 Md€ par la mesure de réduction de l'impôt pour les ménages imposables modestes adoptée dans la LFI 2015. En 2014, une réduction forfaitaire était déjà intervenue au bénéfice de ces mêmes ménages, pour un coût de 1,3 Md€. La mesure de la LFI 2015 représente donc un surcoût de 1,5 Md€ en 2015.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, les mesures hors CICE ont eu un impact globalement positif de +2,9 Md€. Une recette exceptionnelle est intervenue en 2015¹⁰ : l'entreprise EDF a dû verser un montant de 1,4 Md€¹¹ d'impôt sur les sociétés au titre d'années antérieures, à la suite d'une décision de la Commission européenne¹². Par ailleurs, les baisses de cotisations sociales et la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) résultant du Pacte de responsabilité et de solidarité se traduisent par une augmentation de l'IS de 0,8 Md€. La réduction des possibilités de déduction des charges financières, adoptée en LFI 2013, se poursuit en 2015 et contribue à augmenter l'IS de 1,4 Md€. En sens inverse, la mesure de majoration de l'amortissement de 40 % sur certains équipements, applicable aux investissements réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016 adoptée dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, diminue les recettes d'IS de 0,4 Md€

¹⁰ Ce versement n'est pas compté dans le rendement des contrôles fiscaux.

¹¹ EDF a engagé un recours contre la décision de la Commission. La recette encaissée par l'État n'est donc pas définitive.

¹² Le 22 juillet 2015, la Commission européenne a adopté une nouvelle décision qualifiant d'« aide d'État incompatible avec les règles de l'Union européenne » le traitement fiscal des provisions créées entre 1987 et 1996 pour le renouvellement des ouvrages du Réseau d'Alimentation Générale (RAG) d'EDF. EDF a pris acte de cette décision et s'est engagé à procéder au remboursement des sommes exigées, à savoir le montant d'IS supplémentaire que la société aurait dû payer si les provisions en question n'avaient pas été déductibles de l'IS.

en 2015. D'autres mesures interviennent dont les effets se compensent globalement.

En ce qui concerne la TVA, l'effet des mesures est de +1,2 Md€ en 2015. Il résulte principalement des hausses de taux intervenues en 2014 qui produisent quelques effets reports en 2015 (+0,9 Md€)¹³. Par ailleurs, le rendement de la TVA bénéficie de la hausse de la TICPE (+0,3 Md€) puisqu'elle s'applique au prix des produits énergétiques incluant la TICPE. Cette dernière a été augmentée à plusieurs reprises, notamment dans la LFI 2014 (introduction d'une composante carbone) et dans la LFI 2015 (hausse de 2 centimes par litre sur le gazole), pour un gain total en 2015 de 2,0 Md€.

Par ailleurs, la réforme des modalités de paiement des droits de succession (augmentation du taux d'intérêt en cas de paiement différé ou fractionné et réduction des délais de fractionnement) a un impact positif estimé à 1 Md€. Ce rendement significatif s'explique sans doute, au-delà de l'augmentation du taux d'intérêt, par le renoncement dans certains cas au bénéfice du paiement fractionné dès lors que le dispositif devient moins intéressant.

Enfin, le rendement du Service de traitement des déclarations rectificatives¹⁴ (STDOR) en recettes fiscales a connu en 2015 une augmentation de 0,4 Md€. Ce gain se concentre sur l'impôt sur le revenu, le rendement global sur les autres recettes fiscales (ISF, donations, successions) étant identique à sa valeur de 2014.

¹³ L'enregistrement de la TVA dans les recettes budgétaires se fait avec un mois de retard par rapport aux transactions. La hausse de la TVA au 1^{er} janvier 2014 a donc produit une augmentation des recettes de TVA seulement à partir du mois de février 2014. Les encaissements de TVA du mois de janvier 2015 sont donc supérieurs à ceux du mois de janvier 2014. Par ailleurs, la TVA payée en début d'année 2014 sur certains travaux de rénovation engagés fin 2013 est restée fixée au taux de 7 % et non pas 10 %. Cet effet, qui a diminué la hausse de TVA en 2014, a disparu en 2015.

¹⁴ Le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDOR), rattaché à la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF), a été mis en place en 2013 afin de traiter les dossiers des contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger et souhaitant régulariser leur situation. Les contribuables doivent s'acquitter du paiement intégral des impositions éludées et non prescrites dans les conditions de droit commun ainsi que des pénalités et amendes correspondantes.

Tableau n° 4 : Rendement du STDR en 2014 et 2015 (droits et pénalités, Md€)

	2014	2015	Écart
<i>IR</i>	0,3	0,7	0,4
<i>ISF</i>	0,9	0,8	-0,1
<i>Donations</i>	0,2	0,2	0,0
<i>Successions</i>	0,3	0,4	0,1
Total des recettes fiscales de l'État	1,7	2,1	0,4
Recettes non fiscales de l'État (amendes)	0,1	0,3	0,2
Contributions sociales	0,1	0,3	0,2
Recettes totales STDR	1,9	2,7	0,7

Source : direction du budget – Cour des comptes

1.2.2 Les mesures de transfert

D'importants transferts de recettes sont intervenus en 2015. En ce qui concerne la TVA, les différentes opérations liées à la prise en charge par l'État du Pacte de responsabilité et de solidarité¹⁵ incluaient une diminution du transfert de TVA à la sécurité sociale¹⁶, de 1,6 Md€ en exécution. Lors de la discussion de la LFR 2015, une affectation de TVA de 0,6 Md€ a été décidée afin de solder la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale¹⁷. Avec d'autres transferts de moindre importance, le gain net en TVA pour l'État en 2015 se limite donc à 0,9 Md€.

¹⁵ Voir notamment les rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin et septembre 2015.

¹⁶ La compensation des effets du Pacte sur la sécurité sociale a été opérée par plusieurs mesures : reprise par l'État du financement de l'aide personnalisée au logement (APL), affectation de recettes nouvelles (notamment le prélèvement de solidarité sur les revenus du capital). L'ensemble des compensations excédant le coût du Pacte pour la sécurité sociale, la fraction de TVA qui lui est affectée a été réduite.

¹⁷ Le montant de 646 M€ affecté à la sécurité sociale a été établi d'après l'état semestriel des relations entre l'État et la sécurité sociale au 30 juin 2015, publié dans l'annexe 6 du PLFSS 2016. Ce bilan faisait état d'une dette nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale d'un montant de 104 M€ au 30 juin 2015. Ce solde résultait de l'écart entre 646 M€ de dette brute de l'État et 542 M€ de créances. La dette de l'État constituée sur chaque dispositif au titre des exercices 2014 et antérieurs a ainsi été annulée. La créance de l'État constituée sur chaque dispositif au titre de ces mêmes exercices n'a, pour sa part, pas été modifiée.

Les transferts de TICPE représentent à l'inverse une perte pour l'État, de 1,5 Md€. Il s'agit essentiellement d'un transfert de 1,1 Md€ au bénéfice de l'AFITF¹⁸ ainsi que d'un transfert de 0,5 Md€ au profit des régions au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Plusieurs autres transferts sont intervenus en 2015, pour un gain net pour l'État de 0,8 Md€. Ils comportent notamment un prélèvement exceptionnel sur les chambres de commerce et d'industrie (de 0,5 Md€ après 0,2 Md€ en 2014, soit un gain net de 0,3 Md€).

Les mesures contribuent à accroître les recettes fiscales en 2015 de 1,1 Md€ (contre -9,3 Md€ en 2014). La montée en charge du CICE pèse pour 5,4 Md€ sur le rendement des recettes. Elle est toutefois plus que compensée par les autres mesures, qui incluent notamment un versement exceptionnel d'IS pour 1,4 Md€. Enfin, d'importants transferts de recettes ont été opérés en 2015, au profit de l'État en matière de TVA (+1 Md€) mais à sa charge s'agissant de la TICPE (-1,5 Md€).

2 Des recettes fiscales supérieures de 1 Md€ à la prévision de la LFI 2015

Tableau n° 5 : Prévision et exécution des recettes fiscales en 2015 (Md€)

LFI 2015	LFR 2015	Exécution	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR
279,09	278,76	280,13	1,04	1,37

Source : direction du budget – Cour des comptes

¹⁸ À partir de 2015, le financement de l'AFITF par l'État n'est plus assuré par une subvention sur crédits budgétaires par mais une affectation de TICPE. Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Selon la loi de finances initiale pour 2015, les recettes fiscales de l'État devaient atteindre 279,09 Md€. En exécution, elles s'élèvent à 280,13 Md€, soit 1,04 Md€ de plus que la prévision initiale et 1,37 Md€ par rapport à la LFR¹⁹.

À l'échelle de l'ensemble des recettes fiscales, l'écart entre la prévision initiale et l'exécution s'explique par une exécution 2014 supérieure de 1,9 Md€ à la prévision qui était retenue dans la LFI 2015, ce gain étant partiellement compensé par une perte de 0,85 Md€ sur les effets de l'ensemble des mesures (antérieures, nouvelles, de périmètre et de transfert). L'évolution spontanée des recettes fiscales a pour sa part été conforme à la prévision retenue dans la LFI. L'analyse détaillée par impôt met toutefois en évidence quelques écarts de sens contraire (cf. partie 3).

Tableau n° 6 : Décomposition de l'évolution des recettes fiscales en 2015, en prévision et en exécution (Md€)

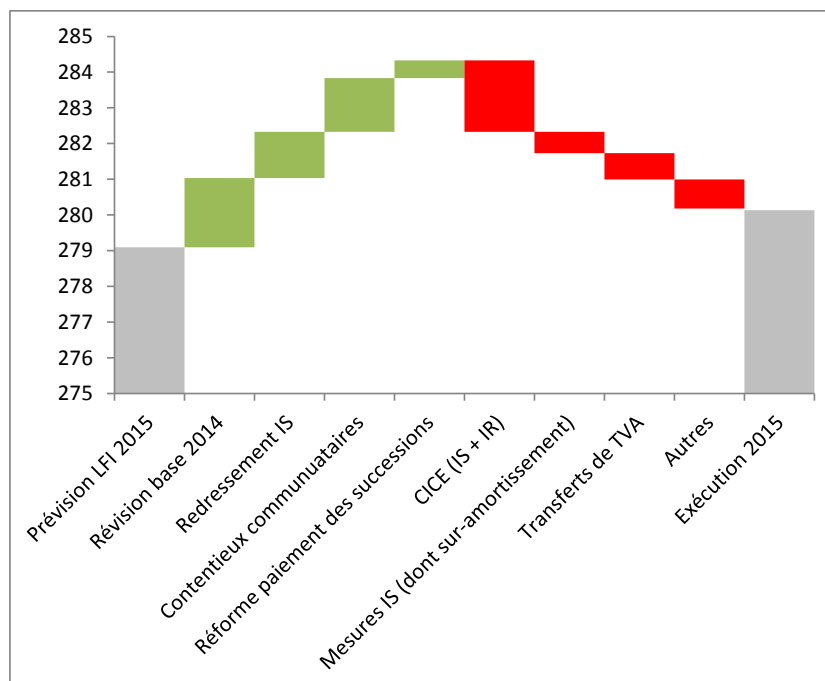
	2014	Effet de l'évolution spontanée	Mesures antérieures au présent PLF	Mesures nouvelles du présent PLF	Mesures de périmètre et de transfert	2015
LFI 2015	272,37*	4,75	1,54	-0,55	0,99	279,09
Exécution	274,31	4,70	1,30	-0,41	0,23	280,13
Écart	1,94	-0,05	-0,23	0,15	-0,76	1,04

* LFR2 2014

Source : direction du budget – Cour des comptes

¹⁹ Cet écart à la loi de finances rectificative de fin d'année concerne essentiellement les « autres recettes fiscales ». Il est commenté dans la dernière partie consacrée à l'analyse par impôts.

Graphique n° 4 : Décomposition de l'écart entre la prévision de recettes fiscales de la LFI 2015 et l'exécution (Md€)



Source : direction du budget – Cour des comptes

2.1 Une base 2014 plus élevée que prévu

En exécution, les recettes fiscales en 2014 se sont élevées à 274,3 Md€, soit un niveau supérieur de 1,9 Md€ à la prévision de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 qui avait servi de base à la construction de la prévision des recettes fiscales en 2015 dans la LFI 2015. Cet écart s'explique principalement par les raisons suivantes :

- un gain de 0,9 Md€ sur l'IR, dont 0,5 Md€ en raison des recouvrements sur exercice courant plus élevés que prévu et 0,25 Md€ de moindres remboursements et dégrèvements ;
- un gain de 0,8 Md€ sur l'IS, principalement en raison d'une plus-value de 1,2 Md€ sur le cinquième acompte ;
- une plus-value de 0,7 Md€ sur la TVA en raison du dynamisme de la recette en fin d'année.

2.2 Une évolution spontanée en ligne avec la prévision initiale

La prévision de recettes fiscales de la LFI 2015 reposait sur une hypothèse d'évolution spontanée (à législation constante) de 1,7 %. Compte tenu de l'hypothèse de croissance du PIB en valeur de 1,9 %, l'élasticité des recettes fiscales ressortait à 0,9. Cette valeur était nettement supérieure à celles qui figuraient dans le PLF 2015 au titre de 2013 (-1,6) et 2014 (-0,4). Elle signifiait un retour à la valeur moyenne de l'élasticité, égale à 1 (cf. Partie 1), cohérente avec l'hypothèse de croissance du PIB en valeur en 2015 (1,9 %), supposée plus forte qu'en 2013 (1,1 %) et 2014 (1,2 %).

Tableau n° 7 : Élasticité des recettes fiscales nettes à la croissance du PIB dans le PLF 2015

	PIB en valeur	PIB en volume	Évolution spontanée	Élasticité
2013	1,1%	0,3%	-1,7%	-1,6
2014	1,2%	0,4%	-0,4%	-0,4
2015	1,9%	1,0%	1,7%	0,9

Source : PLF 2015, annexe Voies et moyens (tome I)

En cours d'année, peu de révisions ont été apportées à la prévision d'évolution spontanée des recettes fiscales, et en exécution les résultats sont très proches des prévisions.

Tableau n° 8 : Révisions des hypothèses de croissance du PIB et d'évolution spontanée des recettes fiscales en 2015

	PIB en valeur	PIB en volume	Évolution spontanée	Élasticité
LFI 2015	1,9%	1,0%	1,7%	0,9
Programme de stabilité	2,0 %	1,0 %	1,8 %	0,9
LFR 2015	2,0%	1,0%	1,7%	0,8
Exécution	1,9 %	1,3 %	1,7 %	0,9

Source : projets de loi de finances pour 2015, programme de stabilité (avril 2015) – direction du budget - INSEE²⁰ – Cour des comptes

En exécution, le taux de croissance spontanée des recettes fiscales est donc égal à celui qui était prévu en loi de finances initiale. Il en est de même pour l'élasticité (0,9). Cette conformité de l'évolution spontanée à la prévision initiale contraste avec les constats des années précédentes. L'évolution spontanée des recettes fiscales avait en effet été inférieure de 10,6 Md€ à la prévision de la LFI en 2012, de 11,6 Md€ en 2013 et de 9,0 Md€ en 2014. Au cours de ces trois années, la croissance du PIB en valeur avait été sensiblement inférieure à la prévision initiale ; il en était de même pour l'élasticité qui avait même été négative. En 2015, la prévision de croissance économique s'est révélée exacte, et celle de l'élasticité, plus prudente que lors des années précédentes, s'est confirmée en exécution.

²⁰ INSEE, *Informations rapides - Principaux indicateurs*, n° 127, mai 2016.

Tableau n° 9 : Croissance du PIB en valeur et élasticité des recettes fiscales, en prévision et en exécution, sur les années 2012 à 2015

	LFI		Exécution	
	PIB en valeur	Élasticité	PIB en valeur	Élasticité
2012	2,7 %	1,5	1,5 %	-0,2
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

Note : les chiffres en prévision sont repris des PLF de chaque année ; les chiffres en exécution pour 2012 à 2014 sont ceux publiés dans les PLF de l'année n+2, ils ne tiennent donc pas compte des chiffres publiés par l'INSEE en mai 2016.

Source : projets de lois de finances ; direction du budget ; INSEE pour le PIB 2015 en exécution ; Cour des comptes

La stabilité de l'ensemble cache toutefois des écarts au niveau des impôts qui sont analysés dans la partie 3.

Il convient de rappeler que l'évolution spontanée de l'IS a bénéficié en 2015 d'un montant exceptionnel d'encaissements résultant de contrôles fiscaux, qui n'étaient pas anticipés en loi de finances initiale²¹. En l'absence de ces encaissements, l'évolution spontanée des recettes fiscales n'aurait pas atteint le montant prévu en LFI.

2.3 Un impact des mesures moins favorable que prévu

Les différentes mesures intervenues en 2015 (mesures antérieures, nouvelles, de périmètre et de transfert) ont eu un impact sur le rendement des recettes fiscales de +1,12 Md€, inférieur de 0,85 Md€ à la prévision de la LFI.

Les principales sources de cet écart sont les suivantes :

²¹ Les recettes d'IS sur avis de mise en recouvrement, qui incluent les encaissements résultant de contrôles fiscaux, sont passées de 2,1 Md€ en 2014 à 3,6 Md€ en 2015.

- le coût du CICE a été supérieur de 2,0 Md€ à ce qui était prévu dans la LFI 2015 (12,0 Md€ au lieu de 10,0 Md€). Ce surcoût (classé dans les mesures antérieures) se répartit en 0,2 Md€ sur l'IR et 1,8 Md€ sur l'IS. Deux raisons principales expliquent cette révision à la hausse²² : d'une part, les entreprises ont eu à partir de 2015 la possibilité d'imputer leur créance de CICE sur les acomptes d'IS, sans attendre le paiement du solde d'IS en 2016 (pour un surcoût d'environ 1 Md€) ; d'autre part, la montée en charge du CICE a été plus rapide que prévu en raison de plusieurs effets²³ : l'accroissement des montants déclarés par les entreprises, l'accélération du rythme de déclaration par les entreprises et une cadence plus soutenue du traitement des déclarations par les services de l'administration fiscale ;

- les mesures nouvelles relatives à l'IS ont un effet supérieur de 0,6 Md€ à la prévision de la LFI : elles incluent en effet un encaissement exceptionnel en 2015 correspondant au versement de 1,4 Md€ par EDF²⁴ ; en sens inverse, l'adoption en cours d'année²⁵ de la mesure autorisant une majoration de l'amortissement sur certains équipements a contribué à diminuer de 0,4 Md€ les recettes par rapport à la LFI ; des écarts de rendement entre LFI et exécution sur les autres mesures sont globalement négatifs de 0,3 Md€ ;

- alors que la modification des relations financières avec la sécurité sociale, dans le cadre de la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité, devait se traduire par un gain en TVA de 1,7 Md€ pour l'État, le surcroît de recettes en exécution n'est plus que de 0,9 Md€ ; cette révision à la baisse de 0,7 Md€ est essentiellement liée à la décision en LFR 2015 d'affecter 646 M€ de TVA à la sécurité sociale pour solder la dette de l'État ;

- le coût des contentieux communautaires a été inférieur de 1,4 Md€ à la prévision initiale ; au lieu de voir leur coût augmenter de 1,3 Md€ par rapport à 2014, ils ont coûté 0,1 Md€ de moins ;

²² Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire des dépenses fiscales

²³ France Stratégie, Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport de septembre 2015.

²⁴ Cet encaissement est classé dans les mesures nouvelles, bien qu'il ne soit pas la conséquence d'une décision législative ou réglementaire, pour ne pas affecter le calcul de l'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés.

²⁵ Dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

Tableau n° 10 : Coût des contentieux OPCVM et précompte mobilier

	Exécution 2014	LFI 2015	Prévision révisée du PLF 2016	Exécution	Écart à la LFI	Écart 2015- 2014
OPCVM	0,8	1,8	1,8	0,7	-1,0	-0,1
Précompte (coût net des recettes)	0,0	0,4	0,0	-0,1	-0,4	-0,1
Total	0,8	2,1	1,7	0,7	-1,4	-0,1

Source : direction du budget – Cour des comptes

- la réforme des délais de paiement pour les droits de succession a eu un rendement supérieur de 0,5 Md€ à celui qui était prévu en LFI (1,0 Md€ au lieu de 0,5 Md€ prévu initialement) ;

- parmi les autres recettes fiscales, quelques mesures ont eu un rendement inférieur à la prévision initiale, notamment les aménagements des taxes sur les produits énergétique (TICGN, TICFE) pour -0,3 Md€.

En revanche, pour de nombreuses mesures, les effets estimés dans la LFI 2015 se sont révélés quasi conformes en exécution.

C'est notamment le cas pour l'impôt sur le revenu, avec la réduction de l'impôt pour les ménages imposables modestes, qui s'est substituée à la réduction forfaitaire attribuée en 2014, pour un coût net de 1,5 Md€.

De même, s'agissant de l'IS, l'abaissement du plafond de déduction des intérêts a bien augmenté les recettes de 1,4 Md€, et le gain résultant du Pacte de responsabilité et de solidarité (baisse des charges et suppression de la C3S) a bien été de 0,8 Md€.

Les mesures concernant la TICPE ont augmenté son rendement de 2 Md€ (+1,2 Md€ ajout d'une composante carbone dans la LFI 2014²⁶, +0,8 Md€ hausse de 2 centimes de la TICPE sur le gazole en LFI 2015). Les transferts prévus ont diminué le rendement de la TICPE pour l'État de 1,5 Md€, dont 1,1 Md€ transféré à l'AFITF et le reste transféré aux régions pour la formation professionnelle et l'apprentissage.

²⁶ Augmentation de la TICPE au 1^{er} avril 2015 de 2 centimes par litre pour l'essence et de 2,4 centimes par litre pour le gazole.

Enfin, s'agissant du STDR, le rendement en exécution est supérieur de 0,1 Md€ à la prévision de la LFI pour 2015²⁷ (+0,3 Md€ sur l'IR, -0,2 Md€ sur les autres recettes fiscales).

Le rendement des recettes fiscales en 2015 a été supérieur de 1,0 Md€ à la prévision initiale. Ce gain, constaté en dépit de la montée en charge du CICE nettement plus rapide que prévu, résulte de plusieurs éléments favorables :

- l'exécution des recettes en 2014 a été supérieure de 1,9 Md€ à ce qui était attendu ;
- le coût des contentieux communautaires a été nettement inférieur à la prévision initiale ;
- l'évolution spontanée a bénéficié d'un niveau élevé des encaissements consécutifs à des contrôles fiscaux ;
- un versement exceptionnel en IS est intervenu.

²⁷ En cours d'année 2015, de nouveaux centres de gestion ont été mis en place pour accélérer le traitement des dossiers.

3 L'analyse par impôt

3.1 Impôt sur le revenu

Tableau n° 11 : Prévision et exécution de l'impôt sur le revenu en 2015 (Md€)

Exécution 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exécution	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR	Écart 2015 / 2014
69,22	68,95	69,51	69,33	0,38	-0,18	0,10

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 12 : Décomposition de l'évolution de l'impôt sur le revenu en 2015, en prévision et en exécution (Md€)

	Montant 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2015
LFI 2015	68,30	1,77	1,53	-3,02	0,37	68,95
	69,22	1,32	1,65	-3,21	0,34	69,33
Écart	0,93	-0,45	0,12	-0,18	-0,03	0,38

Source : direction du budget – Cour des comptes

Le rendement de l'impôt sur le revenu devait augmenter de 0,7 Md€ en 2015 selon la prévision initiale. Cette augmentation reposait sur une croissance spontanée de 1,8 Md€, qui était partiellement compensée par l'effet globalement négatif des mesures, pour -1,1 Md€. La réduction de l'impôt sur le revenu des ménages imposables modestes devait diminuer le rendement de l'impôt de 2,7 Md€, mais elle se substituait à la réduction forfaitaire accordée en 2014 dont le coût avait été de 1,3 Md€ (soit un coût net en 2015 de 1,4 Md€). Par ailleurs, la montée en charge du CICE devait diminuer de 0,2 Md€ le rendement de l'IR. Mais la suppression du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt devait procurer un gain de 0,5 Md€.

En exécution, l'impôt sur le revenu est supérieur de 0,38 Md€ à ce qui était prévu initialement. Le rendement de l'impôt en 2014 s'est avéré supérieur de 0,93 Md€ à la prévision retenue dans la LFI. L'évolution spontanée est en revanche inférieure de 0,45 Md€ à la prévision initiale. Si certains revenus ont été dynamiques en 2015

(notamment les plus-values mobilières au barème, les salaires, les retraites et les dividendes), les bénéfices industriels et commerciaux et les intérêts ont été en repli. Par ailleurs, les recettes du prélèvement forfaitaire obligatoire ont baissé par rapport à 2014. De même, si le taux de recouvrement sur exercice courant s'est amélioré par rapport à 2014, le taux de recouvrement sur l'exercice précédent a diminué et l'assiette des plus-values immobilières s'est dégradée.

L'impact des mesures est très proche de la prévision initiale. Le CICE a coûté 0,2 Md€ de plus que prévu, mais les recettes en provenance du STDR ont été supérieures de 0,3 Md€ à ce qui était attendu. Au sein des mesures nouvelles, la réduction de l'impôt sur le revenu pour les ménages imposables modestes a coûté 0,1 Md€ de plus que prévu ; il en est de même pour le crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique.

Enfin, en 2013 et 2014, un prélèvement sur l'impôt sur le revenu avait été opéré pour assurer le versement aux régimes de sécurité sociale des prélèvements sociaux émis dans le cadre de l'exit-tax. Ce prélèvement avait représenté 450 M€ en 2013 et 210 M€ en 2014. La modification des dispositions relatives aux versements de l'État à la sécurité sociale au titre de l'exit-tax (en fonction des seules sommes recouvrées) a fait disparaître ce prélèvement en 2015.

3.2 Impôt sur les sociétés

Tableau n° 13 : Prévision et exécution de l'impôt sur les sociétés en 2015 (Md€)

Exécution 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exécution	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR	Écart 2015 / 2014
35,33	33,73	33,46	33,55	-0,18	0,09	-1,78

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 14 : Décomposition de l'évolution de l'impôt sur les sociétés en 2015, en prévision et en exécution (Md€)

	Montant 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2015
LFI 2015	34,56	0,16	-2,08	1,09	0,00	33,73
Exécution	35,33	0,29	-3,78	1,71	0,00	33,55
Écart	0,76	0,14	-1,70	0,62	0,00	-0,18

Source : direction du budget – Cour des comptes

La prévision de rendement de l'IS dans la LFI pour 2015 conduisait à une baisse de 0,73 Md€ par rapport à 2014. L'évolution spontanée légèrement positive (+0,16 Md€) était plus que compensée par les effets négatifs des mesures (-0,99 Md€).

L'impact du CICE sur l'IS devait s'accroître de 3,2 Md€ par rapport à 2014. Par ailleurs, des remboursements de créances au titre de reports en arrière de déficits étaient prévus pour 0,9 Md€. En sens inverse, la limitation de la déductibilité des charges financières devait procurer un gain de 1,4 Md€ et les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité (baisses des cotisations sociales et suppression de la C3S) devaient accroître l'IS de 0,8 Md€.

En exécution, le rendement de l'IS est très légèrement inférieur à la prévision initiale, -0,18 Md€.

Le rendement en 2014 a été supérieur de 0,76 Md€ à la prévision retenue dans la LFI 2015, notamment du fait d'un cinquième acompte élevé.

L'évolution spontanée est très proche de la prévision (+0,14 Md€), cette stabilité résultant d'effets contraires : le bénéfice fiscal 2014 est estimé en recul par rapport à 2013, en conséquence l'effet acomptes et solde versés en 2015 est négatif ; le bénéfice fiscal 2015 serait en nette hausse par rapport à 2014, d'où un effet positif sur le 5ème acompte net de l'autolimitation versé en fin d'année ; le niveau élevé des recettes d'IS sur avis de mise en recouvrement (résultant notamment des contrôles fiscaux) contribue positivement à cette évolution spontanée.

Les mesures ont en revanche pesé plus que prévu sur le rendement de l'IS. C'est principalement dû au CICE dont la montée en charge en 2015 a été plus rapide qu'anticipé (son coût a augmenté de 5 Md€ au lieu de 3,2 Md€ prévu en LFI). S'est ajoutée en cours d'année, pour un coût de 0,4 Md€, une mesure de majoration de l'amortissement de 40 % sur certains équipements, applicable aux investissements réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016 adoptée dans la loi du 6 août

2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. En sens inverse, une recette exceptionnelle de 1,4 Md€ a été enregistrée en 2015 correspondant à un versement d'IS au titre d'années antérieures de la part d'EDF à la suite d'une décision de la Commission européenne.

3.3 TICPE

Tableau n° 15 : Prévision et exécution de la TICPE en 2015 (Md€)

Exécution 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exécution	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR	Écart 2015 / 2014
13,23	14,01	13,91	13,77	-0,24	-0,13	0,55

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 16 : Décomposition de l'évolution de la TICPE en 2015, en prévision et en exécution (Md€)

	Montant 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2015
LFI 2015	13,33	0,21	1,23	0,80	-1,56	14,01
Exécution	13,23	0,09	1,23	0,78	-1,54	13,77
Écart	-0,11	-0,13	0,00	-0,02	0,02	-0,24

Source : direction du budget – Cour des comptes

Selon la LFI 2015, la TICPE devait augmenter de 0,68 Md€, sous l'effet d'une évolution spontanée de 0,21 Md€ et des mesures nouvelles pour 0,47 Md€. Ce dernier montant était la résultante de plusieurs mouvements d'ampleur : le rendement de la TICPE devait être augmenté de 2 Md€ par deux hausses successives (l'introduction d'une « composante carbone » dans la LFI 2014 pour 1,2 Md€, une hausse de 2 centimes par litre sur le gazole dans la LFI 2015). Une grande partie (1,6 Md€) de ce gain devrait être affectée à des tiers, 1,1 Md€ à l'AFTIF et 0,4 Md€ pour les régions au titre de la formation professionnelle et du financement de la prime d'apprentissage.

En exécution, le rendement de la TICPE est très proche de la prévision initiale. L'écart de -0,2 Md€ est la somme d'un écart sur

l'exécution 2014 et sur l'évolution spontanée. Les différentes mesures ont eu les effets attendus.

3.4 TVA

Tableau n° 17 : Prévision et exécution de la TVA en 2015 (Md€)

Exécution 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exécution	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR	Écart 2015 / 2014
138,35	142,62	141,71	141,79	-0,84	0,07	3,43

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 18 : Décomposition de l'évolution de la TVA en 2015, en prévision et en exécution (Md€)

	Montant 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2015
LFI 2015	137,67	1,87	1,15	0,21	1,71	142,62
Exécution	138,35	1,21	1,08	0,17	0,98	141,79
Écart	0,68	-0,66	-0,08	-0,04	-0,74	-0,84

Source : direction du budget – Cour des comptes

Selon la LFI 2015, le rendement de la TVA devait augmenter fortement en 2015, de près de 5 Md€. Cette augmentation provenait pour 1,9 Md€ de l'évolution spontanée (+1,4 %) et pour plus de 3 Md€ des mesures intervenant en 2015. La TVA devait en effet bénéficier d'effets reports²⁸ des hausses intervenues en 2014 pour 0,9 Md€, ainsi que d'un gain de 0,2 Md€ consécutif à la hausse de la TICPE. Par ailleurs, les différentes mesures assurant la prise en charge par l'État du Pacte de responsabilité et de solidarité incluaient une diminution du transfert de TVA à la sécurité sociale de 1,7 Md€, les autres mesures de compensation excédant le coût pour la sécurité sociale de ce Pacte.

²⁸ Ces effets reports sont liés au retard d'un mois de l'encaissement de la TVA (la hausse des taux au 1^{er} janvier 2014 a produit ses effets sur les recettes de l'État à compter du mois de février 2014), et du maintien du taux de 7 % pour certains travaux engagés fin 2013 mais payés en 2014.

En exécution, le rendement de la TVA est inférieur de 0,84 Md€ à la prévision initiale. Plusieurs corrections interviennent par rapport à la LFI. D'une part, le rendement de la TVA en 2014 s'est avéré supérieur de 0,68 Md€ à ce qui était attendu. En sens inverse, l'évolution spontanée de la TVA a été inférieure de 0,66 Md€ à la prévision de la LFI.

Alors que la croissance spontanée de la TVA devait atteindre 1,4 % selon la prévision de la LFI 2015, elle n'a été que de 0,9 %. Cette révision à la baisse apparaît néanmoins inférieure à la révision de l'inflation, qui a été nulle en 2015 alors que la LFI retenait une hypothèse de 0,9 %²⁹. L'analyse de cet écart par l'administration est en cours. À ce stade, il est seulement possible de mentionner les deux principaux facteurs susceptibles de l'expliquer :

- d'une part, il existe un décalage entre le moment où la TVA est acquittée par les agents économiques et le moment où elle est enregistrée en recette budgétaire de l'État ; l'incidence sur la TVA de la baisse de l'inflation peut ainsi se traduire avec retard sur le rendement budgétaire de TVA ;

- d'autre part, à niveau de consommation donné, des effets de structure (modification du partage de la consommation entre les produits taxés à taux normal et les produits taxés à taux réduits) ont pu intervenir ; au cours des années récentes, ces effets de structure ont joué négativement sur le rendement de la TVA, la part des produits taxés à taux réduits ayant augmenté. Cette tendance a pu s'inverser en 2015.

Si les deux écarts précédents (hausse de l'exécution 2014 et baisse de l'évolution spontanée) se compensent, les mesures nouvelles n'ont pas eu l'effet attendu sur le rendement de la TVA : elles sont en retrait de 0,9 Md€. C'est principalement la conséquence du versement de 646 M€ au bénéfice de la sécurité sociale adopté dans la LFR de fin d'année 2015 afin de solder la dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale. Au final, le rendement de la TVA est donc inférieur de 0,8 Md€ à la prévision de la LFI 2015.

²⁹ En l'état actuel de l'analyse, les emplois taxables à la TVA auraient augmenté de +0,8 %, alors que la prévision initiale était de 1,4 %. Il reste une part d'inexpliqué de 0,5 % pour comprendre la croissance spontanée de 1,3 % des recettes de TVA au sens de la comptabilité nationale.

3.5 Les autres recettes fiscales

Tableau n° 19 : Prévision et exécution des autres recettes fiscales en 2015 (Md€)

Exécution 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exécution	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR	Écart 2015 / 2014
18,18	19,78	20,17	21,70	1,91	1,52	3,52

Source : direction du budget – Cour des comptes

Tableau n° 20 : Décomposition de l'évolution des autres recettes fiscales en 2015, en prévision et en exécution (Md€)

	Montant 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2015
LFI 2015	18,50	0,75	-0,30	0,37	0,47	19,78
Exécution	18,18	1,79	1,12	0,15	0,46	21,70
Écart	-0,32	1,05	1,42	-0,22	-0,01	1,92

Source : direction du budget – Cour des comptes

Les autres recettes fiscales devaient s'élever en 2015 à 19,78 Md€ selon la prévision de la LFI 2015. Cette catégorie regroupe un grand nombre de mesures, ce qui rend difficile l'analyse globale de l'évolution spontanée, estimée à 0,75 Md€ en prévision initiale. De nombreuses mesures intervenaient également. En particulier un prélèvement de 0,5 Md€ sur la trésorerie des chambres de commerce et d'industrie devait être opéré, supérieur à celui effectué en 2014 (0,18 Md€).

En exécution, le rendement des autres recettes fiscales est supérieur de 1,92 Md€ à la prévision de la LFI.

L'évolution spontanée est supérieure de 1 Md€ à la prévision initiale. Cette hausse provient principalement des droits de mutation (successions et donations). S'agissant des successions, au-delà d'un effet lié à une mortalité plus élevée, le montant moyen serait supérieur à ce qui était attendu.

Par ailleurs, un gain de 1,2 Md€ est constaté sur les mesures. Il s'explique principalement par les contentieux communautaires, dont le coût a été inférieur de 1,4 Md€ à ce qui était prévu. Par ailleurs, la

réforme des crédits de paiement pour les successions a eu un rendement de 1 Md€, soit le double de ce qui était attendu. En sens inverse, les aménagements des taxes sur les produits énergétiques (TICFE, TICGN) ont eu un rendement inférieur de 0,3 Md€ à la prévision, et le rendement du STDR sur les autres recettes fiscales (ISF, donations, successions) n'a pas augmenté en 2015 alors qu'un gain de 0,2 Md€ était attendu.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de 2014. Aucune n'a été mise en œuvre.

1. Publier dans les documents budgétaires des informations détaillées (évolution spontanée, mesures nouvelles, mesures de périmètre et de transfert...) sur le champ des recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (recommandation reconduite).

De telles informations ont été fournies à la Cour dans le cadre de cette instruction, mais elles ne sont pas disponibles dans les documents publics. L'administration considère que ce champ n'est pas pertinent, que le calcul des recettes fiscales nettes doit intégrer la déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux³⁰, pour plusieurs raisons :

- certains de ces remboursements et dégrèvements ne traduisent pas nécessairement des politiques publiques ou des transferts aux collectivités territoriales : ceux-ci peuvent également correspondre à la simple mécanique de l'impôt (c'est notamment le cas des restitutions d'acomptes de CVAE) ; on ne peut donc pas les considérer comme des dépenses, ce à quoi reviendrait le fait de ne pas les déduire des recettes ;

- le fait de déduire les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux des recettes fiscales est en accord avec le traitement des prélèvements sur recettes, qui sont eux-mêmes déduits des recettes de l'État ;

³⁰ Cette question est également soulevée dans la note d'analyse de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

- enfin, une même mesure de dégrèvement ou d'exonération peut comporter à la fois des remboursements d'impôts locaux et d'impôts d'État, ce qui justifie un traitement similaire.

Le premier argument n'est pas recevable car les remboursements et dégrèvements qui relèvent de la mécanique de l'impôt ne devraient pas figurer en dépenses du budget général mais en moindres recettes du compte d'avances aux collectivités territoriales.

Le deuxième argument ne convient pas non plus car les prélèvements sur recettes n'entrent pas dans le calcul des recettes fiscales nettes. Ils sont déduits du total des recettes (fiscales et non fiscales).

Le troisième argument est nouveau. L'administration ne précise pas les situations dans lesquelles deux dégrèvements sont associés³¹. En tout état de cause, cela ne ferait pas obstacle à ce que les deux dégrèvements soient traités séparément, les dégrèvements d'impôt d'État étant logiquement déduits des recettes fiscales de l'État, alors qu'il n'y a pas de logique à la faire pour les dégrèvements d'impôts locaux.

En conséquence, la Cour reconduit sa recommandation.

2. Dans la prévision et l'analyse de l'exécution des recettes fiscales, ne faire apparaître en mesures nouvelles que les mesures se rattachant aux dispositions législatives contenues dans les lois de finances (recommandation reconduite).

L'administration s'oppose à cette recommandation. Elle considère, d'une part, que les documents relatifs à la prévision et à l'exécution des recettes n'ont pas vocation à inclure uniquement des dispositions contenues dans des lois de finances, mais également des mesures prises par voie réglementaire et que, d'autre part, il convient de traiter les événements exceptionnels hors de l'évolution spontanée, comme en convient la Cour. Les documents budgétaires fournissent les explications nécessaires sur ce sujet.

Les arguments de l'administration apparaissent recevables, se limiter aux mesures législatives imposerait de créer une catégorie nouvelle de mesures, ce qui compliquerait la présentation. Le format actuel peut convenir, dès lors que toutes les situations particulières (mesures réglementaires, recettes exceptionnelles) sont précisées.

La Cour ne reconduit pas cette recommandation.

³¹ On peut penser aux dégrèvements conjoints de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public.

3. *Établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reconduite).*

L'administration ne souhaite pas publier un guide méthodologique sur les prévisions de recettes fiscales. Elle considère que de nombreux documents sont d'ores et déjà rendus publics concernant les prévisions de recettes fiscales, notamment l'annexe *Voies et moyens Tome I* au projet de loi de finances qui comporte des encadrés spécifiques détaillant la méthode de prévision pour les principaux impôts (IR, IS, TVA). L'administration ajoute qu'elle réalise des analyses supplémentaires en réponse aux questionnaires du Parlement et de la Cour des comptes. Elle estime qu'un recueil décrirait des méthodes figées alors que le contexte est particulièrement évolutif.

Si les présentations actuelles des méthodes de prévision sont assez simplifiées, il est vrai que la publication d'un guide méthodologique précis nécessiterait un travail important qui imposerait des mises à jour fréquentes et ne rendrait compte qu'avec retard des adaptations apportées chaque année aux méthodologies. En revanche, les méthodes et le processus de prévision de recettes de l'année devraient être davantage détaillés dans chaque PLF. La Cour reformule en ce sens sa recommandation.

4. *Réaliser et publier, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reconduite).*

L'administration estime les documents budgétaires fournissent donc d'ores et déjà l'information demandée sur l'écart entre prévision et exécution, l'analyse menée étant appelée à être d'autant plus approfondie que ces écarts sont significatifs. Elle mentionne les explications figurant dans le tome I du *Voies et Moyens* annexé au projet de loi de finances ou dans le *Rapport économique, social et financier*. En pratique, ces explications demeurent assez rapides. Des écarts importants, comme on a pu en constater par le passé sur l'impôt sur le revenu ou la TVA, y compris sur des prévisions réalisées en fin d'année, nécessiterait des explications plus détaillées que celles qui sont fournies actuellement, notamment sur la méthodologie générale de prévision de l'impôt utilisée et sur les chiffrages des mesures nouvelles. Ces analyses pourraient par exemple être rendues publiques en annexe des publications mentionnées ci-dessus.

La Cour reconduit donc sa recommandation.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

1. Publier dans les documents budgétaires des informations détaillées (évolution spontanée, mesures nouvelles, mesures de périmètre et de transfert...) sur le champ des recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (recommandation reconduite).

2. Expliciter, dans un document annexé au PLF, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reformulée).

3. Réaliser et publier, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reconduite).

La Cour rappelle une autre recommandation relative aux recettes fiscales, formulée dans l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements :

Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes.