

Cour des comptes



**ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSION ET PROGRAMME**

EXERCICE 2013

LES RECETTES DE L'ETAT

Les recettes fiscales

mai 2014

Sommaire

Synthèse	2
Introduction.....	5
I - Les recettes 2013 par rapport à 2012 et aux années antérieures.....	5
A - Le niveau des recettes fiscales dépasse pour la première fois les niveaux d'avant la crise de 2008	5
B - L'impact très important des mesures nouvelles	7
C - Une évolution spontanée fortement négative et demeurant mal expliquée	8
II - De la LFI 2013 aux recettes exécutées.....	12
A - Une programmation des recettes fiscales très fragile	12
B - Des écarts qui demeurent mal justifiés	20
III - L'examen par impôts	26
A - L'impôt sur le revenu	26
B - L'impôt sur les sociétés.....	29
C - La TVA	31
D - La TICPE	33
E - Autres recettes fiscales	33
IV - Le suivi des recommandations de la Cour	35

Synthèse

Montant des recettes fiscales nettes

en LFI : 298,6 Md€

en exécution : 284,0 Md€

Les recettes fiscales nettes de l'Etat en 2013 ont représenté 284,0 Md€, soit 15,6 Md€ de plus qu'en 2012.

C'est la quatrième année consécutive de hausse des recettes fiscales depuis 2010, qui retrouvent leur niveau d'avant la crise de 2008.

Les années 2012 et 2013 présentent néanmoins une rupture avec les années précédentes, **la croissance des recettes provenant pour l'essentiel de mesures nouvelles**, alors que leur évolution spontanée a été proche de 0 en 2012 et nettement négative en 2013.

Les mesures nouvelles votées en loi de finances initiale (LFI) pour 2013 ont en effet représenté 13,0 Md€¹ en 2013, après 11,1 Md€ en 2012 et 4,7 Md€ en 2011. L'ensemble des mesures, y compris les mesures antérieurement à la LFI 2013 ainsi que les mesures de périmètre et de transfert ont atteint 18,0 Md€², contre 13,9 Md€ en 2012 et 7,0 Md€ en 2011.

L'évolution spontanée a, quant à elle, été significativement négative, de -4,6 Md€, et l'élasticité des recettes fiscales à la croissance du PIB ressort à -1,3, une valeur historiquement basse. Elle est notamment inférieure à celle de 2012, -0,2, qui était pourtant déjà en net retrait par rapport aux années antérieures (à l'exception de la récession 2009).

¹ sans tenir compte d'une recette exceptionnelle de 2,2 Md€

² idem

Bien qu'elles aient augmenté de 15,6 Md€ par rapport à 2012, les recettes fiscales nettes en 2013 sont en retrait de 14,6 Md€ par rapport à la prévision de la LFI 2013, et cela malgré une recette exceptionnelle de 2,2 Md€ liée à un redressement d'impôt sur les sociétés et une économie de 3,8 Md€ sur les dépenses prévues au titre des contentieux communautaires³.

La prévision initiale reposait sur une élasticité unitaire des recettes fiscales à la croissance du PIB, l'augmentation spontanée des recettes étant ainsi estimée à 7,0 Md€. La prévision intégrait des mesures nouvelles pour un montant de 15,8 Md€, très supérieur aux montants de 2011 et 2012. Les autres mesures (antérieures, périmètre et transfert) représentaient 5,5 Md€. Les recettes fiscales devaient ainsi augmenter de 28,3 Md€ en 2013.

La forte moins-value constatée en exécution (-14,6 Md€) s'explique essentiellement par l'évolution spontanée, qui a été fortement négative, en retrait de 11,6 Md€ par rapport à la prévision initiale. Dans une moindre mesure, la moins-value résulte d'une exécution sur l'exercice 2012 inférieure à la prévision retenue dans la LFI 2013 (-1,9 Md€), d'un rendement des mesures nouvelles inférieur de 2,8 Md€ à la prévision et de 0,5 Md€ pour les mesures de périmètre et transfert. La recette exceptionnelle a réduit de 2,2 Md€ cette moins-value.

L'écart entre prévision et exécution sur l'évolution spontanée des recettes fiscales souligne le manque de prudence de la loi de finances initiale et peut soulever une interrogation au regard de la sincérité de cette dernière. La Cour avait indiqué, dans son référé du 16 décembre 2013 sur les prévisions de recettes fiscales, deux voies d'amélioration de ces prévisions. L'importance de l'écart constaté en 2013 entre la prévision et l'exécution conduit la Cour à faire deux recommandations (n° 3 et 4).

La Cour conteste par ailleurs le choix de l'administration de présenter une recette exceptionnelle liée à un redressement d'impôt sur les sociétés parmi les mesures nouvelles, qui ne doivent comporter que les dispositions législatives contenues dans les lois de finances.

En outre, l'examen des recettes en 2013 a mis en évidence un prélèvement de 450 M€ sur l'impôt sur le revenu pour financer le transfert à la sécurité sociale des prélèvements sociaux émis dans le cadre

³ Les dépenses au titre des contentieux sont rattachées à la mission *Remboursements et dégrèvements*. Les recettes fiscales nettes étant calculées en déduisant les remboursements et dégrèvements des recettes fiscales brutes, les dépenses de contentieux diminuent les recettes fiscales nettes. En 2013, les dépenses de contentieux ont été très inférieures à ce qui était prévu en LFI, et donc ont très peu pesé sur les recettes fiscales nettes.

de l'exit-tax. La Cour souligne le risque budgétaire pour l'Etat résultant de l'obligation pour l'Etat de verser à la sécurité sociale le montant des prélèvements sociaux émis au titre de l'exit-tax, le recouvrement de ces sommes étant incertain et à tout le moins réalisé avec un retard de plusieurs années.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule quatre recommandations au titre de 2013, la première étant la reconduction d'une recommandation de 2012, les trois autres étant nouvelles.

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'Etat.

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.

3. Etablir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts.

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.

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'Etat les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat pour la détermination des recettes fiscales nettes.

Introduction

Les recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements, constituent, avec les recettes non fiscales et les fonds de concours, l'ensemble des recettes de l'Etat. En 2013, les recettes de l'Etat ont atteint 301,2 Md€, dont 284,0 Md€ pour les recettes fiscales nettes, 13,7 Md€ pour les recettes non fiscales et 3,5 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 2013, le montant des recettes fiscales brutes a été de 370,2 Md€ et celui des remboursements et dégrèvements de 86,2 Md€. Cette note analyse 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 284,0 Md€ en 2013, les recettes fiscales nettes ont augmenté de 15,6 Md€ par rapport à 2012. Cette croissance résulte d'un montant élevé de mesures nouvelles alors que l'évolution spontanée a été fortement négative (partie I).

Cette décroissance spontanée n'avait pas été anticipée dans la loi de finances initiale (LFI) : les recettes fiscales sont en exécution inférieures de 14,6 Md€ à la prévision de la LFI (partie II).

L'analyse détaillée par impôt montre que la perte de croissance spontanée par rapport à la prévision affecte les trois grands impôts : pour l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS), l'évolution spontanée a été négative ; pour la TVA, elle a été positive, mais néanmoins inférieure à la prévision (partie III).

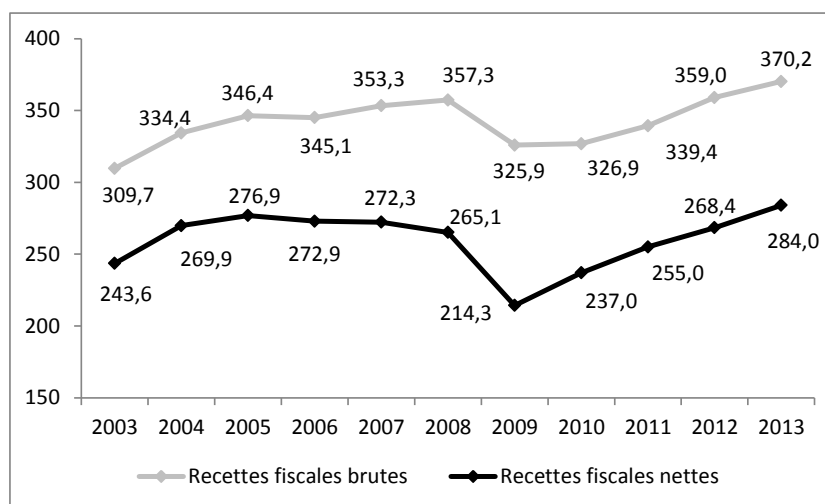
I - Les recettes 2013 par rapport à 2012 et aux années antérieures

A - Le niveau des recettes fiscales dépasse pour la première fois les niveaux d'avant la crise de 2008

En 2013, les recettes fiscales nettes (284,0 Md€) ont augmenté de 15,6 Md€ par rapport à 2012 (268,4 Md€), année au cours de laquelle l'augmentation avait été de 13,4 Md€. C'est la quatrième année

consécutive de hausse des recettes fiscales nettes, qui ont désormais dépassé leur niveau d'avant la crise de 2008.

Montant des recettes fiscales brutes et nettes de 2003 à 2013 (Md€)



Note : les recettes de l'année 2010 ont été réduites de 16,6 Md€, montant des impôts locaux transitoirement affectés à l'Etat dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

Le taux de croissance des recettes fiscales nettes a été de 5,8 % en 2013, un peu supérieur à celui de 2012 (5,3 %) mais inférieur à ceux de 2010 et 2011. L'année 2010 avait notamment bénéficié du contrecoup (+14,5 Md€) de baisses de recettes appliquées en 2009 dans le cadre du plan de relance. Et l'année 2011 avait connu une évolution spontanée dynamique (+11 Md€), grâce à une croissance du PIB soutenue (+3,3 % en valeur). En 2012 et 2013, la croissance des recettes a été portée par les mesures nouvelles alors que l'évolution spontanée (à législation constante) a été négative.

Taux de croissance des recettes fiscales 2004-2013

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
10,8%	2,6%	-1,4%	-0,2%	-2,6%	-19,2%	10,6%	7,6%	5,3%	5,8%

Source : calculs Cour des comptes

B - L'impact très important des mesures nouvelles

En exécution, les différentes mesures⁴ (antérieures, nouvelles et de périmètre) ont eu en 2013 un rendement de 20,2 Md€, élevé au regard des années précédentes. Depuis 2001, l'impact des mesures a été positif lors de cinq années, en 2004 et depuis 2010, mais pour des montants inférieurs à celui de 2013 : 14,2 Md€⁵ en 2010, 7 Md€ en 2011 et 13,9 Md€ en 2012.

Au-delà de leur montant total, la composition des mesures s'est sensiblement modifiée au cours des dernières années. En 2010, l'effet positif des mesures provenait en totalité⁶ de mesures antérieures (contrecoup du plan de relance dont certaines mesures ne produisaient plus d'effet après 2009). Depuis 2011, les mesures nouvelles, décidées dans les lois de finances de l'année, ont pris une importance croissante : leur impact est ainsi passé de 4,7 Md€ en 2011, à 11,1 Md€ en 2012 et à 15,2 Md€ en 2013. Il convient toutefois de noter que le montant de 15,2 Md€ pour 2013, tel que présenté par le ministère des finances, comprend un versement exceptionnel de 2,2 Md€ relatif à un redressement d'impôt sur les sociétés⁷. Sans cette recette exceptionnelle, le rendement des mesures nouvelles ressort à 13 Md€ et celui de l'ensemble des mesures à 18,0 Md€.

⁴ Les mesures sont les dispositions fiscales votées dans les lois de finances et qui sont, au stade du projet de loi de finances, détaillées dans le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens*. Les mesures nouvelles et de périmètre sont celles qui ont été adoptées dans la loi de finances de l'année. Les mesures antérieures relèvent de loi de finances précédentes ayant encore un impact financier l'année considérée. Le périmètre des mesures nouvelles est en partie conventionnel, et le choix de classer ou non une disposition de la loi de finances en mesure nouvelle influence la décomposition de la croissance des recettes fiscales entre croissance spontanée et impact des mesures. En témoigne le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens* au PLF 2014 qui présente deux montants différents pour la croissance spontanée des recettes, certaines dispositions (notamment l'indexation du barème de l'IR) étant selon le cas classées en mesure nouvelles ou incluses dans l'évolution spontanée. Le périmètre des mesures nouvelles a également une influence sur l'évaluation de l'effort structurel, dont le volet recettes correspond précisément au rendement des mesures.

⁵ Après déduction de 16,6 Md€ d'impôts locaux affectés transitoirement à l'Etat en 2010.

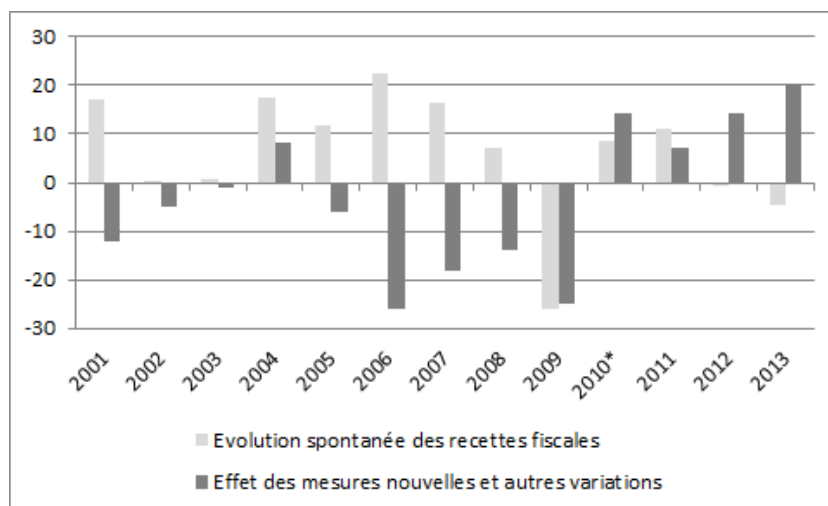
⁶ Les mesures nouvelles de l'année avaient un impact négatif, compensé par des mesures de périmètre dont l'effet est positif.

⁷ L'entreprise concernée a fait appel du jugement la condamnant à payer ce redressement. En comptabilité nationale, cette somme n'est donc pas comptabilisée dans les recettes de l'Etat en 2013.

C - Une évolution spontanée fortement négative et demeurant mal expliquée

La croissance spontanée des recettes fiscales se calcule, en exécution, par différence entre les recettes et le rendement évalué des mesures (antérieures, nouvelles, de périmètre et de transfert). En 2013, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes a été de -4,6 Md€, soit -1,7 %.

Décomposition de la croissance des recettes fiscales entre évolution spontanée et mesures



Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

* : l'évolution de l'année 2010 est corrigée de la réforme de la taxe professionnelle (encaissement temporaire des impôts locaux par l'Etat).

Les années 2012 et 2013 marquent une rupture par rapport aux années précédentes, avec une augmentation des recettes fiscales freinée par leur évolution spontanée mais portée par les mesures nouvelles, cette caractéristique s'accroissant en 2013.

Avec une évolution spontanée de -1,7 % en 2013, l'élasticité des recettes fiscales nettes à la croissance du PIB en valeur (1,4 %⁸) ressort à -1,3, une valeur historiquement faible.

⁸ INSEE – Informations rapides n° 73 - mars 2014

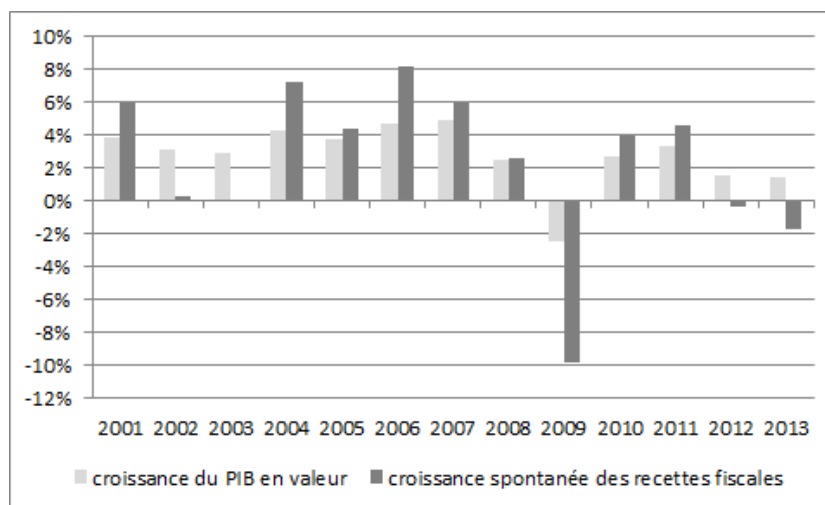
Elasticité des recettes sur la période 2001-2013

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1,7	-0,1	0,1	1,7	1,2	1,9	1,2	1,2	3,9	1,4	1,5	-0,2 ⁹	-1,3

Sources : RESF annexés aux PLF, direction du budget ; l'élasticité de 3,9 constatée en 2009 a une signification très particulière : le PIB en valeur a diminué et les recettes fiscales nettes ont encore plus baissé à législation constante.

Au cours de la période 2004-2011, le taux de croissance spontanée des recettes fiscales nettes a été relativement proche de la croissance du PIB en valeur. Seule l'année 2009 s'était distinguée avec une différence nette entre les deux taux de croissance négatifs (et une élasticité proche de 4), mais elle était particulière puisque c'était une année de forte récession. L'année 2012, avec une croissance spontanée des recettes fiscales (-0,3%) très inférieure à la croissance du PIB en valeur (1,5%), et donc une élasticité de -0,2, s'était rapprochée des années 2002 et 2003 ou du début des années 1990 au cours desquelles l'élasticité avait connu des valeurs proches de 0 voire négatives. L'année 2013, avec une élasticité de -1,3, s'éloigne encore plus des niveaux moyens.

Croissance spontanée des recettes nettes et du PIB en valeur



Source : direction du budget ; Cour des comptes

Le décrochage de la croissance spontanée des recettes fiscales en 2013 (-1,7%) par rapport à 2012 (-0,3%) est d'autant plus notable que la

⁹ Cette valeur est légèrement différente de celle présentée l'année dernière dans l'analyse des recettes fiscales de l'exercice 2012 (-0,1) en raison d'une révision du rendement des mesures nouvelles.

croissance économique a été comparable au cours des deux exercices (croissance du PIB en valeur de 1,5 % en 2012 et de 1,4 % en 2013).

A ce stade, quelques pistes d'explication sont proposées par l'administration :

- des effets de décalages dans le temps se sont produits. Le ralentissement des revenus en 2012 s'est traduit dans le PIB dès 2012, mais n'a influencé le rendement de l'IR qu'en 2013. La croissance spontanée de l'IR est ainsi passée de 6,0 % en 2012 à -0,1 % en 2013, traduisant, avec un an de retard, la baisse des revenus. Cet effet de décalage dans le temps a également concerné l'impôt sur les sociétés.

- des effets de structure ont altéré le rendement des impôts, à croissance donnée. La croissance des revenus a été plus forte dans le bas de la distribution que dans le haut, ce qui a contribué à ralentir la croissance de l'impôt sur le revenu, compte tenu de sa progressivité. De même, au sein de la consommation, l'augmentation de la part des produits soumis à un taux réduit de TVA a diminué, toutes choses égales par ailleurs, le rendement de la TVA. Un tel effet de structure avait déjà été constaté en 2012.

Par ailleurs, dans un contexte prolongé de faible croissance économique, la forte augmentation des prélèvements a pu induire des modifications de comportements des agents économiques, influençant à la baisse la croissance spontanée des recettes fiscales.

Ces facteurs, qui contribuent à l'explication *a posteriori* de l'évolution spontanée des recettes fiscales en 2013, auraient pu être mieux pris en compte dans la prévision initiale. Cette dernière, qui reposait sur une hypothèse d'élasticité conforme à la moyenne de long terme, manquait de prudence (*infra*).

Au-delà de ces explications, il est possible que l'évaluation de l'impact de certaines mesures nouvelles, qui demeure à ce stade provisoire, soit surestimée ; dès lors, la croissance spontanée des recettes, qui est calculée comme la différence entre les recettes constatées et les mesures nouvelles, en serait mécaniquement sous-estimée.

La compréhension de l'évolution spontanée des recettes fiscales en 2013 appelle des analyses approfondies par les administrations concernées, afin d'identifier les facteurs à l'origine du décrochage de l'élasticité par rapport à 2012, et de quantifier les impacts financiers de chacun de ces facteurs.

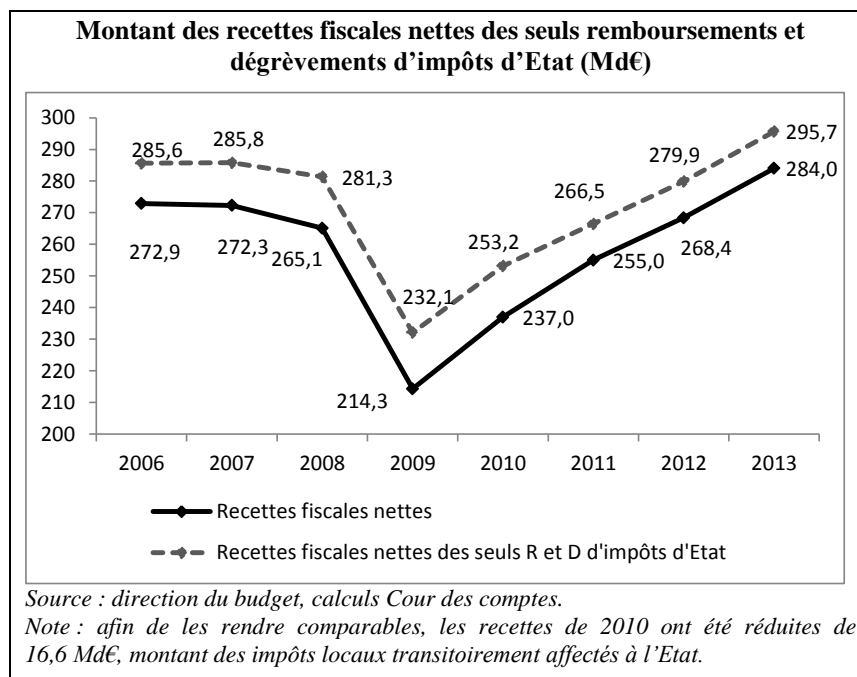
Le périmètre des recettes nettes de l'Etat

Les recettes fiscales nettes de l'Etat sont calculées par différence entre les recettes brutes et les remboursements et dégrèvements (R et D). Les remboursements et dégrèvements déduits des recettes fiscales brutes concernent à la fois des impôts d'Etat et des impôts locaux. La Cour conteste depuis plusieurs années la déduction des R et D d'impôts locaux dans le calcul des recettes fiscales nettes de l'Etat. L'analyse de l'évolution des recettes fiscales (évolution spontanée, mesures nouvelles...) devrait être menée sur l'agrégat des recettes nettes des seuls R et D d'impôts d'Etat.

Cet agrégat a en effet un sens économique (c'est le rendement net des impôts d'Etat), et en particulier le calcul de l'élasticité des recettes à la croissance ne serait pas perturbé par les évolutions des R et D d'impôts locaux, ce qui est le cas aujourd'hui. Or en l'état actuel des publications budgétaires, aucune information n'est donnée sur cet agrégat. Seules les annexes Voies et Moyens des projets de lois de finances permettent, par déduction des éléments concernant les R et D d'impôts locaux, de disposer d'informations sur le champ des recettes fiscales nettes des seuls R et D d'impôts d'Etat. Ces informations ne sont pas disponibles dans la LFI, les LFR, ni en exécution.

La Cour recommande donc que des informations détaillées (évolution spontanée, mesures nouvelles, mesures de périmètre et de transfert...) soient systématiquement publiées dans les documents budgétaires sur le champ des recettes fiscales nettes des seuls R et D d'impôts d'Etat. La Cour recommande également, dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements, de présenter les recettes fiscales nettes des seuls R et D d'impôts d'Etat dans le tableau d'équilibre de la loi de finances.

En 2013, les recettes fiscales nettes des seuls impôts d'Etat ont représenté 295,7 Md€, en hausse de 15,8 Md€ par rapport à 2012. Leur évolution chaque année est assez similaire à celle des recettes fiscales nettes, mais à partir de 2011, l'écart entre les deux séries s'est réduit du fait de la diminution des R et D d'impôts locaux résultant de la réforme de la taxe professionnelle.



II - De la LFI 2013 aux recettes exécutées

La loi de finances initiale (LFI) pour 2013 prévoyait un montant de recettes fiscales de 298,6 Md€, avec une progression de près de 30 Md€ par rapport à 2012. L'exécution a été nettement inférieure à cette prévision (-14,6 Md€), alors même que des recettes exceptionnelles ont été constatées, cet écart provenant essentiellement de l'évolution spontanée.

A - Une programmation des recettes fiscales très fragile

La LFI pour 2013 prévoyait une progression importante des recettes en 2013 – 28,3 Md€ soit +10,5 % – qui reposait pour plus de la moitié (15,8 Md€) sur des mesures nouvelles. L'évolution spontanée des recettes devait représenter 7,0 Md€ et les mesures antérieures à la LFI 2013 devaient avoir un rendement de 2,9 Md€.

Recettes fiscales nettes prévues en LFI 2013 (en Md€)

<i>en Md€</i>	Prévision révisée pour 2012	Evolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles de la LFI	Mesures de périmètre et de transfert	Prévision pour 2013
IR	59,0	2,5	4,2	6,2	0,0	71,9
IS	40,3	2,4	-1,1	9,2	2,7	53,5
TICPE	13,6	-0,2	0,0	0,3	0,0	13,7
TVA	136,7	3,1	0,1	0,1	1,2	141,2
Autres recettes fiscales	20,7	-0,8	-0,3	0,0	-1,3	18,3
Total des recettes fiscales nettes	270,3	7,0	2,9	15,8	2,6	298,6

Source : PLF et LFI 2013.

Note : certaines mesures ont été reclassées conformément au classement de l'administration pour la présentation de l'exécution (liste en annexe).

Décomposition du taux de croissance des recettes fiscales en 2013 dans la LFI 2013 (en %)

Evolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles de la LFI	Mesures de périmètre et de transfert	Prévision de croissance des recettes pour 2013
2,6 %	1,1 %	5,8 %	1,0 %	10,5 %

Source : LFI 2013 ; calculs Cour des comptes.

1 - Une hypothèse d'évolution spontanée trop optimiste

La prévision du taux de croissance spontanée des recettes était de 2,6 % dans la LFI 2013.

L'élasticité globale¹⁰ des recettes fiscales nettes prévue était donc égale à 1¹¹, puisque la prévision de la LFI pour 2013 reposait sur une hypothèse de croissance du PIB de 0,8 % en volume et de 2,6 % en valeur.

¹⁰ Cette élasticité globale est la résultante d'hypothèses d'élasticité pour les différents impôts.

¹¹ Dans le PLF 2013 (RESF tome 1), l'élasticité affichée est de 1,2. Le reclassement de certaines mesures par l'administration (précédemment en évolution spontanée et désormais en mesures nouvelles), conformément à la présentation de l'exécution, conduit à réévaluer la prévision d'élasticité de la LFI 2013 à 1.

Le scénario économique de la LFI 2013 supposait une élasticité des recettes fiscales de 0,6 en 2012. L'hypothèse d'élasticité unitaire retenue pour 2013 consistait donc à revenir à la moyenne de long terme, tout en restant légèrement inférieure aux niveaux observés au cours de la période 2004-2011, durant laquelle l'élasticité a été comprise entre 1,2 et 1,9 (à l'exception de l'année 2009 de forte décroissance du PIB). Les raisons avancées par le gouvernement pour justifier ce choix étaient les suivantes :

- la croissance du PIB en volume en 2013 (+0,8 %) était supposée supérieure à celle de 2012 (prévision révisée de 0,3 %) ;
- la difficulté intrinsèque de la prévision de l'élasticité invite par prudence à retenir la valeur moyenne unitaire.

L'analyse détaillée de la croissance spontanée par impôt indique néanmoins que cette prévision manquait de prudence, comme la Cour l'avait déjà souligné dans son rapport public annuel en février 2013.

Taux de croissance spontanée par impôt

Impôt	Prévision révisée pour 2012	Hypothèse pour 2013 (LFI 2013)
Impôt sur le revenu	4,5%	4,2%
Impôt sur les sociétés	-2,6%	5,9%
TICPE	-1,5%	-1,6%
TVA	+1,6%	2,3%
ARF	-0,2%	-4,4%
Total recettes fiscales	1,2%	2,6 %

Source : Voies et moyens 2013 tome 1 ; calculs Cour des comptes

La croissance spontanée de l'impôt sur les revenus en 2013 (4,2 %) était supposée voisine de celle prévue en 2012 (4,5 %). Cette hypothèse pouvait paraître élevée : le ralentissement de l'économie en 2012, avec une croissance du PIB en valeur de 1,5 %, après 3,3 % en 2011, devait inévitablement se traduire par une moindre progression des revenus en 2012 (qui constituent l'assiette de l'IR 2013).

De même, la croissance spontanée de l'impôt sur les sociétés était supposée atteindre 5,9 % en 2013, alors que la croissance prévue pour 2012 était négative (-2,6 %). Si la progression de l'IS est difficile à prévoir, compte tenu des effets importants des comportements des entreprises (auto-limitation en cas de baisse du résultat, versement d'un cinquième acompte en cas de hausse du résultat, possibilité de reporter des déficits...), une progression spontanée de 5,9 % semblait très élevée, compte tenu de la diminution attendue de 1,6 % de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés non financières en 2012.

S'agissant de la progression de la TVA en 2013, elle était supposée en légère accélération par rapport à 2012 (2,3 % au lieu de 1,6 %), en cohérence avec l'augmentation prévue de la croissance du PIB.

2 - Un impact des mesures antérieures limité

L'impact total en 2013 des mesures fiscales adoptées antérieurement à la LFI 2013 était estimé à 2,92 Md€.

La loi de finances rectificative du 16 août 2012, qui avait augmenté de 4,3 Md€ les recettes de l'année 2012, contribuait négativement aux recettes de 2013, pour -1,85 Md€¹². Ce montant global négatif résultait de plusieurs effets de sens contraires :

- à hauteur de -4,48 Md€, les contrecoups de mesures dont l'effet se limitait à l'exercice 2012 (contribution exceptionnelle du secteur pétrolier pour 0,55 Md€, contribution exceptionnelle sur la fortune pour 2,33 Md€, majoration exceptionnelle d'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€ pour 1,6 Md€) ;

- des augmentations de recettes de 1,41 Md€ liées à des effets « année pleine » de mesures entrées en vigueur en cours d'année 2012 (taxe sur les transactions financières 1,08 Md€, aménagement des droits de mutation à titre gratuit 0,33 Md€) ;

- des recettes nouvelles pour 2,36 Md€ provenant de mesures votées en 2012 mais n'entrant en vigueur qu'en 2013 (nouvelle contribution sur les dividendes versés et suppression de la retenue à la source à la suite du contentieux OPCVM pour 0,80 Md€, doublement du taux de la taxe de risque systémique sur les banques pour 0,26 Md€, mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises pour 0,80 Md€, suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires pour 0,50 Md€) ;

- la variation par rapport à 2012 du coût budgétaire des contentieux (-1,15 Md€).

Les mesures des lois antérieures à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 avaient un rendement global de 4,46 Md€. Les principales mesures étaient les suivantes :

- la non-indexation du barème de l'impôt sur le revenu prévue par la 4^{ème} LFR pour 2011 (1,59 Md€) ;

¹² Cette LFR a par ailleurs un impact positif de 3,5 Md€ en mesures de transfert en raison du retour à l'Etat des taxes précédemment affectées à la sécurité sociale en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires.

- des réductions des crédits d'impôts (pour 1 Md€ dans la LFI 2012 et 0,61 Md€ dans la LFI 2011) ;
- la hausse de la taxe sur les transactions financières (0,66 Md€) ;
- la baisse du plafond de la demi-part supplémentaire pour les personnes seules ayant élevé un enfant (0,66 Md€).

Impact des lois antérieures sur les recettes fiscales 2013 (Md€)

LFR2 2012	-1,85	<i>voir détail ci-dessus</i>
LFR1 2012	0,43	dont 733 M€ de taxe sur les transactions financières et - 300 M€ de contrecoup des actions en 2012 de lutte contre la fraude
LFI 2012	0,92	Essentiellement des réductions des crédits d'impôt (rabat de 15 %, développement durable, PTZ)
LFR4 2011	2,23	dont 1,6 Md€ de non indexation du barème IR, et diverses mesures d'économies
LFR2 2011	-0,51	principalement, réduction par rapport à 2012 du gain résultant de la limitation des reports de déficits (-0,5 Md€)
LFI 2011	0,87	dont 0,61 de réductions de crédits d'impôt (PTZ+, intérêts d'emprunt, développement durable) et 254 M€ de taxe de risque systémique sur les banques
LFI 2010	2,12	dont +1,5 Md€ pour le gain (le dernier) en 2013 provenant du remboursement anticipé en 2010 des créances de CIR au titre de 2009, et 0,7 Md€ d'impact de la réforme taxe professionnelle (sur les dégrèvements d'impôts locaux)
LFI 2009	0,80	pour 663 M€ poursuite de la baisse du plafond de la demi-part supplémentaire pour les personnes seules ayant élevé un enfant
LFR2 2008	-1,80	retour à la normale en 2013 après la fin en 2012 du "contrecoup positif" du remboursement anticipé en 2009 des créances de CIR 2005, 2006, 2007 et 2008
Autres	0,30	
Total	2,92	

Source : PLF 2013, Voies et moyens - tome 1

3 - Des mesures nouvelles nombreuses et d'une ampleur exceptionnelle

Le montant des mesures fiscales nouvelles prévues par la LFI 2013 et la LFR du 29 décembre 2012 atteignait 15,8 Md€. Ces mesures nouvelles représentaient plus du double de l'évolution spontanée attendue des recettes fiscales et plus de la moitié de la croissance des recettes fiscales prévue en 2013. Elles étaient supérieures aux mesures nouvelles de l'exercice 2012 dont le rendement, déjà très élevé, a été de 11,1 Md€.

La limitation de la déductibilité des charges financières pour les entreprises devait, à elle-seule, avoir un rendement de 3,7 Md€¹³. L'imposition au barème de l'IR des dividendes et produits de placement à taux fixe devait apporter près de 2 Md€ de recettes supplémentaires, notamment par la création d'un acompte¹⁴. La réforme de l'ISF, pour 1 Md€, devait compenser partiellement la disparition de la contribution exceptionnelle sur la fortune prélevée en 2012 (2,3 Md€). La LFI 2013 comportait également des mesures de lutte contre la fraude pour 1 Md€.

Des risques pesaient sur l'estimation du rendement de certaines mesures, notamment sur la déductibilité des charges financières compte tenu des difficultés intrinsèques de prévision de l'IS, et sur l'acompte d'IR sur les revenus de placement dont l'assiette n'est connue que partiellement.

Les principales mesures nouvelles de la LFI 2013 (Md€)

IR et autres recettes fiscales	<p>Imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des dividendes et des produits de placement à revenu fixe :</p> <ul style="list-style-type: none"> - suppression de l'option du prélèvement forfaitaire libératoire, assujettissement de tous les revenus au barème - création d'un acompte (mêmes taux que le PFL) - application du barème à tous les revenus 2012¹⁵, et mise en œuvre de l'acompte à compter des revenus 2013 	1,96
--------------------------------	---	------

¹³ Le rendement prévu en PLF 2013 était de 4 Md€, mais il a été réduit de 0,3 Md€ par un amendement en cours de débat.

¹⁴ En particulier, les contribuables qui n'avaient pas opté pour le prélèvement forfaitaire libératoire en 2012 devaient en 2013 payer l'impôt sur les revenus 2012 et l'acompte sur les revenus 2013.

¹⁵ L'application du barème aux revenus ayant subi le prélèvement forfaitaire libératoire en 2012 a été censurée par le Conseil constitutionnel.

	- suppression de l'abattement de 40 % sur les dividendes - réduction de la part déductible de la CSG (5,1 % au lieu de 5,8%)	
IR	Abaissement du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial à 2 000 €	0,49
IR	Imposition au barème progressif de l'IR des gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux des particuliers (après réduction par amendement)	0,25
IR	Création d'une tranche supplémentaire de l'impôt sur le revenu, au taux de 45 % pour la fraction de revenus supérieure à 150 000 € par part	0,32
IR	Contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité ¹⁶	0,21
IR	Revalorisation de la décote applicable à l'impôt sur le revenu au bénéfice des ménages modestes	-0,30
IS	Modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises	1,00
IS	Limitation de la déductibilité des charges financières Exclusion du périmètre de cette mesure des contrats de partenariat public privé	4,00 -0,30
IS	Application de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non plus nette	2,00
IS	Augmentation du taux de la quote-part pour frais et charges, de 10 % à 12 %	0,72
IS	Impôt sur les sociétés minimum de 50 % par limitation de l'imputation des déficits en report	1,00
IS	Reconduction, pour deux années, de la contribution exceptionnelle sur l'IS instaurée par la LFR du 28 décembre 2011	0,80
ISF	Réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune	1,00
	Taxation des sommes placées en réserve de capitalisation des entreprises d'assurance	0,80

¹⁶ Contribution au taux de 18 % sur les revenus au-delà de 1 million d'euros, portant le taux global des prélèvements (IR et prélèvements sociaux) à 75 %. Cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel.

	Lutte contre la fraude pour 1 Md€ au total (0,3 Md€ ISF ; 0,1 Md€ donations ; 0,4 Md€ successions ; 0,2 Md€ impôt sur le revenu)	1,00
	Contrecoup du remboursement aux banques en 2012 d'une amende infligée par l'Autorité de la concurrence	0,39
TICPE et TVA	Contrecoup en 2013 de la baisse des prix des carburants en 2012	0,36

Source : PLF 2013, Voies et moyens – tome 1

4 - Les mesures de transfert et de périmètre

En 2013, les mesures de périmètre et de transfert devaient globalement augmenter les recettes fiscales de 2,6 Md€.

Les mesures de transfert, pour un gain net de 2,0 Md€ concernaient principalement la sécurité sociale. La suppression des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires devait se traduire, pour l'Etat, par un retour des taxes affectées en compensation de ces exonérations, pour un montant de 3,5 Md€. En sens inverse, pour 1,5 Md€, de nouvelles recettes étaient affectées à la sécurité sociale par la LFI 2013, dont 0,88 Md€ de TVA¹⁷, 0,45 Md€ de droits tabacs et 0,21 Md€ de droits sur les boissons¹⁸. En outre, une fraction de 60 M€ de la taxe sur les transactions financières a été affectée au fonds de solidarité pour le développement.

Les mesures de périmètre, pour un gain net de 0,6 Md€ étaient essentiellement constituées de la contribution de sécurité immobilière créée en 2013 (650 M€), nouvellement créée à l'occasion du remplacement des conservations des hypothèques par les services de la publicité foncière¹⁹.

¹⁷ dont 0,5 Md€ en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires dont les entreprises de moins de 20 salariés continuent à bénéficier.

¹⁸ Ces taxes comportementales (sur les tabacs et les boissons) sont désormais intégralement affectées à la sécurité sociale. La TVA est la seule recette partagée entre l'Etat et la sécurité sociale.

¹⁹ Les conservateurs des hypothèques percevaient une contribution des usagers, prélevaient leur rémunération et versaient le reliquat à l'Etat, ce reliquat étant comptabilisé en recette non fiscale. Depuis la mise en place des services de la publicité foncière, la contribution des usagers est intégralement perçue par l'Etat, qui en contrepartie prend à sa charge la rémunération des administrateurs des finances publiques à la tête des services de publicité foncière. Le solde net pour l'Etat (contribution – rémunération) équivaut à la recette non fiscale de l'ancien système.

Les mesures de périmètre incluait également une mesure de reclassement des recettes d'IS sur avis de mise en recouvrement désormais regroupées avec les recettes d'IS, alors qu'elles étaient auparavant classées dans les autres recettes fiscales (cf. *infra*).

5 - Des révisions en cours d'exercice nombreuses mais insuffisantes

Il n'y a pas eu de lois de finances rectificatives en 2013 avant la mise en place du schéma de fin de gestion. Mais des informations en cours d'année ont été publiées, révisant à la baisse le rendement des recettes fiscales.

Le programme de stabilité (avril 2013)

La prévision de recettes fiscales a été revue à la baisse de 8,1 Md€ par rapport à celle de la LFI 2013. La principale correction (-5,2 Md€) concerne leur évolution spontanée, en lien avec la révision à la baisse de la croissance du PIB (de 2,6% à 1,7% en valeur) et de l'élasticité (de 1 à 0,7). La prévision du programme de stabilité a également intégré la moins-value sur l'exécution 2012 (-1,9 Md€) et une révision à la baisse du rendement des mesures nouvelles (-1 Md€).

La prévision révisée du PLF 2014 (1^{er} octobre 2013)

La prévision révisée pour 2013 présentée dans le PLF 2014 était en retrait de 10,7 Md€ par rapport à la LFI 2013. L'évolution spontanée expliquait à elle-seule la révision à la baisse (élasticité de -0,4 pour une croissance du PIB en valeur de 1,8%). Les autres corrections apportées se compensaient globalement.

Le nouvel ajustement à la baisse de la LFR du 29 décembre 2013

La prévision de recettes dans la LFR de fin d'année était inférieure de 0,4 Md€ à celle du PLF 2014, et en retrait de 11,1 Md€ par rapport à celle de la LFI. La principale correction par rapport au PLF 2014 concernait l'impôt sur le revenu, dont la prévision était revue à la baisse de 0,5 Md€, soit 3,1 Md€ en dessous de la prévision de la LFI.

B - Des écarts qui demeurent mal justifiés

Les recettes fiscales constatées pour 2013 ont été de 284,0 Md€, soit 14,6 Md€ de moins que la prévision initiale. Les moins-values concernent les trois principaux impôts, impôt sur le revenu (-4,9 Md€), impôt sur les sociétés (-6,4 Md€) et TVA (-5,0 Md€). Alors que le taux de

croissance des recettes fiscales prévu en LFI était de 10,5 %, le taux constaté n'a été que de 5,8 %.

Recettes fiscales nettes prévues et exécutées en 2013 (Md€)

En Md€	Exéc. 2012	LFI 2013	LFR 2013	Exéc. 2013	Ecart exéc. - LFI	Ecart exéc. - LFR
Recettes fiscales nettes	268,4	298,6	287,5	284,0	-14,6	-3,5
IR	59,5	71,9	68,8	67,0	-4,9	-1,8
IS	40,8	53,5	49,7	47,2	-6,4	-2,5
TICPE	13,5	13,7	13,6	13,8	0,1	0,1
TVA	133,4	141,2	135,6	136,3	-5,0	0,6
Autres recettes fiscales	21,2	18,3	19,7	19,9	1,6	0,1

Source : direction du budget

L'écart entre la prévision initiale et l'exécution s'explique presque uniquement par l'évolution spontanée fortement négative des recettes fiscales, en retrait de 11,6 Md€ par rapport à ce qui était prévu en LFI. L'écart s'explique également, mais dans une moindre mesure, par une perte « en base », l'exécution des recettes en 2012 ayant été inférieure de 1,9 Md€ à la prévision révisée de la LFI. Et sur les différentes catégories de mesures (antérieures, nouvelles, périmètre et transfert), l'exécution est légèrement inférieure à la prévision (-1,1 Md€).

Toutefois, ce rendement des mesures intègre une recette exceptionnelle de 2,2 Md€. Et les dépenses au titre des contentieux communautaires ont été inférieures de 3,8 Md€ à celles qui étaient prévues en LFI.

Décomposition de l'évolution des recettes en LFI 2013 et en exécution (Md€)

Recettes fiscales 2012	Evolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre	Recette exception- nelle	Recettes fiscales 2013
LFI 2013						
270,3	7,0	2,9	15,8	2,6		298,6
Exécution						
268,4	-4,6	2,9	13,0	2,1	2,2	284,0
Ecart exécution/LFI						
-1,9	-11,6	0,0	-2,8	-0,5	2,2	-14,6

Source : direction du Budget

Un écart significatif est également apparu entre le montant des recettes fiscales en exécution et le montant prévu dans la loi de finances rectificative de fin d'année, avec notamment de moindres recettes de 1,8 Md€ pour l'impôt sur le revenu et de 2,5 Md€ pour l'impôt sur les sociétés, compensées en partie par une plus-value de 0,6 Md€ sur la TVA. Si l'écart concernant l'IS peut s'expliquer par l'incertitude du montant du 5ème acompte, la moins-value sur l'IR est plus surprenante, dans la mesure où le rendement de cet impôt est pour l'essentiel connu au mois de septembre, à partir des deux premières émissions.

1 - Une perte de 1,9 Md€ en base 2012

L'exécution des recettes fiscales nettes en 2012, de 268,4 Md€, est en retrait de 1,9 Md€ par rapport à la prévision retenue dans la LFI 2013. Cet écart s'explique par une moins-value de 3,3 Md€ sur la TVA. La TVA est en principe l'impôt le plus directement lié à la croissance économique de l'année, précisément à certaines composantes (consommations des ménages et des entreprises, investissement des ménages). Mais en 2012, une divergence assez nette est apparue entre la croissance de la TVA et celle des emplois taxables, qui s'explique en partie par un déplacement de la consommation des ménages vers les produits taxés à taux réduit et par une accélération des demandes de remboursement de TVA par les entreprises. Néanmoins ces facteurs ne suffisent pas à comprendre la très faible croissance de la TVA en 2012, et l'administration n'a pas été à ce jour en état de donner les explications complémentaires (*infra*).

Au-delà des moindres recettes de TVA, des gains de 0,5 Md€ sur l'IR, 0,5 Md€ sur l'IS, et 0,5 Md€ sur les autres recettes fiscales ont contribué à réduire l'écart à la prévision à 1,9 Md€.

2 - Des rendements en réalité inférieurs à la prévision initiale pour les mesures nouvelles

Le ministère des finances estime que le rendement total des mesures (antérieures, nouvelles, périmètre et transfert) est inférieur de 1,1 Md€ à la prévision de la LFI (20,2 Md€ en exécution contre 21,3 Md€ en prévision). Ce résultat intègre néanmoins, dans les mesures nouvelles, une somme de 2,2 Md€ versée au titre d'un redressement d'impôt sur les sociétés. La Cour conteste ce rattachement et considère que seules les dispositions législatives des lois de finances devraient être classées dans

les mesures nouvelles. En traitant à part cette recette exceptionnelle²⁰, le rendement des mesures est inférieur de 3,3 Md€ à la prévision initiale, dont 2,8 Md€ sur les mesures nouvelles et 0,5 Md€ sur les mesures de périmètre.

Rendement des mesures en 2013 (Md€)

	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre	Total mesures	Recette exceptionnelle
LFI 2013	2,9	15,8	2,6	21,3	
Exécution	2,9	13,0	2,1	18,0	2,2
Ecart exécution/LFI	0,0	-2,8	-0,5	-3,3	2,2

Source : LFI 2013 ; direction du budget ; calcul Cour des comptes

Les mesures antérieures ont contribué pour 2,9 Md€ aux recettes de l'année 2013, comme prévu en LFI. Les écarts constatés sur certaines mesures entre rendement prévu et exécuté se sont globalement compensés.

Deux mesures présentent des rendements supérieurs à la prévision :

- un gain de 1,1 Md€ sur le contentieux « précompte » (recouvrement de 0,2 Md€ alors qu'une dépense de 0,9 Md€ était prévue)²¹ ;
- un gain de 1 Md€ sur les prélèvements sur les dividendes : le rendement de la nouvelle contribution sur les dividendes distribués a été supérieur de 0,2 Md€ à la prévision. Par ailleurs, alors qu'une perte de 0,8 Md€ était attendue de la suppression de la retenue à la source sur les dividendes versés aux OPCVM non-résidents, aucune perte n'a finalement été constatée, pour une raison encore inconnue ; il ne saurait être exclu que les établissements bancaires aient continué à prélever cette retenue ; dans ce cas, en 2014, cette recette devrait disparaître et l'Etat devrait être amené à rembourser les retenues injustifiées encaissées en 2013.

²⁰ dont la pérennité n'est pas acquise puisque l'entreprise a fait appel de sa condamnation

²¹ Le gain global sur les contentieux, de 3,8 Md€, est analysé plus loin.

En sens inverse, plusieurs mesures ont un rendement inférieur à ce qui était prévu :

- moindre rendement de plusieurs mesures concernant l'IR pour 0,7 Md€ au total ;
- moindres recettes de taxe sur les transactions financières (-0,5 Md€) ;
- un surcoût des remboursements et dégrèvements de contribution économique territoriale (-0,4 Md€) ;
- absence de montée en charge de la taxe de risque systémique sur les banques (-0,5 Md€).

Les moins-values sur les mesures nouvelles (-1,7 Md€) résultent de plusieurs facteurs : le principal concerne le nouvel acompte d'IR sur les dividendes et revenus de placement à taux fixe (-1,4 Md€), en partie compensée par un gain (une moindre perte) sur le prélèvement forfaitaire libératoire (0,5 Md€). Les mesures de lutte contre la fraude ont eu un rendement nul alors qu'elles devaient apporter 1 Md€. La réforme du cinquième acompte de l'IS a également eu un rendement inférieur de 0,6 Md€ à la prévision, et la suppression de la taxe sur les achats de viande s'est traduite par une perte de 0,3 Md€.

Enfin, s'agissant des mesures de périmètre et transfert, l'exécution est globalement inférieure de 0,6 Md€ à la prévision. Au-delà des quelques écarts constatés, la perte s'explique principalement par un transfert de 450 M€ au bénéfice de la sécurité sociale correspondant aux émissions de prélèvements sociaux au titre de l'*exit-tax*.

Le rendement global des mesures est donc inférieur de 3,3 Md€ à la prévision de la LFI. Mais cette moins-value a été compensée par l'inclusion dans les mesures nouvelles d'une somme de 2,2 Md€ relative à un redressement d'impôt sur les sociétés.

3 - Une chute sensible de l'évolution spontanée

L'évolution spontanée des recettes fiscales nettes concentre l'essentiel de la perte par rapport à la LFI. Cette dernière supposait une croissance spontanée de 7,0 Md€, soit une élasticité unitaire des recettes fiscales à la croissance du PIB. En exécution, l'évolution spontanée, calculée comme la différence entre la progression des recettes constatées et le rendement estimé des mesures, a finalement été négative de -4,6 Md€, soit une diminution de 1,7 % et une élasticité de -1,3²².

²² Pour une croissance du PIB en valeur de 1,4 % en 2013 (estimation provisoire).

Evolution spontanée des recettes fiscales nettes en 2013

	LFI	Exécution
Evolution spontanée en Md€	7,0	-4,6
Taux croissance spontanée des recettes fiscales	2,6 %	-1,7%
Croissance du PIB en valeur	2,6 %	1,4 %
Elasticité	1,0	-1,3

Source : direction du budget, calculs Cour des comptes.

La perte de croissance spontanée (-11,6 Md€) résulte pour un peu plus d'un quart (-3,2 Md€) du ralentissement de la croissance du PIB en valeur et pour les trois quarts (-8,4 Md€) de la révision à la baisse de l'élasticité.

Cette perte d'évolution spontanée peut trouver différentes explications (*infra*, analyse par impôts) :

- pour l'IR, le ralentissement des revenus d'activité et en particulier des revenus des indépendants, la baisse du taux de recouvrement ;
- pour l'IS : le recul des bénéficiaires, et des variations de rendement du cinquième acompte ;
- pour la TVA, comme en 2012, une croissance ralentie des emplois taxables et des effets de structures négatifs.

Même si certaines explications peuvent être données *a posteriori*, l'écart à la prévision est significatif et montre que cette dernière manquait de prudence, ce qui soulève une interrogation au regard de la sincérité des prévisions de recettes de la loi de finances.

Dans son référé du 16 décembre 2013 sur les prévisions de recettes fiscales, la Cour avait souligné l'importance des écarts entre prévision et exécution en matière d'évolution spontanée, et en particulier d'élasticité. L'impact budgétaire moyen de l'écart de prévision de l'élasticité sur la période 2003-2012 a été estimé à 4,5 Md€. Le constat réalisé sur l'exercice 2013 renforce la critique de la Cour sur la qualité des prévisions et invite à une plus grande transparence de la part de l'administration, tant sur les prévisions que sur l'analyse de l'exécution. A la suite des voies d'amélioration mentionnées dans le référé, la Cour formule deux recommandations en ce sens :

- établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts ;

- 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.

III - L'examen par impôts

Les développements qui suivent présentent une analyse détaillée des évolutions par impôt. Ils reposent sur des éléments qui sont encore provisoires, qu'il s'agisse du chiffrage *ex post* des mesures nouvelles ou des agrégats macro-économiques.

A - L'impôt sur le revenu

Le rendement net de l'impôt sur le revenu en 2013 a été inférieur de 4,9 Md€ à la prévision en LFI.

Recettes nettes d'impôt sur le revenu en prévision et exécution en 2013 (Md€)

LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013	Ecart avec la LFI	Ecart avec la LFR
71,9	68,8	67,0	-4,9	-1,8

Source : direction du budget ; Cour des comptes.

Alors que le rendement en 2012 a été supérieur de 0,5 Md€ à ce qui était attendu en LFI 2013, l'évolution spontanée de 2013 et le rendement des mesures nouvelles ont été inférieurs aux prévisions initiales, respectivement de 2,6 Md€ et de 2,8 Md€.

Décomposition de l'évolution de l'impôt sur le revenu (Md€)

IR	Base 2012	Evolution spontanée	Mesures	Montant 2013
LFI 2013	59,0	2,5	10,4	71,9
Exécution 2013	59,5	-0,1	7,6	67,0
Ecart	0,5	-2,6	-2,8	-4,9

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes.

L'évolution spontanée de l'impôt sur le revenu en 2013 a été négative de -0,1 Md€, soit une évolution de -0,1 %. La révision à la baisse par rapport à la LFI résulte principalement des facteurs suivants :

- un moindre rendement de l'impôt sur les revenus d'activité, dont -0,6 Md€ sur les traitements et salaires²³ et -0,5 Md€ sur les revenus des indépendants ;
- le non-report de la plus-value constatée sur l'exercice 2012, réduisant ainsi de 0,5 Md€ la croissance spontanée en 2013. La plus-value de 2012 provient principalement de l'amélioration du taux de recouvrement sur exercice courant. Son retour en 2013 à un niveau plus conforme à la tendance observée sur le long terme a eu un double effet en 2013 : d'une part, les recouvrements sur 2013 ont été légèrement plus faibles qu'en 2012, à émissions données ; d'autre part, les recouvrements sur exercice précédent ont été légèrement moins élevés en 2013 ;
- enfin, les remboursements et dégrèvements ont connu une croissance spontanée de 2,5 %, plus dynamique que prévu ; leur impact négatif sur le rendement de l'IR a été supérieur de 0,3 Md€ à ce qui était attendu.

Le rendement total des mesures a, quant à lui, été inférieur de 2,8 Md€ à la prévision de la LFI.

Rendement des mesures relatives à l'IR en 2013 (Md€)

	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures
LFI 2013	4,2	6,2	0,0	10,4
Exécution	3,5	4,5	-0,5	7,6
Ecart	-0,7	-1,7	-0,5	-2,8

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

Trois éléments principaux expliquent ce moindre rendement :

- les mesures antérieures à la LFI 2013 ont rapporté 0,7 Md€ de moins que prévu, sous l'effet de moindres rendements constatés sur différentes mesures (notamment 0,2 Md€ sur le plafonnement de la demi-part pour les parents ayant élevé seuls un enfant) ;
- les mesures nouvelles n'ont augmenté les recettes que de 4,5 Md€, alors que leur rendement attendu était de 6,2 Md€ ; cet écart s'explique essentiellement par le nouvel acompte d'impôt sur les dividendes et revenus de placement à taux fixe ; tous ces revenus sont

²³ pour moitié en raison d'un effet de structure, les hauts revenus ayant progressé moins rapidement que les autres revenus

depuis 2013 soumis au barème de l'impôt sur le revenu, alors qu'auparavant les contribuables pouvaient opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire ; et l'impôt donne lieu à prélèvement d'un acompte au moment du versement des revenus, dont le rendement global avait été estimé à 4,6 Md€ en LFI 2013, et qui n'a finalement été que de 3,2 Md€ ;

- enfin, une mesure de périmètre non anticipée en LFI a réduit de 0,5 Md€ le rendement de l'impôt sur le revenu : il s'agit du transfert, au profit des organismes sociaux, du montant des prélèvements sociaux sur les plus-values assujetties à l'exit-tax. L'Etat recouvre en effet l'ensemble des composantes de cette taxe, à savoir l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux. Il a l'obligation de verser aux organismes sociaux le montant des prélèvements sociaux dès leur émission, qu'ils aient été recouverts ou non. Les contribuables pouvant obtenir sous certaines conditions un sursis de paiement²⁴, l'Etat se voit dans l'obligation de verser aux organismes sociaux des sommes qu'il n'a pas encore recouvrées. Ces sommes ont été prélevées sur les sommes encaissées au titre de l'IR.

L'obligation pour l'Etat de verser à la sécurité sociale le montant des prélèvements sociaux dès leur émission, indépendamment de leur recouvrement, pourrait s'avérer coûteuse. Le recouvrement des impôts émis dans le cadre de l'exit-tax est en effet incertain, en termes de délais et surtout en termes de réalisation puisqu'il est sans doute plus difficile de recouvrer des sommes dues par des contribuables qui ne résident plus en France.

Ce prélèvement sur l'IR n'avait pas été intégré dans les prévisions, et constitue (pour -0,5 Md€) l'un des facteurs à l'origine de l'écart de 1,8 Md€ entre la prévision de la LFR 2013 et l'exécution. Les autres explications résident, selon la direction du budget, dans une croissance des hauts revenus moins forte qu'anticipé (-0,3 Md€) et des économies sur les crédits d'impôt moins fortes qu'attendu (-0,3 Md€), un rendement de l'acompte sur les dividendes et revenus de placement inférieur à la prévision (-0,4 Md€) et un moindre rendement de l'imposition des plus-values immobilières (-0,2 Md€).

Si les informations sur les revenus du capital et les plus-values immobilières peuvent parvenir tardivement à l'administration, il est

²⁴ Un sursis de paiement est accordé lorsque le contribuable transfère son domicile fiscal dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu une convention avec la France. Lorsque le contribuable transfère son domicile fiscal dans un autre État que ceux cités précédemment, sur demande de l'intéressé et sous réserve de prise de garanties adéquates, un sursis de paiement peut être accordé.

étonnant que des évolutions relatives aux revenus déclarés par les contribuables, et donc connues dès l'émission des rôles aux mois d'août et septembre, n'aient pas été intégrées dans la prévision de la LFR de décembre 2013.

B - L'impôt sur les sociétés

Le rendement de l'impôt sur les sociétés a été de 47,2 Md€ en 2013, soit 6,4 Md€ de moins que la prévision de la LFI 2013.

Recettes nettes d'impôt sur les sociétés en prévision et exécution en 2013 (Md€)

LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013	Ecart avec la LFI	Ecart avec la LFR
53,5	49,7	47,2	-6,4	-2,5

Source : Cour des comptes.

Cette perte de rendement par rapport à la prévision initiale s'explique par une évolution spontanée de l'IS fortement négative, alors que l'exécution 2012 et le rendement total des mesures ont été légèrement plus élevés que prévu, en incluant la recette exceptionnelle de 2,2 Md€.

Décomposition de l'évolution de l'impôt sur les sociétés (Md€)

	Base 2012	Evolution spontanée	Mesures	Recette exceptionnelle	Montant 2013
LFI 2013	40,3	2,4	10,8		53,5
Exécution	40,8	-5,3	9,4	2,2	47,2
Ecart	0,5	-7,7	-1,4	2,2	-6,4

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

L'évolution spontanée de l'IS a été de -5,3 Md€ en 2013. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette évolution (ces explications restent provisoires) :

- un effet acomptes et solde 2013 : l'IS 2013 est principalement assis sur le bénéfice fiscal de l'exercice 2012 qui, hors impact des mesures nouvelles, aurait reculé sous l'effet d'une baisse des marges des sociétés non financières²⁵ ;
- un effet mécanique du 5ème acompte 2012 sur le solde 2013 : la composition de la croissance du bénéfice fiscal 2012 a été

²⁵ La connaissance du bénéfice fiscal 2012 sera améliorée grâce à l'observation des déclarations fiscales de l'exercice 2012 (non encore disponibles dans leur totalité).

portée notamment par les grandes entreprises du secteur financier, qui avaient l'obligation d'anticiper la progression de leur résultat dès la fin 2012 (en 5ème acompte), ce qui a, réduit d'autant le solde payé en 2013 ;

- un effet 5ème acompte net 2013 : le 5ème acompte 2013 a été notablement inférieur aux prévisions du PLF pour 2014, ce qui pourrait traduire une surestimation de la croissance du bénéfice fiscal 2013 ou un effet de composition défavorable aux recettes de 5ème acompte 2013²⁶. L'explication sera affinée au vu des acomptes du premier semestre 2014 dans un premier temps, puis des déclarations individuelles (en 2015). La moins-value sur le 5^{ème} acompte explique l'essentiel de l'écart entre l'exécution et la prévision de la LFR 2013.

Rendement des mesures relatives à l'IS en 2013 (Md€)

	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures	Recette exceptionnelle
LFI 2013	-1,1	9,2	2,7	10,8	
Exécution	-1,1	8,9	1,7	9,4	2,2
Ecart	0,0	-0,4	-1,0	-1,4	2,2

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes.

Le rendement de l'IS en 2013 a bénéficié d'un versement de 2,2 Md€ dans le cadre d'un redressement d'IS²⁷. L'administration n'a pas voulu classer cette recette en évolution spontanée, afin de ne pas en fausser la mesure ; néanmoins cette recette ne peut pas non plus être considérée comme une mesure nouvelle, puisqu'elle ne résulte pas d'une disposition de la loi de finances et qu'elle est exceptionnelle. La Cour a choisi de la présenter comme une recette exceptionnelle.

En excluant ce versement de 2,2 Md€, l'impact des mesures apparaît globalement inférieur de 1,4 Md€ à la prévision initiale. En ce qui concerne les mesures nouvelles :

- une moins-value de 0,6 Md€ a été enregistrée sur la modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises ;

²⁶ par exemple, une hausse des bénéfices majoritairement dans les petites entreprises non soumises au 5^{ème} acompte.

²⁷ L'entreprise condamnée a fait appel de cette décision.

- en sens inverse, la contribution exceptionnelle de 5 % sur l'IS pour les grandes entreprises, avec 1,2 Md€, a eu un rendement supérieur de 0,4 Md€ à la prévision.

S'agissant des mesures de périmètre, la moins-value concerne une simple opération de reclassement comptable et est compensée par une plus-value sur les autres recettes fiscales. En effet, bien que l'IS soit un impôt auto-liquidé, il donne parfois lieu à l'émission par l'administration d'un avis de mise en recouvrement (AMR) notamment après un contrôle ; les recettes d'IS sur AMR étaient jusqu'en 2012 classées dans les autres recettes fiscales ; depuis 2013, elles sont rattachées à l'IS lui-même ; cette modification se traduit par une augmentation des recettes d'IS de 1,7 Md€ en exécution ; cette modification de classement, qui constituait la seule mesure de périmètre pour l'IS en LFI, était évaluée à 2,7 Md€, d'où une perte apparente de 1 Md€ ; en réalité, il ne s'agit pas d'une perte puisque les sommes sont simplement déplacées des « autres recettes fiscales » vers l'IS (une mesure de périmètre du montant opposé est enregistrée sur les « autres recettes fiscales »).

C - La TVA

Le rendement de la TVA en 2013 a été sensiblement inférieur à ce qui était prévu en LFI, de 5,0 Md€.

Décomposition de l'évolution de la TVA en 2013

	Base 2012	Evolution spontanée	Mesures	Montant 2013	Croissance
LFI 2013	136,7	3,1	1,4	141,2	3,3%
Exécution 2013	133,4	1,4	1,5	136,3	2,1%
Ecart	-3,3	-1,7	0,1	-5,0	

Source : LFI 2013 ; direction du budget ; calculs Cour des comptes

Les deux tiers de la moins-value sont liés à la base 2012, puisque l'exécution 2012 a été inférieure de 3,3 Md€ à la prévision qui avait été retenue dans la LFI 2013. Cette moins-value provenait d'une évolution spontanée négative de la TVA, qui n'avait pas été anticipée. Cette évolution spontanée négative s'expliquait par une croissance ralentie des emplois taxables, une contribution négative de l'effet de structure (augmentation dans la consommation de la proportion des produits taxés à taux réduit), une accélération des demandes de remboursements de crédits de TVA par les entreprises. A ces effets liés à des causes économiques s'ajoutaient une correction négative liée au décalage entre l'activité économique et les encaissements (la « clé de passage » de la

comptabilité nationale à la comptabilité budgétaire²⁸). Une part de l'évolution spontanée négative restait toutefois inexplicée, pour 1 Md€.

En 2013, l'évolution spontanée de la TVA (+1,1 %), a été inférieure à celle qui était prévue (2,3 %), mais supérieure à celle constatée en 2012 (-1,2 %). La faiblesse de l'évolution spontanée en 2013 peut également s'expliquer par la faible progression des emplois taxables (consommation des ménages peu dynamique et progression des prix limitée à 0,7 %) et la poursuite d'un effet de structure négatif. A ce stade de l'analyse, aucun effet lié au rythme des remboursements de crédits de TVA n'est pris en compte, et le décalage entre les comptabilités joue positivement sur la comptabilité budgétaire. La composante non expliquée de la croissance spontanée de la TVA en 2013 est positive (+0,5 %), contrairement à 2012.

Décomposition de la croissance spontanée de la TVA

	2011	2012	2013
Croissance spontanée des recettes de TVA au sens de la comptabilité nationale (champ État)	+2,7%	-0,3%	+0,8%
Dont croissance des emplois taxables	+3,4%	+1,4%	+0,8%
Dont effets de structure	+0,1%	-0,5%	-0,6%
Dont effets de comportement des entreprises	-0,2%	-0,3%	+0,0%
Dont « inexplicé »	-0,6%	-0,9%	+0,5%
Passage de la comptabilité nationale à la comptabilité budgétaire	+0,8%	-0,9%	+0,3%
Croissance spontanée des recettes budgétaires de TVA (champ État)	+3,6%	-1,2%	+1,1%

Source : direction du budget.

²⁸ Le rendement de la TVA en comptabilité budgétaire retrace les encaissements de TVA au cours d'un exercice. Puisque la TVA est perçue par l'Etat au cours du mois qui suit la transaction, la TVA « budgétaire » est en retard d'un mois par rapport à la TVA « économique ». Sur un exercice donné, ce décalage rend logiquement la TVA budgétaire légèrement inférieure à la TVA en comptabilité nationale. Mais à ce décalage d'un mois peuvent s'ajouter des phénomènes d'accélération ou de ralentissement des encaissements induisant un écart entre les taux de croissance des deux TVA.

D - La TICPE

Le rendement de la TICPE en 2013, de 13,8 Md€, a été très proche de la prévision de la LFI 2013 (13,7 Md€).

Décomposition de l'évolution de la TICPE en 2013

	Base 2012	évolution spontanée	mesures	Montant 2013	croissance
LFI 2013	13,6	-0,2	0,3	13,7	0,6%
Exécution 2013	13,5	-0,1	0,4	13,8	1,9%
Ecart	-0,1	0,1	0,1	0,1	

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

L'exécution 2012 a été légèrement inférieure à la prévision retenue dans la LFI 2013, en raison d'un surcoût de 0,1 Md€ de la baisse de 3 centimes par litre mise en œuvre à partir du 29 août 2012 et jusqu'au 10 janvier 2013. Ce surcoût se retrouve en augmentation du rendement des mesures en 2013, qui comprennent le contrecoup de la baisse des prix. L'évolution spontanée est quant à elle légèrement moins négative que prévu.

E - Autres recettes fiscales

Le rendement des autres recettes fiscales en 2013 a atteint 19,9 Md€, soit 1,6 Md€ de plus que la prévision initiale.

Autres recettes fiscales nettes en 2013 (Md€)

Exécution 2012	LFI 2013	P. stab 2013	Prévision révisée (PLF 2014)	LFR 2013	Exécution 2013	Ecart avec la LFI	Ecart avec la LFR
21,2	18,3	18,1	20,0	19,7	19,9	1,6	0,2

Source : Cour des comptes.

Les autres recettes fiscales rassemblent un grand nombre de recettes de nature diverse. Elles regroupent également, en moindres recettes, les remboursements et dégrèvements sur les impôts d'Etat autres que l'IR, l'IS et la TVA, ainsi que l'ensemble des remboursements et dégrèvements sur les impôts locaux. Les dépenses relatives aux contentieux communautaires (précompte, OPCVM), qui sont rattachées aux remboursements et dégrèvements, viennent ainsi en déduction des autres recettes fiscales.

Ces dépenses au titre des contentieux communautaires ont sensiblement amélioré l'exécution par rapport à la prévision initiale, puisqu'une dépense totale de 3,95 Md€ était intégrée dans la programmation initiale, alors qu'en exécution la dépense (nette d'un encaissement de 0,2 Md€ sur le contentieux précompte) s'est limitée à 0,13 Md€. Le gain total par rapport à la prévision initiale a donc été de 3,82 Md€²⁹.

Impact des contentieux sur les recettes (Md€)

	OPCVM	Opérateurs Internet	Précompte	Montant 2013
LFI	-1,75	-1,30	-0,90	-3,95
Exécution	-0,33	0,00	+0,20	-0,13
Ecart	1,42	1,30	+1,10	3,82

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

Ce gain de 3,8 Md€ a été compensé par des pertes nettes sur les autres dépenses, d'un montant global de 2,2 Md€, qui réduisent l'écart par rapport à la LFI à +1,6 Md€.

Autres recettes fiscales par catégories en 2013

	LFI 2013	Réalisé 2013
Autres impôts directs par voie d'émission de rôle	4,2	4,3
Contribution sociale sur les bénéfices	1,1	1,3
Autres impôts directs et taxes assimilés	12,9	14,0
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	20,7	18,3
TOTAL	38,9	37,8
Remboursement et dégrèvements d'impôt d'État hors IR, IS et TVA	9,7	6,3
Remboursement et dégrèvements d'impôts locaux	10,9	11,6
TOTAL des remboursements et dégrèvements	20,7	18,0
Autres recettes fiscales nettes	18,3	19,9

Source : direction du budget

Les principaux écarts sont les suivants :

- autres impôts directs et taxes assimilées : gain (moins perte) de 0,5 Md€ résultant de la suppression du prélèvement

²⁹ Voir l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

forfaitaire libératoire sur les dividendes et revenus de placement ; la moins-value de 0,8 Md€ liée à la suppression de la retenue à la source sur les dividendes versés à des OPCVM non-résidents n'a pas été constatée ; la nouvelle contribution sur les dividendes a eu un rendement supérieur de 0,2 Md€ à la prévision ; en sens inverse, la taxe de risque systémique sur les banques n'a pas augmenté contrairement à ce qui était prévu (-0,7 Md€), et la taxe sur les achats de viande a été supprimée (-0,3 Md€) ;

- enregistrements, timbres, autres contributions et taxes indirectes : de moindres rendements ont été constatés sur les droits de mutation à titre gratuit entre vifs (-0,9 Md€) et après un décès (-0,4 Md€), ainsi que sur la taxe sur les transactions financières (-0,8 Md€) ;
- remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat : outre le gain de 3,8 Md€ sur les contentieux, le principal écart à la LFI est un surcoût de 0,3 Md€ des admissions en non-valeur ;
- remboursements et dégrèvements d'impôts locaux : l'écart à la LFI s'explique par un surcoût de 0,9 Md€ des R et D relatifs à la Contribution économique territoriale (dont 450 M€ pour les dégrèvements et 440 M€ pour les restitutions de CVAE) mais gain de 0,2 Md€ sur les dégrèvements de taxe d'habitation.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations de 2012

La Cour avait formulé en 2012 deux recommandations relatives au calcul des recettes fiscales nettes, la Cour contestant la déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, qui ne sont pas des recettes de l'Etat. L'administration conteste ces deux recommandations.

- 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'Etat les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat pour la détermination des recettes fiscales nettes.

Cette première recommandation étant également formulée à l'identique dans la note d'analyse de la mission *Remboursements et dégrèvements*, elle n'est pas reprise - mais simplement rappelée - dans cette note relative aux recettes fiscales.

- 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 R et D d'impôts d'Etat.

L'administration estime que les informations sont disponibles dans l'annexe *Voies et moyens* du PLF, et qu'il ne serait pas « *pertinent* » de produire cette information pour la LFI et les LFR, compte tenu de la lourdeur du travail nécessaire. Cette information serait néanmoins utile à la compréhension des évolutions de la prévision de recettes fiscales en cours d'exercice, sur l'agrégat ayant plus de sens économique que l'ensemble des recettes fiscales.

Cette recommandation est maintenue.

B - Les nouvelles recommandations

La Cour formule trois nouvelles recommandations au titre de l'exercice 2013.

La première résulte de l'analyse de l'exercice 2013. La Cour conteste le classement par l'administration d'une recette exceptionnelle parmi les mesures nouvelles, ce qui la conduit à formuler la recommandation suivante :

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.

Par ailleurs, l'écart important constaté entre la prévision et l'exécution des recettes fiscales en 2013 conduit la Cour à traduire en recommandations deux voies d'amélioration qu'elle avait formulées dans son référé du 16 décembre 2013 sur les prévisions de recettes fiscales.

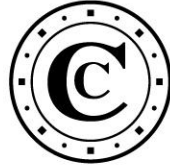
Etablir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts.

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.

Annexe : reclassement de mesures en exécution

description	source	classement PLF/LFI	classement en exécution	Impact sur les recettes (M€)
Suppression des exonérations sociales des heures supplémentaires : retour à l'Etat du panier fiscal compensatoire - impact sur la contribution sociale sur les bénéficiaires	LFR2 2012	antérieures	transfert	976
Modification des taxes perçues par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Affectation du produit de ces taxes à l'OFII dans la limite de 122 M€, le produit au-delà de ce montant revenant au budget de l'Etat. Modification des articles L. 311-13, L. 311-14 et L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Création d'un article L. 8271-1-3 et modification de l'article L. 8271-17 du code du travail.	LFI 2012	antérieures	transfert	-3,1
Suppression des exonérations sociales des heures supplémentaires : retour à l'Etat du panier fiscal compensatoire - impact droits tabac	LFR2 2012	antérieures	transfert	449
Modification du montant de TGAP transféré à L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Montant ramené à 431 M€ en 2011, 435 M€ en 2012 et 450 M€ en 2013.	LMA 2010	antérieures	transfert	-15
Contrecoup du transfert non pérenne, en 2012, au titre de l'ajustement au titre des années antérieures, de la compensation versée aux départements au titre de la généralisation du RSA	LFI 2012	antérieures	transfert	91,867
Régularisations opérées en quatrième loi de finances rectificative pour 2011- contrecoup 2013	LFR4 2011	antérieures	périmètre	-1,29
Contrecoup en 2013 de la baisse des prix des carburants en 2012	baisse des prix des carburants fin 2012	antérieures	nouvelles	300
Contrecoup en 2013 de la baisse des prix des carburants en 2012	baisse des prix des carburants fin 2012	antérieures	nouvelles	60
Suppression des exonérations sociales des heures supplémentaires : retour à l'Etat du panier fiscal compensatoire - impact TVA	LFR2 2012	antérieures	périmètre	2112
Affectation d'une part de la taxe sur les transactions financières au Fonds de solidarité pour le développement	PLF 2013	nouvelles	transfert	-60
lutte contre la fraude (IR)	PLF 2013	spontanée	nouvelles	200
lutte contre la fraude (ISF)	PLF 2013	spontanée	nouvelles	300
lutte contre la fraude (donations)	PLF 2013	spontanée	nouvelles	100
lutte contre la fraude (successions)	PLF 2013	spontanée	nouvelles	400
Contrecoup du remboursement aux banques en 2012 de l'amende infligée par l'Autorité de la concurrence - était intégrée dans l'évolution spontanée des RD sous-action 13-06, mais la DB en fait une mesure nouvelle en exécution	PLF 2013	spontanée	nouvelles	385

Cour des comptes



**ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSION ET PROGRAMME**

EXERCICE 2013

LES RECETTES DE L'ETAT
**Les recettes non fiscales de l'Etat, les fonds de
concours et attributions de produits**

mai 2014

Sommaire

Synthèse	3
Introduction.....	5
I - Des dividendes en forte baisse par rapport à la LFI 2013, mais en augmentation par rapport à l'exécution 2012	6
A - Les dividendes des entreprises non financières sont proches de la LFI et en hausse par rapport à 2012	6
B - Les dividendes des entreprises financières sont en forte baisse par rapport à la loi de finances initiale mais en progression par rapport à 2012	9
II - Les autres recettes non fiscales sont stables entre 2012 et 2013, hors effets exceptionnels.....	16
A - Les recettes non fiscales sont en légère hausse en 2013 par rapport à 2012 et par rapport à la LFI grâce à l'augmentation de la rémunération de la COFACE et aux « autres produits divers »	16
B - La présentation des recettes non fiscales pourrait être améliorée.....	21
III - Les fonds de concours et attributions de produits augmentent	24
A - L'augmentation est concentrée sur quelques missions.....	24
B - Une procédure de report manquant de clarté par défaut de suivi de la dépense sous forme de fonds de concours.....	26

Synthèse

LFI : 14,2 Md€ en recettes non fiscales et 2,9 Md€ en AE et 3,3 Md€ en CP en fonds de concours et attributions de produits.

Exécution : 13,7 Md€ en recettes non fiscales ; 3,9 Md€ en AE et 3,5 Md€ en CP en fonds de concours et attributions de produits.

Les recettes non fiscales de l'Etat en 2013 (13,7 Md€) sont en légère diminution par rapport à la LFI (14,2 Md€) et par rapport à l'année précédente (14,1 Md€). En outre, elles sont en recul par rapport au montant prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2012 à 2017 (14,1 Md€).

1. Les dividendes en forte baisse par rapport à la LFI 2013, mais en augmentation par rapport à l'exécution 2012

Les dividendes et recettes assimilées (6,3 Md€ au total en 2013) sont en hausse par rapport à l'exécution 2012 (+1,6 Md€) en raison d'une hausse des dividendes versés par les entreprises non financières et par la Banque de France, malgré le versement d'un peu plus d'un milliard d'euros au compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*. Ces augmentations avaient été en grande partie anticipées en LFI.

En revanche, les prévisions de la LFI n'ont pas été atteintes du fait d'une moindre recette de la part de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). En effet, le dividende de la CDC est en recul par rapport à la prévision initiale compte tenu de dépréciations sur certaines participations.

2. Les recettes non fiscales hors dividendes sont en baisse du fait de la non-reconduction en 2013 de recettes exceptionnelles de 2012

Ces effets exceptionnels de 2012 correspondaient d'une part au « culot » de la Banque de France, c'est-à-dire au retrait définitif des francs en 2012, pour un montant de 0,5 Md€ et d'autre part, à l'attribution des fréquences dites « 4G », pour un montant de 1,3 Md€.

3. Les fonds de concours et attributions de produits ont légèrement augmenté en CP par rapport à la LFI et par rapport à l'exercice 2012

Les fonds de concours et attributions de produits sont en hausse de +0,2 Md€ par rapport à la LFI et de +0,1 Md€ par rapport à l'exercice

2012 en CP. Cette hausse est en grande partie issue de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*.

Par ailleurs, l'absence de traçabilité des dépenses réalisées sur crédits de fonds de concours a pour effet de majorer le volume des crédits reportés et de surcroît de sous-évaluer les crédits à annuler dans le cadre de la loi de règlement.

RECOMMANDATIONS

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1- Distinguer, dans la présentation d'ensemble des recettes non fiscales, les recettes d'ordre, et en particulier celles consacrées aux loyers budgétaires, de celles qui donnent réellement lieu à encaissement (recommandation reconduite en substance) ;*
- 2- Suivre dans Chorus les dépenses exécutées sur les fonds de concours, de manière à s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante (recommandation reconduite en substance)*

Introduction

Les recettes non fiscales se sont élevées en 2013 à 13,7 Md€ (12,6 Md€ hors loyers budgétaires) et s'établissent en retrait de -0,5 Md€ par rapport à la loi de finances initiale (LFI).

Les recettes non fiscales sont essentiellement composées des dividendes des entreprises financières et non financières, des produits du domaine de l'Etat, des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites et des recettes diverses (cf. tableau ci-dessous).

Par rapport à la LFI, les moindres recettes se concentrent pour l'essentiel sur les *Dividendes et recettes assimilées*, pour -0,7 Md€ (I). Les autres recettes non fiscales sont globalement stables (II).

Tableau n° 1 : Présentation des recettes non fiscales, fonds de concours et attributions de produits

<i>en Md€</i>	Exec. 2012	LFI 2013	LFR 2013	Exec. 2013	Ecart exéc. 2013 / LFI	Ecart exéc. 2013 / 2012
Dividendes et recettes assimilées	4,6	7,0	6,4	6,3	-0,7	1,6
Produits du domaine de l'Etat	3,2	2,0	1,9	1,8	-0,1	-1,4
Produit de la vente de biens et services	1,2	1,2	1,1	1,1	-0,1	-0,1
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,7	0,5	0,5	0,5	0,0	-0,2
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	1,3	1,5	1,3	1,1	-0,4	-0,2
Divers	3,2	2,0	2,7	2,9	0,9	-0,2
Total	14,1	14,2	13,9	13,7	-0,5	-0,4
<i>Total hors loyers budgétaires</i>	<i>13,0</i>	<i>13,1</i>	<i>12,8</i>	<i>12,6</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,4</i>

Source : ministère de l'économie et des finances.

Par ailleurs, les fonds de concours et attributions de produits ont atteint 3,9 Md€ en AE et 3,5 Md€ en CP en 2013 (contre 2,9 Md€ en AE et 3,3 Md€ en CP en LFI) (III).

I - Des dividendes en forte baisse par rapport à la LFI 2013, mais en augmentation par rapport à l'exécution 2012

Les principales recettes non fiscales sont les dividendes et recettes assimilées, constituées des dividendes des entreprises non financières, des dividendes reçus des entreprises financières et de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS).

Tableau n° 2 : Les dividendes et recettes assimilées

<i>en M€</i>	2012	2013		
	Exéc.	LFI 2013	LFR 2013	Exéc.
Dividendes et recettes assimilées	4 642	7 000	6 380	6 286
<i>Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers</i>	3 200	4 300	4 320	4 221
<i>Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières</i>	1 114	2 332	1 550	1 556
<i>Contribution de la Caisse des dépôts (CDC) représentative de l'impôt sur les sociétés (IS)</i>	328	368	510	510

Source : Voies et Moyens tome 1 associé au PLF 2014 et direction du budget

A - Les dividendes des entreprises non financières sont proches de la LFI et en hausse par rapport à 2012

1 - Les dividendes versés par la plupart des entreprises du portefeuille de l'Etat sont en hausse par rapport à 2012

En 2013 comme en 2012, les entreprises ayant versé le plus de dividendes à l'Etat sont EDF, GDF-Suez, la SNCF et Orange (3,7 Md€ sur un total de 4,4 Md€). Les dividendes versés par les principales entreprises non financières sont stables ou en augmentation, à l'exception de celui d'Orange dont le cours de bourse a connu une forte diminution à la fin de 2012.

Tableau n° 3 : Les dividendes et recettes assimilées des entreprises non financières

<i>en M€</i>	Exéc. 2012	LFI 2013	Exéc. 2013
EDF	1 795	1 796	1 957*
GDF-Suez	1 244**	1 330	1 329
Orange	492	346	178
AREVA	0	0	0
La Poste	111	138	126
ADP	91	79	112
SAFRAN	86	93	118
Sogepa (aérospatiale, EADS)	26	67	0
SNCF	199	93	209
Défense Conseil International	0	2	6
Air France	5	0	5
Renault	51	79	76
Autres	503***	277	273
Total	4 604	4 300	4 390
Total hors dividendes en actions	3 208	4 300	4 233

* : dont 156 M€ de dividendes sous formes d'action en 2013 ; ** : dont 1 244 M€ de dividendes sous formes d'action en 2012 ; *** : dont 152 M€ de dividendes sous formes d'action en 2012 de la part du FSI.

Source : ministère de l'économie et des finances, *Cour des comptes*.

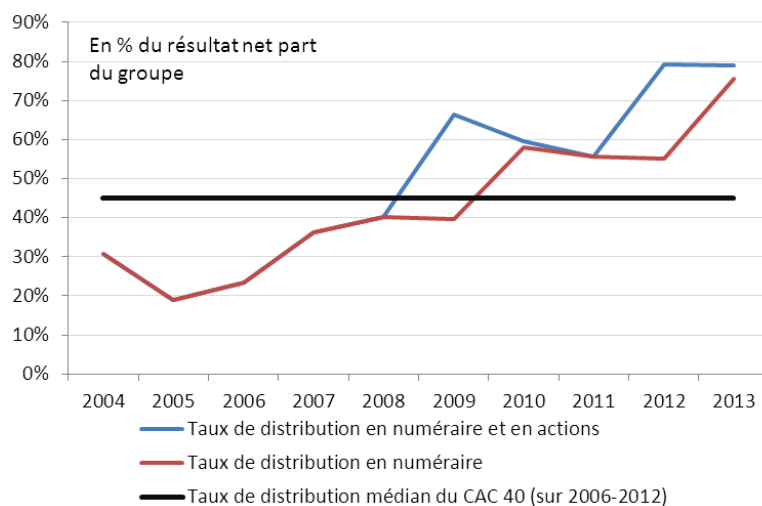
De la même manière qu'en 2012, mais pour un montant bien moindre, une partie des dividendes versés en 2013 l'a été sous forme d'actions. Ainsi, 156 M€ de dividendes ont été versés en 2013 sous forme d'actions par EDF, ce versement résultant d'un relèvement de l'objectif de dividendes¹.

¹ Ainsi que le mentionne, dans leur réponse conjointe à la Cour, l'Agence des participations de l'Etat et la direction du budget : « En 2013, les résultats en hausse du groupe ont conduit le Conseil d'Administration à proposer une augmentation du montant du dividende par action de 1,15 € à 1,25 €. Toutefois, dans un contexte d'investissements importants, il a proposé qu'une partie puisse faire l'objet d'un versement en titres afin de limiter l'impact de cette hausse sur la trésorerie du groupe, ce que l'AG a accepté. L'Etat a choisi cette option, ce qui lui a permis d'augmenter sa participation dans EDF ».

2 - La progression du montant des dividendes ne pourra être assurée que par une augmentation des résultats des entreprises

Le taux de distribution des résultats² des entreprises publiques a cru d'une manière quasi-continue depuis une dizaine d'année, ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1 : Taux de distribution des participations de l'Etat en numéraire et en actions³



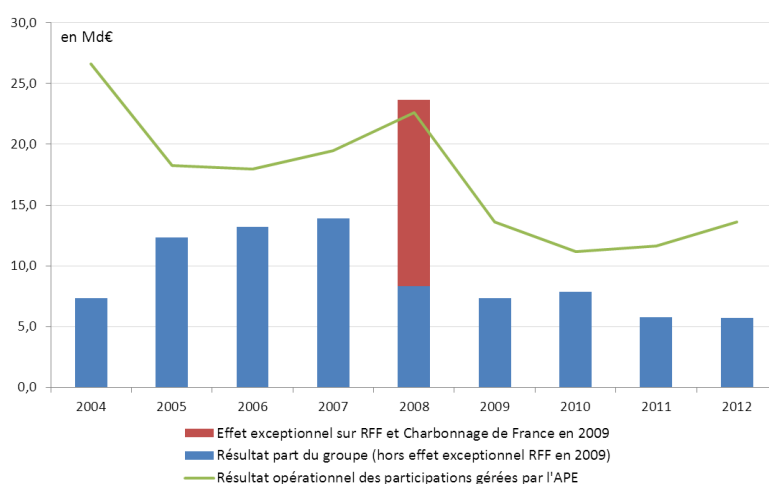
Source : PAP et RAP du Compte d'affectation spécial relatif aux participations financières de l'Etat ; jaune relatif à l'Etat actionnaire (annexé au PLF 2014) ; document Profil Financier du CAC 40, Présentation du 27 juin 2013 du cabinet Ricol Lasteyrie ; calculs Cour des comptes.

Cette augmentation du taux de distribution s'est accompagnée depuis 2008 d'une diminution des résultats par rapport à la période d'avant la crise.

² Le taux de distribution des résultats (dividendes reçus par l'Etat / résultats combinés de l'ensemble des participations de l'Etat de l'année précédente) présenté par l'APE permet en principe d'apprécier globalement la part des résultats cumulés de l'ensemble des entités prélevée par l'Etat. Il convient de noter que ce taux de distribution augmente mécaniquement par la prise en compte de résultats négatifs de certaines entités de l'Etat et que sa signification doit donc être examinée avec précaution.

³ Le taux de distribution correspond au rapport entre les dividendes reçus par l'Etat et les résultats combinés de l'ensemble des participations de l'Etat de l'année précédente. Ce graphique est réalisé hors impact RFF et Charbonnages de France en 2009, pour un montant de 15,4 Md€ sur le résultat net part du groupe.

Graphique n° 2 : Résultat part du groupe et résultat opérationnel des participations gérées par l'APE



Source : jaune relatif à l'Etat actionnaire (annexé au PLF 2014).

Au total, seule l'augmentation du résultat consolidé des entités pilotées par l'Agence des participations de l'Etat (APE) est de nature à permettre le maintien ou la progression du niveau des dividendes versés à l'Etat⁴.

B - Les dividendes des entreprises financières sont en forte baisse par rapport à la loi de finances initiale mais en progression par rapport à 2012

Les dividendes des entreprises financières sont essentiellement composés des dividendes issus de la Banque de France et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), comme l'indique le tableau ci-dessous.

⁴ Une diminution des dividendes des entreprises non financières de 1,1 Md€ (par rapport à l'exécution 2013) a été anticipée en LFI pour 2014.

Tableau n° 4 : Dividendes et recettes assimilées des entreprises financières

<i>en M€</i>	Exéc. 2012	LFI 2013	Exéc. 2013
Banque de France	877	1 480	1 381
Caisse des dépôts	103	694	0
Société de Prise de Participation de l'Etat (SPPE)	0	0	0
Agence Française de Développement (AFD)	55	73	68
Caisse centrale de réassurance	75	75	100
Autres	4	10	6
Total des entreprises financières	1 114	2 332	1 556

Source : ministère de l'économie et des finances

1 - La rétrocession par la Banque de France des revenus perçus sur des titres grecs a limité le dividende versé à l'Etat

Les résultats de la Banque de France ont été en forte hausse (+3,3 Md€ en 2012 après +1,6 Md€ en 2011) et le dividende versé à l'État en 2013⁵ a également augmenté, bien que dans une moindre mesure, par rapport à 2012 (1,4 Md€ en 2013, soit +0,5 Md€ par rapport à 2012). Le dividende versé par la Banque de France à l'État en 2013 au titre de l'exercice 2012 (1 381 M€) est néanmoins légèrement inférieur à la prévision inscrite en loi de finances initiale (1 480 M€).

a) La détermination du dividende de la Banque de France

Les modalités de partage du résultat entre la Banque de France et l'État ont été précisées en 2006, dans le cadre de la négociation sur le provisionnement du régime spécial de retraite des agents de la Banque. Le principe a été retenu d'une répartition du résultat à hauteur de 75 % pour l'État et de 25 % pour la Banque, sous forme de dotation à la réserve des employés et la réserve spéciale⁶. Ce principe a été formalisé en 2010

⁵ Au titre des résultats de l'exercice 2012

⁶ L'article R. 144-4 du code monétaire et financier définit les modalités générale d'affectation du résultat de la Banque. Après les prélèvements obligatoires relatifs à la gestion des réserves de change et à la réserve spécifique, le solde du résultat net est réparti, sur décision du Conseil général approuvée par le ministre de l'économie, entre les réserves extraordinaires ou spéciales constituées dans les comptes de la Banque de France, le report à nouveau et le dividende versé à l'État. Les taux de cette répartition ne sont ni définis par la réglementation, ni de manière statutaire.

dans un échange de lettres entre le ministre chargé de l'économie et le Gouverneur de la Banque de France.

b) Les résultats de la Banque de France en 2012 ont été supérieurs aux attentes

Le résultat de la Banque de France a été plus élevé que prévu initialement (résultat social de 2012 de la Banque de France à 3 146 M€), compte tenu notamment de la rémunération du portefeuille de titres acquis dans le cadre du programme PMT (programme pour les marchés de titres). En l'application de la règle précitée de répartition du dividende, ce dernier aurait donc dû être de près de 2,4 Md€ (= 75 % de 3 146 M€), toutes choses égales par ailleurs.

c) Néanmoins, la rétrocession par la Banque de France à la Grèce des revenus perçus sur ses titres a limité le dividende versé par l'Etat en 2013

Néanmoins, la rétrocession à la Grèce des revenus perçus par les banques centrales nationales sur le portefeuille de politique monétaire de l'Eurosystème (dit portefeuille PMT) – dans le cadre de la décision des ministres des finances de la zone euro, prise le 27 novembre 2012 dans le cadre des nouvelles mesures de soutien au désendettement de la Grèce – a été imputée sur le dividende de la Banque de France versé à l'Etat (part de 75 % précitée). Pour 2013, le montant de la rétrocession a représenté 1 006 M€, prélevés sur le résultat de la Banque de France, dont 556 M€ correspondant au solde de la rétrocession des revenus du portefeuille pour compte propre et 450 M€ au titre de la quote-part 2013 des revenus tirés du portefeuille PMT⁷. Cette attribution des résultats liés aux produits des intérêts des titres émis par la Grèce au CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* (créé par la LFR du 16 août 2012 dans le cadre du protocole européen conformément à l'accord de l'Eurogroupe sur l'aide à la Grèce en date du 26 mars 2012)⁸ a donc limité les possibilités d'accroître les dividendes versés au budget général.

⁷ Correspondant à l'ensemble des intérêts, sur la période 2012-2025, issus des comptes propres et issus au titre du portefeuille dit PMT, d'après le PAP 2014 du CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*.

⁸ Ce qui comprend l'ensemble du produit des intérêts qu'elle touchera à l'avenir sur les titres grecs détenus pour compte propre. À l'avenir, les produits des titres grecs qu'elle détient pour compte propre viendront donc alimenter directement son résultat et ne nécessiteront pas de reversements à l'Etat (voir l'analyse de l'exécution budgétaire sur le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*).

Compte tenu de cette imputation, la règle de distribution des dividendes a en pratique été respectée au titre de l'exercice 2012, même si le calcul précis (c'est-à-dire 1 006 M€ de versements au titre de la Grèce + 1 381 M€ de dividendes versés) / 75 % = 3 183 M€ contre un résultat social de la Banque de France de 3 146 M€) aboutit à un écart de 37 M€ entre les deux montants.

Au total, le budget de l'Etat a supporté, toutes choses égales par ailleurs, le coût de la rétrocession des revenus perçus de titres grecs. En raison d'un résultat ordinaire plus important que prévu initialement, cette nouvelle mesure en faveur de la Grèce a finalement faiblement impacté le dividende qui s'est établi à 1 381 M€ au lieu des 1 480 M€ prévus en LFI.

2 - Le prélèvement sur le résultat de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est nul en 2013

Les prélèvements effectués par l'Etat sur la CDC s'élèvent en exécution à 510 M€ contre 1 062 M€ prévus en LFI (soit - 552 M€). Ils se composent d'un versement sur le résultat de la CDC, du prélèvement sur le Fonds d'épargne au titre de la rémunération de la garantie de l'Etat (classé en produits « divers » dans la nomenclature des recettes non fiscales) et de la Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS).

Tableau n° 5 : Versements de la part de la CDC à l'Etat

<i>en M€</i>	Exec. 2011	Exec. 2012	LFI 2013	Exec. 2013	Ecart exéc. 2013 / LFI	Ecart exéc. 2013 / 2012
Versements de la Caisse des Dépôts au titre du résultat	1 169	103	694	0	-694	-103
Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés	545	328	368	510	142	182
Prélèvements sur le Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations	965	0	0	0	0	0
TOTAL	2 679	431	1 062	510	-552	79

Source : ministère de l'économie et des finances

Dans le détail, chacune des trois composantes a évolué de manière distincte :

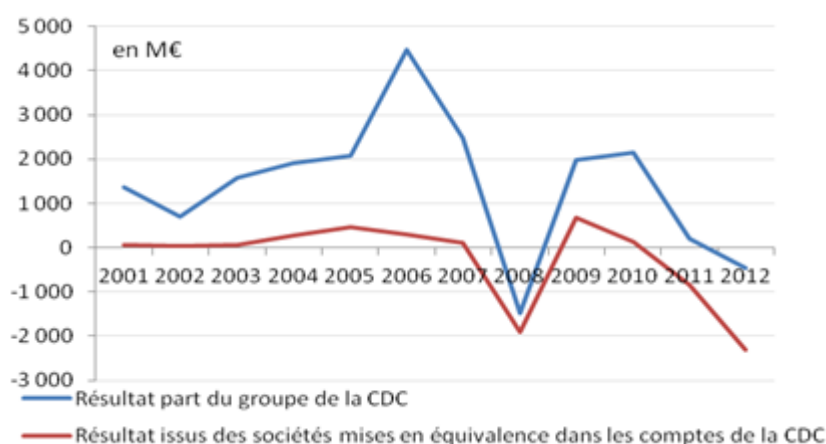
a) La CDC n'a effectué aucun versement à l'Etat en 2013

La CDC verse chaque année une fraction correspondant à 50 % de son résultat net consolidé de l'année précédente, dans la limite de 75 %

de son résultat social, à l'Etat. En cas de résultat négatif, aucun versement n'est effectué par la CDC au profit de l'Etat.

Sur les dernières années, les résultats de la Caisse sont essentiellement dus aux participations qu'elle détient, ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 3 : Résultat part du groupe et résultat des participations de la CDC (en M€)



Source : rapports financiers annuels de la CDC.

En 2013, le versement à l'Etat de la part de la CDC au titre de l'exercice 2012 est nul alors qu'il était estimé à 694 M€ en loi de finances initiale⁹, et qu'en 2012, 103 M€ avaient été versés à l'Etat. Cette absence de versement à l'Etat résulte du résultat négatif de la CDC en 2012, en raison de dépréciations de certaines participations stratégiques, essentiellement du fait de la baisse du cours de l'action France Télécom / Orange au cours du dernier semestre 2012, et plus marginalement de l'impact de DEXIA¹⁰.

⁹ En comptabilité nationale, un dividende ne peut être enregistré sur l'année N que s'il est inférieur au résultat de l'année N-1. Le résultat négatif de la CDC en 2012 ne permet donc pas d'enregistrer de dividende en 2013, mais n'empêche pas d'enregistrer un dividende en 2012, dès lors qu'il est inférieur au résultat constaté en 2011. Au total, le manque d'intérêt de recevoir un dividende qui ne pouvait pas améliorer le déficit public en 2013 explique l'absence de dividende de la part de la CDC en 2013.

¹⁰ Au total : impacts de -1,9 Md€ de France Télécom / Orange et de -0,45 Md€ de DEXIA sur le compte de résultat « part du groupe » (source : rapport d'activité de la CDC pour 2012).

b) En revanche, la Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) a enregistré un surplus de recettes en 2013

La CDC verse chaque année à l'État une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS), en application de l'article L. 518-16 du code monétaire et financier. La CDC verse également une contribution représentative des contributions additionnelles à l'impôt sur les sociétés (contribution sociale de 3,3 % de l'impôt de référence diminué d'un abattement de 763 000 € et contribution exceptionnelle de 10,7 % de l'IS)¹¹. Au total, la CDC a versé 510 M€ à ce titre, soit 142 M€ que prévu par la LFI 2013.

c) Pour la deuxième année consécutive, la rémunération de la garantie de l'Etat sur le Fonds d'épargne géré par la CDC est nulle

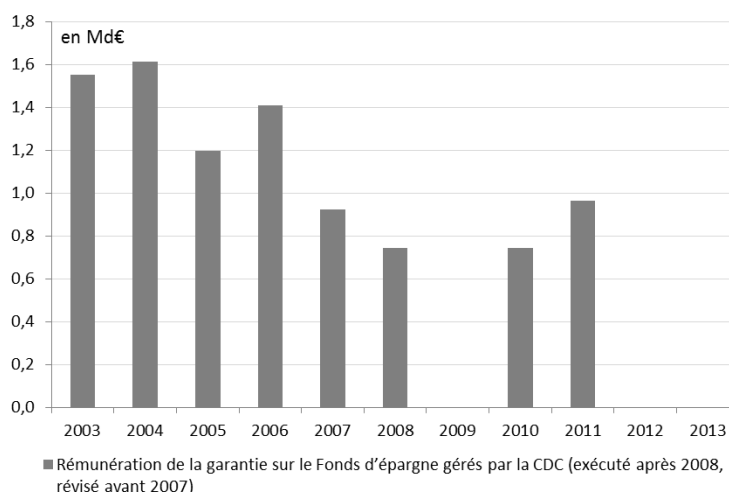
Le Fonds d'épargne¹² est géré par la CDC pour le compte de l'Etat. La rémunération de la garantie de l'Etat sur le Fonds d'épargne a pu atteindre 1,6 Md€ en 2003 et 2004, et n'a plus dépassé ce niveau depuis cette date.

¹¹ Ces modalités reflètent celles des articles 235 ter ZC et 235 ter ZAA du code général des impôts.

En outre, la CDC, qui procède au versement de quatre acomptes de CRIS (chacun égal à un quart de la CRIS due au titre de l'exercice précédent), applique également le dispositif spécifique de calcul du dernier acompte des grandes entreprises. Ainsi, lorsque le résultat prévisionnel progresse de plus de 25 % (le chiffre d'affaires de la CDC étant compris entre 1 et 5 Md€), le quatrième acompte est réajusté pour s'établir à la différence entre 80 % du montant de l'impôt sur les sociétés estimé au titre de cet exercice et le montant des acomptes déjà versés au titre du même exercice.

¹² Les fonds d'épargne financent essentiellement le logement social en France à partir des livrets d'épargne (A, LDD, etc.).

Graphique n° 4 : Comparaison entre la LFI et l'exécution du produit du Fonds d'épargne (en Md€)



Source : Tome 1 des Voies et Moyens.

Les recettes non fiscales tirées du prélèvement sur le résultat du Fonds d'épargne sont passées de 965 M€ en 2011 à 0 en 2012 comme en 2013. Aucun prélèvement n'a été opéré par l'Etat en 2013 au titre de l'exercice 2012 en raison de la nécessité pour le Fonds d'épargne de renforcer ses fonds propres, conformément aux dispositions de la convention de 2011 liant l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations.

Suite à la réforme, à l'été 2013, des modalités de centralisation de l'épargne réglementée, les prélèvements de l'Etat sur le résultat du Fonds d'épargne pourraient reprendre à compter de 2014 (la LFI pour 2014 a prévu pour le prélèvement 1,1 Md€).

II - Les autres recettes non fiscales sont stables entre 2012 et 2013, hors effets exceptionnels

A - Les recettes non fiscales sont en légère hausse en 2013 par rapport à 2012 et par rapport à la LFI grâce à l'augmentation de la rémunération de la COFACE et aux « autres produits divers »

1 - L'augmentation de la rémunération de la COFACE et des « autres produits divers » a compensé la diminution des autres recettes non fiscales

Comme le montre le tableau suivant, les recettes non fiscales hors dividendes sont globalement en ligne en 2013 avec l'exécution de 2012, hors effets exceptionnels de 2012. Ces effets exceptionnels de 2012 correspondent au « culot » de la Banque de France, c'est-à-dire au retrait définitif des francs en 2012, pour un montant de 0,5 Md€ et à l'attribution des fréquences dites « 4G », pour un montant de 1,3 Md€.

Tableau n° 6 : Variation des recettes non fiscales hors dividendes et recettes exceptionnelles

Nom de la ligne	Origine de l'écart entre l'exécution de 2013 et de 2012	Exécution 2013	Ecart Exéc. 2013 – exéc. 2012
22. Produits du domaine de l'Etat	recettes 2012 augmentée par la récupération à hauteur de 0,1 Md€ d'un trop-versé 2011 (effectué par erreur) au FSV	1,8	-0,1
23. Produit de la vente de biens et services	diminution des frais d'assiettes et de recouvrement des taxes perçues pour l'UE et moindres ventes de services	1,1	-0,1
2502. Produits des amendes prononcées par les autorités de la concurrence	Absence d'amendes significatives en fin d'année 2013.	0,3	-0,2
2602. Reversements de la COFACE	Augmentation de la rémunération de la COFACE par rapport à 2012 (cf. ci-dessous)	0,8	0,2
2699. Autres produits divers	Imputation sur le budget général d'opérations de compte de tiers (cf. ci-dessous)	0,6	0,4
TOTAL des lignes précédentes		4,6	0,2
Ecart (exéc. 2013 – exéc. 2012) des recettes hors dividendes et hors recettes exceptionnelles ¹³		7,4	0,3

Source : données du ministère de l'économie et des finances, calcul Cour des comptes.

Les moindres recettes diverses de 2013 par rapport à 2012, sur les produits du domaine de l'Etat, de la vente de biens et services et des amendes prononcées par les autorités de la concurrence, ont été plus que compensées par un accroissement des reversements de la COFACE et des « autres produits divers » (cf. ci-dessous).

2 - Le surcroît de recettes non fiscales par rapport à la LFI provient de l'augmentation de la rémunération de la COFACE et des « autres produits divers »

Le surcroît de 0,2 Md€ de recettes non fiscales par rapport à la LFI est dû essentiellement à l'accroissement des reversements de la COFACE et des « autres produits divers ». Les surcroîts de recettes sur ces deux lignes font plus que compenser les moindres recettes enregistrées sur les

¹³ Les lignes de recettes non fiscales non mentionnées dans le tableau ci-dessus comprennent essentiellement les produits divers hors COFACE/NATIXIS et hors « autres produits divers » (1,4 Md€ en 2013) remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières (0,5 Md€ en 2013), les amendes de la circulation (0,4 Md€ en 2013), les produits des autres amendes et condamnations pécuniaires (0,3 Md€ en 2013).

produits du domaine de l'Etat et de la vente de biens et services, régulièrement surestimés en LFI depuis quelques années.

Tableau n° 7 : Explication de la variation entre la LFI et l'exécution 2013 des recettes non fiscales

Nom de la ligne	Origine de l'écart entre l'exécution et la LFI	Exécution 2013	Ecart Exéc - LFI
22. Produits du domaine de l'Etat	Surestimation moyenne en LFI de 0,1 Md€ par an depuis 2009.	1,8	-0,1
23. Produit de la vente de biens et services	Surestimation moyenne en LFI de 0,1 Md€ par an depuis 2010.	1,1	-0,1
2502. Produits des amendes prononcées par les autorités de la concurrence	Surestimation du produit des amendes prononcées par les autorités de la concurrence	0,3	-0,1
2505. Produits des autres amendes et condamnations pécuniaires	Récupération de la trésorerie des tribunaux décalée à 2014 (pour un peu plus de 0,1 Md€) sur la ligne Produits des autres amendes et condamnations pécuniaires	0,3	-0,2
2510. Frais de poursuite	Effet de la suppression des frais de mise en demeure à fin 2012 suite à la réforme des procédures de recouvrement des produits locaux mal anticipé en LFI 2013	0,0	-0,1
2602. Reversements de la COFACE	Augmentation de la rémunération de la COFACE (cf. ci-dessous)	0,8	0,4
2699. Autres produits divers	Imputation sur le budget général d'opérations de compte de tiers (cf. ci-dessous)	0,6	0,4
	TOTAL	5,0	0,2
	Ecart (exéc. 2013 – LFI 2013) des recettes hors dividendes ¹⁴	7,4	0,2

Source : données du ministère de l'économie et des finances, calcul Cour des comptes.

3 - Les recettes en provenance de la COFACE et de NATIXIS sont supérieures de plus de 0,4 M€ à la LFI

Les versements de la COFACE et de NATIXIS s'élèvent respectivement à 840 M€ et 61 M€ en 2013, en hausse par rapport à 2012 (respectivement 600 M€ et 100 M€). Ces montants dépendent des résultats des garanties publiques à l'exportation accordées par la COFACE et par NATIXIS, pour le compte de l'Etat, aux entreprises françaises et aux banques¹⁵.

¹⁴ De même que pour le tableau précédent, les lignes de recettes non fiscales non mentionnées dans le tableau ci-dessus comprennent essentiellement les produits divers hors COFACE/NATIXIS et hors « autres produits divers » (1,4 Md€ en 2013) remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières (0,5 Md€ en 2013), les amendes de la circulation (0,4 Md€ en 2013).

¹⁵ Voir le rapport de la Cour des comptes de 2013 au titre de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances relatif au recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'état.

Depuis 2009, l'exécution excède la prévision¹⁶, d'un montant moyen de près de 0,1 Md€. En 2013, l'exécution est supérieure de 450 M€ sur ces deux lignes de recettes non fiscales par rapport à la LFI.

4 - Les recettes non fiscales sont surévaluées de 0,3 Md€ du fait d'une imputation erronée dans les comptes de l'Etat

a) Les restitutions de contributions sociales de la part de la DRESG donnent lieu à une imputation en dépense sur le programme 200 et en recettes non fiscales

Les administrations fiscale (DGFIP) et douanière (DGDDI) assurent le recouvrement d'impôts et de taxes affectés en faveur de l'ACOSS, qui les reverse ensuite à leurs attributaires. Dans ce cadre, la DGFIP procède à l'évaluation des produits à recevoir qu'elle notifie à l'ACOSS pour comptabilisation dans ses comptes au 31 décembre de l'année en application du principe de droits constatés. Afin de fiabiliser l'estimation des produits à recevoir au titre des prélèvements sociaux sur les produits de placement, ces derniers sont déterminés, depuis 2012, sur la base des déclarations saisies par la Direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG, intégrée dans la DGFIP).

La saisie des déclarations peut donner lieu à des corrections effectuées par la DRESG se traduisant par des restitutions en faveur des redevables. Ces restitutions des prélèvements sociaux sur les placements sont, depuis le 1^{er} janvier 2013, imputées sur le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* principalement pour des raisons de facilité et de rapidité de traitement et d'allègement de la charge de travail des agents de la DRESG¹⁷. Afin que ces restitutions n'impactent pas le solde de l'Etat, la DGFIP a augmenté les recettes non fiscales¹⁸ du même montant.

Au total, l'impact sur les recettes non fiscales a été de 259 M€ en 2013 en exécution sans que ces montants aient été anticipés en LFI. Le chiffre pour les années suivantes devrait être moindre qu'en 2013, car des mesures rétroactives ont été votées fin 2012 et ont conduit à accroître le volume de restitutions en 2013.

¹⁶ Les années considérées sont postérieures à 2009, année à partir de laquelle ces recettes ont diminué de 2,5 Md€ à moins d'un milliard d'euros.

¹⁷ En effet, en pratique, une restitution par le programme 200 constitue une seule opération manuelle et une restitution à partir des comptes d'imputations provisoires des contributions sociales demandent de l'ordre de 12 opérations.

¹⁸ Avec comme contrepartie le compte de tiers dédié aux contributions sociales.

b) Cette double imputation est non conforme à la LOLF et au principe d'unité budgétaire

En effet, les recettes et les dépenses inscrites dans le budget de l'Etat ne doivent retracer que les dépenses et les recettes de l'Etat, à l'exclusion de celle des organismes de sécurité sociale par exemple. Ce principe d'unité budgétaire est rappelé à l'article 1^{er} de la LOLF, et complété en son article 6¹⁹.

Enfin, ces opérations budgétaires correspondent à des recettes d'ordre qui devraient pouvoir être distinguées dans les lois de finances afin de préserver la sincérité des documents budgétaires transmis au Parlement.

5 - Les recettes procédant des saisies de l'AGRASC augmentent

Les recettes de l'AGRASC ont représenté 7,7 M€ en 2013²⁰ après 5,6 M€ en 2012.

Cette agence a connu dès les deux premières années de son activité un fort dynamisme des saisies. Ainsi, à fin 2013, le montant des encours gérés représentait environ 1,15 Md€ (contre 0,21 Md€ à fin 2011 et 0,98 Md€ à fin 2012), soit +0,94 Md€ de plus qu'en 2011 et une moyenne de près de 0,5 Md€ par an de saisies sur les deux dernières années de mise en œuvre opérationnelle effective. Or, le taux de restitution devrait avoisiner à terme les quatre cinquièmes des avoirs saisis²¹.

La mise en place de l'AGRASC pourrait donc conduire à un accroissement de ces recettes non fiscales.

¹⁹ L'article 6 de la LOLF mentionne « ... *Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.* » Ceci se fait à l'exclusion des recettes et dépenses de sécurité sociale.

²⁰ Dont 1,8 M€ attribuées pour le fonctionnement de l'AGRASC (correspondant au plafond de financement de l'AGRASC), 1,6 M€ en recettes non fiscales de l'Etat et 4,3 M€ sous forme de fonds de concours pour la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

²¹ Ce taux apparait comme proche des autres pays européens ayant mis en place une telle agence et d'un ordre de grandeur comparable à ce qui a été constaté à fin 2012 (malgré le décalage entre les mesures de confiscations définitives, susceptibles de rencontrer un plus fort taux d'appel, et les restitutions).

B - La présentation des recettes non fiscales pourrait être améliorée

1 - Les recettes assimilables à des recettes d'ordre pourraient être distinguées des autres recettes non fiscales

La Cour recommandait dans l'analyse de l'exécution budgétaire 2012 des recettes non fiscales de distinguer dans une ligne à part des loyers budgétaires, qui font partie actuellement de la ligne 2. *Produit du domaine de l'Etat*. En effet, s'ils permettent de matérialiser le coût d'occupation de locaux par une administration, les loyers budgétaires ne correspondent pas à des mouvements d'encaissements et de décaissements.

En outre, d'autres recettes ne donnent pas lieu à des encaissements ou à des décaissements et peuvent être assimilées comme des recettes d'ordre. Il s'agit notamment :

- des restitutions de contributions sociales de la part de la DRESG (cf. ci-dessus ; partie de la ligne « 2699. Autres produits divers », pour 259 M€ en exécution 2013),
- des reversements de fonds sur les dépenses des ministères ne donnant pas lieu à rétablissement de crédits (ligne 2623 ; 63 M€ en exécution 2013)²². Cette dernière recette ne peut d'ailleurs pas être distinguée des autres recettes non fiscales dans le tome 1 des voies et moyens.

Ainsi, de manière générale, il apparaît nécessaire de distinguer les recettes assimilables à des recettes d'ordre des autres recettes de manière à donner une image fidèle des comptes de l'Etat.

2 - Le classement de certaines recettes mérite un réexamen

a) Certaines pénalités liées à l'impôt sont classées en recettes fiscales, d'autres en recettes non fiscales.

Certains versements de redevables, désignés comme des « amendes » dans le Code Général des Impôts (CGI), apparaissent en

²² Il s'agit de rétablissements de crédits (par exemple dans le cadre de remboursements d'un programme à un autre par exemple dans le cas d'une dépense conjointe) qui n'ont pas donné lieu à acceptation de la part de l'ordonnateur qui s'est vu « rembourser » une dépense.

recettes non fiscales alors que d'autres « amendes » apparaissent en recettes fiscales :

- Les amendes perçues en vertu des articles 1737-I-4, 1784, 1785, 1787, 1788 et 1788 A du CGI²³, relatives à la TVA, sont classées en recettes fiscales au sein des recettes de cette même taxe.
- Les amendes perçues au titre des articles 1763 I et II du CGI sont classées en recettes non fiscales²⁴.

Il en est de même des intérêts correspondant à des décalages de paiement de l'impôt par rapport à une échéance initiale de paiement :

- l'intérêt en contrepartie du paiement différé ou fractionné des droits d'enregistrement est classé en recettes non fiscales²⁵,
- l'intérêt de retard (article 1727 et suivants) est classé en recette fiscale (en pénalité)²⁶.

La caractérisation juridique du prélèvement ne conduit pas donc nécessairement à une classification comptable claire en comptabilité budgétaire.

L'ensemble des pénalités de toute nature classées en recettes fiscales représente près d'un milliard d'euro en 2012, dont les principales lignes sont recensées dans le tableau ci-dessous. Cette classification inadéquate pourrait également avoir pour conséquence d'augmenter le taux de prélèvement obligatoire.

²³ Pour 1 M€. Cf. table R15, code R17 : E619 et E639

²⁴ Pour un montant 2012 de près de 24 M€ ; il en est par exemple de même pour les articles 1729B, 1735 II, 1736 I à IV, 1740, 1740 A, 1740 B, 1759, 1760, du CGI – cf. table R15 (respectivement codes R17 : Y599, Y609, Y389, Y509, Y519, Y529, Y549, Y559, Y569, Y579, Y589, Y619, Y629).

²⁵ Pour environ 26 M€ en 2012 (cf. table R15, code J100).

²⁶ Montant non distinguable des autres pénalités d'IS (cf. table R15, code G119 et G199, et tableau ci-dessous).

**Tableau n° 8 : Principales pénalités fiscales enregistrées
budgétairement en recettes fiscales²⁷ en 2012**

Impôts sources de la pénalité	Code R17 ²⁸ de MEDOC	Montant 2012 en M€
Pénalités d'IS	G119	297
Pénalités de TVA	E599	259
Pénalité d'ISF	A409	89
Pénalités sur les droits de mutations	B689	79
Pénalité de taxes sur les achats de viandes	D189	69
Autres pénalités	Environ 80 codes R17	130
TOTAL		923

Source : Cour des comptes, à partir des données DGFIP (tables R15 et R90 pour l'application MEDOC)

Réciproquement, certaines recettes, représentant 100 à 200 M€, aujourd'hui classées en recettes non fiscales pourraient être reclassées en recettes fiscales. Il s'agit notamment :

- des recettes sur créances admises en non-valeur (61 M€),
- des « recettes diverses en provenance de l'extérieur (SIE²⁹ des non-résidents uniquement) » (48 M€).

Au total, il conviendrait donc que l'administration explicite les critères selon lesquels elle classe les produits en recettes fiscales ou en recettes non fiscales.

b) Le traitement de la CRIS mérite également un réexamen de son classement en recettes non fiscales.

La CRIS est actuellement classée en recette non fiscale de l'Etat dans le tome 1 des voies et moyens. Or, dans le cadre de l'exercice de certification³⁰, la Cour des comptes a signalé le caractère régalien de la CRIS compte tenu de l'identité entre l'impôt sur les sociétés qui serait

²⁷ Et en comptabilité nationale en prélèvements obligatoires

²⁸ Le code R17 est le code permettant de distinguer chaque processus de gestion dans l'application de recouvrement fiscal MEDOC.

²⁹ SIE : Service des Impôts des Entreprises, correspondant à un service de la DGFIP.

³⁰ Voir l'acte de certification des comptes de l'Etat – exercice 2012, de mai 2013 (point 201). Ces éléments ne concernent en principe que la comptabilité générale de l'Etat, mais les raisonnements peuvent être étendus à la comptabilité budgétaire, dans le respect de la LOLF.

appliqué à la Caisse en l'absence de mesures dérogatoires et de la décision du Conseil constitutionnel qui s'est prononcé sur la nature de la fraction du résultat net versé par la Caisse des dépôts³¹.

Le caractère régalien de cette recette pourrait conduire à classer cette recette dans les recettes fiscales.

III - Les fonds de concours et attributions de produits augmentent

A - L'augmentation est concentrée sur quelques missions

1 - Les fonds de concours s'élèvent à 3,5 Md€ en CP en 2013

Les fonds de concours et attributions de produits s'élèvent en 2013 à 3,5 Md€ en CP et à 3,9 Md€ en AE (dont 1,0 Md€ en CP et en AE sous forme d'attributions de produits).

L'augmentation des fonds de concours et attributions de produits en CP est de 0,2 Md€ par rapport à la LFI et de 0,1 Md€ par rapport à l'exercice 2012. Quelques missions concentrent l'essentiel des variations par rapport à la LFI 2013 et à 2012 (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 9 : Fonds de concours et attributions de produits en 2013 (en M€)

CP	CP 2012 en exéc.	CP en LFI 2013	CP 2013 en exéc.	Ecart LFI - exéc.	Ecart 2013-12
Fonds de concours et attributions de produits	3 465	3 320	3 533	213	68
dont mission Écologie, dévelop. et aménagement durables	1 848	1 780	1 738	-42	-109
dont mission Sécurité	48	136	122	-14	74
dont mission Égalité des territoires, logement et ville	80	22	129	107	48
dont mission Défense	789	745	783	38	-5
dont autres	700	637	761	124	61

Source : Chorus et ministère de l'économie et des finances.

³¹ Conseil Constitutionnel - Décision n°89-268 DC du 29 décembre 1989 : « Le versement de la fraction du résultat net [...] n'a pas le caractère d'une imposition. »

Les fonds de concours et attributions de produits représentent environ 3,5 Md€ en CP et 3,9 Md€ en AE en 2013, soit 0,8 Md€ de plus en AE qu'en 2012 alors que le montant est identique en CP. Les écarts à la LFI sont de 1,1 Md€ en AE et 0,2 Md€ en CP. De la même manière, les variations par rapport à l'exécution 2012 sont de 0,9 Md€ en AE et 0,1 Md€ en CP. Ces évolutions sont essentiellement dues à quelques missions :

- les fonds de concours de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* varient significativement entre la LFI et l'exécution, passant de 1,3 Md€ en AE et de 1,8 Md€ en CP en LFI 2013 à 2,1 Md€ en AE et de 1,7 Md€ en CP en exécution, en raison des versements et d'engagements de la part de l'AFITF³² ;
- la mission *Égalité des territoires, logement et ville* a vu ses fonds de concours augmenter d'un peu plus de 50 M€ par rapport à 2012. Cette évolution provient essentiellement du fonds de péréquation HLM géré par la CGLLS³³ ;
- la mission *Sécurité* a vu ses attributions de produit augmenter de 0,1 Md€ d'une année sur l'autre, du fait de la mise en place d'une convention entre la Gendarmerie et EDF pour la mise à disposition de 1 405 gendarmes affectés à la garde des centrales nucléaires. Auparavant cette mission faisait l'objet d'un rétablissement de crédits ;
- la mission *Défense* connaît une variation de ses fonds de concours et attributions de produits de plusieurs dizaines de millions d'euros chaque année. En effet, ceux-ci recouvrent principalement au titre des recettes du service de santé des armées, des remboursements des Nations-Unies au titre des opérations de maintien de la paix et des cessions de matériels³⁴. Les montants d'attributions de produits ont fait l'objet d'un biais optimiste de l'ordre de 20 M€ en LFI 2013, comme en LFI 2012, du fait des objectifs de recettes fixés dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des hôpitaux militaires.

³² Voir l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*.

³³ Caisse de garantie du logement locatif social

³⁴ Voir l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Défense*.

2 - Les attributions de produits (1,0 Md€ en 2013) correspondent essentiellement à des rémunérations de services rendus

Les attributions de produits, celles-ci sont essentiellement composées de rémunérations de services rendus en 2013, et plus marginalement de cessions d'actifs mobiliers et d'autres ressources, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 10 : Répartition par catégorie d'attributions de produits (données partielles au 31/07/2013)

Type d'attributions de produits	En %
Rémunérations de services rendus	90%
Cessions d'actifs mobiliers	4%
Cessions d'actifs mobiliers sur biens confisqués	1%
Ressources provenant d'actifs immatériels	1%
Délivrance de documents, publications et études	2%
Locations immobilières	1%
Attributions de produits reversées	2%

Source : Cour des comptes à partir du jaune annexé au PLF 2014, état récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits (2012/2013), sur échantillon de dépenses au 31 juillet 2013.

B - Une procédure de report manquant de clarté par défaut de suivi de la dépense sous forme de fonds de concours

1 - La procédure concernant les reports de fonds de concours et d'attributions de produit pourrait être améliorée

En pratique, les dépenses afférentes aux fonds de concours³⁵ sont généralement suivies en dehors de Chorus, ce qui limite la possibilité de tracer correctement les dépenses réalisées sur fonds de concours³⁶. En conséquence, ceci limite également la possibilité de s'assurer de la sincérité des reports sur fonds de concours et de la sous-évaluation

³⁵ Hors tranches fonctionnelles

³⁶ De plus, il est possible de transformer/de requalifier dans l'outil Chorus (notamment lors des mises à disposition de crédits) des ressources budgétaires sous forme de fonds de concours en crédits ouverts en LFI.

éventuelle des crédits à annuler dans le cadre de la loi de règlement. En revanche, la mise en place d'un suivi des fonds de concours en exécution dans Chorus permettrait de s'assurer de la sincérité des reports³⁷.

Ainsi, par exemple, pour certains programmes, comme le P203 - *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, les fonds de concours reportés et ouverts, en provenance essentiellement de l'AFITF, dépassent les crédits votés. L'ampleur du recours à la technique des fonds de concours, pour l'essentiel en provenance d'un établissement transparent³⁸, permet au ministère de disposer d'une masse de ressources reportables de droit et sans limite, échappant aux mesures de pilotage de la dépense publique en gestion.

Par ailleurs, les attributions de produits, de nature distincte des fonds de concours, devraient donner lieu à des procédures distinctes de reports de crédits. En effet, la LOLF distingue clairement les fonds de concours des attributions de produits. En conséquence, la circulaire annuelle sur les reports de crédits pourrait être améliorée. Toutefois, concernant l'exercice 2013, ceci ne concerne qu'un nombre très limité de reports³⁹.

2 - Les informations concernant les fonds de concours et attributions de produits pourraient être précisées

Les fonds de concours et attributions de produits sont présentés dans le jaune annexé au PLF relatif à l'*Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits*. Ce document synthétise les principales données concernant les fonds de concours et attributions de produits pour l'Etat ainsi que par mission et par programme.

³⁷ Même si un suivi hors de Chorus reste encore nécessaire pour assurer le suivi pluriannuel des dépenses liées à un fonds de concours ou pour reconstituer les dépenses par partie versante lorsqu'un fonds de concours en regroupe plusieurs. Par ailleurs, il est possible d'imputer un engagement juridique ou un paiement sur un fonds de concours dont le montant est nul ou insuffisant.

³⁸ L'Etat est responsable de la totalité des ressources de l'AFITF, soit par la voie des concours budgétaires, soit par celle des ressources affectées.

³⁹ 2 M€ de reports sur attributions de produits (rattachés au mois de décembre 2012) qui ont conduit à un dépassement de la limite des 3 % prescrites par la LOLF sur le programme 156, et potentiellement jusqu'à 20 M€ en fonction de ce qui précède sur les fonds de concours et au regard des rattachements d'attributions de produits effectués sur les deux derniers mois de l'année.

En dépit de la qualité des informations produites, ce document budgétaire pourrait notamment encore être amélioré :

- en fournissant davantage d'explications quant aux évolutions par mission et programme sur l'année passée ;
- en créant des catégories distinctes de fonds de concours et d'attributions de produit (comme « Locations immobilières », « Ressources provenant d'actifs immatériels », etc.).

Le jaune pourrait également être amélioré en intégrant une explication des évolutions de la prévision par mission et programme pour l'année en cours et des évolutions attendues pour l'année suivante.

CONCLUSION

Les recettes non fiscales se sont élevées en 2013 à 13,7 Md€. Elles s'inscrivent en retrait par rapport à l'exécution de l'année précédente (14,1 Md€), compte tenu de la non reconduction de recettes exceptionnelles (culot de la Banque de France et attribution des fréquences dites « 4G ») et en dépit d'une augmentation des dividendes reçus par l'Etat de la part des entreprises non financières et de la Banque de France.

Les recettes non fiscales s'établissent en retrait de -0,5 Md€ par rapport à la LFI, principalement du fait de moindres recettes issues de la Caisse des dépôts et consignations.

Par ailleurs, la LPFP pour la période 2013-2017 prévoit un accroissement des recettes non fiscales de l'ordre de 2,5 Md€ entre 2013 et 2017, après une année de stabilisation des recettes non fiscales entre 2012 et 2013.

L'exécution 2013 est en recul par rapport à la LPFP de plus d'un demi-milliard d'euros. L'augmentation des recettes non fiscales prévu en LPFP de 2,5 Md€ entre 2013 et 2017 apparaît incertaine au regard de ce qui précède.

Enfin, les recommandations figurant dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire relative à l'exercice 2012 tendant à une amélioration de l'information du Parlement n'ont pas été pleinement mises en œuvre. Il est ainsi proposé de les reconduire.

En particulier, les documents budgétaires pourraient distinguer les recettes d'ordres des autres recettes des non fiscales donnant lieu à un encaissement de ressources réelles pour l'Etat. Par ailleurs, les dépenses de fonds de concours sont en pratique suivies en dehors de Chorus, ce qui limite la possibilité de tracer correctement les dépenses réalisées sur fonds de concours et de s'assurer de la sincérité des reports sur fonds de concours.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1- Distinguer, dans la présentation d'ensemble des recettes non fiscales, les recettes d'ordre, et en particulier celles consacrées aux loyers budgétaires, de celles qui donnent réellement lieu à encaissement (recommandation reconduite en substance) ;*
 - 2- Suivre dans Chorus les dépenses exécutées sur les fonds de concours, de manière à s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante (recommandation reconduite en substance).*
-