



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires

JUILLET 2024

Hippolyte d'ALBIS
Émilie MAYSONNAVE
Paul-Armand VEILLON

Inspection générale
des finances



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
des finances

RAPPORT

N° 2024-M-028-04

LES PRÉVISIONS DE RECETTES DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Établi par

ÉMILIE MAYSONNAVE
Inspectrice des finances

PAUL-ARMAND VEILLON
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
HIPPOLYTE D'ALBIS
Inspecteur général des finances

- JUILLET 2024 -

SYNTHÈSE

Le déficit public pour l'année 2023 est estimé par l'Insee à 5,5 % du produit intérieur brut (PIB) en mars 2024, révélant un écart de 0,6 point de PIB avec les dernières prévisions de finances publiques contenues dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 et le projet de loi de fin de gestion (PLFG) pour 2023. Cette dégradation est essentiellement due à une surestimation, en prévision, des recettes de prélèvements obligatoires (PO) à hauteur de 21 Md€ par rapport au PLFG 2023 ; elle intervient après plusieurs années de sous-estimation de l'évolution des recettes. Par ailleurs, lors de l'examen par le Haut Conseil des finances publiques en amont du dépôt du PLF 2024 et du PLFG 2023, à l'automne 2023, l'organisme n'avait pas mis en évidence de risque significatif de décalage des recettes par rapport aux prévisions, qui avaient été jugées plausibles.

La mission a analysé les modalités de prévision de recettes de PO pour l'année 2023, dans l'objectif de formuler des recommandations pour améliorer le système de prévision : pour cela, elle a examiné en particulier la **qualité des prévisions** au regard des données disponibles à date et plus généralement le **traitement de l'information** (notamment les remontées comptables), et a travaillé à **deux échelles** : l'ensemble des PO et impôt par impôt.

À l'échelle de l'ensemble des PO, l'écart entre l'exécution et la prévision du PLFG 2023, replacé dans une série longue, est substantiel mais pas exceptionnel. Cet écart s'inscrit dans un contexte macroéconomique se caractérisant par une inflation élevée, en lien avec la crise énergétique inédite de 2022, et par un net ralentissement de la croissance de la masse salariale au dernier quadrimestre.

De plus, l'année 2023 est particulièrement atypique car la croissance des PO est très en deçà de la croissance du PIB en valeur. L'élasticité des PO au PIB, définie comme le rapport entre le taux de croissance des PO (hors mesures nouvelles) et le taux de croissance du PIB en valeur, vaut 0,42, soit une valeur très inférieure à sa moyenne sur longue période, qui est proche de 1. Il s'agit de la deuxième valeur la plus faible depuis 1991. La mission montre qu'en général **la prévision d'élasticité a tendance à être plus proche de la moyenne que l'élasticité observée**, traduisant une difficulté à prévoir les événements atypiques. Ces résultats éclairent l'écart de prévision pour 2023.

L'analyse des différents prélèvements met en évidence que l'écart de prévision par rapport au PLFG 2023 résulte de moins-values sur : les cotisations et prélèvements sociaux, l'impôt sur les sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu et la contribution sur les rentes inframarginales.

La mission a décomposé l'écart de prévision selon deux types de facteurs : les **facteurs externes** (macroéconomie, comportement des acteurs) et les **facteurs internes** (modèles utilisés, hypothèses plus ou moins favorables, exploitation ou pas d'informations disponibles). Ces derniers constituent la part « évitable » de l'écart de prévision. D'après les estimations de la mission, ces facteurs internes représentent 20 % (soit environ 4,6 Md€ sur un total de 21 Md€) de l'écart.

L'analyse met en évidence trois enseignements principaux :

- ◆ concernant l'impôt sur les sociétés, une analyse par secteur économique aurait pu conduire à corriger l'indicateur macroéconomique habituellement utilisé, l'excédent brut d'exploitation, de certains effets conjoncturels ;
- ◆ concernant les cotisations et prélèvement sociaux, un suivi plus rapproché de la masse salariale aurait permis de prendre connaissance plus tôt de la divergence entre prévision et exécution ;

Rapport

- ◆ concernant la contribution sur les rentes inframarginales des producteurs d'électricité (12,3 Md€ en loi de finances initiale pour 2023 puis 2,8 Md€ en PLFG 2023), il s'agit d'un exemple marquant de difficulté de chiffrage d'une mesure nouvelle, dont le rendement final (0,6 Md€) est à peine à 4 % par rapport à la prévision initiale. Ce cas illustre l'intérêt de produire une information publique sur le chiffrage initial de la mesure, dans un contexte d'introduction de celle-ci par amendement au cours du débat parlementaire. Enfin, la mission relève que la prévision en PLFG 2023 est très optimiste eu égard aux montants collectés à date.

S'agissant de l'information transmise au Parlement, la mission estime que **les écarts à la prévision identifiés par les administrations en novembre et décembre 2023 ne justifiaient pas de modifier les prévisions de recettes au cours de l'examen parlementaire**, notamment au regard des aléas entourant la prévision et de l'historique de l'écart de prévision, en moyenne supérieur aux écarts identifiés. Toutefois, la mission met en évidence que ces écarts étaient sous-estimés par rapport aux informations disponibles (notamment le moindre dynamisme de la masse salariale), ce qui illustre une marge de progression dans la qualité du processus de remontée des informations comptables.

L'analyse de l'année 2023 conduit à proposer des pistes d'amélioration concernant les méthodes et outils, la communication et le processus opérationnel du système de prévision.

Plus spécifiquement, la mission recommande :

- ◆ **de développer une méthode de quantification de l'incertitude**, afin d'adopter les meilleures pratiques internationales. Ceci permettrait également d'optimiser le fonctionnement entre la direction générale du Trésor et les autorités ministérielles : à partir de la production d'une prévision technique centrée, identifiée comme la plus probable au sein d'un intervalle de confiance, les autorités ministérielles pourraient choisir de se positionner au sein de l'intervalle pour retenir la prévision publique. Par ailleurs, la mission estime que la communication publique de l'intervalle de confiance à l'appui de la prévision pourrait contribuer à clarifier le débat autour du caractère sincère des prévisions ;
- ◆ **et d'améliorer la prévision de l'indicateur de l'élasticité des PO au PIB** à partir des variables macroéconomiques pertinentes.

Par ailleurs, l'information publique de l'analyse de l'écart entre l'exécution et la prévision gagnerait à être systématisée par l'adoption d'une méthode permanente et d'une classification des sources d'écart.

Le processus actuel conduit à produire **trois prévisions par an, dont deux espacées de seulement un mois**, l'une pour le PLF N+1 et l'autre pour le PLFG N, ce qui emporte un risque d'insincérité de la deuxième prévision compte tenu de la difficulté, en termes de calendrier et de moyens, à en traduire les conséquences au sein du débat parlementaire. **Il serait alors préférable d'instituer que la prévision du PLFG est celle du PLF.**

Enfin, une amélioration du fonctionnement entre les directions concernées est indispensable, notamment dans le suivi des remontées comptables par rapport à la prévision, à l'échelle de l'ensemble des PO, ce qui nécessite de rétablir, pour le sous-secteur État, ou de mettre en place, pour les sous-secteurs des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, des réunions de recettes mensuelles entre les directions concernées.

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Pour la prévision de bénéfice fiscal de l'année en cours, sous-jacente à la prévision d'impôt sur les sociétés, procéder en amont à une analyse par branche de l'excédent brut d'exploitation (DG Trésor).

Proposition n° 2 : Mieux suivre le champ des recettes de cotisations sociales et de prélèvements sociaux sur l'activité, par une analyse régulière des sous-jacents macroéconomiques et le suivi des remontées comptables en cours d'année ; à cet effet construire des profils de prévision infra-annuels (pilote DG Trésor, contribution DSS et Urssaf-Caisse nationale).

Proposition n° 3 : Constituer une *task-force* au sein de la DG Trésor afin de conduire des travaux de fond relatifs à l'amélioration des méthodes et outils de prévision, avec deux objectifs : développer une méthode de quantification de l'incertitude, améliorer la prévision de l'élasticité en fonction des principales variables macroéconomiques.

Proposition n° 4 : Constituer une base de données sur série longue des écarts de prévision pour les prélèvements obligatoires (pilote DG Trésor, contribution DB, DGFIP, DSS).

Proposition n° 5 : Transmettre aux ministres chargés de l'économie et des comptes publics un tableau de bord avec la comparaison entre l'exécution et la trajectoire associée à la dernière prévision, en incluant les profils de prévision infra-annuels le cas échéant et les prévisions macroéconomiques, sur le champ de l'ensemble des PO, à une fréquence à définir (pilote à définir : DG Trésor ou DB).

Proposition n° 6 : Améliorer l'information du public sur l'examen *ex-post* des écarts de prévision, par la définition et la mise en œuvre d'une méthode permanente d'analyse des écarts (DG Trésor).

Proposition n° 7 : Expertiser la suppression de la prévision de recettes en PLFG, au profit de la référence à la prévision du PLF (co-pilotes DG Trésor et DB).

Proposition n° 8 : Remettre en place les réunions de recettes mensuelles sur le périmètre État avec DGFIP, DB, DG Trésor (pilote DB) et mettre en place une organisation similaire pour les ASSO (incluant la DSS) et APUL.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. PLUSIEURS EXERCICES DE PRÉVISION DE RECETTES DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SONT CONDUITS CHAQUE ANNÉE, DONT LE RÉALISME EST APPRÉCIÉ PAR LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	3
1.1. Les recettes de prélèvements obligatoires s'élèvent à 1 218 Md€ en 2023.....	3
1.2. Le calendrier annuel de prévision des recettes est rythmé par deux exercices internes complets de prévision par la DG Trésor et deux échéances majeures : la publication du programme de stabilité et le projet de loi de finances.....	5
1.3. L'élaboration des prévisions de recettes et la communication afférente relèvent de plusieurs directions	7
1.3.1. <i>Si l'élaboration et la révision des prévisions de recettes relèvent de la responsabilité de la DG Trésor en premier lieu, d'autres directions contribuent à l'exercice.....</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>L'information des ministres sur les prévisions, sur la prise en compte des remontées comptables et sur l'analyse ex-post de l'écart de prévision est assurée par des notes régulières des services.....</i>	<i>8</i>
1.3.3. <i>L'information du public sur les prévisions, sur l'exécution des recettes et sur l'analyse ex-post de l'écart de prévision est assurée par des vecteurs dédiés</i>	<i>9</i>
1.4. Les recettes de prélèvements obligatoires sont prévues impôt par impôt, puis un contrôle macroéconomique à l'échelle de l'ensemble des prélèvements obligatoires (PO) est effectué sur la base de l'indicateur de l'élasticité des PO au PIB	10
1.4.1. <i>Les recettes de prélèvements obligatoires font l'objet d'une prévision impôt par impôt en premier lieu.....</i>	<i>10</i>
1.4.2. <i>En deuxième lieu, un contrôle macroéconomique à l'échelle de l'ensemble des prélèvements obligatoires (PO) est effectué sur la base de l'indicateur de l'élasticité des PO au PIB.....</i>	<i>10</i>
1.5. Le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant, formule un avis sur le réalisme des prévisions de recettes	13
2. L'ANALYSE DE L'EXERCICE 2023 RÉVÈLE QUE L'ÉCART DE PRÉVISION PROVIENT ESSENTIELLEMENT DE FACTEURS EXTÉRIEURS À LA PRÉVISION	14
2.1. L'écart de prévision pour 2023, année présentant une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB historiquement faible, peut être mis en perspective par la difficulté à prévoir les épisodes extrêmes	14
2.1.1. <i>La dégradation du déficit public de 2023 entre la prévision associée au PLF 2024 et l'exécution 2023 est essentiellement due à une moins-value sur les prélèvements obligatoires.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>L'écart de prévision de recettes de 2023, replacé dans une série longue, apparaît substantiel mais pas exceptionnel.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>Une tendance au retour à la moyenne de l'élasticité prévue est mise en évidence, ce qui éclaire l'écart de prévision pour 2023</i>	<i>16</i>

2.1.4.	<i>La méthode de prévision de l'évolution spontanée des PO mise en œuvre par la DG Trésor améliore de 39 % l'écart de prévision par rapport à une méthode « naïve »</i>	18
2.1.5.	<i>Lors de son examen en amont, le HCFP a jugé les prévisions de recettes du PLF 2024 et PLFG 2023 plausibles et n'a pas déclenché en aval le mécanisme de correction</i>	19
2.2.	<i>L'analyse détaillée impôt par impôt fournit des enseignements sur la prévision de l'impôt sur les sociétés, sur le suivi des cotisations et prélèvements sociaux et sur le chiffrage des mesures nouvelles pour la contribution sur les rentes inframarginales</i>	19
2.2.1.	<i>Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique prévu par le gouvernement pour 2023 est proche de l'exécution</i>	19
2.2.2.	<i>L'écart de prévision par rapport au PLFG 2023, s'élevant à 21 Md€, est principalement dû à des moins-values sur les cotisations et prélèvements sociaux, sur l'impôt sur les sociétés et sur la taxe sur la valeur ajoutée</i>	21
2.2.3.	<i>Les analyses détaillées des principaux écarts soulèvent des enjeux de prévision du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés et de suivi de la masse salariale</i>	23
2.3.	<i>Si l'écart de prévision s'explique essentiellement par des facteurs externes, il aurait pu être plus faible</i>	28
2.3.1.	<i>Environ 20 % de l'écart de prévision par rapport au PLFG 2023 relève de facteurs internes à la prévision</i>	28
2.3.2.	<i>Les écarts signalés par les administrations en novembre puis en décembre 2023 ne justifiaient pas le dépôt d'un amendement et la révision du scénario de finances publiques pour 2023 et 2024, l'ampleur de ces écarts était toutefois sous-estimée</i>	29
2.4.	<i>Le processus opérationnel entre l'administration et les cabinets ministériels pour retenir les prévisions de recettes pourrait être optimisé</i>	31
3.	LES MÉTHODES ET OUTILS, LA COMMUNICATION ET LE PROCESSUS OPÉRATIONNEL DU SYSTÈME DE PRÉVISION PEUVENT FAIRE L'OBJET D'AMÉLIORATIONS	33
3.1.	<i>La mission identifie deux priorités pour améliorer les méthodes et outils de prévision : la quantification de l'incertitude et l'amélioration de la prévision de l'élasticité des PO au PIB</i>	33
3.2.	<i>L'organisation et la mise à disposition des données de prévision des prélèvements obligatoires (PO) pourrait être améliorée par la mise en place d'une base de données sur l'ensemble des PO</i>	36
3.3.	<i>La communication sur les prévisions et sur leur analyse ex-post pourrait évoluer, par la présentation d'un tableau de bord aux ministres et l'adoption d'une méthode permanente d'analyse des écarts de prévision</i>	37
3.4.	<i>La réalisation de deux prévisions de recettes espacées d'un mois pour le PLF et le PLFG pose un problème majeur, qui pourrait être résolu en actant que la prévision en PLFG est celle du PLF</i>	39

INTRODUCTION

Par lettre en date du 4 avril 2024, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre délégué chargé des comptes publics ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) une mission relative aux prévisions de recettes des prélèvements obligatoires.

Cette mission s'inscrit dans le contexte de la publication du compte provisoire de 2023 par l'Insee en mars 2024, établissant le déficit public pour l'année 2023 à hauteur de 5,5 % du produit intérieur brut (PIB)¹, révélant un écart de 0,6 point de PIB avec les prévisions de déficit public, estimé à 4,9 %, communiquées au Parlement au cours de l'année 2023. Cette situation a conduit chaque chambre du Parlement à lancer des travaux spécifiques sur la dégradation du déficit :

- ♦ une commission d'enquête de l'Assemblée nationale visant à établir les raisons de la très forte croissance de la dette française depuis l'élection présidentielle de 2017 et ses conséquences sur le pouvoir d'achat des Français, lancée le 15 mai 2024 ;
- ♦ une mission d'information de la commission des finances du Sénat sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France, lancée le 27 mars 2024.

À titre liminaire, il convient de mettre en perspective ce qu'est une « bonne » prévision de recettes et la portée de celle-ci. En premier lieu, les obligations légales incombant au gouvernement en matière d'information du Parlement et du public sur les prévisions de recettes s'inscrivent dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), qui introduit le principe de sincérité à son article 32 : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Le juge constitutionnel peut être amené à se prononcer sur la sincérité d'une loi de finances, qui repose sur « l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre que [la loi de finances] détermine »², et peut à cet effet se référer à l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi de finances.

Les prévisions de recettes fournissent de la visibilité future sur les ressources, ce qui permet en retour d'ajuster les dépenses : c'est le principal enjeu de faire de bonnes prévisions de recettes, c'est-à-dire avec un écart le plus réduit possible avec l'exécution. Le cadre organique conduit à produire une estimation chiffrée, sans fourchette d'incertitude dans les lois de finances, ce qui concourt à une certaine « magie du chiffre » dans le débat public : or, l'incertitude est inhérente à tout processus de prévision.

¹ Insee, « En 2023, le déficit public s'élève à 5,5 % du PIB, la dette publique à 110,6 % du PIB », Informations rapides, 26 mars 2024.

² Décision du Conseil constitutionnel n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023.

Rapport

Deux principaux objectifs étaient attachés à la mission. Le premier consistait à faire l'analyse de l'exercice 2023, c'est-à-dire à documenter les écarts entre la prévision de recettes et l'exécution, afin de déterminer dans quelle mesure les prévisions de recettes étaient cohérentes avec les informations disponibles à date. Il s'agissait également d'analyser le processus opérationnel et la manière dont les remontées comptables ont été utilisées pour comparer la prévision et l'exécution. Le second objectif était de faire des recommandations pour l'avenir sur l'élaboration des prévisions de recettes, dans sa dimension technique, et son processus opérationnel.

La méthodologie mise en œuvre par la mission a consisté en une série d'entretiens, définis par la lettre de mission, avec les administrations du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, la direction de la sécurité sociale et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et en une analyse documentaire sur les prévisions de recettes. La mission s'est déroulée sur deux mois : en particulier, dans les temps impartis la mission n'a pas pu contre-expertiser les modèles de prévision de la direction générale du Trésor ni les chiffrages des équipes de la CRE pour la contribution sur les rentes inframarginales.

Le présent rapport est accompagné de deux annexes :

- ◆ l'annexe I rassemble les analyses détaillées réalisées par la mission, spécifiques à six prélèvements obligatoires ;
- ◆ l'annexe II fournit des éléments de parangonnage sur les prévisions de finances publiques et les méthodes de quantification de l'incertitude.

À titre méthodologique, dans le rapport l'écart de prévision pour l'année N est pris par convention comme la différence entre l'exécution et la dernière prévision publique : il peut s'agir de la prévision contenue dans le projet de loi de finances pour l'année N+1 ou le projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année N, en fonction des données disponibles.

1. Plusieurs exercices de prévision de recettes de prélèvements obligatoires sont conduits chaque année, dont le réalisme est apprécié par le Haut Conseil des finances publiques

1.1. Les recettes de prélèvements obligatoires s'élèvent à 1 218 Md€ en 2023

Les prélèvements obligatoires (PO) sont les « *impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes sans aucune contrepartie directe et immédiate* »³. Les prélèvements obligatoires concernent donc l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques (APU) :

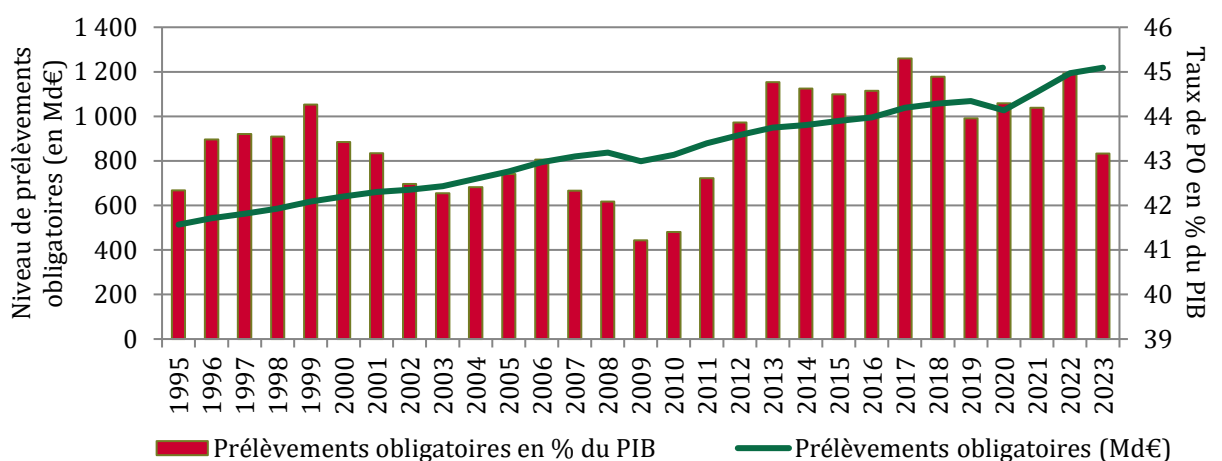
- ◆ État : une partie des recettes fiscales ;
- ◆ administrations publiques locales (APUL) : impôts locaux et recettes fiscales transférées ;
- ◆ administrations de sécurité sociale (ASSO) : cotisations sociales, prélèvements sociaux et recettes fiscales transférées ;
- ◆ organismes divers d'administration centrale (ODAC) : recettes fiscales transférées.

Le montant annuel des prélèvements obligatoires est calculé par l'Insee en comptabilité nationale et est exprimé en euros courants ou en ratio de produit intérieur brut (PIB).

En 2023, le déficit public s'élève à 5,5 % du PIB, c'est-à-dire à 153,9 Md€⁴. En 2023, les recettes de prélèvements obligatoires s'élèvent à 1 218,4 Md€ et représentent 43,2 % du PIB. Leur évolution depuis 1995 est présentée sur le graphique 1. Les prélèvements obligatoires ralentissent nettement en 2023, avec une hausse de 2,0 %, contre une hausse de 7,7 % en 2022. En particulier, ils croissent moins vite que le PIB en valeur (+ 6,3 %).

La répartition par grand type de prélèvements obligatoires⁵ figure sur le tableau 1 : les dix prélèvements dont les recettes sont supérieures à 15 Md€ représentent 89 % du montant total des prélèvements obligatoires en 2023.

Graphique 1 – Évolution des prélèvements obligatoires (PO) entre 1995 et 2023



Source : Insee, base 2020.

³ Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

⁴ Le compte des administrations publiques en 2023, Insee, mai 2024.

⁵ La mission a choisi le seuil de 15 Md€ de recettes par prélèvement en 2023.

Rapport

Tableau 1 : Répartition des prélèvements obligatoires (PO) par grand type de recette en 2023

Type de prélèvement	Recette en 2023 (Md€)	Part dans le total des PO
Cotisations sociales	462,3	38 %
Taxe sur la valeur ajoutée	205,0	17 %
Contribution sociale généralisée (CSG)	147,3	12 %
Impôt sur le revenu net des crédits d'impôts	88,7	7 %
Impôt sur les sociétés net des crédits d'impôts	56,6	5 %
Taxe foncière	41,1	3 %
Accises sur les produits énergétiques	30,3	2 %
Droits de mutation à titre gratuit	20,8	2 %
Droits de mutation à titre onéreux	19,1	2 %
Taxe sur les salaires	16,7	1 %
Part dans le total des PO		89 %
Total des prélèvements obligatoires	1 218,4	100 %

Source : Insee, base 2020.

Si le montant total des prélèvements obligatoires est calculé par l'Insee en comptabilité nationale, il convient de préciser que ce référentiel coexiste avec le système de comptabilité budgétaire⁶ :

- ◆ la comptabilité budgétaire est utilisée en particulier pour le budget de l'État, il s'agit d'une comptabilité de caisse : les recettes et dépenses sont constatées au moment de l'encaissement ou du décaissement ;
- ◆ la comptabilité nationale est en droits constatés : les recettes et dépenses sont enregistrées à partir d'un fait générateur qui n'est donc pas l'encaissement mais la création d'un droit (par exemple une créance). Il s'agit d'une technique statistique issue du cadre comptable commun de l'Union européenne et répondant à la norme du système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010).

Cette distinction entre comptabilité budgétaire et nationale est importante pour le suivi des recettes de prélèvements obligatoires. Par exemple, pour la contribution sur les rentes inframarginales (CRI), introduite par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, la perception de l'impôt fonctionne avec un système d'acomptes et de solde pour plusieurs périodes, associées chacune à un fait générateur :

- ◆ en comptabilité budgétaire, les recettes sont la somme des montants perçus au titre des acomptes et soldes intervenant au cours de l'année N, quelle que soit la date du fait générateur ;
- ◆ en comptabilité nationale, les recettes sont la somme des montants dus au titre de la période (acomptes et solde) dont le fait générateur est en année N.

Enfin, notons que la transposition en comptabilité nationale des recettes de prélèvements obligatoires est réalisée sous la responsabilité de la direction générale du Trésor (DG Trésor).

⁶ D'autres systèmes de comptabilité existent mais ne sont pas au cœur de la mission.

1.2. Le calendrier annuel de prévision des recettes est rythmé par deux exercices internes complets de prévision par la DG Trésor et deux échéances majeures : la publication du programme de stabilité et le projet de loi de finances

Chaque année, la DG Trésor réalise deux exercices de prévision de finances publiques à partir d'hypothèses macroéconomiques mises à jour : il s'agit des « budgets économiques ». Ces exercices alimentent la préparation d'échéances majeures en finances publiques :

- ◆ les budgets économiques d'hiver (BEH), réalisés en janvier-février : les prévisions issues des BEH sont utilisées pour le programme de stabilité (PSTAB) notifié à la Commission européenne en avril ;
- ◆ les budgets économiques d'été (BEE), réalisés en juin-juillet : les prévisions issues des BEE sont utilisées pour la préparation du projet de loi de finances (PLF) pour l'année suivante, déposé et discuté au Parlement à l'automne.

Ces budgets économiques consistent à élaborer des prévisions de recettes de prélèvements obligatoires, de recettes hors prélèvements obligatoires, de dépenses et de capacité ou besoin de financement, par sous-secteur des APU et pour toutes les APU, pour l'année en cours (dite année N) et l'année N+1. Ces budgets reviennent également sur l'exécution de l'année précédente (N-1) : pour les BEH il s'agit d'une prévision d'exécution, dans l'attente de la publication par l'Insee en mars suivant de la première estimation du compte provisoire « Toutes APU ».

Les prévisions des BEH et BEE sont des éléments préparatoires à la décision : elles sont dites « techniques ». Elles font l'objet d'une présentation aux cabinets des ministres chargés de l'économie, des finances et des comptes publics et d'une discussion avec celles-ci, notamment sur les mesures nouvelles et l'aléa pesant sur les prévisions. À l'issue des arbitrages ministériels, les prévisions mises à jour sont dites « normées » - terme technique désignant le caractère arbitré des prévisions - et deviennent publiques lorsqu'elles intègrent le PSTAB ou le PLF.

L'élaboration des prévisions de recettes publiques de l'État pour une année N suit les étapes suivantes (cf. figure 1) :

- ◆ au cours de l'année N-1 :
 - les prévisions détaillées de l'année N sont incluses dans les BEH N-1, le PSTAB N-1 et les BEE N-1 ;
 - le processus budgétaire inclut les prévisions au sein du PLF pour l'année N et de la loi de finances initiale (LFI) pour l'année N ;
- ◆ au cours de l'année N :
 - les prévisions détaillées de l'année N sont incluses dans les BEH N, le PSTAB N et le BEE N ;
 - le processus budgétaire inclut les prévisions de l'année N au sein du PLF pour l'année N+1, du projet de la loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour l'année N et des éventuels projets de loi de finances rectificative (PLFR) pour l'année N.

À chaque étape les prévisions sont comparées à la précédente prévision.

Les prévisions de recettes de prélèvements obligatoires sont détaillées au sein :

- ◆ du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF : ce rapport présente les prévisions de finances publiques par sous-secteur des APU ;
- ◆ du tome 1 de l'évaluation des voies et moyens annexé au PLF pour les recettes fiscales de l'État ;

Rapport

- ♦ du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour une partie du sous-secteur ASSO, à savoir le régime général de sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse.

Les prévisions de recettes de prélèvements obligatoires pour l'ensemble des administrations publiques figurent dans l'article liminaire des projets et lois de finances.

Les prévisions sont élaborées sous la responsabilité de la DG Trésor, avec le concours de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et de la direction de la sécurité sociale (DSS). Les données d'exécution sont élaborées sous celle de l'Insee, avec le concours de la DG Trésor et de la DGFIP. Le premier trimestre de l'année N matérialise la jonction entre les deux services :

- ♦ les BEH de l'année N reviennent sur l'exécution de l'année N-1, les données restent prévisionnelles, certaines remontées comptables annuelles n'étant pas encore disponibles à cette date ;
- ♦ l'Insee publie une première estimation du compte « Toutes APU » en mars.

Après cette première publication par l'Insee en mars de l'année N, trois échéances se succèdent pour la révision des données d'exécution du compte « Toutes APU » :

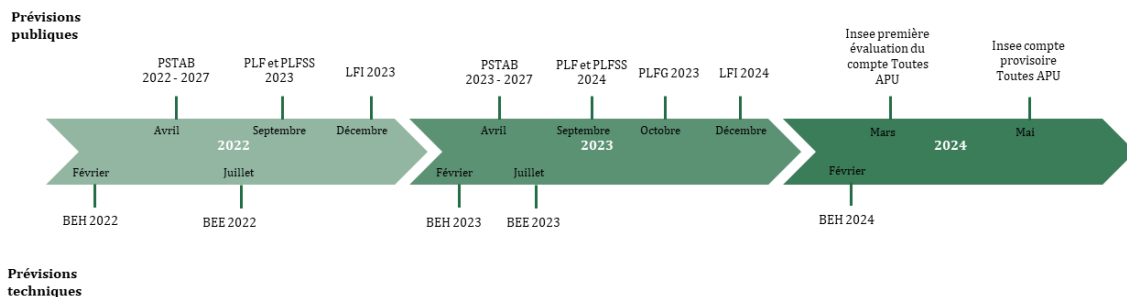
- ♦ mai N : compte provisoire « Toutes APU » ;
- ♦ mai N+1 : compte semi-définitif ;
- ♦ mai N+2 : compte définitif.

Concernant l'année 2023, elle a fait l'objet de prévisions techniques de la DG Trésor à partir du BEH 2022, jusqu'au BEH 2024 (prévision d'exécution) et la publication par l'Insee du compte provisoire en mai 2024. Les différentes étapes au cours desquelles une prévision détaillée des recettes de l'année 2023 a été élaborée sont présentées sur la figure 1.

Des prévisions pluriannuelles de finances publiques figurent également dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) : la loi actuellement en vigueur est la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Elle inclut donc les prévisions de recettes pour 2023. La mission se concentre sur l'analyse de l'exercice 2023 et n'a pas examiné les prévisions pluriannuelles : la LPFP n'est donc évoquée qu'à la marge dans le présent rapport.

La mission se concentre sur la séquence comprise entre la LFI 2023 et le compte provisoire publié par l'Insee en mai 2024.

Figure 1 – Les étapes d'élaboration et de mise à jour des prévisions de recettes pour l'année 2023



Source : Mission.

1.3. L'élaboration des prévisions de recettes et la communication afférente relèvent de plusieurs directions

1.3.1. Si l'élaboration et la révision des prévisions de recettes relèvent de la responsabilité de la DG Trésor en premier lieu, d'autres directions contribuent à l'exercice

Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires sont élaborées sous la responsabilité de la direction générale du Trésor (DG Trésor) et plus particulièrement de la sous-direction des finances publiques (« FIPU »). Les hypothèses macroéconomiques utilisées pour construire les prévisions de recettes sont élaborées par la sous-direction du diagnostic et des prévisions (« PREV ») de la même direction générale.

Plusieurs autres directions contribuent à l'élaboration des prévisions de recettes :

- ◆ la direction du budget (DB) a pour rôle de coordonner l'élaboration des prévisions de recettes de l'État, au titre de la production et coordination du PLF. Elle ne produit pas de prévisions de recettes. Elle pilote les réunions de consensus inter-administrations (cf. ci-dessous) sur les recettes de l'État, le compte d'avance aux collectivités et les taxes affectées à la sécurité sociale ;
- ◆ la DGFIP, et plus particulièrement le département des études et statistiques fiscales (DESF), suit les remontées comptables et prévoit les recettes des prélèvements qu'elle recouvre ;
- ◆ la DGDDI suit les remontées comptables et prévoit les recettes des prélèvements qu'elle recouvre (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), taxe sur les alcools et tabacs) ;
- ◆ la DSS élabore les prévisions de recettes du régime de base de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse, à l'appui des PLFSS, à partir de données fournies par les caisses. Sur le reste du champ des ASSO, la prévision est assurée par la DG Trésor : par exemple les prévisions de recettes du régime complémentaire de l'Agirc-Arrco ;
- ◆ sur le champ des APUL, les prévisions de recettes de prélèvements obligatoires sont réalisées par la DG Trésor, avec le concours de la DGFIP ;
- ◆ la direction de la législation fiscale est responsable du chiffrage des mesures nouvelles et a recours à d'autres administrations si elle n'est pas en mesure de les réaliser (cf. contribution sur les rentes inframarginales (CRI), annexe I).

Une organisation inter-administrations est mise en place avec des réunions de consensus entre les directions citées ci-dessus. Elles sont organisées par sous-secteur : État, ASSO, APUL. Elles ont pour objectif de formuler un consensus inter-administrations sur les prévisions de recettes, élaboré à la suite d'un processus itératif entre directions pour partager les hypothèses et les prévisions⁷.

Environ quatre réunions de consensus sur les recettes sont organisées chaque année, en amont des principales échéances que sont la préparation du PSTAB (en février), du PLF (fin août), du PLFG (en octobre) et l'atterrissage⁸ de fin d'année (fin novembre). À titre de compte-rendu de ces réunions, un tableau récapitulatif des prévisions aux différentes échéances de l'année est produit, faisant figurer le consensus inter-administrations.

⁷ Les prévisions macroéconomiques sont du seul ressort de la DG Trésor.

⁸ La phase dite d'atterrissage désigne les mois de décembre N et janvier N+1.

Rapport

Depuis 2017 et la réduction de la taille des cabinets ministériels, ces derniers ne participent plus aux réunions qui s'appelaient autrefois « arbitrage des recettes » et sont désormais remplacées par les réunions de consensus, sans la présence des cabinets. D'après les informations collectées par la mission, le processus d'arbitrage par les cabinets ministériels se déroule de la manière suivante :

- ♦ à l'issue du consensus inter-administrations, la DG Trésor présente les résultats du compte « Toutes APU » (dépenses, recettes, niveau de déficit) aux cabinets ministériels ;
- ♦ ces derniers transmettent les arbitrages ministériels (notamment sur le niveau des mesures nouvelles) à retenir en fonction des orientations politiques ;
- ♦ la DG Trésor intègre ces arbitrages pour finaliser le compte « Toutes APU » qui viendra en appui du programme de stabilité ou du projet de loi de finances.

Enfin, jusqu'en 2020 et la crise de la Covid-19, des « réunions recettes » se tenaient à fréquence mensuelle, sous le pilotage de la DB. L'objectif de ces réunions était d'examiner les remontées comptables des recettes et de comparer avec le profil infra-annuel de prévision⁹. Ces réunions ne se tiennent plus à la date d'examen par la mission : elles ont été interrompues durant la crise sanitaire et n'ont pas repris ensuite.

1.3.2. L'information des ministres sur les prévisions, sur la prise en compte des remontées comptables et sur l'analyse *ex-post* de l'écart de prévision est assurée par des notes régulières des services

L'information sur la prévision s'articule autour de trois thématiques : la **prévision des recettes**, la **prise en compte des remontées comptables** (recettes constatées au fur et à mesure) et l'**analyse *ex-post* de l'écart de prévision**. Cette information est faite au niveau technique (des services vers les cabinets ministériels) par des vecteurs précisés dans le tableau 2.

La phase d'atterrissage fait l'objet d'un suivi rapproché par la DGFIP, la DB, la DG Trésor et la DSS¹⁰. Les notes pour les ministres sur la prévision de déficit public sont alors co-signées par les deux directions, DB et DG Trésor¹¹. Quant à la note DGFIP-DB du 1^{er} décembre 2023, elle dresse une prévision d'atterrissage du solde budgétaire.

Concernant le suivi de l'exécution des recettes, la DGFIP effectue un suivi infra-annuel particulier de l'impôt sur le revenu (IR), de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de l'impôt sur les sociétés (IS) et des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), avec l'élaboration de profils de recouvrement infra-annuels et la transmission de notes mensuelles de suivi d'exécution à destination des cabinets ministériels. Ces profils sont mis à jour à la suite de la LFI et du PSTAB.

Tableau 2 : Modalités d'information sur les prévisions et l'exécution des recettes vers les cabinets ministériels et vers le public en 2023

Thématique d'information	Vecteur d'information vers les ministres
Prévision de recettes de prélèvements obligatoires	Présentation des BEE et BEH par la DG Trésor, deux fois par an Notes pour les ministres de la DG Trésor sur la prévision de déficit public en comptabilité nationale : février 2023, juillet 2023, décembre 2023, janvier 2024, février 2024

⁹ Pour quatre impôts, un profil mensuel de prévision est élaboré par la DGFIP : TVA, IS, IR et DMTG. Pour les autres prélèvements, le profil mensuel est basé sur l'exécution mensuelle observée les années précédentes.

¹⁰ Sur le champ de la sécurité sociale, la DSS fait une note d'actualisation de la prévision en décembre, dite « note de Noël ».

¹¹ Pour l'exercice 2023, notes du 7 décembre 2023 et du 24 janvier 2024.

Rapport

Thématique d'information	Vecteur d'information vers les ministres
Exécution des recettes	DGFiP : notes mensuelles aux ministres sur l'exécution des recettes de TVA, IS, IR et comparaison avec la prévision, en comptabilité budgétaire
Analyse <i>ex-post</i> de l'écart de prévision	Note DGFiP sur l'écart de prévision pour 2023, avril 2024 BEH 2024

Source : Mission.

1.3.3. L'information du public sur les prévisions, sur l'exécution des recettes et sur l'analyse *ex-post* de l'écart de prévision est assurée par des vecteurs dédiés

L'information sur la prévision des recettes, la prise en compte des remontées comptables (recettes constatées au fur et à mesure) et l'analyse *ex-post* de l'écart de prévision est faite au niveau public, par des vecteurs détaillés dans le tableau 3.

S'agissant de l'information publique sur l'exécution des recettes de l'État, deux documents sont produits à fréquence mensuelle : la situation mensuelle de l'État (SME), produite par la DGFiP, et la situation mensuelle budgétaire (SMB), produite par la DB à partir de données de la DGFiP. Ces deux documents ont le même périmètre mais leur niveau de détail diffère : la SME est ainsi plus détaillée que la SMB. Ces deux documents font figurer pour un mois donné sur le volet recettes : le cumul de l'année jusqu'à ce mois inclus et la comparaison avec l'exécution au même moment l'année précédente. En complément, la SMB fait figurer le rappel de l'exécution du total de l'année précédente et la prévision figurant dans la loi de finances initiale, ce qui est une donnée intéressante car cela permet à l'occasion de la publication de la SMB de décembre de comparer l'exécution et la prévision initiale.

La comparaison avec le cumul de l'année précédente au même moment n'est pas une donnée très informative en raison des mesures nouvelles et de l'évolution des grandeurs macroéconomiques entre deux années. La mission s'interroge en outre sur la pertinence de produire deux documents sur un périmètre similaire.

Tableau 3 : Modalités d'information sur les prévisions et l'exécution des recettes vers le public en 2023

Thématique d'information	Vecteur d'information vers le public
Prévision de recettes de prélèvements obligatoires	PLF 2023 et 2024, notamment les rapports économiques, sociaux et financiers annexés, et tome 1 des voies et moyens PSTAB 2023
Exécution des recettes	Situation mensuelle budgétaire Situation mensuelle de l'État
Analyse <i>ex-post</i> de l'écart de prévision	Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de 2023, (dépôt le 17 avril 2024) PSTAB 2024

Source : Mission.

1.4. Les recettes de prélèvements obligatoires sont prévues impôt par impôt, puis un contrôle macroéconomique à l'échelle de l'ensemble des prélèvements obligatoires (PO) est effectué sur la base de l'indicateur de l'élasticité des PO au PIB

1.4.1. Les recettes de prélèvements obligatoires font l'objet d'une prévision impôt par impôt en premier lieu

Le principe général pour l'élaboration des prévisions de recettes de prélèvements obligatoires par la DG Trésor pour l'année N est le suivant : à partir du niveau de PO de l'année N-1, une évolution spontanée est appliquée (c'est-à-dire l'évolution à cadre réglementaire constant) et des mesures nouvelles sont ajoutées (baisse ou hausse d'impôts), ce qui fournit le niveau de PO prévu pour l'année N.

L'élaboration des prévisions prend en *input* les prévisions macroéconomiques, détaillées en de nombreuses variables, parmi lesquelles les hypothèses de croissance du PIB en volume et en valeur, l'inflation, la masse salariale, la consommation des ménages, la formation brute de capital fixe (FBCF), l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières, etc. Les hypothèses macroéconomiques sont sous-jacentes aux prévisions de finances publiques. D'autres hypothèses sous-jacentes, spécifiques à chaque impôt, sont ensuite déterminées à partir des hypothèses macroéconomiques. Un traitement qualitatif sur les hypothèses est également opéré, sur la base des informations reçues par les prévisionnistes : la dimension « dire d'expert »¹² est ainsi importante.

Les prévisionnistes de la sous-direction FIPU élaborent la prévision de recettes de chaque impôt pour l'année N, à partir des hypothèses sous-jacentes et d'une maquette qui décrit la mécanique de l'impôt en question¹³. Lorsque la prévision de recettes d'une année N est réalisée de manière détaillée pour la première fois (au cours des BEH N-1), le scénario macroéconomique est déterminant. Il en va de même tout au long de l'année N-1 et en particulier dans la prévision sous-jacente au PLF pour l'année N. Au fur et à mesure de l'année N, les remontées comptables sont prises en compte pour affiner la prévision.

Pour résumer, **trois facteurs principaux interviennent dans la réalisation de la prévision : le scénario macroéconomique, les remontées comptables et un traitement qualitatif de l'information par le prévisionniste (dire d'expert)**, l'importance respective des deux premiers facteurs évoluant au cours du temps.

1.4.2. En deuxième lieu, un contrôle macroéconomique à l'échelle de l'ensemble des prélèvements obligatoires (PO) est effectué sur la base de l'indicateur de l'élasticité des PO au PIB

Quand les premières prévisions impôt par impôt sont effectuées, un contrôle de cohérence macroéconomique est effectué au niveau agrégé. L'évolution des prélèvements obligatoires est comparée à la croissance du PIB en valeur. À cet effet, la valeur de **l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est discutée** : il s'agit du rapport entre le taux de croissance spontanée des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire hors mesures nouvelles) et le taux de croissance du PIB en valeur.

¹² À titre d'exemple, le prévisionniste peut disposer d'informations infra-annuelles relatives au taux de recouvrement des émissions.

¹³ Il n'a pas été possible pour la mission dans les temps impartis d'étudier comment sont construites les maquettes des principaux impôts.

Il est généralement admis que sur le long terme les prélèvements obligatoires croissent comme le PIB en valeur : on parle d'élasticité unitaire. Ce principe a été mis en évidence dans une publication de l'Insee de mai 2015¹⁴, consacrée à l'étude de l'élasticité de l'IR, de la TVA et de l'IS. L'élasticité unitaire est en outre le principal indicateur retenu par le Haut Conseil pour les finances publiques (cf. section suivante pour le rôle de cette instance) pour évaluer la cohérence du scénario de finances publiques. Le principe d'élasticité unitaire a fait l'objet d'une discussion récente dans la note méthodologique sur l'élasticité des PO au PIB¹⁵, de M. Éric Dubois, rapporteur général du secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), publiée en février 2023.

En fonction de ce contrôle de cohérence d'ensemble et des informations à la disposition du prévisionniste non prises en compte dans le modèle, des « cales » sont insérées dans les prévisions impôt par impôt, ce qui permet d'aboutir à la prévision finalisée de chaque impôt. Ces « cales » correspondent à l'ensemble des écarts à la prévision sortie du modèle pour aboutir à la prévision finale.

Pour illustrer ce contrôle, la mission tire du RESF du PLF 2024 les chiffres présentés dans le tableau 4 : l'élasticité des PO au PIB de 2023, prévue à 0,6 dans le PLF 2024, conduit à une élasticité cumulée sur les années 2022 et 2023 quasiment égale à 1 (1,003 dans le tableau 4).

Tableau 4 : Estimation du contrôle *ex-post* de l'élasticité des PO au PIB

Décomposition de l'élasticité des PO au PIB	2022	2023	Cumulé 2022-2023 ¹⁶
Taux de croissance spontanée ¹⁷ des PO (1)	8,7 %	4,0 %	1,130
Taux de croissance du PIB en valeur (2)	5,5 %	6,8 %	1,127
Élasticité des PO au PIB (1)/(2)	1,6	0,6	1,003

Source : Mission, à partir du RESF du PLF pour 2024.

La mission a utilisé les données constituées à l'appui de la note méthodologique sur l'élasticité des PO au PIB mentionnée *supra*, afin de disposer d'une série longue d'élasticité des PO au PIB, entre 1991 et 2023 : elle figure sur le graphique 2. On constate que l'élasticité de 2023, à hauteur de 0,42, est la deuxième valeur plus faible sur la chronique. Or, la valeur de 2013, qui constitue le minimum sur le graphique, varie entre la source du graphique et une autre source du fait d'une problématique de chiffrage de mesures nouvelles cette année-là : d'après un document fourni par la DG Trésor, cette dernière estime l'élasticité de 2013 à 0,62, **ce qui ferait de la valeur atteinte en 2023 (0,42), l'élasticité la plus faible depuis 1991.**

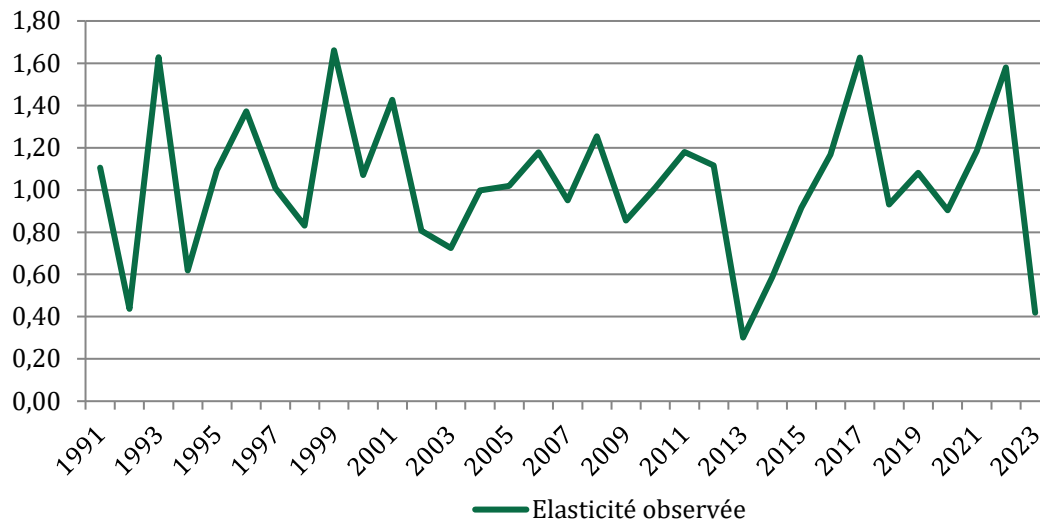
¹⁴ *Élasticités des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France*, M. Quentin Lafféter et M^{me} Mathilde Pak, direction des études et synthèses économiques, Insee, mai 2015.

¹⁵ *L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites*, M. Éric Dubois, février 2023, note publiée sur le site du HCFP.

¹⁶ Exceptionnellement trois chiffres significatifs sont affichés, pour montrer que le calcul aboutit précisément à 1,00 pour l'élasticité des PO au PIB en cumulé sur 2022-2023.

¹⁷ C'est-à-dire hors mesures nouvelles.

Graphique 2 : Élasticité des PO au PIB en valeur observée entre 1991 et 2023



Source : L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites, M. Éric Dubois, février 2023 ; retraitements par la mission.

La DG Trésor a indiqué à la mission réaliser des prévisions centrées, c'est-à-dire les plus probables. Le caractère centré des prévisions est apprécié à « dire d'experts » et ne résulte pas de la quantification de l'incertitude.

Le processus de prévision est déterministe, non probabiliste et les modèles retenus ne permettent pas de calculer d'intervalles de confiance pour les prévisions.

Dans les notes pour les ministres de la DG Trésor sur les prévisions de déficit, une information sur l'aléa entourant les prévisions est systématiquement fournie, soit de manière qualitative, soit par des tendances plus précises basées sur l'impact de l'aléa et sa probabilité selon trois niveaux, par exemple :

- ◆ information qualitative : les sources d'aléas les plus importants sont listées, la mention « aléa négatif » figure parfois ;
- ◆ appréciation de l'impact de l'aléa sur le solde public (de « -- » à « ++ ») et sa probabilité selon trois niveaux (+, ++ ou +++): ce travail est notamment effectué en phase d'atterrissage, l'objectif étant d'apprécier les incertitudes de prévision pesant sur les recettes pour l'année 2023, par exemple :
 - la recette de TVA est soumise à un aléa lié à la faiblesse des remontées comptables, sa probabilité est estimée à ++ (intermédiaire) et l'effet sur le solde à « -- » (effet baissier) ;
 - la recette d'IS est soumise à un aléa lié au cinquième acompte, sa probabilité est estimée à +++ et l'effet sur le solde à « -+ » (on ne sait pas à ce stade si l'aléa a un effet haussier ou baissier sur les recettes).

Toutefois, il n'est pas précisé dans les notes de la DG Trésor comment sont fixés les niveaux (« - », « + », etc.) qui décrivent l'incertitude.

1.5. Le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant, formule un avis sur le réalisme des prévisions de recettes

En application de l'article 61 de la LOLF, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est saisi par le gouvernement des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale¹⁸ et doit rendre un avis sur plusieurs points :

- ◆ les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent ces projets ;
- ◆ la cohérence de l'article liminaire au regard des objectifs pluriannuels de solde structurel et de dépenses définis dans la loi de programmation des finances publiques ;
- ◆ le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses.

Ainsi le HCFP se prononce-t-il en amont du débat parlementaire sur le caractère plausible des prévisions de recettes : il s'agit donc d'un examen préventif. Le rôle du HCFP, et notamment son évaluation de la prévision des recettes, a été renforcé dans le cadre de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Un examen en aval est également prévu : il s'agit du **mécanisme de correction**, déclenché par le HCFP et prévu par l'article 62 de la LOLF. Au moment de l'examen par le HCFP en année N+1 du projet de loi relatif aux résultats de la gestion (PLRG) de l'année N, si l'écart entre l'exécution et les orientations de solde structurel¹⁹ figurant dans la LPFP en vigueur est important, le mécanisme de correction est déclenché par le HCFP : le gouvernement doit expliquer les raisons de l'écart et proposer des mesures de correction lors de l'examen du PLRG au Parlement. L'écart est considéré important dans deux cas de figure :

- ◆ l'écart représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ;
- ◆ l'écart représente au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Les orientations de solde structurel dans la LPFP étant reliées aux prévisions pluriannuelles de dépenses et de recettes, le mécanisme de correction peut être considéré comme un instrument d'examen aval du réalisme des prévisions de recettes.

Le mécanisme de correction a été déclenché en mai 2014 concernant le solde structurel de l'année 2013²⁰²¹.

¹⁸ Une saisine est également prévue pour les projets de loi de programmation des finances publiques, non détaillée dans la présente note.

¹⁹ Le solde structurel correspond au solde effectif des dépenses et des recettes, corrigé des effets du cycle économique. Il repose sur la notion de PIB potentiel, qui est la composante permanente du PIB, dépouillée des effets des fluctuations conjoncturelles (source : HCFP).

²⁰ Avis en date du 23 mai 2014 n° HCFP-2014-02 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

²¹ La mission relève qu'il s'agit également de l'année pour laquelle l'élasticité a été la plus faible depuis 1991.

2. L'analyse de l'exercice 2023 révèle que l'écart de prévision provient essentiellement de facteurs extérieurs à la prévision

2.1. L'écart de prévision pour 2023, année présentant une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB historiquement faible, peut être mis en perspective par la difficulté à prévoir les épisodes extrêmes

2.1.1. La dégradation du déficit public de 2023 entre la prévision associée au PLF 2024 et l'exécution 2023 est essentiellement due à une moins-value sur les prélèvements obligatoires

Pour l'exercice 2023, la décomposition de l'écart de prévision en comptabilité nationale entre le PLF 2024 et l'exécution (première estimation du compte provisoire par l'Insee en mars 2024) figure dans le tableau 5 : on constate que c'est la moins-value sur les prélèvements obligatoires (PO), à hauteur de - 21 Md€, qui contribue le plus à l'écart sur le déficit public, s'élevant à - 15 Md€.

Tableau 5 : Décomposition de l'écart de prévision pour l'exercice 2023 entre l'estimation du compte provisoire par l'Insee en mai 2024 et les prévisions du PLF 2024 (comptabilité nationale)

Poste	Contribution au solde public en 2023 (Md€)
Passage des comptes nationaux en base 2020 ²²	- 4
Recettes des prélèvements obligatoires	- 21
Collectivités locales	- 4
Dépense État	+ 6
Sous-exécution des organismes divers d'administration centrales	+ 2
Recettes hors prélèvements obligatoires	+ 5
Total	- 15

Source : DG Trésor.

2.1.2. L'écart de prévision de recettes de 2023, replacé dans une série longue, apparaît substantiel mais pas exceptionnel

Afin de déterminer si l'écart de prévision sur les recettes des PO est exceptionnel ou non dans une perspective historique, la mission a constitué des séries de taux de croissance des PO prévus en PLF N+1 pour l'année N et observés entre 2005 et 2023. Deux taux de croissance sont étudiés : la croissance spontanée des PO (hors effet des mesures nouvelles) et la croissance effective des PO (intégrant l'effet des mesures nouvelles).

Les résultats de l'écart de prévision pour chacun des taux de croissance figurent sur le graphique 3. Pour 2023, l'écart de prévision sur le taux de croissance effective s'élève à - 1,66 point de pourcentage (pp) et celui sur le taux de croissance spontanée s'élève à - 1,40 pp.

²² Au 31 mai 2024, l'Insee met en œuvre le passage de la base 2014 à la base 2020 : il s'agit d'une évolution méthodologique dans le champ de la comptabilité nationale, harmonisée au niveau européen. À cette occasion, les séries de comptes nationaux sont recalées selon la nouvelle base, amenant l'Insee à réviser le niveau des agrégats en valeur ainsi que certains ratios (source : Insee).

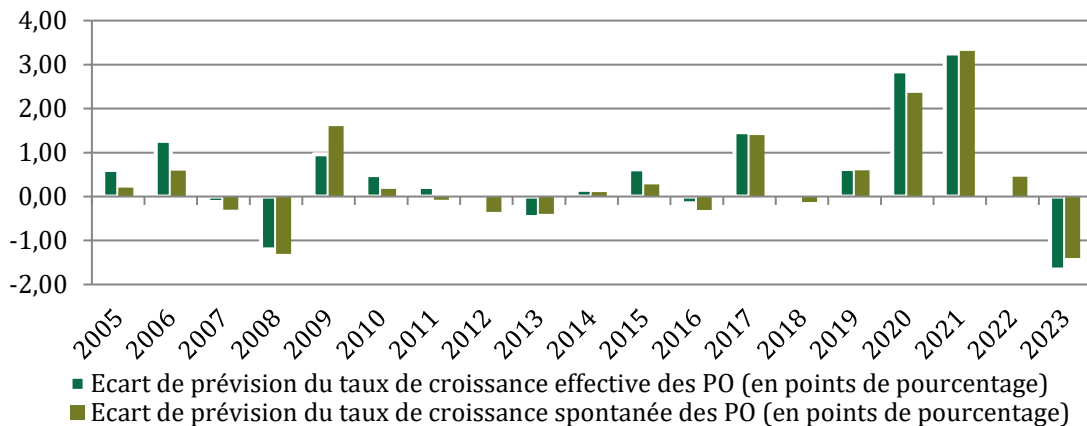
On constate que pour certaines années l'écart sur le taux de croissance effective est supérieur à celui sur le taux de croissance spontanée, pour les autres années c'est l'inverse : cela est fonction de l'aléa portant sur le chiffrage des mesures nouvelles.

Concernant le taux de croissance spontanée, on observe que pour la majorité des années (11 sur 19), l'écart est positif, ce qui traduit une sous-estimation des recettes, hors chiffrage des mesures nouvelles. Pour 8 années sur 19, dont 2023, l'écart est négatif : il s'agit donc d'une surestimation des recettes hors mesures nouvelles.

L'écart de prévision sur l'année 2023 est substantiel car il faut remonter à la dernière crise économique d'ampleur (hors Covid-19), 2008, pour avoir un écart du même ordre de grandeur et dans le même sens (- 1,31 pp d'écart de prévision du taux de croissance spontanée). En valeur absolue, l'écart pour 2023 est comparable à plusieurs autres années de la série : 2021, 2020, 2017, 2009, 2008. Hormis 2017, il s'agit d'années marquées par des crises : crise financière et économique en 2008 et 2009 ou encore crise économique et sanitaire liée à la Covid-19 en 2020 et 2021. L'année 2023 peut être perçue comme une année de crise, mais moindre que celles précédemment citées, en raison de la forte inflation qui est réapparue en 2022 et 2023. En outre, la Commission européenne a maintenu la clause dérogatoire générale, qui suspend temporairement les règles du Pacte de stabilité et de croissance, jusqu'au 31 décembre 2023²³, ce qui illustre que, selon l'institution, la crise perdurait en 2023.

La mission en conclut que l'écart de prévision sur 2023 est substantiel, d'autant plus que la prévision est proche dans le temps de l'exécution, mais pas exceptionnel.

Graphique 3 – Écart de prévision des taux de croissance effective et spontanée des PO entre 2005 et 2023



Source : Mission.

Note de lecture : Un écart de prévision négatif sur le graphique correspond à une surestimation des recettes (l'exécution est inférieure à la prévision), un écart de prévision positif correspond à une sous-estimation des recettes.

L'écart de prévision sur l'année 2023 se distingue par le sens de l'écart, à savoir négatif. Cet écart négatif intervient après quatre ans d'écart positif sur le taux de croissance spontanée des PO, ce qui n'avait pas engendré le même traitement politique et médiatique que la moins-value réalisée en 2023.

²³ Elle avait été activée le 23 mars 2020.

Par ailleurs, une hypothèse a été émise lors des entretiens conduits par la mission : la forte inflation depuis 2022 introduit davantage d'incertitudes et il serait plus difficile de prévoir les recettes dans un monde inflationniste. En effet, dans un monde avec une faible inflation, la marge d'erreur était principalement sur l'évolution du PIB en volume : aujourd'hui s'ajoute une possible erreur sur l'évolution des prix. Compte tenu du fait que sur la période récente et jusqu'en 2022 l'inflation était plus limitée, il n'est pas possible de confirmer ou d'infirmier cette hypothèse.

En 2023, la mission note que la prévision du PLF 2024 de croissance du PIB en volume (+ 1,0 % par rapport à 2022 en prévision, pour + 1,1 % dans le compte provisoire de l'Insee de mai 2024) est meilleure que celle du PIB en valeur (+ 6,8 % en prévision contre 6,3 % dans le compte provisoire) : ainsi l'écart de prévision est-il sur le déflateur et pas sur l'évolution du PIB.

2.1.3. Une tendance au retour à la moyenne de l'élasticité prévue est mise en évidence, ce qui éclaire l'écart de prévision pour 2023

Du fait de l'importance de la variable de l'élasticité des PO au PIB pour caractériser la solidité des prévisions de recettes, la mission a cherché à caractériser les écarts de prévision sur l'élasticité. Pour cela, elle a constitué des séries d'élasticité des PO au PIB, de 2005 à 2023 :

- ♦ élasticité prévue : pour l'année N, il s'agit de l'élasticité des PO au PIB prévue lors de la préparation du PLF N+1 ;
- ♦ élasticité observée : c'est-à-dire une élasticité calculée à partir des niveaux de PO établis par l'Insee en comptabilité nationale.

La méthodologie retenue pour constituer ces séries est détaillée dans l'encadré 1. L'écart de prévision est défini comme la différence entre l'élasticité observée et l'élasticité prévue.

Encadré 1 : Méthodologie pour l'analyse de l'élasticité prévue et observée des PO au PIB

Afin de disposer d'une chronique d'élasticité prévue, la mission a reconstitué une série d'élasticité prévue de 2005 à 2023 à partir des prévisions d'élasticité contenue dans les RESF annexés aux PLF : ces documents contiennent systématiquement des estimations de la croissance spontanée des PO et de l'activité en valeur. Il s'agit de l'élasticité des PO au PIB pour l'année N, prévue lors de l'exercice du PLF N+1 (préparé à l'été N).

Pour constituer la chronique d'élasticité observée de 2005 à 2023, la mission s'est basée sur les travaux de la note méthodologique *L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites* de M. Éric Dubois (février 2023) : l'auteur avait construit une série d'élasticité observée depuis 1990. La mission a utilisé et corrigé ces données afin d'avoir une méthodologie similaire à celle de la DG Trésor. Les niveaux de PO en Md€ sont issus de l'Insee en base 2020.

L'année 2009 a été retirée des séries car manifestement trop atypique : l'élasticité prévue était de 4,4 (ce qui est extrême) et l'élasticité observée de 0,85.

Enfin, la mission est consciente du fait que les changements de base effectués régulièrement par l'Insee, ayant un impact sur les niveaux de PO en milliards d'euros, affectent potentiellement les résultats de l'analyse.

Source : Mission.

Lors des entretiens réalisés par la mission, une hypothèse a émergé concernant les élasticités des années 2022 et 2023 : les élasticités de ces deux années seraient extrêmes (respectivement forte et faible) et d'autant plus difficiles à prévoir, il y aurait un effet de retour à la moyenne de l'élasticité prévue.

Rapport

Pour vérifier cette hypothèse, la mission a étudié la **corrélation entre l'écart de prévision et l'écart à la moyenne de l'élasticité observée** (cette moyenne vaut 1,02 sur la série) : les résultats figurent sur le graphique 4. L'interprétation des résultats est la suivante :

- ♦ en moyenne, l'élasticité prévue est bien de 1, comme l'observation ;
- ♦ quand l'élasticité observée est au-dessus de la moyenne, l'écart de prévision est positif, c'est-à-dire qu'on sous-estime l'élasticité dans la prévision (comme en 2022) ;
- ♦ quand l'élasticité observée est en dessous de la moyenne, l'écart de prévision est négatif, c'est-à-dire qu'on surestime l'élasticité dans la prévision (comme en 2023).

Sur le graphique, la droite de tendance passe quasiment par zéro (la valeur de la constante étant de - 0,01), ce qui traduit qu'il n'y a pas de biais systématique (conservateur ou optimiste) dans la prévision.

Ces résultats montrent que la prévision a tendance à être plus proche de l'élasticité unitaire que l'observation : on observe dans la prévision une « force de rappel » vers la moyenne. La variance de l'élasticité prévue est en effet plus faible que l'élasticité observée (cf. tableau 6). En termes statistiques, on peut dire que la variance de l'estimateur est mal calibrée : il pourrait être intéressant de chercher à corriger cette variance et d'étudier des potentiels effets sur l'écart de prévision.

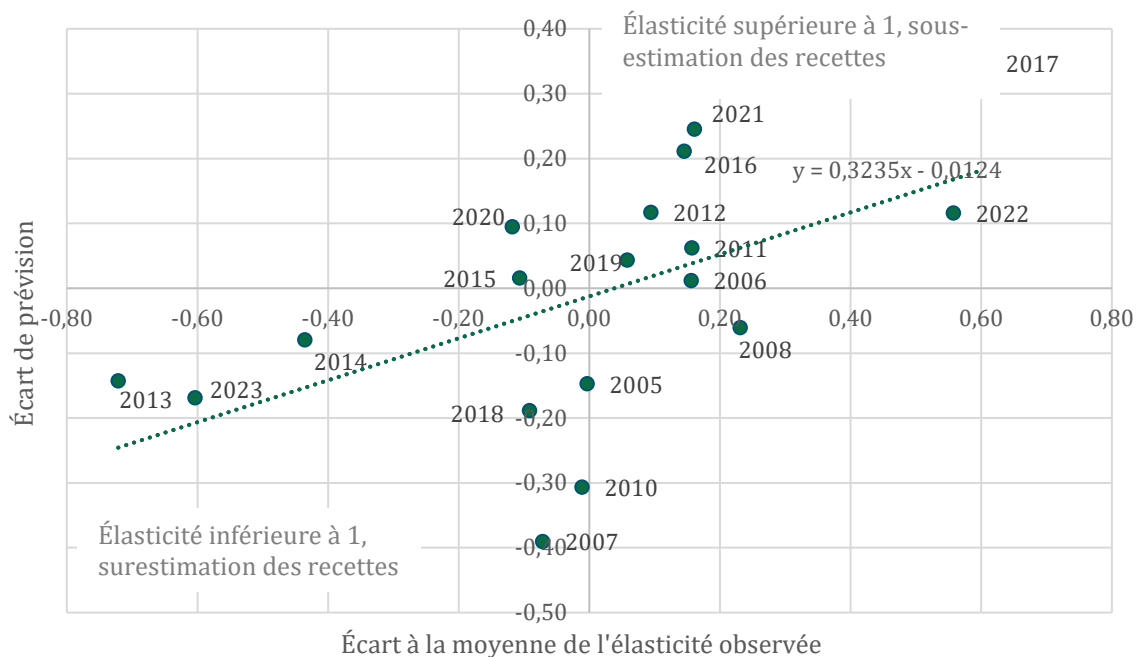
Cet effet est mis en évidence pour l'exercice 2023 : l'élasticité prévue est de 0,59 et l'élasticité observée atteint 0,42, illustrant ainsi la tendance au retour à la moyenne dans la prévision et la difficulté à prévoir les épisodes extrêmes (cf. graphique 2, **l'élasticité observée en 2023 est historiquement faible**).

Tableau 6 : Description statistique des séries d'élasticité prévue et observée

Série	Moyenne	Variance
Élasticité prévue	1,04	0,28
Élasticité observée	1,02	0,34

Source : Mission.

Graphique 4 : Corrélation entre l'écart de prévision d'élasticité et l'écart à la moyenne de l'élasticité observée entre 2005 et 2023



Source : Mission.

2.1.4. La méthode de prévision de l'évolution spontanée des PO mise en œuvre par la DG Trésor améliore de 39 % l'écart de prévision par rapport à une méthode « naïve »

La mission a cherché à déterminer la performance de la méthode de prévision du montant de PO par rapport à une méthode « naïve », qui consisterait à appliquer chaque année la moyenne de l'élasticité observée sur série longue²⁴. Pour cela, elle a comparé sur la période 2005-2023 l'écart de prévision moyen en valeur absolue du :

- ♦ taux de croissance spontanée des PO tel que prévu dans le PLF N+1 pour l'année N ;
- ♦ et du taux de croissance spontanée des PO qui résulterait de l'application de la méthode naïve.

L'exercice de prévision mis en œuvre par la DG Trésor améliore de 39 % l'écart de prévision par rapport à la méthode « naïve » (cf. tableau 7), c'est-à-dire en passant d'un écart moyen de 1,32 à 0,80 pp, ce qui est considérable. Plus généralement, l'écart de prévision moyen de 0,80 pp apparaît comme faible en comparaison de l'erreur de prévision de la croissance²⁵, traduisant une bonne performance de la méthode de prévision.

Concernant le taux de croissance effective des PO, c'est-à-dire en prenant en compte l'effet des mesures nouvelles, on obtient un écart de prévision moyen en valeur absolue de 0,86 pp : les mesures nouvelles ont donc pour effet d'augmenter l'écart de prévision moyen.

Concernant le chiffrage des mesures nouvelles pour l'année N rapporté au montant de PO de l'année N-1, l'écart de prévision s'élève à 0,26 pp des PO, ce qui paraît relativement élevé car le volume des mesures nouvelles est bien plus faible (ordre de grandeur de +/- 24 Md€ dans la série analysée) que celui des PO dans leur ensemble (ordre de grandeur de 959 Md€ en moyenne entre 2005 et 2023). L'écart de prévision de 0,26 pp, appliqué à la moyenne du niveau de PO entre 2005 et 2023, fournit **un écart de prévision de 2,5 Md€ dans le chiffrage des mesures nouvelles**.

Tableau 7 : Écarts de prévision moyens en valeur absolue sur la période 2005-2023

Variable objet de la prévision	Méthode de prévision	Écart de prévision moyen en valeur absolue entre 2005 et 2023
Taux de croissance spontanée des PO	Prévision pour l'année N dans le PLF N+1	0,80 pp
Taux de croissance spontanée des PO pour l'année N, calculé avec une élasticité moyenne	Calcul de la mission : prévision par la méthode naïve, en appliquant l'élasticité moyenne sur série longue	1,32 pp
Taux de croissance effective des PO	Prévision pour l'année N dans le PLF N+1	0,86 pp
Mesures nouvelles	Chiffrage des mesures nouvelles pour l'année N dans le PLF N+1, rapporté au montant de PO N-1	0,26 pp

Source : Mission.

²⁴ Série de 1991 à 2023.

²⁵ A titre de comparaison, l'institut Rexecode a effectué une analyse de l'erreur de prévision de la croissance économique par différents organismes sur la période 2000-2023, en calculant l'écart moyen en points de pourcentage entre la prévision et la croissance constatée : les résultats fournissent un écart moyen pour la prévision du gouvernement français de 1,28 point de pourcentage, pour l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 1,03 et pour le fonds monétaire international (FMI) de 1,20

(source : <http://www.rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/A-noter/Croissance-en-France-de-la-prevision-economique-a-la-realisation>).

2.1.5. Lors de son examen en amont, le HCFP a jugé les prévisions de recettes du PLF 2024 et PLFG 2023 plausibles et n'a pas déclenché en aval le mécanisme de correction

L'examen réalisé par le HCFP en amont du dépôt du PLF 2024 et du PLFG 2023 à l'automne 2023 n'a pas mis en évidence de risque significatif de dérapage des recettes par rapport aux prévisions, qui ont été jugées plausibles :

- ♦ l'avis n° HCFP-2023-8 en date du 22 septembre 2023 relatif aux PLF et PLFSS pour 2024 indique : « Pour 2023, le Haut Conseil estime que les prévisions de prélèvements obligatoires sont plausibles » ;
- ♦ l'avis n° HCFP-2023-09 en date du 27 octobre 2023 relatif au PLFG 2023 indique : « Le Haut Conseil estime que la prévision de prélèvements obligatoires pour 2023 ainsi ajustée est globalement plausible ». Il relève que la prévision de cotisations sociales et de prélèvements sociaux sur l'activité pourrait être un peu surestimée et qu'à l'inverse la prévision de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) pourrait être sous-estimée : en revanche, ces risques pris ensemble restent d'une ampleur moindre que l'aléa pesant sur le cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés.

Lors de l'examen en aval à l'occasion de l'examen du PLRG 2023 en avril 2024, le HCFP n'a pas déclenché le mécanisme de correction décrit à la section 1.5, tout en relevant que le solde structurel s'est fortement dégradé par rapport aux prévisions (4,6 % du PIB potentiel contre 4,1 % prévu en LPFP) : même si l'écart du solde structurel par rapport à la LPFP en vigueur s'élève à 0,5 % du PIB, le HCFP relève qu'une partie de l'écart est dû au changement méthodologique opéré par l'Insee²⁶. En corrigeant le solde structurel de l'effet du changement de base, l'écart est inférieur à 0,5 %.

La mission relève toutefois que la question du déclenchement du mécanisme de correction se reposera en 2025 : en effet, le mécanisme peut également être déclenché si l'écart entre le solde structurel et la prévision en LPFP s'élève à 0,25 % du PIB en moyenne sur deux ans.

2.2. L'analyse détaillée impôt par impôt fournit des enseignements sur la prévision de l'impôt sur les sociétés, sur le suivi des cotisations et prélèvements sociaux et sur le chiffrage des mesures nouvelles pour la contribution sur les rentes inframarginales

2.2.1. Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique prévu par le gouvernement pour 2023 est proche de l'exécution

Dans le temps imparti, la mission n'a pas pu chiffrer l'impact de l'aléa associé aux prévisions macroéconomiques sur les recettes. Cette évaluation nécessiterait de calculer la différence entre l'évolution spontanée des recettes calculée par les hypothèses macroéconomiques du PLF et PLFG et l'évolution spontanée calculée à partir des comptes nationaux de l'Insee pour 2023 publiés le 31 mai 2024²⁷.

Dans son ensemble, le scénario macroéconomique retenu pour le PLF et PLFG est proche des données provisoires des comptes nationaux (cf. tableau 8).

²⁶ Ce changement concerne principalement la sortie de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFF) du champ des administrations publiques.

²⁷ Les comptes de la Nation en 2023 - Insee Première n° 1997, mai 2024.

Rapport

La croissance de l'activité s'élève à 1,1 % d'après l'Insee contre 1,0 % retenu par le gouvernement pour le PLF, et l'hypothèse d'inflation est conforme à l'exécuté (4,9 %). L'hypothèse de croissance était alignée avec le consensus : en septembre 2023, l'OCDE et la Commission européenne prévoyaient une croissance de 1,0 % pour la France, le FMI une croissance de 0,8 %²⁸ et l'Insee une croissance de 0,9 %²⁹. Le HCFP a considéré cette prévision comme « *plausible car une croissance trimestrielle légèrement positive sur les deux derniers trimestres est suffisante pour l'atteindre* »³⁰.

Cependant, certains écarts de prévision sur les hypothèses macroéconomiques, en particulier sur l'évolution de la masse salariale, ont eu un impact significatif sur la prévision des recettes. Ainsi, l'écart de - 1 point sur l'évolution des salaires bruts a contribué, en première estimation, à un écart de l'ordre de 5 Md€ au titre des contributions et cotisations sociales et 1 Md€ au titre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Si cette prévision était conforme au consensus et aux remontées comptables lors du dépôt du PLF, celle-ci était considérée comme « *un peu élevée* » par le HCFP en octobre lors du dépôt du PLF³¹.

Tableau 8 : Comparaison des prévisions macroéconomiques du gouvernement et de l'Insee

Variable macroéconomique	Prévisions du gouvernement (en %)					Prévisions de l'Insee (en %)			
	PLF 23	BEH 23	PSTAB	BEE 23	PLF 24	Juin 23	Sept 23	Déc 23	Exécuté (provisoire) mai 2024
PIB (volume)	1,0	0,6	1,0	0,8	1,0	0,6	0,9	0,8	1,1
PIB (valeur)	4,6	5,9	6,5	6,3	6,8	5,2	N.D.	N.D.	6,5
Déflateur du PIB	3,6	5,2	5,4	5,4	5,7	4,6	N.D.	N.D.	5,3
Inflation (IPC)	4,2	5,3	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	4,9	4,9
Consommation finale privée (volume)	1,4	0,3	0,2	0,1	- 0,1	- 0,2	N.D.	0,6	0,9
Consommation APU (volume)	1,0	N.D.	1,3	N.D.	0,7	0,5	N.D.	0,6	0,8
Formation brute de capital fixe (FBCF - volume)	0,1	0,5	2,1	0,9	1,6	- 0,1	N.D.	1,3	0,7
dont FBCF ménages	- 0,9	N.D.	N.D.	N.D.	- 5,0	- 6,7	N.D.	- 4,8	- 8,2
Excédent brut d'exploitation (EBE)	6,1	10,0	9,7	8,7	11,3	N.D.	N.D.	N.D.	12,5
Salaires bruts	4,6	5,0	5,9	6,4	6,4	6,4	N.D.	5,6	5,3
Masse salariale des branches marchandes non agricoles (BMNA)	5,0	5,5	6,1	6,5	6,5	5,7 ³²	N.D.	5,1	5,3
SMPT brut (BMNA)	4,2	4,5	5,7	5,3	5,3	5,1	N.D.	4,5	4,3
Emploi des personnes physiques	0,7	0,6	0,6	1,0	0,9	0,6	N.D.	0,6	1,0

Source : RESF annexé aux PLF 2023 et 2024, présentations des BEH et BEE 2023, notes et points de conjoncture de l'Insee de l'année 2023, compte de la Nation 2023.

²⁸ RESF du PLF pour 2024.

²⁹ Point de conjoncture de l'Insee du 7 septembre 2023.

³⁰ Avis n° HCFP - 2023 - 8 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024, 22 septembre 2023.

³¹ Avis n° HCFP - 2023 - 9 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2023, 31 octobre 2023.

³² La mission relève la différence significative dans les valeurs de masse salariale BMNA entre les prévisions du gouvernement et celles de l'Insee : il semble qu'une différence méthodologique soit à l'origine de cet écart et non des sous-jacents macroéconomiques.

2.2.2. L'écart de prévision par rapport au PLFG 2023, s'élevant à 21 Md€, est principalement dû à des moins-values sur les cotisations et prélèvements sociaux, sur l'impôt sur les sociétés et sur la taxe sur la valeur ajoutée

À titre préalable, la mission met en avant la difficulté à disposer de données consolidées sur la prévision et l'exécution des recettes sur l'ensemble du périmètre des prélèvements obligatoires (cf. encadré 2) : cette absence de consolidation ne facilite pas l'analyse *ex-post* de l'écart de prévision.

Encadré 2 : Illustration des difficultés à rassembler des données consolidées de prévision et d'exécution

En exécution l'Insee produit une série sur les prélèvements obligatoires en comptabilité nationale. Cependant, en prévision il ne semble pas exister de fichier unique public ou à usage interne qui recense les PO dans un compte « Toutes APU » à chaque échéance de prévision, dans un unique système de comptabilité.

Parmi les fichiers auxquels la mission a eu accès, dans certains fichiers les montants sont en différence avec le compte précédent et les périmètres de recettes couvertes sont variables d'un document à l'autre. La source d'information la plus consolidée à laquelle la mission a eu accès concerne les recettes fiscales nettes de l'État, le document concatène les prévisions faites au cours de l'exercice 2023 et remonte à 2014 avec les prévisions faites en LFI et PLFG, mais seulement sur le champ État.

Certains documents combinent des prévisions en comptabilité nationale et d'autres en comptabilité budgétaire. La mission présente ainsi des chiffres dont les champs peuvent varier en comptabilité nationale et budgétaire en fonction des données disponibles.

Source : Mission.

Dans le tableau 9 sont mis en évidence les écarts de prévision en 2023, en comparant l'exécution à la prévision initiale (en LFI 2023) et à la dernière prévision (c'est-à-dire le PLFG 2023), sur le champ de l'ensemble des PO et pour les principaux impôts en montant³³. Les écarts impôt par impôt figurent dans le graphique 5 : **un résultat qui interpelle est que pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et les cotisations sociales, la prévision initiale est meilleure que la prévision en PLFG** (cf. section 2.2.3 pour l'analyse de ces écarts), alors que la prévision pour le PLFG est réputée la plus robuste, car intégrant des remontées comptables des trois premiers trimestres de l'année et reposant sur un scénario macroéconomique actualisé d'un an.

Les écarts les plus importants en moins-value entre l'exécution et le PLFG concernent la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales (corrigées de l'effet du changement de base de l'Insee), pour un ordre de grandeur de plus de 4 Md€, suivis de la CRI à plus de 2 Md€, puis les prélèvements sociaux sur l'activité et les revenus de remplacement, et l'impôt sur le revenu, pour un ordre de grandeur de plus d'1 Md€. Notons également la plus-value sur les DMTG à hauteur de 1,4 Md€. Sur le tableau 10, sont récapitulés les écarts de prévision sur le montant total des PO par rapport au **PLF 2024 (- 21,5 Md€)** et au **PLFG 2023 (- 21,1 Md€)** après correction des effets de changement de base par l'Insee en 2024 : les niveaux des deux écarts sont proches et peuvent être approximés à - 21 Md€.

³³ En incluant la contribution sur les rentes inframarginales (CRI) des producteurs d'électricité, dont la moins-value est particulièrement importante par rapport à la prévision initiale.

Rapport

Tableau 9 : Écarts de prévision sur les prélèvements obligatoires par rapport à la LFI et le PLFG

Poste	Type de comptabilité	Prévision LFI LFSS	Prévision PLFG 2023	Exécuté 2023	Écart Exécuté - PLFG 2023	Écart Exécuté - PLFG 2023 (en % de l'exécuté)
Écart de prévision sur les principaux impôts						
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Nationale	212,3	209,3	205,0	- 4,3	- 2,1 %
Impôt sur le revenu (IR)	Budgétaire	87,3	90,0	88,6	- 1,4	- 1,6 %
Impôt sur les sociétés (IS)	Budgétaire	55,3	61,3	56,8	- 4,5	- 7,8 %
Cotisations sociales	Nationale	407,2	412,2	405,3	- 6,9*	- 1,7 %
Prélèvements sociaux sur les revenus d'activité et de remplacement	Nationale	136,4	140,8	139,4	- 1,4	- 1,0 %
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	Nationale	29,9	29,5	29,7	0,2	0,7 %
Taxes foncières	Nationale	40,6	41,1	41,1	0,0	0,0 %
Droits de mutation à titre gratuit (DMTG)	Budgétaire	17,7	19,4	20,8	1,4	6,7 %
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	Nationale	19,6	17,1	16,9	- 0,2	- 1,2 %
Contribution sur les rentes inframarginales (CRI)	Budgétaire	12,3	2,8	0,6	- 2,2	- 266,7 %
Écart de prévision sur le total des prélèvements obligatoires						
Total des prélèvements obligatoires	Nationale	1 241,1	1 240,7	1 218,4	- 22,3*	- 1,8 %

Source : Mission, à partir de données de la DB et de la DG Trésor.

Nota : Les montants marqués par une astérisque intègrent le passage des comptes nationaux à la base 2020 (impliquant la sortie de l'ERAFP des administrations publiques) : en neutralisant cet effet l'écart sur les cotisations sociales se réduit à 4,9 Md€ et sur le total des PO à 21,1 Md€.

Tableau 10 : Écarts de prévision sur le montant des PO par rapport à la LFI et au PLFG

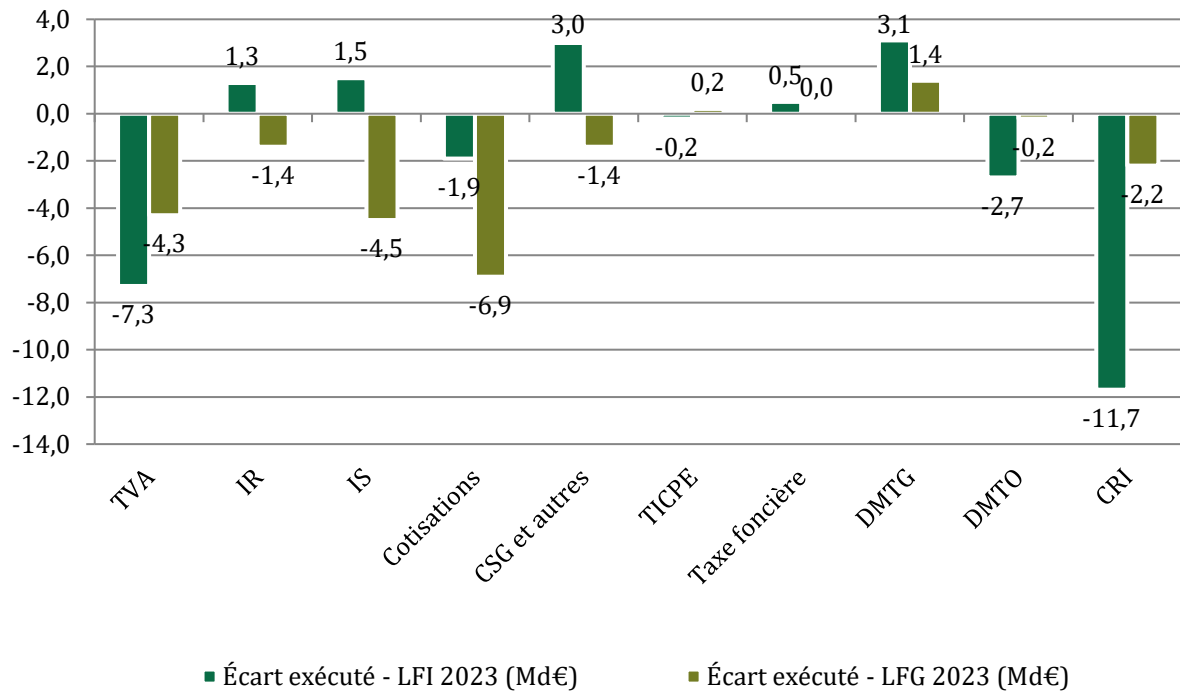
Montant de PO	PLF 2024	PLFG 2023	Exécution	Exécution corrigée ³⁴	Écart exécution - PLF 2024	Écart exécution - PLFG 2023
Niveau de PO (Md€)	1 241,1	1 240,7	1 218,4	1 219,6	- 21,5	- 21,1

Source : Mission, à partir de données de la DG Trésor et de l'Insee.

³⁴ Exécution corrigée de l'effet de changement de base par l'Insee en 2024.

Rapport

Graphique 5 : Principaux écarts de prévision par rapport à la LFI et au PLFG des prélèvements obligatoires (en Md€)



Source : Mission, à partir de données de la DB et de la DG Trésor.

2.2.3. Les analyses détaillées des principaux écarts soulèvent des enjeux de prévision du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés et de suivi de la masse salariale

Dans l'annexe I, la mission a procédé à une analyse détaillée des prévisions et du suivi des remontées comptables de plusieurs impôts, qui présentaient les écarts de prévision les plus importants. Dans les temps impartis et avec les sources de données disponibles, les analyses ont été plus approfondies pour quelques prélèvements du sous-secteur État et plus succinctes pour les prélèvements des sous-secteurs APUL et ASSO. Les prélèvements obligatoires examinés sont les suivants : impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée, contribution sur les rentes inframarginales, cotisations sociales et prélèvements sociaux sur l'activité, impôt sur le revenu, droits de mutation à titre onéreux.

La méthodologie développée dans l'annexe est la suivante :

- ◆ récapituler toutes les évolutions de la prévision entre LFI et exécution ;
- ◆ récapituler les hypothèses sous-jacentes et leur évolution aux échéances de prévision ;
- ◆ replacer l'écart de prévision dans une série de plusieurs années ;
- ◆ examiner la manière dont les remontées comptables ont été prises en compte lors des mises à jour de la prévision.

Ci-après figurent les principaux enseignements des analyses détaillées.

2.2.3.1. Les recettes de TVA sont en moins-value de - 4,3 Md€ par rapport au PLFG

Les recettes de TVA se sont élevées à 205 Md€ en comptabilité nationale, soit une moins-value de - 4,3 Md€ par rapport à la dernière prévision publique présentée dans le PLFG et en moins-value de - 7,3 Md€ par rapport à la LFI 2023. L'écart de prévision entre le PLFG et l'exécution s'élève à - 1,5 % en 2023 en comptabilité budgétaire. À l'exception de 2021 (3,7 %) et 2020 (1,5 %), cet écart est systématiquement inférieur à 1 %, en valeur absolue, sur la période 2014-2023.

L'écart de prévision est dû à une décorrélation entre l'évolution spontanée de la TVA à partir des hypothèses macroéconomiques (consommation et investissement des ménages, consommation des administrations publiques, etc.) attendue à 5,3 % et l'évolution spontanée observée qui s'élève à 2,3 %. **Cet écart inexpliqué fait peser un aléa sur la prévision de 2024 de TVA et nécessite une analyse pour déterminer si un effet rebond doit être attendu en 2024.** Cette analyse devra, en particulier, porter sur le niveau des demandes de remboursement des crédits TVA.

S'agissant des informations disponibles au moment de la prévision du PLFG, cette dernière s'est appuyée sur les remontées comptables à fin août pour réviser à la hausse la prévision de TVA de 0,6 Md€ entre le PLF 2024 et le PLFG 2023. Ce choix, s'écarter du consensus inter-administrations d'août 2023, peut être qualifié d'hypothèse favorable (cf. section 2.3.1). Par ailleurs, le risque d'écart avec la prévision a été signalé par la DGFIP le 30 octobre 2023 avec un écart constaté de - 1,0 Md€ entre la trajectoire prévue dans le PLFG et les remontées comptables.

2.2.3.2. Les recettes d'IS sont en moins-value de - 4,4 Md€ par rapport au PLFG

Les recettes d'IS en comptabilité budgétaire s'élèvent à 56,8 Md€, en moins-value de - 4,4 Md€ par rapport à la prévision inscrite au PLF 2024 et au PLFG 2023. Cependant, l'année 2023 ne constitue pas un cas particulier au regard de l'écart de prévision entre le PLFR/PLFG et l'exécution : si elle s'élève à - 7,8 % en 2023, elle était de 7,1 % en 2017 et 6,0 % en 2018.

D'après la documentation sur les budgets économiques d'hiver 2024 réalisée par la DG Trésor, cette moins-value s'explique presque exclusivement par l'écart de prévision sur les recettes du cinquième acompte net de l'autolimitation³⁵ (3 Md€ prévus contre - 2,4 Md€ en exécution) qui dépendait d'une prévision macroéconomique de hausse du bénéfice fiscal à 14 % en 2023 par rapport à 2022, contre 2 % d'après la première estimation de la DGFIP à partir de l'analyse du cinquième acompte³⁶.

³⁵ L'autolimitation consiste en la possibilité pour les sociétés de moduler à la baisse leurs acomptes si elles anticipent une baisse de leur bénéfice en comparaison à l'année N-1.

³⁶ Note de la DGFIP pour les ministres du 24 janvier 2024, référencée « NM 2024-01-2772 : Analyse de l'impôt sur les sociétés 2023 ».

Si la prévision d'évolution du bénéfice fiscal retenue par la DG Trésor est cohérente avec l'évolution de l'excédent brut d'exploitation (+ 12,5 %), les données disponibles auraient pu permettre de conclure que cette hausse ne se serait pas nécessairement matérialisée par une augmentation d'autant des recettes d'IS. En particulier, la hausse de l'EBE de 84 Md€ s'explique pour moitié par l'augmentation de l'EBE d'EDF de 45 Md€³⁷. Or, il était prévisible que l'impôt sur les sociétés associé à cette entreprise serait limité au regard du déficit enregistré en 2022³⁸. Cette hausse s'explique également par une augmentation de l'EBE du secteur des services immobiliers de 29 Md€. Des analyses spécifiques par branche auraient pu permettre de conclure à un versement du cinquième acompte plus limité pour ce secteur.

L'écart à la prévision n'a été visible dans les remontées comptables qu'à partir de fin décembre³⁹. Les recettes d'IS pour l'année 2023 ont alors été estimées en moins-value de - 4,2 Md€ en comptabilité budgétaire à partir des remontées comptables et notamment du recouvrement du cinquième acompte.

La mission tire de l'analyse des prévisions d'IS la recommandation de procéder à des analyses par branche et des principales entreprises contributrices en amont de l'estimation du bénéfice fiscal pour l'année en cours, pour corriger l'indicateur de l'EBE d'éventuelles déformations dues à un secteur économique ou une entreprise en particulier.

Proposition n° 1 : Pour la prévision de bénéfice fiscal de l'année en cours, sous-jacente à la prévision d'impôt sur les sociétés, procéder en amont à une analyse par branche de l'excédent brut d'exploitation (DG Trésor).

Enfin, la mission a mis en évidence que la prévision de recettes d'IS pour le PSTAB 2023 reposait sur une hypothèse favorable (reprise dans l'analyse de la section 2.3.1), consistant en la révision à la hausse de l'hypothèse de croissance du bénéfice fiscal pour 2022, à hauteur de + 7 %, s'écarter ainsi du consensus inter-administrations (qui avait retenu une hausse de + 4 %).

2.2.3.3. Les recettes d'IR sont en moins-value de - 1,4 Md€ par rapport au PLFG

Le rendement net en comptabilité budgétaire de l'IR s'élève à 88,6 Md€ en moins-value de - 1,4 Md€ par rapport à la prévision réalisée pour le PLFG 2023, et en plus-value de 1,3 Md€ par rapport à la prévision de la LFI 2023. L'écart de prévision s'élève ainsi à - 1,6 % par rapport au PLFG et à 1,4 % par rapport à la LFI 2023. L'écart avec la prévision du PLFG est certes inférieur à celui observé en 2021 et 2022 mais supérieur à celui observé entre 2014 et 2020.

Le risque d'écart avec la prévision a été signalé par la DGFIP le 8 décembre 2023 avec un écart constaté de - 0,3 Md€ pour les remontées comptables d'octobre et anticipé à - 1,0 Md€ sur la fin de l'année 2023.

2.2.3.4. Les recettes de cotisations et prélèvements sociaux sont en moins-value de - 4,9 Md€ et - 1,4 Md€ respectivement par rapport au PLFG

L'écart de prévision entre le compte « Toutes APU » réalisé pour le PLFG et l'exécution s'élève à 6,9 Md€ pour les cotisations sociales et 1,4 Md€ pour les prélèvements sociaux sur l'activité et les revenus de remplacement. L'écart sur les cotisations sociales se réduit à 4,9 Md€ en le corrigeant des effets de changement de base par l'Insee en 2024.

³⁷ Résultats annuels 2023 d'EDF, 16 février 2024.

³⁸ Les entreprises peuvent reporter leur déficit des années précédentes jusqu'à la moitié du bénéfice de l'année.

³⁹ Note de la DGFIP pour les ministres du 21 décembre 2023, référencée « NM 2023-12-3297 : Suivi budgétaire de l'impôt sur les sociétés (IS) ».

La mission a examiné la manière dont la prévision de ces recettes a été modifiée ou non en fonction des informations disponibles sur l'évolution de la masse salariale, qui est le sous-jacent principal de cette prévision. Lors du PLF 2024, les dernières informations disponibles étaient cohérentes avec l'hypothèse d'une hausse de la masse salariale BMNA de 6,5 %. Cependant, les remontées comptables mensuelles publiées par l'Urssaf chaque mois entre le 20 septembre et le 22 novembre font apparaître un ralentissement de l'évolution de la masse salariale qui s'accroît au cours de la période : pour la prévision du PLFG début octobre, la moindre dynamique de la masse salariale n'est pas traduite en prévision, que l'on peut justifier *a posteriori* par le souhait de consolider une baisse de la prévision sur deux mois consécutifs.

À partir du 20 octobre, des informations consolidées étaient disponibles pour revoir à la baisse la prévision d'évolution de la masse salariale de 0,5 point, puis de 0,8 point à partir du 22 novembre. Cependant, cet écart n'a été signalé par les administrations qu'en décembre⁴⁰, mettant en évidence une baisse probable de la masse salariale de 0,4 point par rapport à la prévision sous-jacente au PLFG, sous-estimant ainsi l'écart au regard des informations disponibles.

L'absence de signalement en octobre et novembre et la sous-estimation de l'écart en décembre pourraient s'expliquer par l'absence de trajectoires infra-annuelles des cotisations. En outre, pour la partie sécurité sociale, la DSS conduit des exercices de prévision en septembre et en décembre : la divergence entre prévision et exécution sur la variable macroéconomique de masse salariale est donc intervenue à une période peu propice à sa prise en compte. Pour la mission, cette analyse met en exergue la nécessité de mieux suivre le champ des recettes de cotisations sociales, par exemple par des réunions de recettes mensuelles (cf. section 3.4), et de construire des profils de prévision infra-annuels.

Proposition n° 2 : Mieux suivre le champ des recettes de cotisations sociales et de prélèvements sociaux sur l'activité, par une analyse régulière des sous-jacents macroéconomiques et le suivi des remontées comptables en cours d'année ; à cet effet construire des profils de prévision infra-annuels (pilote DG Trésor, contribution DSS et Urssaf-Caisse nationale).

2.2.3.5. Les recettes de CRI sont en moins-value de - 2,2 Md€ par rapport au PLFG

La contribution sur les rentes inframarginales (CRI) pour les producteurs d'électricité est une disposition introduite dans la loi de finances initiale pour 2023, au cours du débat parlementaire. La prévision initiale de recettes pour 2023 était de 12,3 Md€, puis de 2,8 Md€ au PLFG 2023 et 0,6 Md€ en exécution. Trois activités sont concernées : les énergies renouvelables (EnR), les centrales à gaz et les centrales nucléaires (hors production au titre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH)). Les équipes de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ont réalisé le chiffrage de la partie EnR à la suite de la demande des services du ministère de l'économie : en effet, ces derniers ne disposaient pas de l'expertise suffisante pour effectuer la prévision de prix et des stratégies de vente des producteurs, nécessaire à l'évaluation des recettes de CRI.

⁴⁰ Notes pour les ministres de la DG Trésor et de la DB du 7 décembre 2023 et du 24 janvier 2024.

Quatre leçons peuvent être tirées de l'analyse des prévisions successives de recette de CRI :

- ♦ la contribution d'EDF a été pratiquement nulle⁴¹, du fait du report des pertes réalisées en 2022 sur les contributions dues au titre de l'année 2023. Selon la Cour des comptes⁴², EDF évalue l'effet de l'intégration de l'ARENH+ à l'assiette taxable à 2,2 Md€ de moindre taxation 2023 au titre de la CRI ;
- ♦ malgré l'évolution à la baisse des prix de l'électricité en 2023, les recettes constatées de CRI de la part des EnR restent extrêmement faibles, quelle que soit la stratégie de vente des producteurs. Les équipes de la CRE maintiennent une estimation de recettes de l'ordre de 3 Md€, dont 0,9 au titre de l'année 2022. Ceci suggère des comportements de sous-déclaration de la part des acteurs, et notamment ceux ayant résilié par anticipation leurs contrats avec obligation d'achat ;
- ♦ la prévision de recettes de CRI inscrite dans le PLFG 2023 est optimiste. Avec 0,6 Md€ collecté en octobre 2023, il était très improbable d'atteindre une recette de 2,8 Md€ en comptabilité budgétaire ;
- ♦ la décomposition du chiffrage initial de recettes de la CRI, à hauteur de 12,3 Md€ pour 2023, a été difficile à reconstituer : cela pose la question de la traçabilité de ce chiffrage de mesure nouvelle et de son processus opérationnel (plusieurs services responsables, plusieurs mises à jour successives du chiffrage au cours du débat parlementaire).

La prévision initiale de la CRI fournit un exemple marquant de difficulté de chiffrage d'une mesure nouvelle : pour une prévision initiale de 12,3 Md€, l'exécution atteint 0,6 Md€, soit un rendement d'à peine 4 %. La mesure a été ajoutée par amendement au cours du débat parlementaire et n'a donc pas fait l'objet d'une évaluation chiffrée dans les documents annexés au PLF 2023⁴³. Cependant, la mission estime que dans un contexte de nouvel impôt devant rapporter une dizaine de milliards d'euros, il est souhaitable de produire une information publique sur le détail du chiffrage initial de la mesure et son mode de calcul, ce qui permet en outre de faciliter *a posteriori* l'explication de l'écart de prévision.

2.2.3.6. Les recettes de DMT0 sont en moins-value de - 0,2 Md€ par rapport au PLFG

Pour les DMT0, l'écart entre l'exécution et la prévision du PLFG s'élève à - 0,2 Md€ (soit un écart de prévision de - 1,2 %). Cet écart en montant est faible au regard des autres moins-values listées dans le tableau 9 : la mission a néanmoins analysé la prévision de cet impôt car une révision importante a eu lieu entre le PLF 2024 et le PLFG, avec - 1,1 Md€ dans la prévision.

Le contexte est que le marché immobilier était en hausse depuis 2014 avec un maximum de DMT0 en 2022, la prévision avait bien anticipé le retournement du marché en 2023 mais dans une moindre ampleur que ce qui s'est réalisé.

La prévision a été révisée à la baisse continûment entre le PSTAB 2023 et la PLFG 2023, à mesure que les remontées comptables se révélaient inférieures à la prévision. Néanmoins, la mission a mis en évidence que la prévision de DMT0 lors des BEE 2024 repose sur une hypothèse favorable avec un scénario immobilier optimiste, s'écarter des prévisions des autres prévisionnistes : la mission chiffre cette hypothèse favorable à 1,1 Md€. Cette hypothèse favorable est reprise dans l'analyse de la section 2.3.1.

⁴¹ Cf. document d'enregistrement universel d'EDF pour 2023, états financiers.

⁴² Les mesures exceptionnelles de lutte contre les prix de l'énergie, Rapport Thématique Public, mars 2024.

⁴³ Le chiffrage initial de recette de CRI ne figure pas non plus dans l'exposé des motifs des amendements du gouvernement déposés pour cette mesure.

Cependant, la prévision a été révisée conformément aux remontées pour le PLFG : la prévision était donc non-biaisée à cette échéance.

2.3. Si l'écart de prévision s'explique essentiellement par des facteurs externes, il aurait pu être plus faible

2.3.1. Environ 20 % de l'écart de prévision par rapport au PLFG 2023 relève de facteurs internes à la prévision

Sous l'angle macroéconomique, l'année 2023 est exceptionnelle : en effet, malgré la croissance économique, les prélèvements obligatoires croissent moins vite que le PIB en valeur, conduisant à une élasticité historiquement faible de 0,42 (cf. section 1.4). Dans ce contexte, les prévisions macroéconomiques de croissance et d'inflation se sont révélées proches de l'exécution : en outre, elles ont été jugées respectivement « réalisables » et « plausibles » en octobre 2023 lors de l'examen du PLFG 2023.

L'année 2023 est également caractérisée par les tendances suivantes :

- ♦ un retournement de la masse salariale intervenu au dernier trimestre ;
- ♦ une évolution du bénéfice fiscal non cohérente avec l'ensemble des hypothèses macroéconomiques (+ 13 % d'EBE et un bénéfice fiscal qui stagne) ;
- ♦ une évolution de la TVA non corrélée à la macroéconomie ;
- ♦ la mise en place d'une mesure nouvelle substantielle au regard de son chiffrage initial de 12,3 Md€, la CRI, faisant suite à une crise des prix de l'énergie exceptionnelle en 2022.

Ainsi un scénario macroéconomique peu probable s'est-il réalisé, conduisant à un écart de prévision substantiel mais non exceptionnel au regard de la série historique examinée par la mission (cf. section 2.1.2).

Aux écarts induits par la macroéconomie, se sont ajoutées des hypothèses favorables ou la non-exploitation d'informations disponibles. D'après les estimations de la mission, **l'écart de prévision entre le PLFG et l'exécution est imputable à 22 % à des problèmes propres à la prévision et à 78 % à des facteurs externes** :

- ♦ les explications internes de l'écart de prévision, à hauteur de 4,6 Md€ sur l'écart de 21,1 Md€ : elles recouvrent plusieurs choix ou méthodes dont l'analyse *a posteriori* conduit à penser que la prévision aurait pu être meilleure. Cela comprend la prise d'hypothèses favorables (biais d'optimisme dans des choix de prévisions de recettes non-centrées), ou bien la non-exploitation d'informations disponibles (par exemple l'analyse de la contribution des grandes entreprises comme EDF à la hausse de l'EBE). La quantification par la mission de ces facteurs internes de l'écart de prévision figure dans le tableau 11 ;
- ♦ les facteurs externes expliquent le restant de l'écart, à hauteur de 16,5 Md€ sur les 21,1 Md€ : dans cette catégorie figurent le retournement de la macroéconomie, le comportement des contribuables ou bien la décorrélation entre les indicateurs macroéconomiques et les recettes, à rebours de ce qui est observé habituellement.

La méthodologie mise en œuvre par la mission met en évidence que la prévision du PLF 2024 est meilleure que celle du PLFG 2023, au sens où la part imputable aux facteurs internes à la prévision est plus faible dans le premier cas, pour un écart de prévision du même ordre de grandeur au total (environ 21 Md€).

Les facteurs internes de l'écart de prévision en constituent la part « évitable » : néanmoins il convient de souligner que la prévision de finances publiques reste un exercice difficile et qu'il n'est pas évident de tendre vers zéro sur ce type d'erreur.

Rapport

Un élément supplémentaire étayant le caractère équilibré de la prévision consiste en la plus-value sur les DMTG (+ 1,4 Md€) : dans un contexte de baisse des recettes de PO avec le très faible rendement de la CRI, il eut été possible de retenir des hypothèses plus optimistes sur les DMTG, mais cela n'a pas été le cas. Dans son avis sur le PLFG 2023⁴⁴, le HCFP a ainsi indiqué : « [la prévision de DMTG] paraît basse compte tenu du dynamisme des remontées comptables jusqu'au mois de septembre ».

Enfin, la mission formule l'hypothèse qu'il a dû être difficile d'admettre l'éventualité d'une élasticité très faible après deux épisodes de sous-estimation consécutives : la prévision d'élasticité s'élevait à 0,59, contre 0,42 en observation. En outre, la mission a pu mettre en évidence à la section 2.1.3 une tendance au retour à la moyenne de l'élasticité prévue, tendance que l'on retrouve dans l'analyse de l'exercice 2023.

Tableau 11 : Quantification par la mission de la dimension interne de l'écart de prévision à différentes échéances

Poste de prélèvement obligatoire	PSTAB 2023	BEE 2023	PLF 2024	PLFG 2023
Hypothèses favorables				
DMTO	-	1,1 Md€	1,1 Md€ ⁴⁵	-
TVA	-	-	-	0,6 Md€
CRI	-	-	-	2,0 Md€
IS	3,6 Md€ ⁴⁶	-	-	-
Sous-total	3,6 Md€	1,1 Md€	1,1 Md€	2,6 Md€
Non exploitation d'informations disponibles				
IS		≈2 Md€ ⁴⁷	≈2 Md€	≈2 Md€
Total	3,6 Md€	≈3 Md€	≈3 Md€	≈4,6 Md€

Source : Mission, à partir de documents de la DG Trésor.

2.3.2. Les écarts signalés par les administrations en novembre puis en décembre 2023 ne justifiaient pas le dépôt d'un amendement et la révision du scénario de finances publiques pour 2023 et 2024, l'ampleur de ces écarts était toutefois sous-estimée

Afin de déterminer s'il eût été possible ou pertinent de déposer un amendement gouvernemental au PLFG 2023 ou au PLF 2024 afin de mettre à jour la prévision de déficit pour 2023, la mission a répertorié les informations à disposition de l'administration aux mois de novembre et de décembre s'agissant de l'écart entre la prévision et les remontées comptables. Cela permet de faire l'état des connaissances disponibles en parallèle de l'examen au Parlement du PLFG 2023 et du PLF 2024 (cf. tableau 12 et tableau 13).

⁴⁴ Avis n° HCFP-2023-09 en date du 27 octobre 2023 relatif au PLFG 2023.

⁴⁵ La mission prend l'hypothèse que l'hypothèse favorable des BEE 2023 est maintenue pour le PLF 2024. En revanche, elle ne serait pas présente en PLFG 2023 car une révision à la baisse de 1,1 Md€ est effectuée.

⁴⁶ Révision à la hausse de + 4 % à + 7 % du bénéfice fiscal pour 2022 sous l'hypothèse qu'un point de bénéfice fiscal augmente de 1,2 Md€ la prévision, cf. annexe I.

⁴⁷ Cet écart constitue un ordre de grandeur et correspond à la moitié de l'écart de prévision sur le cinquième acompte net de l'autolimitation.

Rapport

Tableau 12 : Chronologie du PLFG 2023

Dépôt	Lecture à l'Assemblée nationale (AN)	Lecture au Sénat	Commission mixte paritaire (CMP)	Promulgation
31/10/23	31/10/23	09/11/23	21/11/23	30/11/23

Source : Site internet du Sénat.

Tableau 13 : Chronologie du PLF 2024

Dépôt	Première lecture AN	Première lecture Sénat	CMP	Nouvelle lecture AN	Nouvelle lecture Sénat	Lecture définitive AN	Promulgation
27/09/23	27/09/23	23/11/23	12/12/23	12/12/23	18/12/23	19/12/23	29/12/23

Source : Site internet du Sénat.

Le dépôt d'un amendement gouvernemental au PLFG 2023 aurait nécessité de rouvrir les prévisions pour 2024 et de réviser le PLF, la LPFP et le PLFSS alors en cours d'examen. De plus, il aurait nécessité de construire un nouveau scénario macroéconomique associé aux prévisions de finances publiques. De telles révisions nécessitent habituellement plusieurs semaines de travail au sein des administrations.

Au-delà de l'opportunité de déposer un amendement, la qualité du processus de remontée des informations budgétaires et comptables, en particulier auprès des ministres, doit être interrogée.

La mission a cherché à distinguer les écarts de prévision signalés par les administrations aux cabinets des ministres, et les écarts identifiables à partir d'informations disponibles mais n'ayant pas fait l'objet d'une exploitation par les administrations.

Au 20 novembre, soit à la date de fin de l'examen du PLFG au Sénat, les écarts de prévision signalés par l'administration sont de - 3,7 Md€ (cf. tableau 14), soit - 0,1 pt de PIB. À cet écart peuvent s'ajouter - 2,1 Md€ sur les cotisations et les prélèvements sociaux signalés par le HCFP et une surestimation du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés de l'ordre de 2 Md€, soit un écart de 7,8 Md€ équivalent à - 0,3 point de PIB.

Au 12 décembre, soit à la date de la commission mixte paritaire non conclusive et au nouvel examen par l'Assemblée nationale, les écarts de prévision signalés aux ministres sont de - 6,6 Md€ soit - 0,2 point de PIB. La mission considère qu'à partir des informations alors disponibles, cet écart aurait pu être estimé à - 10,3 Md€ soit - 0,4 point de PIB.

Selon la mission, les écarts signalés par les administrations en novembre puis en décembre ne justifiaient pas le dépôt d'un amendement et la révision du scénario de finances publiques pour 2023 et 2024, notamment au regard des aléas entourant la prévision et de l'historique de l'écart de prévision qui est en moyenne supérieur à 0,2 point de PIB⁴⁸. Cependant, la non-exploitation de certaines remontées, et en particulier des cotisations et contributions sociales, a conduit les administrations à sous-estimer le montant de la moins-value sur les recettes.

⁴⁸ Entre 2015 et 2022, l'écart de prévision sur les PO a été cinq fois supérieur ou égal à 0,2 point de PIB.

Rapport

Tableau 14 : Informations connues sur les moins-values des recettes par rapport au PLFG 2023 en novembre et décembre 2023 (Md€)

Poste de prélèvement obligatoire	Moins-value connue avant le 20 novembre 2023 ⁴⁹		Moins-value connue avant le 12 décembre 2023 ⁵⁰	
	Montant (Md€)	Source	Montant (Md€)	Source
Écarts de prévision signalés par les administrations				
Cotisations sociales	-	-	- 1,3 Md€	Note DG Trésor – DB du 7 décembre 2023
Prélèvements sociaux sur l'activité	-	-	- 0,4 Md€	Note DG Trésor – DB du 7 décembre 2023
TVA (comptabilité nationale)	- 1 Md€	Note DGFIP du 30 octobre	- 1,8 Md€	Note DGFIP du 27 novembre
CRI (comptabilité nationale)	- 2,7 Md€	Note DG Trésor – DB du 7 décembre 2023 ⁵¹	- 2,7 Md€	Note DG Trésor – DB du 7 décembre 2023
IR	-	-	- 1,0 Md€	Note DGFIP du 8 décembre 2023
Taxe sur les salaires	-	-	-0,6 Md€	Note DG Trésor – DB du 7 décembre 2023
DMTO	-	-	- 0,2 Md€	Note DG Trésor – DB du 7 décembre 2023
DMTG	-	-	+ 1,4 Md€	Note DG Trésor – DB du 7 décembre 2023
Sous-total	- 3,7 Md€	-	- 6,6 Md€	-
Non exploitation d'informations disponibles				
IS	- 2,0 Md€	Comptes trimestriels de branche, compte financier du premier semestre d'EDF	- 2,0 Md€	Comptes trimestriels de branche, compte financier du premier semestre d'EDF
Cotisations sociales	- 1,6 Md€	Avis du HCFP du 31 octobre, publication de l'Urssaf du 20 octobre	- 1,3 Md€	Publication de l'Urssaf du 22 novembre
Prélèvements sociaux sur l'activité	- 0,5 Md€	Avis du HCFP du 31 octobre, publication de l'Urssaf du 20 octobre	- 0,4 Md€	Publication de l'Urssaf du 22 novembre
Sous-total	- 4,1 Md€	-	- 3,7 Md€	-
Total	- 7,8 Md€	-	- 10,3 Md€	-

Source : Mission.

2.4. Le processus opérationnel entre l'administration et les cabinets ministériels pour retenir les prévisions de recettes pourrait être optimisé

Le processus d'arbitrage politique sur les cibles de déficit public en 2023 est itératif, par des échanges entre la DG Trésor et les cabinets ministériels, sur la base de propositions techniques de l'administration ajustées ensuite au fur et à mesure. Les propositions techniques initiales de la DG Trésor sont formalisées dans des notes pour les ministres, qui détaillent la prévision de solde public sur la base des informations connues à date : en 2023, ces prévisions de déficit public par la DG Trésor étaient comprises entre 5,0 et 5,6 % du PIB (cf. tableau 15).

⁴⁹ Date de fin de l'examen au Sénat du PLFG.

⁵⁰ Date de nouvelle lecture du PLF 2024 à l'Assemblée nationale faisant suite à la CMP non conclusive.

⁵¹ Cette note indique que les acomptes de CRI doivent être déclarés au plus tard le 25 octobre 2023 : la mission formule donc l'hypothèse que l'information sur la moins-value pouvait être disponible avant le 20 novembre.

Rapport

Tableau 15 : Prévisions de déficit public dans les notes pour les ministres et les documents budgétaires de 2023

Type de prévision	Date	Prévision de déficit public pour 2023	Prévision du taux de PO pour 2023	Prévision du PIB pour 2023
Note des BEH 2023	17 février 2023	- 5,0 %	44,3 %	0,6 %
Prévision du PSTAB 2023	Mars 2023	- 4,9 %	44,3 %	1,0 %
Note des BEE 2023	11 juillet 2023	- 5,2 %	44,2 %	0,8 %
Prévision du PLF 2024	Septembre 2023	- 4,9 %	44,0 %	1,0 %
Prévision du PLFG 2023	Octobre 2023	- 4,9 %	44,0 %	1,0 %
Note d'actualisation	7 décembre 2023	- 5,2 %	43,8 %	1,0 %
Note d'actualisation	24 janvier 2024	- 5,3 %	43,6 %	1,0 %
Note des BEH 2024	16 février 2024	- 5,6 %	43,7 %	1,0 %

Source : Notes pour les ministres de la DG Trésor pour l'année 2023.

La cible de 4,9 % de déficit a été retenue *in fine* lors des échéances successives grâce à la prise en compte d'un scénario macroéconomique ajusté (pour le PLF 2024, prise en compte de l'embellie économique du deuxième trimestre 2023), un ajustement des dépenses (hors périmètre de la mission) et, à la marge, des hypothèses favorables prises sur les recettes, c'est-à-dire en retenant un niveau de risque plus élevé sur la prévision. **Ainsi, la différence entre la prévision de solde de 5,2 % présenté aux BEE et - 4,9 % présenté au PLF ne s'explique pas par des hypothèses favorables sur les recettes, le taux de PO présenté au PLF étant inférieur à celui présenté aux BEE, mais par une amélioration du scénario macroéconomique (+ 0,2 point de croissance) et un ajustement du niveau de dépenses.**

La séquence qui s'est déroulée en 2023 révèle toutefois un pilotage par le déficit, qui remplit une double fonction :

- ◆ une fonction performative : une cible de déficit peut être tenue en actionnant le levier de la maîtrise des dépenses : à cet effet, les dépenses de l'État ont été sous-exécutées en fin d'année 2023 ;
- ◆ une fonction d'objectif politique : la cible de déficit est la cible du gouvernement, qu'il estime pouvoir raisonnablement atteindre (c'est à dire sauf aléa particulièrement défavorable).

En outre, la mission a pu relever que des hypothèses favorables ont été intégrées dans les prévisions techniques (par exemple sur les DMTO au BEE 2024), afin de faciliter le respect des cibles de déficit. Dans les documents transmis aux cabinets ministériels, les prévisions centrées et les hypothèses favorables ne sont pas toujours clairement distinguées. La mission considère qu'il est normal que la prévision choisie par le gouvernement puisse s'écarter de la prévision technique, dans la mesure où elle prend la dimension d'objectif à atteindre, favorisée par les mesures retenues. Toutefois, ce processus doit être clarifié :

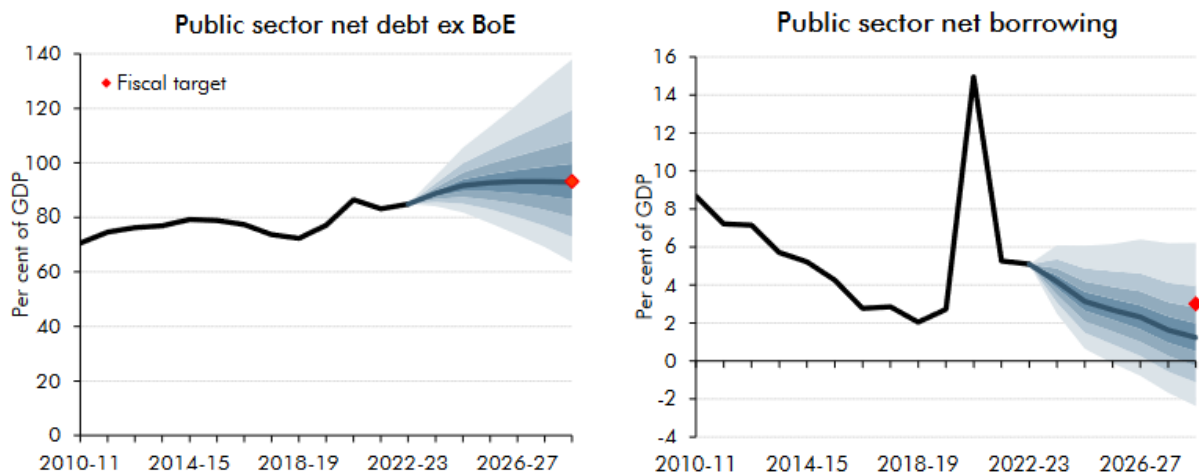
- ◆ il est préférable que les prévisions techniques de la DG Trésor soient systématiquement centrées : à cet effet, la quantification de l'aléa par l'affichage d'une fourchette d'incertitude évoquée à la section 3.1 contribue à identifier la prévision centrée ;
- ◆ la décision politique intervient ensuite et choisit le cas échéant de s'écarter de la prévision centrée.

L'horizon souhaitable pour la mission serait la production par l'administration d'une prévision technique centrée avec un intervalle de confiance, permettant ainsi au gouvernement de se positionner au sein de l'intervalle pour retenir la prévision publique, à l'échelle de l'ensemble des PO : la communication de l'intervalle de confiance en sus de la prévision publique au HCFP et au Parlement serait de nature à clarifier le débat sur la sincérité des prévisions de recettes. Un exemple illustratif d'un tel intervalle de confiance, faisant figurer la cible du gouvernement, tiré du parangonnage en annexe II, est présenté sur le graphique 6.

Cet horizon est compatible avec l'organisation et le fonctionnement actuels. Si la mission s'est portée uniquement sur la prévision des recettes, la question de la production d'un intervalle de confiance se pose également pour la croissance du PIB et *a fortiori* pour le déficit. La mission relève que les conséquences d'une prévision inexacte surestimant ou sous-estimant les recettes par rapport à la prévision centrée sont différentes :

- ♦ une prévision de recettes prudente limite la capacité à dépenser et/ou contient le déficit ;
- ♦ une prévision de recettes optimiste conduit à autoriser davantage de dépenses et/ou à creuser le déficit, avec des conséquences sur l'année suivante pour les impôts fonctionnant sur plusieurs années consécutives avec un système d'acomptes et de solde.

Graphique 6 – Exemple d'intervalle de confiance proposé par l'Office for Budget Responsibility : graphique de risques de la dette et du déficit du Royaume-Uni



Note: The solid dark blue line shows our median forecast, with successive pairs of lighter shaded areas around it representing 20 per cent probability bands, with 20 per cent of the distribution outside the fan.

Source : *Economic and fiscal outlook, Office for Budget Responsibility, mars 2024.*

3. Les méthodes et outils, la communication et le processus opérationnel du système de prévision peuvent faire l'objet d'améliorations

3.1. La mission identifie deux priorités pour améliorer les méthodes et outils de prévision : la quantification de l'incertitude et l'amélioration de la prévision de l'élasticité des PO au PIB

À l'issue de ses travaux, la mission estime que le système de prévision des recettes repose pour une part sur des dires d'expert et que son agrégation n'est pas automatisée : il existe une multiplicité d'outils spécifiques à un impôt ou à une composante de l'impôt mais il n'y a pas de modèle de prévision à l'échelle de l'ensemble des PO.

La prévision de recettes publiques se distingue en cela des autres prévisions, par exemple celles de croissance, qui sont plus sophistiquées. Les caractéristiques du système de prévision des recettes sont les suivantes :

- ♦ il est fondé essentiellement sur l'application d'une évolution spontanée au montant de l'année précédente, avec un contrôle *ex-post* sur l'élasticité des PO au PIB, sur les remontées comptables et des informations qualitatives à disposition des prévisionnistes ;
- ♦ il ne génère pas d'incertitude face à des variables exogènes ;
- ♦ il n'est pas capable d'analyser *a posteriori* l'effet d'une variable exogène sur la prévision de l'ensemble des PO ;
- ♦ il n'est pas répliquable ni transmissible à un tiers.

Sur la base de ce constat et des exemples inspirants issus du parangonnage sur les méthodes de quantification de l'incertitude réalisé en annexe II, **la mission estime qu'il serait pertinent de faire évoluer les outils de modélisation, avec pour objectif de générer et d'afficher de l'incertitude**, par le biais de graphiques de risques (*fan charts*) ou d'intervalles de confiance.

Cela viserait à adopter les standards mis en œuvre en macroéconomie par d'autres acteurs : Insee, FMI, Banque de France etc., et en finances publiques à l'étranger par d'autres organismes. En outre, de nouvelles règles issues de la gouvernance européenne du pacte de stabilité et de croissance visent à afficher des incertitudes dans les trajectoires pluriannuelles⁵². **Il semble donc inéluctable d'aller vers la quantification de l'incertitude.**

La mission estime qu'il y a deux priorités pour améliorer les méthodes et outils de prévision. La première priorité est de conduire un travail méthodologique pour aboutir à la génération d'incertitudes associées à la prévision, dans un premier temps les incertitudes dues à la macroéconomie et dans un second temps les incertitudes dues au modèle de prévision. Cet exercice permettrait également aux prévisionnistes d'analyser l'écart de prévision sur longue période et d'en identifier les éventuels déterminants.

La deuxième priorité est de poursuivre les travaux entamés par la DG Trésor sur l'amélioration de la prévision de l'indicateur de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, à partir des principales variables macroéconomiques : en effet, l'élasticité des PO au PIB est difficile à prévoir (moyenne de 1 mais variance élevée, cf. section 2.1.3) mais est un indicateur-clé pour comprendre l'évolution de l'ensemble des PO, il y aurait un gain certain à mieux la prévoir. La mission suggère donc de développer une méthode de prévision de l'élasticité à l'aide de séries temporelles ou à partir d'analyse en composantes principales afin de la prévoir en fonction des variables macroéconomiques pertinentes.

La mission recommande de constituer une *task-force* dédiée au sein de la DG Trésor afin de traiter ces deux priorités relatives aux méthodes et outils de prévision. La mission a toutefois conscience de la charge de travail importante pesant sur les équipes de prévision. Pour libérer du temps et se consacrer à ces travaux de fond, la mission suggère de dédier moins de ressources aux prévisions des impôts représentant des faibles montants, pour lesquels l'amélioration de la prévision représente une moindre plus-value par rapport à l'amélioration de celle des prélèvements majeurs que sont les cotisations sociales, l'impôt sur les sociétés, la TVA, l'impôt sur le revenu.

Proposition n° 3 : Constituer une *task-force* au sein de la DG Trésor afin de conduire des travaux de fond relatifs à l'amélioration des méthodes et outils de prévision, avec deux objectifs : développer une méthode de quantification de l'incertitude, améliorer la prévision de l'élasticité en fonction des principales variables macroéconomiques.

⁵² Source : entretien avec la DG Trésor.

Rapport

Une première brique pour l'amélioration des méthodes et outils des prévisions consiste à renforcer la qualité des informations sources des prévisions, dans une logique d'amélioration continue. À ce titre, la DG Trésor et la DGFIP ont fait parvenir à la mission leur programme de travail pour améliorer les prévisions, détaillé dans le tableau 16.

Ces propositions montrent que pour plusieurs impôts la qualité de la prévision est affectée par l'absence de transmission de données par les organismes qui en sont responsables : pour plusieurs postes, il n'y a pas de remontées comptables en cours d'année, les obtenir serait la première étape pour améliorer la prévision lors des échéances successives. La mission soutient ces propositions qui sont de nature à améliorer la prévision à cadre constant : toutefois, au regard de qui précède, il serait opportun de prioriser ces travaux en fonction des impôts concernés, afin de conserver des marges de manœuvre pour traiter les priorités identifiées *supra*.

Tableau 16 : Propositions de la DG Trésor et la DGFIP pour améliorer le système de prévision

Prélèvement obligatoire	Amélioration identifiée	Objectif
Impôt sur les sociétés	Développer des analyses complémentaires des déclarations de solde	Affiner les prévisions et réaliser des <i>post mortem</i> plus fins en intégrant le détail des déclarations de solde
	Améliorer l'information déclarée lors du versement des acomptes, par la décomposition des versements entre acompte pur, autolimitation, 5 ^e acompte	Disposer d'une information plus claire sur ce que les entreprises anticipent de leur résultat sur l'exercice en cours ou qui vient de se clore
TVA	Mieux suivre et modéliser l'évolution du stock de demandes de remboursement de crédits de TVA	Améliorer la prévision des recettes de TVA
Droits de mutation à titre gratuit	Accélérer et généraliser l'obligation de télédéclaration standardisée pour les notaires	Obtenir des données plus fiables, la base nationale des données patrimoniales n'étant pas exploitable à des fins de prévision
Impôts locaux (versement mobilité, taxe d'assainissement, octroi de mer, versement pour sous-densité)	Obtenir un suivi infra-annuel et des remontées comptables en cours d'année de ces lignes	Obtenir davantage de données en cours d'année afin d'ajuster la prévision
Cotisations sociales	Mettre en place une analyse des remontées comptables infra-annuelles (chantier en cours)	Clarifier les données comptables remontées par les caisses et analyser le profil de trésorerie afin de vérifier s'il est suffisamment stable une année sur l'autre pour être interprétable
Agirc Arrco	Deux pistes : - étudier la possibilité d'amélioration du suivi infra-annuel - disposer d'une comptabilité pour l'année écoulée dans un délai compatible avec le compte provisoire de l'Insee	Améliorer la prévision des recettes de l'Agirc-Arrco en infra-annuel et le délai de remontée des données d'exécution

Source : Sous-direction FIPU de la DG Trésor et DESF/DGFIP.

3.2. L'organisation et la mise à disposition des données de prévision des prélèvements obligatoires (PO) pourrait être améliorée par la mise en place d'une base de données sur l'ensemble des PO

Durant ses travaux, la mission a fait le constat d'une **grande difficulté à rassembler et réconcilier des données sur le suivi des prévisions de recettes et d'exécution sur l'ensemble des PO** (champ « Toutes APU ») **et à constituer des séries longues**. Quelques exemples figurent dans l'encadré 3 à l'appui de ce constat.

Il en résulte une information à la fois lacunaire et dispersée et une complexité certaine pour travailler sur les principaux chiffres. En outre, l'absence de base de données sous-jacente à la prévision nuit au développement d'une culture de l'évaluation systématique *ex-post* de la prévision (cf. section 3.3).

Encadré 3 : Exemples d'informations utiles sur les prévisions de prélèvements obligatoires et non-disponibles dans les documents publics

Au cours de ses travaux, la mission a relevé que certaines informations utiles pour les prévisions de prélèvements obligatoires n'étaient pas disponibles dans la documentation mise à la disposition du public (notamment les documents annexés au PLF : RESF, Voies et moyens) :

1/ La prévision de TVA « Toutes APU » en comptabilité nationale n'est pas disponible dans la documentation publique. Seule la prévision de TVA en comptabilité budgétaire peut être trouvée. La prévision de TVA en comptabilité nationale figure dans les dossiers de saisine du HCFP, qui ne sont pas publics.

2/ Les prévisions de prélèvements obligatoires du secteur des APUL (notamment DMTO, taxe foncière) sont abordées dans le RESF mais le montant associé à chaque impôt n'est pas toujours précisé, parfois seulement un commentaire figure.

3/ Les données de prévision des cotisations sociales et des prélèvements sociaux sur l'activité dans les documents de la DG Trésor ont un périmètre différent de celui retenu par l'Insee dans son tableau des prélèvements obligatoires, ce qui complique la comparaison entre exécution et prévision.

Source : Mission.

À titre de comparaison, l'Insee dispose d'une base de données interne avec les écarts de prévision sur la croissance du PIB en série longue, ce qui n'existe pas pour les prévisions de recettes de PO.

La mission recommande donc à cet effet de constituer une base de données constituée des séries longues des prévisions et de l'écart avec l'exécution pour les prélèvements obligatoires : les points de référence pourraient être la prévision en PLF N+1 ou en PLFG N (dernière prévision publique), ainsi qu'en LFI N (prévision initiale publique) et en PSTAB N. La DG Trésor serait la mieux placée pour constituer cette base de données, grâce à sa vision sur le périmètre « Toutes APU », avec l'appui de la DB, la DGFIP et la DSS : les réunions inter-administrations évoquées à la section 1.3.1 fournissant le cadre de gouvernance *ad hoc* pour suivre ce projet.

Dans les temps impartis, la mission n'a pu formuler de recommandation précise relative à l'usage de la comptabilité nationale par rapport à la comptabilité budgétaire (État) ou d'exercice (ASSO). Elle souhaite néanmoins attirer l'attention sur la complexité générée par la coexistence de ces comptabilités dans les documents publics et invite les administrations à réfléchir à l'adoption d'un langage commun avec une clé de passage, afin d'améliorer la lisibilité des documents publics.

Proposition n° 4 : Constituer une base de données sur série longue des écarts de prévision pour les prélèvements obligatoires (pilote DG Trésor, contribution DB, DGFIP, DSS).

3.3. La communication sur les prévisions et sur leur analyse *ex-post* pourrait évoluer, par la présentation d'un tableau de bord aux ministres et l'adoption d'une méthode permanente d'analyse des écarts de prévision

À partir du recensement des modalités d'information à la section 1.3.2, la mission considère que l'information à destination des autorités ministérielles suit un schéma institutionnel éprouvé ; elle pourrait toutefois être modernisée en passant du format note avec écart au précédent compte à un format tableau de bord, plus visuel, permettant de suivre l'exécution en la comparant avec la dernière prévision publique sur le champ de l'ensemble des PO.

Proposition n° 5 : Transmettre aux ministres chargés de l'économie et des comptes publics un tableau de bord avec la comparaison entre l'exécution et la trajectoire associée à la dernière prévision, en incluant les profils de prévision infra-annuels le cas échéant et les prévisions macroéconomiques, sur le champ de l'ensemble des PO, à une fréquence à définir (pilote à définir : DG Trésor ou DB).

Ce tableau de bord pourrait être utilement transmis pour information aux directeurs d'administration centrale du ministère. Ce tableau de bord aurait vocation à venir en appui voire à remplacer les notes existantes. La mission suggère d'examiner l'opportunité d'inclure les dépenses et le déficit dans le tableau de bord.

Dans un premier temps, le tableau de bord pourrait être alimenté par les données du seul périmètre État, qui bénéficie d'un suivi infra-annuel existant. L'intégration de données relatives aux APUL nécessitera de conduire un recensement des données disponibles à la DGFIP et pour les ASSO des obstacles relatifs à la remontée des informations comptables⁵³ devront être levés. Le pilotage du projet de tableau de bord pourrait être confié à la DG Trésor du fait de sa vision « Toutes APU » ou à la DB au titre de son rôle de coordination et de synthèse, avec une contribution de la DGFIP du fait de sa maîtrise des remontées comptables.

Quant à l'information à destination du public, elle est foisonnante, volumineuse et redondante mais elle apparaît comme peu digérée et n'explicite pas les sous-jacents aux prévisions.

En particulier, **la mission estime nécessaire d'améliorer l'information du public sur l'examen *ex-post* systématique des écarts de prévision, par la définition et mise en œuvre d'une méthode permanente d'analyse des écarts.** Actuellement, une analyse *ex-post* est conduite dans le RESF et le tome 1 des voies et moyens sous forme littérale, dans un format non systématisé d'une année à l'autre : la mission estime qu'il serait plus lisible de définir des catégories d'écart et d'adopter un format systématique. Les exemples issus du parangonnage en annexe II sont à ce titre éclairants.

Par ailleurs, la mission constate que l'information publique relative à la prévision des recettes et à l'analyse des écarts de prévisions (cf. encadré 4) s'est réduite depuis 2019 et contient désormais peu d'éléments de diagnostic alors que ces écarts ont progressé sur la période (cf. graphique 3). De plus, l'information transmise est littérale, sans réelle plus-value par rapport aux données disponibles. Plus généralement, la communication à destination du HCFP est meilleure (notamment en qualité) que celle à destination du Parlement.

L'examen *ex-post* des écarts de prévision dans les documents publics pourrait être amélioré par :

- ♦ une classification pérenne des sources d'écarts : macroéconomie, mécanique de l'impôt, comportement des acteurs, etc. ;

⁵³ Par exemple, le calendrier de clôture des comptes de l'Agirc-Arrco ne permet pas de disposer de données d'exécution consolidées pour l'établissement du compte provisoire de l'année N en mars N+1 : à ce moment-là, il s'agit encore d'une estimation.

Rapport

- ◆ une analyse macroéconomique de l'écart de prévision. Par exemple, s'agissant de la TVA, un retour sur la prévision des sous-jacents macroéconomiques pourrait être présenté (consommation des ménages, FBCF, etc.) ;
- ◆ une présentation de l'effet de l'écart de prévision sur la prévision de l'année suivante et des hypothèses associées, notamment si une partie est non expliquée ;
- ◆ une présentation des améliorations mises en œuvre pour limiter l'écart de prévision en cas d'erreur significative.

Proposition n° 6 : Améliorer l'information du public sur l'examen *ex-post* des écarts de prévision, par la définition et la mise en œuvre d'une méthode permanente d'analyse des écarts (DG Trésor).

Encadré 4 : Commentaire des prévisions dans les documents budgétaires

Entre 2019 et 2023, le commentaire relatif à l'écart de prévision sur l'année N-1 dans le tome 1 des voies et moyens, annexé au PLF, a été divisé par quatre et ne donne plus d'informations supplémentaires à celle déjà disponible dans le RESF. À titre d'exemple, on peut comparer le commentaire sur la révision de la prévision d'IS entre le PLF 2019 et le PLF 2024 :

Retour sur la prévision de 2022 présentée dans le tome 1 des voies et moyens annexé au PLF 2024

« Les recettes d'impôt sur les sociétés net ont atteint 62,1 Md€ en 2022, soit une plus-value de +22,1 Md€ par rapport à la prévision de la LFI 2022. Cet écart à la prévision repose essentiellement sur la croissance beaucoup plus dynamique qu'anticipé du bénéfice fiscal en 2021, qui n'était pas encore connue au moment du vote de la LFI pour 2022 : cette évolution s'est établie à +41 % (exécution connue au moment du solde de mai 2022) contre +11,5 % prévu au moment de la LFI, en ligne avec le scénario macroéconomique sous-jacent au texte. »

Retour sur la prévision de 2017 présentée dans le tome 1 des voies et moyens annexé au PLF 2019

« L'impôt net sur les sociétés s'est élevé à 35,7 Md€ en 2017, en hausse de +5,7 Md€ par rapport à 2016, dont 4,9 Md€ de contributions exceptionnelle et additionnelle, et en plus-value de +2,5 Md€ par rapport aux prévisions de la deuxième loi de finances rectificative (LFR) pour 2017, les acomptes du second semestre et le « 5e acompte » de fin d'année venant rattraper une moins-value sur les acomptes du premier semestre. Par ailleurs, de moindres restitutions de CICE qu'attendu ont été constatées.

Les mesures fiscales hors contentieux ont globalement impacté l'impôt net sur les sociétés 2017 à la hausse, à hauteur de + 1,5 Md€. Ces mesures comprennent notamment :

- les contributions exceptionnelle et additionnelle votées en première LFR 2017 (+ 4,9 Md€) ;
- la baisse progressive du taux d'impôt sur les sociétés (- 0,3 Md€) ;
- la poursuite de la montée en charge du CICE (- 2,9 Md€) ;
- la réforme des modalités de versement du 5ème acompte (+ 0,5 Md€).

Au total, le produit de 35,7 Md€ d'impôt net sur les sociétés se décompose en 64,8 Md€ de recouvrements d'impôt brut sur les sociétés et 29,1 Md€ de remboursements et dégrèvements.

	Exécution 2017
Impôt brut sur les sociétés	64,8
Acomptes	47
Solde brut	9,6
Contribution exceptionnelle	5,0
Recouvrements sur titre	2,7
Contribution sur les revenus locatifs	0,1
Pénalités et autres	0,3
Remboursements et dégrèvements	-29,1
Mécanisme de l'impôt	-14,6
Politiques publiques	-12
Gestion des recouvrements	-2,5
Impôt net sur les sociétés	35,7

Tableau : Exécution de l'impôt sur les sociétés »

Source : Mission.

3.4. La réalisation de deux prévisions de recettes espacées d'un mois pour le PLF et le PLFG pose un problème majeur, qui pourrait être résolu en actant que la prévision en PLFG est celle du PLF

Le cadre organique et de gouvernance européen actuel prévoit que la DG Trésor réalise trois prévisions par an : pour le PSTAB, pour le PLF N+1 et pour le PLFG N. D'après les exemples étudiés par la mission dans le parangonnage de l'annexe II, les autres organismes à l'étranger ne réalisent pas autant d'exercices de prévision.

La prévision du PLFG N s'appuie généralement sur le même scénario macroéconomique que pour le PLF N+1 : en revanche, la prévision de finances publiques est bien mise à jour, afin de procéder le cas échéant à un ajustement de crédits pour la fin de l'exercice budgétaire. Concrètement, la prévision du PLFG est faite environ un mois après la prévision du PLF N+1 (octobre pour la première, septembre pour la seconde).

La mission s'interroge sur la plus-value apportée par la prévision du PLFG. En effet, l'élaboration d'une prévision de finances publiques est un processus très lourd, mobilisant des moyens humains importants (une sous-direction du Trésor pendant au moins une semaine). En outre, dans le cadre actuel et en tirant la logique jusqu'au bout, si la prévision du PLFG montre une dégradation des recettes de l'année N, alors il faudrait refaire une prévision pour l'année N+1 et amender le PLF déposé quelques semaines plus tôt, ce qui semble difficilement réalisable dans les temps impartis et avec les moyens disponibles. Le risque est alors de produire une prévision insincère pour le PLFG. **Cela révèle un problème majeur : avec les contraintes actuelles de calendrier et les moyens dévolus, il n'est pas garanti de produire une prévision sincère pour le PLFG.**

Pour la mission, la seule solution satisfaisante en l'état serait donc d'**acter que la prévision du PLFG est celle du PLF, en se référant à cette dernière par une date**. De plus, cela présenterait l'avantage de dégager du temps pour mener les travaux de fond sur les méthodes et les outils mentionnés à la section 3.1. Il est possible que cette suggestion comporte des effets de bord en termes de processus budgétaire (ajustement des crédits de fin d'année) et de conformité à la loi organique, que la mission n'a pas pu pleinement investiguer dans les temps impartis. En première approche, la DG Trésor a montré de l'intérêt pour la proposition. La DB a mis en avant la nécessité d'intégrer dans le débat parlementaire les informations nouvelles, que la prévision sous-jacente au texte déposé ait été mise à jour ou non.

Proposition n° 7 : Expertiser la suppression de la prévision de recettes en PLFG, au profit de la référence à la prévision du PLF (co-pilotes DG Trésor et DB).

Il conviendrait de se réserver la possibilité de refaire des prévisions au dernier trimestre seulement en cas de choc macroéconomique, ou de décalage important entre l'exécution et la prévision. **Cela implique de renforcer le suivi inter-administrations de l'exécution des recettes**, afin de pouvoir alerter le ministre et le cas échéant le Parlement. En effet, la mission a relevé qu'en fin d'année 2023 les autorités ministérielles ont reçu des notes de sources différentes (DGFIP, DG Trésor), avec des divergences de contenu entre celles-ci concernant la prévision d'atterrissage⁵⁴ : cela illustre l'intérêt à renforcer la coordination entre directions.

Cela plaide pour rétablir l'organisation de réunions de recettes mensuelles entre les principales administrations concernées (DB, DGFIP, DG Trésor), afin de partager l'information sur les remontées comptables et les comparer aux profils de prévision. Ces réunions seraient l'occasion d'initier et d'alimenter le tableau de bord proposé à la section 3.3. De plus, à la section 2.2.3, la nécessité de mieux suivre le champ des cotisations sociales et des prélèvements sociaux sur l'activité est mise en avant.

⁵⁴ Cf. analyse détaillée de l'impôt sur le revenu dans l'annexe I.

Rapport

Proposition n° 8 : Remettre en place les réunions de recettes mensuelles sur le périmètre État avec DGFIP, DB, DG Trésor (pilote DB) et mettre en place une organisation similaire pour les ASSO (incluant la DSS) et APUL.

À Paris, le 9 juillet 2024

Les membres de la mission,

L'inspecteur général des
finances,



Hippolyte d'Albis

L'inspectrice des
finances,



Émilie Maysonnave

L'inspecteur des
finances,



Paul-Armand Veillon

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I : ANALYSES DÉTAILLÉES DES PRÉVISIONS DE SIX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

ANNEXE II : PARANGONNAGE SUR LES PRÉVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES ET LA QUANTIFICATION DE L'INCERTITUDE

ANNEXE III : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Analyses détaillées des prévisions de six prélèvements obligatoires

SOMMAIRE

1. RETOUR SUR LA PRÉVISION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS (IS)	1
1.1. Mécanique de l'impôt	1
1.2. Retour sur l'exécution 2023	1
1.3. Hypothèses macroéconomiques	2
1.4. Analyse des remontées comptables	3
2. RETOUR SUR LA PRÉVISION DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (TVA)	6
2.1. Hypothèses macroéconomiques	6
2.2. Analyse des remontées comptables	7
3. RETOUR SUR LA PRÉVISION D'IMPÔT SUR LE REVENU (IR)	9
3.1. Hypothèses macroéconomiques	9
3.2. Analyse des remontées comptables	10
4. RETOUR SUR LA PRÉVISION DE CONTRIBUTION SUR LES RENTES INFRAMARGINALES (CRI)	11
4.1. Mécanique de la taxe	11
4.2. Retour sur l'exécution 2023	13
5. RETOUR SUR LA PRÉVISION DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES	14
5.1. Retour sur l'exécution 2023	14
5.2. Analyse des remontées comptables	15
6. RETOUR SUR LA PRÉVISION DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX (DMTO)	16

1. Retour sur la prévision d'impôt sur les sociétés (IS)

En 2023, les recettes d'IS en comptabilité budgétaire s'élèvent à 56,8 Md€, en moins-value de - 4,4 Md€ par rapport à la prévision inscrite dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 et dans le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2023. Ces recettes sont en plus-value de 1,5 Md€ par rapport à la loi de finances initiales (LFI) pour 2023. Cependant, l'année 2023 ne constitue pas un cas particulier au regard de l'écart de prévision entre le PLFG et l'exécution (cf. graphique 1). Si elle s'élève à - 7,8 % en 2023, elle était de 7,1 % en 2017 et 6,2 % en 2018.

1.1. Mécanisme de l'impôt

L'impôt sur les sociétés dû au titre de l'année N diffère de l'impôt payé l'année N par une société :

- ♦ l'impôt dû au titre de l'année N est calculé à partir du bénéfice fiscal déclaré par l'entreprise au printemps N+1 à la suite de la clôture de ses comptes. Lors de la liquidation en N+1, le solde est calculé comme la différence entre l'impôt dû au titre de l'année N et les acomptes payés et après imputation des créances du report en arrière des déficits et autres réductions ou crédits d'impôts ;
- ♦ au cours de l'année N, l'impôt payé est la somme des quatre acomptes versés au cours de l'année, dont le montant est déterminé d'après le bénéfice fiscal N-1, et le solde d'impôt au titre de l'année N-1. Au-delà de 250 M€ de chiffre d'affaires, les entreprises doivent verser un cinquième acompte au mois de décembre, estimé à partir du montant prévisionnel d'impôt sur les sociétés au titre de l'année N. À l'inverse, les sociétés peuvent moduler à la baisse leurs acomptes si elles anticipent une baisse de leur bénéfice en comparaison à l'année N-1 (autolimitation).

Ainsi, l'impôt payé en N dépend pour une large part du bénéfice fiscal N-1 (quatre acomptes, solde) et dans une moindre mesure du bénéfice fiscal de l'année N (autolimitation et cinquième acompte).

1.2. Retour sur l'exécution 2023

D'après la documentation des budgets économiques d'hiver 2024, réalisée par la DG Trésor, cette moins-value s'explique presque exclusivement par l'écart de prévision sur les recettes du cinquième acompte nettes de l'autolimitation (3 Md€ prévus contre - 2,4 Md€ en exécution) qui dépendait d'une prévision macroéconomique de hausse du bénéfice fiscal à 14 % en 2023 par rapport à 2022, contre 2 % d'après la première estimation de la DGFIP à partir de l'analyse du cinquième acompte réalisée en janvier 2024¹. De même en 2020, 2021 et 2022, l'écart de prévision était expliqué presque exclusivement par l'écart sur le cinquième acompte (cf. graphique 2).

L'écart restant s'explique à hauteur de + 2,0 Md€ par la révision à la hausse de la croissance du bénéfice fiscal 2022 (de + 2,0 % à + 3,5 %) qui impacte les acomptes payés en 2023 et estimés à partir du bénéfice de l'année 2022 (+ 1,1 Md€) et le solde d'IS au titre de l'année 2022 payé en 2023 (+ 0,9 Md€). Les crédits d'impôts contribuent à un écart de - 0,5 Md€.

¹ Note de la DGFIP pour les ministres du 24 janvier 2024, référencée « NM 2024-01-2772 : Analyse de l'impôt sur les sociétés 2023 ».

1.3. Hypothèses macroéconomiques

La prévision du bénéfice fiscal en cours d'année est réalisée par le bureau de la synthèse des prélèvements obligatoires et de la fiscalité des entreprises (FIPU2) à partir des hypothèses macroéconomiques (excédent brut d'exploitation (EBE), valeur ajoutée, masse salariale) et des données boursières (pour les sociétés financières). À partir des données du cinquième acompte, la DGFIP réalise une estimation de l'évolution du bénéfice fiscal au début de l'année N pour l'année N-1. À l'été, cette estimation est consolidée à partir des liasses fiscales déposées avant le 31 mai.

La prévision du bénéfice fiscal 2022, dont dépendent les recettes d'IS 2023 en comptabilité budgétaire, a connu plusieurs révisions au cours de l'année 2023 :

- ♦ en LFI 2023, le bénéfice fiscal était prévu à - 3 % sur la base des hypothèses macroéconomiques et après une hausse alors estimée à + 41,5 % en 2021. Aux BEH 2023, à partir de l'exploitation par la DGFIP des données fiscales relatives au cinquième acompte, le bénéfice fiscal est révisé à la hausse à + 4 %² ;
- ♦ au programme de stabilité (PSTAB) 2023-2027, le bénéfice fiscal a été révisé en hausse à + 7 % par la DG Trésor sans que cette hypothèse soit justifiée par des données macroéconomiques ou comptables. Cette prévision s'éloignait, par ailleurs, de la dernière estimation de la DGFIP qui prévoyait une hausse du bénéfice fiscal de 4 % ;
- ♦ aux budgets économiques d'été (BEE) 2023, l'estimation d'évolution du bénéfice fiscal a été révisée à + 2 % à partir de l'exploitation par la DGFIP des déclarations fiscales au titre de 2022 ;
- ♦ aux BEH 2024, la prévision du bénéfice fiscal 2022 a été révisée de + 2 % à + 3,5 % à partir de l'analyse détaillée des liasses fiscales 2022.

Il en est de même pour la prévision du bénéfice fiscal 2023 :

- ♦ en LFI 2023, la prévision d'évolution du bénéfice fiscal 2023 s'élève à + 8 % en cohérence avec une prévision dynamique de l'EBE pour l'année 2023 ;
- ♦ cette prévision est revue à + 11 % au PSTAB 2023, celle-ci est cohérente avec la révision à la hausse par l'Insee en mars 2023 du taux de marge des entreprises au premier semestre 2023³ par rapport à sa prévision de décembre 2022 (33,5 % contre 32,2 % en décembre) ;
- ♦ aux BEE 2023, la prévision est inchangée malgré la révision à la baisse du taux de marge pour 2023 par l'Insee dans la note conjoncture de juin (32,1 %). Au PLF 2024, la prévision est réhaussée à + 14 %, celle-ci peut s'expliquer par la publication par l'Insee des résultats du deuxième trimestre 2023⁴ qui fait apparaître une hausse de l'EBE ;
- ♦ à partir des exploitations des remontées comptables du cinquième acompte, l'évolution du bénéfice fiscal est révisée à + 2 %. Comme pour 2022, cette estimation est encore entourée d'incertitudes.

² Note pour le ministre référencée « NM-2023-01-2275 analyse de l'impôt sur les sociétés (IS) 2022 ».

³ « La croissance résiste, l'inflation aussi », Note de conjoncture de l'Insee, mars 2023.

⁴ Comptes nationaux trimestriels au deuxième trimestre 2023 – résultats détaillés, Insee résultats, août 2023.

Si la prévision d'évolution du bénéfice fiscal retenue par la DG Trésor est plausible au regard de l'évolution de l'EBE (+ 12,5 %), les données disponibles auraient pu permettre de conclure que cette hausse ne se serait pas nécessairement matérialisée par une augmentation des recettes d'IS. En particulier, la hausse de l'EBE de 84 Md€ s'explique pour moitié par l'augmentation de l'EBE d'EDF de 45 Md€⁵. Or, il était prévisible que l'impôt sur les sociétés associé à cette entreprise serait proche de zéro au regard du déficit enregistré en 2022 et des publications financières infra-annuelles⁶. En outre, l'augmentation du PIB valeur est portée à hauteur de 50 Md€ par le secteur de l'énergie soit 1,8 point du PIB en valeur. Or, cette augmentation est susceptible de ne pas engendrer une augmentation relative équivalente des PO et pourrait expliquer une partie de la moindre élasticité des PO au PIB valeur. Une analyse pourrait être conduite en ce sens par la DG Trésor pour expliquer la faible élasticité observée en 2023. Par ailleurs, la hausse de l'EBE s'explique également par une augmentation dans le secteur des services immobiliers de 29 Md€, visible également dans les comptes trimestriels publiés par l'Insee. Ce secteur aurait dû faire l'objet d'une analyse particulière (part d'entreprises soumises à l'obligation de versement d'un cinquième acompte, part des entreprises à l'IS). Une fois ces deux effets neutralisés, la hausse de l'EBE s'élève à 1 %. Ainsi, il aurait pu être anticipé dès la prévision du PLF le versement d'un cinquième acompte limité.

Il est ainsi recommandé de réaliser une analyse de l'évolution du bénéfice fiscal des principales entreprises françaises ainsi que des comptes de branche de l'Insee dans le cadre de la prévision.

1.4. Analyse des remontées comptables

À fin septembre, les remontées comptables font apparaître une moins-value de - 0,6 Md€ par rapport à la prévision, qui s'explique par une autolimitation de - 0,7 Md€ sur l'acompte de septembre. Cette autolimitation signifie qu'un nombre conséquent d'entreprises anticipe une baisse de leur bénéfice en 2023 par rapport à 2022. Cependant, d'après la DGFIP et au regard de la chronique passée, l'autolimitation du troisième acompte n'est pas prédictive de l'autolimitation sur l'année et *a fortiori* du montant versé au cinquième acompte⁷. À titre d'exemple, l'autolimitation sur le troisième acompte s'était élevée à - 0,8 Md€ pour un cinquième acompte net de l'autolimitation de 4,3 Md€ en 2022, contre respectivement - 0,7 Md€ et - 2,4 Md€ en 2023.

À fin décembre⁸, les recettes d'IS pour l'année 2023 sont estimées en moins-value de - 4,2 Md€ en comptabilité budgétaire à partir des remontées comptables et notamment du recouvrement du cinquième acompte. Ainsi, les remontées comptables avant décembre ne permettent pas d'anticiper une baisse de l'IS en décembre 2023.

⁵ Résultats annuels 2023 d'EDF, 16 février 2024.

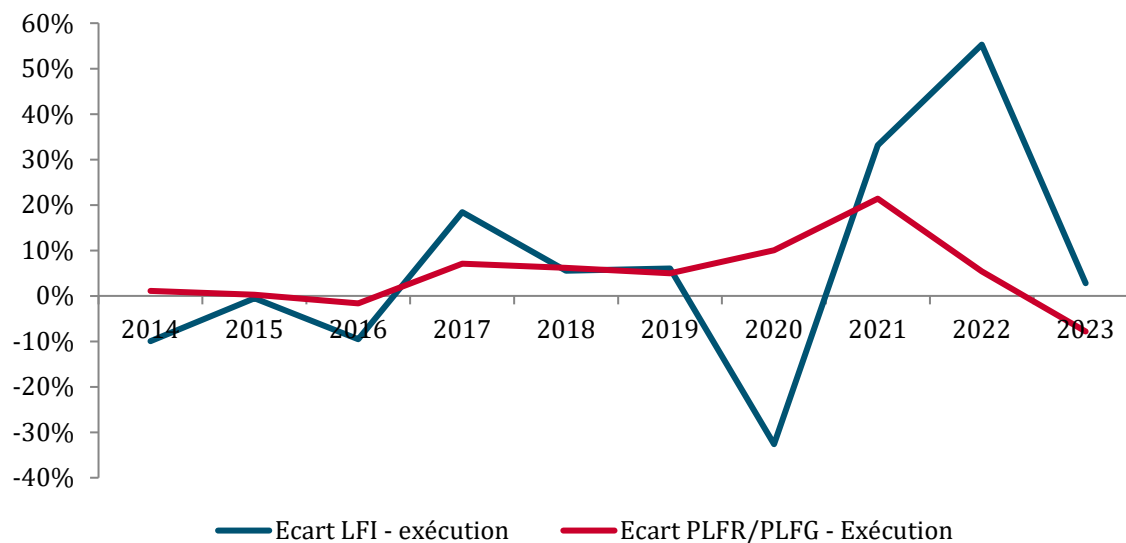
⁶ Les données financières du premier semestre faisaient déjà apparaître une hausse de 14 Md€ de l'EBE et les informations publiques disponibles permettaient d'anticiper une hausse de l'EBE au deuxième semestre. Cette hausse était par ailleurs visible pour les trois premiers trimestres de l'année dans les comptes trimestriels de l'Insee publiés le 30 novembre 2023.

⁷ Note de la DGFIP pour les ministres du 16 octobre 2023, référencée « NM 2023-10-709 : Suivi budgétaire de l'impôt sur les sociétés (IS) ».

⁸ Note de la DGFIP pour les ministres du 21 décembre 2023, référencée « NM 2023-12-3297 : Suivi budgétaire de l'impôt sur les sociétés (IS) ».

Annexe I

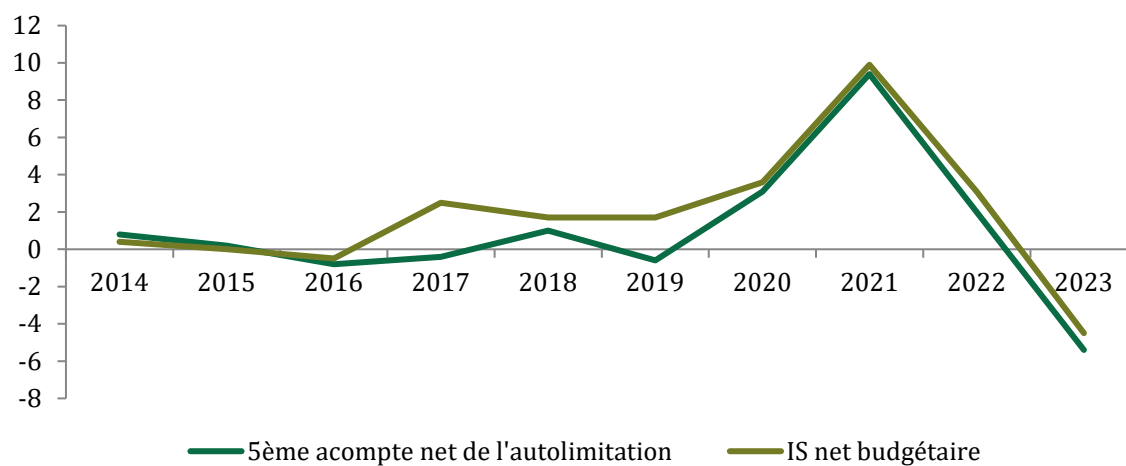
Graphique 1 : Écart de prévision sur l'IS entre la LFI et l'exécution, et le PLFR⁹ ou PLFG et l'exécution (en % de l'exécuté)



Source : Direction du budget.

Champ : Recettes fiscales nettes.

Graphique 2 : Écart de prévision du cinquième acompte net de l'autolimitation et de l'IS net budgétaire entre le PLFR – PLFG et l'exécution (en Md€)



Source : DGFIP.

⁹ Projet de loi de finances rectificative.

Annexe I

Tableau 1 : Chronique des prévisions d'IS pour 2022 et 2023

	LFI 2023	BEH 2023	PSTAB 2023	BEE 2023	PLF 2024 / PLFG 2023	Exécution / BEH	Écart Exécution- PLFG 23
Prévision 2022							
IS Net (en Md€)	59,0	62,1	62,1	62,1	62,1	62,1	Non applicable (N.A.)
Evolution spontanée	24,8 %	31,5 %	31,5 %	31,5 %	31,5 %	31,5 %	N.A.
Mesures nouvelles (en Md€)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	N.A.
Hypothèses macroéconomiques							
Bénéfice fiscal	- 3,0 %	4,0 %	7,0 %	2,0 %	2,0 %	3,5 %	1,5 pp
Propension à verser l'IS de manière contemporaine	50 %	37 %	28 %	59 %	59 %	Non disponible (N.D.)	N.D.
Décomposition comptable (en Md€)							
Acomptes totaux	61,7	62,5	62,5	62,5	62,5	62,5	N.A.
Solde net	- 7,3	- 5,1	- 5,1	- 5,1	- 5,1	- 5,1	N.A.
Composantes annexes	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	N.A.
Prévision 2023							
IS Net (en Md€)	55,3	63,3	67,4	61,2	61,3	56,8	- 4,4
Evolution spontanée	- 16,7 %	- 8,0 %	- 1,3 %	N.D.	- 10,7 %	- 15,9 %	- 5,2 pp
Mesures nouvelles (en Md€)	6,1	6,1	6,1	N.D.	5,8	4,6	- 1,2
Hypothèses macroéconomiques							
Bénéfice fiscal	8,0 %	8 %	11,0 %	11,0 %	14,0 %	2,0 %	- 12 %
Propension à verser l'IS de manière contemporaine	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50 %	N.D.	N.D.	N.D.
Décomposition comptable (en Md€)							
Acomptes totaux	62,4	66,1	69,0	65,9	66,9	63,1	- 3,8
Solde net	- 11,4	- 7,8	- 5,9	- 8,8	- 8,4	- 9,0	- 0,6
Composantes annexes	4,2	5	4,4	4,2	2,8	2,7	- 0,1

Source : Documentation des BEH 2023, BEE 2023, BEH 2024, tableaux annexés à la saisine du HCFP pour le PLF 2024 et le PLFG 2023.

2. Retour sur la prévision de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Les recettes de TVA se sont élevées à 205 Md€ en 2023 en comptabilité nationale, soit une moins-value de - 4,3 Md€ par rapport à la dernière prévision publique présentée dans le PLFG et en moins-value de - 7,3 Md€ par rapport à la LFI 2023. L'écart de prévision entre le PLFG et l'exécution s'élève à - 1,5 % en 2023 en comptabilité budgétaire (cf. graphique 3). À l'exception de 2021 (3,7 %) et 2020 (1,5 %), cet écart est systématiquement inférieur à 1 %, en valeur absolue, sur la période 2014-2023.

2.1. Hypothèses macroéconomiques

L'évolution des emplois taxables, c'est-à-dire de l'assiette de la TVA brute, dépend à 55 % de la consommation des ménages, à 21 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) dont 9 points liés à la FBCF des ménages, et à 23 % à l'évolution des consommations intermédiaires, dont 15 points pour les branches marchandes et 8 points pour les non marchandes¹⁰.

Les hypothèses macroéconomiques retenues pour le PLF 2024 sont alignées avec les dernières prévisions macroéconomiques de l'Insee disponibles en septembre et en deçà de la prévision de l'Insee de début décembre¹¹. En particulier, l'hypothèse d'évolution de la consommation privée retenue dans le PLF 2024 est de - 0,1 % contre - 0,2 % en juin 2023¹² et + 0,6 % en décembre 2023 pour l'Insee. D'après les comptes trimestriels publiés le 31 mai 2024, la consommation a augmenté de + 0,9 % en 2024. Par ailleurs, l'hypothèse d'inflation inscrite dans le PLF 2024 pour 2023, qui s'élève à + 4,9 %, est conforme à l'exécuté.

Cependant, en 2022 et surtout en 2023, on observe un écart négatif significatif entre l'évolution spontanée constatée et celle donnée par le modèle macroéconomique de la DG Trésor avec respectivement - 0,7 % et - 2,8 %¹³ (cf. tableau 2). Cet écart s'était par ailleurs élevé à 3,0 % en 2021. Pour aligner la prévision sur les remontées comptables, une cale négative, appelée « croissance résiduelle », est ajoutée pour tenir compte de la différence entre les remontées comptables et l'évolution attendue au regard des données macroéconomiques. Celle-ci s'élève à 1,7 points au PLF 2024. Autrement dit, la DG Trésor a constaté un écart grandissant entre les remontées comptables et la prévision sur la base des hypothèses macroéconomiques.

Trois hypothèses peuvent être formulées pour expliquer cet écart :

- ◆ la hausse des remboursements de crédits de TVA expliquerait à hauteur d'environ 1 point cet écart inexécuté d'après l'analyse réalisée par la DG Trésor pour les BEH 2024 ;
- ◆ l'incertitude autour de la clé de TVA. Celle-ci a été révisée de - 2,7 Md€ pour l'année 2022 entre les BEH 2023 et le compte provisoire et de - 1,5 Md€ pour l'année 2023 entre les BEH 2024 et l'exécuté. Cette clé permet de tenir compte des opérations intervenues en décembre N et rattachées à l'année N en comptabilité nationale mais enregistrées en comptabilité de caisse (budgétaire) en janvier N+1. Son calcul est réalisé par la DGFIP en février de l'année N+1. La mission n'a pas pu investiguer la méthode retenue pour la prévision de cette clé ;

¹⁰ Documentation des budgets économiques d'été 2023.

¹¹ Point de conjoncture de l'Insee du 7 septembre 2023 et note de conjoncture de l'Insee du 14 décembre 2023.

¹² Note de conjoncture du 15 juin 2023.

¹³ Présentation des budgets économiques d'hiver 2024 au directeur général de la DG Trésor le 2 février 2024,

Annexe I

- ♦ la forte volatilité de certaines hypothèses macroéconomiques et en particulier de l'évolution de la FBCF des APU et des ménages, et de l'évolution des consommations intermédiaires (révision de la FBCF des APU de 4,3 % à 12,7 % entre les BEH 2023 et les BEE 2023, révision de la FBCF des ménages de - 0,9 % au PLF 2023 à - 8,2 % pour l'exécuté) contribue sans doute, sans pouvoir être quantifiée, à une partie de l'écart.

L'analyse des déterminants de la croissance résiduelle constitue un des enjeux majeurs pour la prévision de 2024. En effet, cette analyse pourrait conduire soit à inscrire un effet rebond pour les années suivantes soit à la reprendre en base, c'est-à-dire de supposer une croissance résiduelle nulle en 2024. L'aléa associé à ce choix est de plus ou moins 2,8 %.

Enfin, les effets de structure, soit la déformation de l'assiette induisant une variation de la part de l'assiette bénéficiant de taux réduits de TVA, participent marginalement à l'écart de prévision (- 0,2 % contre 0 % anticipé).

2.2. Analyse des remontées comptables

La DG Trésor s'est appuyée sur les remontées comptables à fin août pour réviser à la hausse la prévision de TVA de 0,6 Md€ entre le PLF 2024 et le PLFG 2023. Ce choix, s'écartant du consensus inter-directionnel, peut être qualifié d'hypothèse favorable. Cependant, il est bien cohérent avec les dernières données à la date du dépôt du PLFG¹⁴.

L'écart à la prévision du PLFG est visible dès les remontées comptables du mois de septembre qui ne sont disponibles toutefois que fin octobre¹⁵. L'écart constaté est alors de - 0,4 Md€ par rapport au PLF et de - 1,0 Md€ par rapport au PLFG. Celui-ci est confirmé par les remontées comptables à fin octobre disponibles fin novembre qui font état d'un écart de - 1,2 Md€ au PLFG.

Enfin, l'écart de prévision a encore été dégradé entre les BEH 2024 et l'exécution de - 1,8 Md€ en raison de la révision à la baisse de la clé de TVA de - 1,5 Md€. Cet aléa sur la clé de TVA s'était déjà élevé à - 2,9 Md€ en 2022.

L'écart de prévision de la TVA entre le PLFG et l'exécution s'élève à 2,2 % en 2023 (cf. graphique 3). À l'exception de 2021 (3,9 %) et 2020 (1,5 %), cet écart est systématiquement inférieur à 1,0 % sur la période 2014-2023.

¹⁴ Note pour les ministres du 9 octobre 2023 ayant pour objet le « Suivi budgétaire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – situation au 30 août 2023 ».

¹⁵ Note pour les ministres du 30 octobre 2023 ayant pour objet le « Suivi budgétaire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – situation au 30 septembre 2023 ».

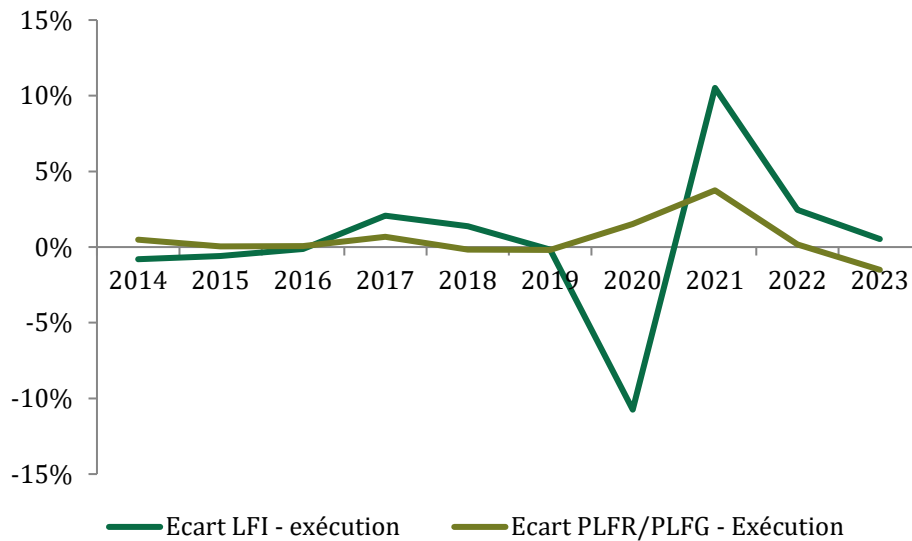
Annexe I

Tableau 2 : Chronique de la prévision de TVA pour 2022 et 2023

Prévision de TVA	LFI 2023	BEH 2023	PSTAB 2023	BEE 2023	PLF 2024	PLFG 2023	BEH 2024	Exécution	Écart Exécution - PLFG 23
Prévision 2022									
TVA (comptabilité nationale), Md€	202,5	203,6	200,7	200,7	200,7	200,7	200,7	200,7	200,7
Prévision 2023									
TVA (comptabilité nationale), Md€	212,3	215,4	212,1	210,5	208,7	209,3	206,8	205	4,3
Evolution spontanée	4,9 %	6,0 %	5,8 %	5,1 %	4,1 %	4,4 %	3,1 %	2,3 %	2,1 pp
Mesures nouvelles, Md€	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Hypothèses macroéconomiques									
Croissance des emplois taxables	4,9 %	6,0 %	5,5 %	5,8 %	5,8 %	5,8 %	5,8 %	5,3 %	0,5 pp
Effets de structure	-	-	-	-	-	-	- 0,2 %	- 0,2 %	- 0,2 pp
Croissance résiduelle	-	-	0,3 %	- 0,8 %	- 1,7 %	- 1,4 %	- 2,5 %	- 2,8 %	- 1,1 pp

Source : Documentation des budgets économiques d'hiver 2023 et 2024 et des budgets économiques d'été 2023.

Graphique 3 : Écart de prévision sur la TVA net entre la LFI et l'exécution, et le PLFR ou PLFG et l'exécution (en %)



Source : Direction du budget.

Champ : Recettes fiscales nettes.

3. Retour sur la prévision d'impôt sur le revenu (IR)

L'IR net en comptabilité budgétaire s'élève à 88,6 Md€ en moins-value de - 1,4 Md€ par rapport à la prévision réalisée pour le PLFG 2023, et en plus-value de 1,3 Md€ par rapport à la prévision de la LFI 2023. L'écart de prévision s'élève ainsi à - 1,6 % par rapport au PLFG et à 1,4 % par rapport à la LFI 2023 (cf. graphique 4). L'écart avec la prévision du PLFG est certes inférieur à celui observé en 2021 et 2022 mais supérieur à celui observé entre 2014 et 2020.

3.1. Hypothèses macroéconomiques

L'impôt sur le revenu est perçu via un système de retenues à la source, d'acomptes et de solde. Les retenues à la source ou acomptes sont prélevés mensuellement ou trimestriellement, les retenues à la source sur les revenus de l'année en cours, les acomptes à partir des derniers revenus déclarés. À l'été suivant au moment de la déclaration des revenus, est établi un solde, calculé comme la différence entre l'impôt sur le revenu total dû au titre d'une année et les retenues à la source ou les acomptes déjà versés. Ainsi, l'IR est prélevé pour partie sur une assiette contemporaine, à travers le prélèvement à la source, et pour autre partie sur les revenus N-1 ou N-2 à travers les acomptes et le solde de l'impôt sur le revenu.

L'assiette contemporaine dépend principalement des traitements et salaires, et dans une moindre mesure des pensions et rentes, et des revenus des capitaux mobiliers. Au cours de l'année 2023, la prévision d'évolution de la masse salariale a fortement évolué, en passant de + 5,0 % aux BEH 2023 à + 6,4 % au PLFG (cf. tableau 3). Elle s'élève finalement à + 5,3 % d'après les comptes nationaux. Cet écart de prévision contribue à un écart de 1 Md€ entre la prévision des recettes de prélèvement à la source et l'exécuté.

3.2. Analyse des remontées comptables

L'écart entre la prévision du PLFG et l'exécuté s'élève à - 1,4 Md€ en comptabilité budgétaire dont - 1,0 Md€ au titre du prélèvement à la source.

D'après la note de la DGFIP du 30 octobre 2023¹⁶, les recettes de prélèvement à la source sont conformes à la prévision du PLF 2024 et l'écart est seulement visible à partir des remontées comptables d'octobre. Dans la note de la DGFIP du 8 décembre 2023¹⁷, il est observé une moins-value de - 0,3 Md€ sur le prélèvement à la source (PAS) qui « *laisse entrevoir une potentielle moins-value du PAS en fin d'année qui pourrait atteindre - 1,0 Md€* ». On peut noter que la note du 7 décembre commune DG Trésor et DB sur l'actualisation du déficit 2023 n'anticipe qu'une baisse de - 0,5 Md€ de l'IR alors que la DGFIP anticipe - 1 Md€ le 8 décembre. D'après les remontées comptables de novembre¹⁸, la moins-value se confirme à - 0,5 Md€ avec une anticipation d'un écart à la prévision de - 1 Md€ sur l'année.

Par ailleurs, la DG Trésor a dégradé la prévision d'impôt sur le revenu de -0,7 Md€ entre le PLF 2024 et le PLFG à partir des remontées comptables d'août qui font état de plus-values mobilières moindres que prévu.

Tableau 3 : Chronique de la prévision d'IR net

Prévision d'IR net	LFI 2023	BEH 2023	PSTAB	BEE 2023	PLF 2024	LFG 2023	PROV	Ecart Exécution PLFG 2023
IR net budgétaire (en Md€)	87,3	89,3	N.D.	90,9	90,7	90,0	88,6	- 1,4
dont prélèvement à la source (en Md€)	N.D.	84,7	N.D.	N.D.	85,1	85,1	84,1	- 1,0
Evolution spontanée	1,1 %	3,4 %	N.D.	N.D.	3,6 %	2,8 %	1,2 %	- 1,6 pp
Mesures nouvelles (en Md€)	- 2,7	- 2,7	N.D.	N.D.	- 1,5	- 1,5	- 1,5	0,0
Salaires bruts	N.D.	5,0 %	5,9 %	6,4 %	6,4 %	6,4 %	5,3 %	- 1,1 pp

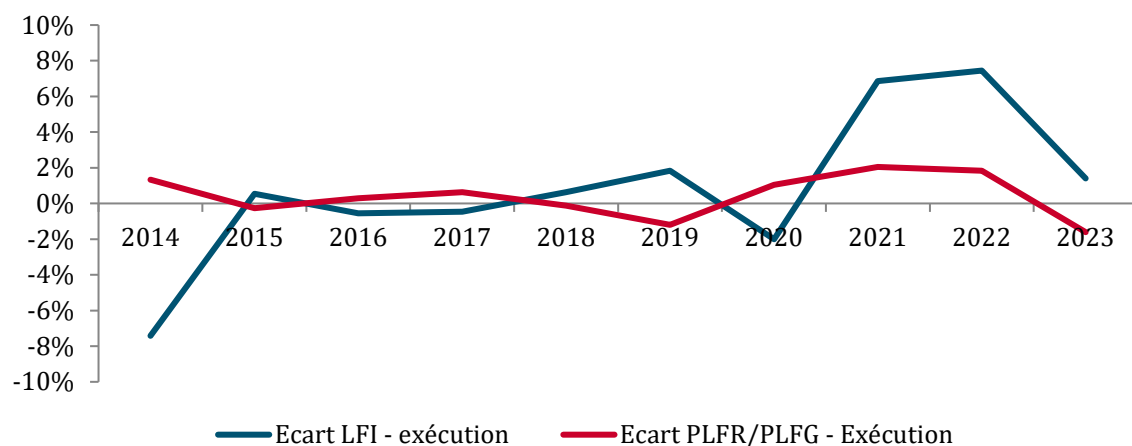
Source : Documentation des budgets économiques d'hiver 2023 et 2024 et des budgets économiques d'été 2023.

¹⁶ Note de la DGFIP pour les ministres référencée 2023-10-3688 du 30 octobre 2023.

¹⁷ Note de la DGFIP pour les ministres référencée 2023-11-3080 du 8 décembre 2023.

¹⁸ Note de la DGFIP pour les ministres du 27 décembre 2023.

Graphique 4 : Écart de prévision sur l'IR net budgétaire entre la LFI et l'exécution, et le PLFR ou PLFG et l'exécution (en %)



Source : Direction du budget.

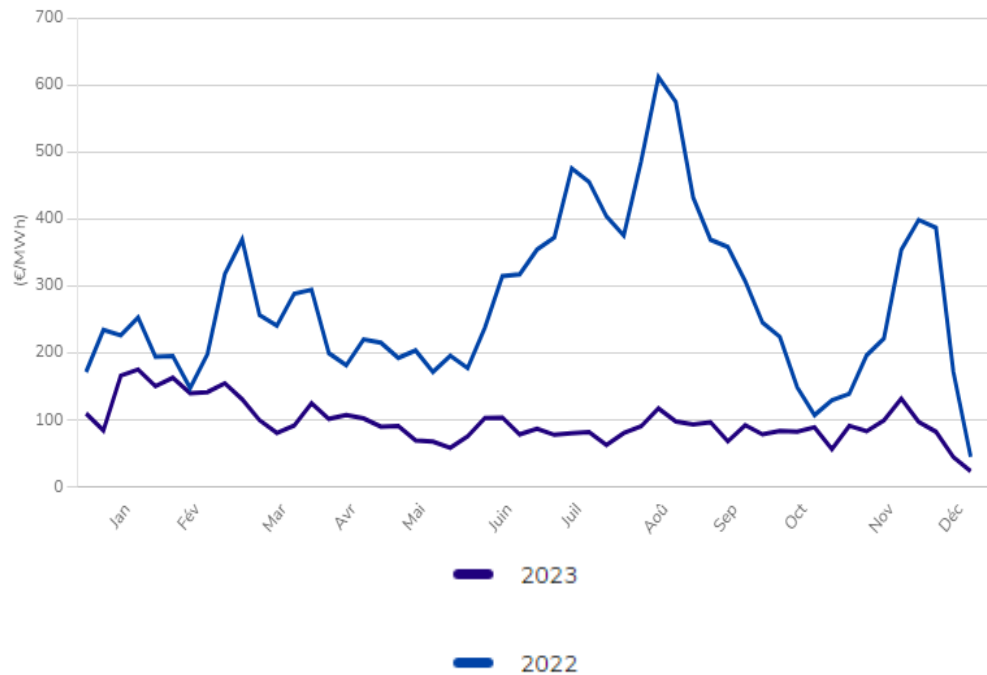
Champ : Recettes fiscales nettes.

4. Retour sur la prévision de contribution sur les rentes inframarginales (CRI)

4.1. Mécanisme de la taxe

L'année 2022 est caractérisée par des variations historiques des prix de l'électricité causées par la hausse des prix du gaz engendrée par la guerre russo-ukrainienne et la fermeture non anticipée d'unités de production en France. Sur le marché de gros au comptant, les prix moyens hebdomadaires étaient systématiquement supérieurs à 200 €/MWh entre juin et octobre 2022, ainsi qu'en novembre. Depuis mars 2023, ils sont proches ou inférieurs à 100 €/MWh (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolution des prix *spot* hebdomadaires moyens d'électricité en France en 2022 et 2023



Source : EPEX, RTE.

Au moment du pic de prix de 2022, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) observe de nombreuses résiliations anticipées de contrats d'obligation d'achat de la part des producteurs utilisant des énergies renouvelables (EnR). Ces obligations prévoient une compensation par l'État lorsque les tarifs d'achats sont supérieurs aux prix de vente mais lui assurent, par symétrie, un reversement en cas de prix de marché supérieurs aux tarifs d'achat.

Le 6 octobre 2022, le Conseil de l'Union européenne adopte un règlement visant à mettre en œuvre une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie. Ce règlement a entériné un ensemble de mesures dont un dispositif de plafonnement des recettes issues du marché obtenues par les producteurs d'électricité (revenus dits « inframarginaux ») sur l'ensemble du territoire européen.

La contribution sur la rente inframarginale (CRI), qui ne figurait pas au PLF 2023, est transposée dans le droit interne par la LFI pour 2023. L'article 54 de la loi décrit le dispositif qui s'applique aux revenus des producteurs d'électricité exploitant une installation de production dont la puissance installée dépasse 1 MWh. La contribution est égale à la fraction des revenus de marché de l'exploitant de l'installation excédant un seuil forfaitaire (calculé comme le produit des quantités vendues et d'un tarif spécifique à la technologie de production), sous déduction d'un abattement de 10 %. Trois activités sont concernées : les énergies renouvelables (EnR), les centrales à gaz et les centrales nucléaires (hors production au titre de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH)).

Le fait générateur de la contribution est la production d'électricité évaluée au cours des périodes suivantes : la période 1 allant du 1^{er} juillet 2022 au 30 novembre 2022, et dont les recettes sont rattachées à l'année 2022 en comptabilité nationale, et les périodes 2 et 3 allant du 1^{er} décembre 2022 au 31 décembre 2023, rattachées à l'année 2023. En comptabilité budgétaire, tout devait être perçu en 2023 via un mécanisme d'acomptes et de solde, mais le décret n° 2023-522 du 28 juin 2023 relatif aux modalités de déclaration et de paiement de la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité a reporté le règlement du solde relatif aux deux dernières périodes à l'été 2024. Il est par ailleurs prévu qu'une marge forfaitaire négative au cours d'une période puisse être reportée à hauteur de 80 % sur les périodes de taxation suivantes.

4.2. Retour sur l'exécution 2023

Dans la loi du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, la recette totale est estimée à 11 Md€ en comptabilité nationale et 12,3 Md€ en comptabilité budgétaire, dont 1,3 Md€ au titre de la première période et 11 Md€ au titre des deux suivantes (cf. tableau 4). Cette mesure et son chiffrage initial n'a, par définition, pas été appréciée par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qui émet un avis sur le PLF mais pas sur la LFI.

Tableau 4 : Prévisions et exécution des recettes de CRI pour 2023

Prévision en Md€	LFI 2023	PSTAB 2023	PLF 2024	LFG 2023	Exécution
Comptabilité nationale	11,0	4,3	3,1	3,0	N.D.
Comptabilité budgétaire	12,3	4,6	3,7	2,8	0,6

Source : RFN, DG Trésor.

La CRI a été initialement estimée avec l'assistance des équipes de la CRE pour la partie concernant les producteurs d'EnR. Pour les EnR, la difficulté de la prévision a reposé sur la nécessaire estimation des parts de production vendues respectivement sur les marchés au comptant et à terme, qui dépendent des anticipations des producteurs et des contrats à terme auxquels ils sont liés. On note que fin 2022, les prix *spot* de l'électricité avaient fortement remonté, et dépassé les 400 €/MWh. Les prix à terme étaient également très élevés : le prix du contrat prévoyant une livraison régulière au cours de l'année 2023 était supérieur à 400 €/MWh.

Dans sa note pour le Ministre du 17 février 2023 réalisée à l'issue des BEH, la DGT mentionne que les recettes prévues de CRI ont été révisées à la baisse du fait de l'évolution des prix de l'électricité. Les prix au comptant sont alors largement passés en-dessous des 200 €/MWh. La mise à jour du 28 mars 2023 de la prévision de finances publiques dans le cadre de la préparation du programme de stabilité mentionne l'aléa sur les prix de l'électricité comme étant susceptible d'affecter la prévision de recettes de CRI. Le chiffre retenu pour le PSTAB sera de 4,6 Md€ en comptabilité budgétaire.

Lors des BEE 2023, la DG Trésor anticipe une baisse des recettes des périodes 2 et 3 pour 2023 et ajuste la prévision à 3,8 Md€ en comptabilité budgétaire. La prévision est à nouveau révisée à la baisse en septembre, notamment du fait des remontées comptables au titre de la première période (0,4 Md€ constaté fin août) : le PLF 2024 estime alors les recettes pour 2023 à 3,7 Md€ en comptabilité budgétaire. Elles sont révisées à 2,8 Md€ dans le PLFG. L'exécution budgétaire finale sera de 0,6 Md€ (dont 0,4 Md€ au titre de la première période), un niveau atteint dès octobre 2023. Il est possible que l'exécution soit augmentée en comptabilité nationale par un solde à percevoir à l'été 2024.

Quatre leçons peuvent être tirées :

- ♦ la contribution d'EDF a été pratiquement nulle¹⁹, du fait du report des pertes réalisées en 2022, notamment dans le cadre de la livraison de l'ARENH+, sur les contributions dues au titre des périodes 2 et 3. Selon la Cour des comptes²⁰, EDF évalue l'effet de l'ARENH+ à 2,2 Md€ de moindre taxation 2023 au titre de la CRI ;
- ♦ étant donnée l'évolution des prix de l'électricité en 2023, les recettes constatées des EnR restent extrêmement faibles, quelle que soit la stratégie de vente des producteurs. Les équipes de la CRE maintiennent une estimation de recettes de l'ordre de 3,0 Md€, dont 0,9 Md€ au titre de la première période. Ceci suggère des comportements de sous-déclaration de la part des acteurs, et notamment ceux ayant résilié par anticipation leurs contrats avec obligation d'achat ;
- ♦ les prévisions de recettes de CRI inscrites au PLF 2024 et dans le PLFG 2023 sont optimistes. Avec 0,6 Md€ collecté en octobre 2024, il était très improbable d'atteindre une recette de 2,8 Md€ en comptabilité budgétaire prévue dans le PLFG ;
- ♦ la décomposition du chiffrage initial de recettes de la CRI, à hauteur de 12,3 Md€ pour 2023, a été difficile à reconstituer : cela pose la question de la traçabilité de ce chiffrage de mesure nouvelle et de son processus opérationnel (plusieurs services responsables, plusieurs mises à jour successives du chiffrage au cours du débat parlementaire).

5. Retour sur la prévision de cotisations et contributions sociales

5.1. Retour sur l'exécution 2023

L'écart de prévision entre le compte Toutes administrations publiques (APU) réalisé pour le PLFG et l'exécution s'élève respectivement à 6,9 Md€ pour les cotisations sociales et 1,4 Md€ pour les prélèvements sociaux sur l'activité et les revenus de remplacement. L'écart sur les cotisations sociales se réduit à 4,9 Md€ en le corrigeant des effets de changement de base par l'Insee en 2024.

La mission a constitué une chronique d'écart de prévision sur dix ans pour ces deux prélèvements, avec une différence de périmètre pour les prélèvements sociaux qui incluent également les prélèvements sur le capital²¹. Les résultats figurent dans le tableau 5. L'écart de prévision sur les cotisations sociales pour l'année 2023 est largement inférieur en valeur absolue aux années 2020 et 2021. Il reste toutefois significatif en valeur absolue sur l'ensemble de la chronique. En valeur relative il s'agit de la plus forte moins-value de la chronique.

Tableau 5 : Écart de prévision pour l'année N entre le PLF N+1 et l'exécution des cotisations sociales et prélèvements sociaux entre 2014 et 2023 (en Md€)

Année	Cotisations prévues	Cotisations réalisées	Écart de prévision sur les cotisations	Prélèvements sociaux prévus	Prélèvements sociaux réalisés	Écart de prévision sur les prélèvements
2014	357,0	358,5	1,5	108,2	108,7	0,5
2015	362,4	362,2	- 0,2	110,4	111,6	1,2
2016	368,6	367,4	- 1,2	113,5	113,3	- 0,2

¹⁹ Cf. document d'enregistrement universel d'EDF pour 2023, états financiers.

²⁰ Les mesures exceptionnelles de lutte contre les prix de l'énergie, Rapport Thématique Public, mars 2024.

²¹ Les données utilisées ne distinguaient pas les prélèvements sociaux sur les revenus d'activité et de remplacement parmi le total.

Annexe I

Année	Cotisations prévues	Cotisations réalisées	Écart de prévision sur les cotisations	Prélèvements sociaux prévus	Prélèvements sociaux réalisés	Écart de prévision sur les prélèvements
2017	379,2	380,0	0,8	115,7	116,3	0,6
2018	375,0	372,7	- 2,3	140,2	143,0	2,8
2019	354,5	356,0	1,5	144,0	145,7	1,7
2020	322,7	340,6	17,9	139,5	142,3	2,8
2021	355,5	366,3	10,8	147,8	149,7	1,9
2022	390,7	390,9	0,2	160,6	164,0	3,4
2023	412,2	405,3	- 6,9	172,9	172,2	- 0,7

Source : Mission, à partir des dossiers de saisine du HCFP pour les PLF 2016 à 2024.

Note : Le montant de prélèvements sociaux réalisés en 2023 est une estimation de la mission issue des BEH 2024.

5.2. Analyse des remontées comptables

Lors du PLF 2024, les dernières informations disponibles étaient cohérentes avec l'hypothèse d'une hausse de la masse salariale branche marchande non agricole (BMNA) de 6,5 % : dans sa note de conjoncture de juin, l'Insee prévoyait une évolution de la masse salariale brute identique à celle du gouvernement ; les dernières remontées comptables de l'Urssaf faisaient état d'une hausse de la masse salariale 6,5 % sur un an en juin 2023²².

Cependant, les remontées comptables publiées le 20 septembre font apparaître un ralentissement de l'évolution de la masse salariale qui est en hausse de 5,2 % sur un an en juillet 2023²³. Ce ralentissement est confirmé par les remontées comptables du 20 octobre qui font état d'une hausse de 5,4 % sur un an en août 2023²⁴.

Sur cette base, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis n° HCFP-2023-9, estime que la prévision de masse salariale BMNA du gouvernement est élevée (6,5 %) au regard des remontées comptables de l'été et anticipe plutôt un chiffre de 6,0 %. Cependant, les données d'août 2023, qui confirmaient la baisse, ont été publiées par l'Urssaf le 20 octobre 2023, c'est-à-dire postérieurement à la saisine du HCFP par le gouvernement, qui a eu lieu le 19 octobre 2023 : l'information n'était donc pas disponible ou suffisante pour modifier la prévision en amont de la préparation du PLFG.

À partir du 20 octobre, le gouvernement disposait d'informations consolidées pour revoir à la baisse sa prévision d'évolution de la masse salariale de 0,5 point. Cependant, cet écart n'a été signalé qu'en décembre dans les notes ministre de la DG Trésor et de la DB du 7 décembre 2023 et du 24 janvier 2024 qui mettent en évidence une baisse probable de la masse salariale, de 0,4 point par rapport à la prévision en PLFG, avec un impact sur les cotisations sociales de - 1,3 Md€ et sur les prélèvements sociaux sur l'activité de - 0,4 Md€. Par ailleurs, à cette date, l'écart à la prévision pouvait plutôt être anticipé à - 0,8 point à partir des remontées comptables avec un impact de respectivement - 2,6 Md€ sur les cotisations et - 0,8 Md€ sur les contributions sociales. En effet, à partir des remontées comptables de l'Urssaf publiées le 22 novembre, l'évolution de la masse salariale BMNA aurait pu être révisée de - 0,8 point²⁵.

²² Indicateurs Urssaf à fin juillet 2023, baromètre économique n°155, 25 août 2023.

²³ Indicateurs Urssaf à fin août 2023, baromètre économique n°156, 20 septembre 2023.

²⁴ Indicateurs Urssaf à fin septembre 2023, baromètre économique n°157, 20 octobre 2023.

²⁵ Les remontées comptables de l'Urssaf publiées le 22 novembre font état d'un ralentissement encore plus important avec une hausse de 4,3 % sur un an en septembre après 5,3 % en août et 6,5 % en juin. En retenant une évolution de 4,3 % sur un an en octobre, novembre et décembre, la prévision aurait été révisée à la baisse de - 0,8 %.

Ce ralentissement de la masse salariale était également visible dans les remontées comptables de l'impôt sur le revenu à travers le prélèvement à la source dont l'assiette est contemporaine. La note de la DGFIP du 8 décembre 2023 constate une moins-value de - 0,3 Md€ sur le prélèvement à la source du mois octobre qui « pourrait atteindre 1 Md€ en fin d'année ».

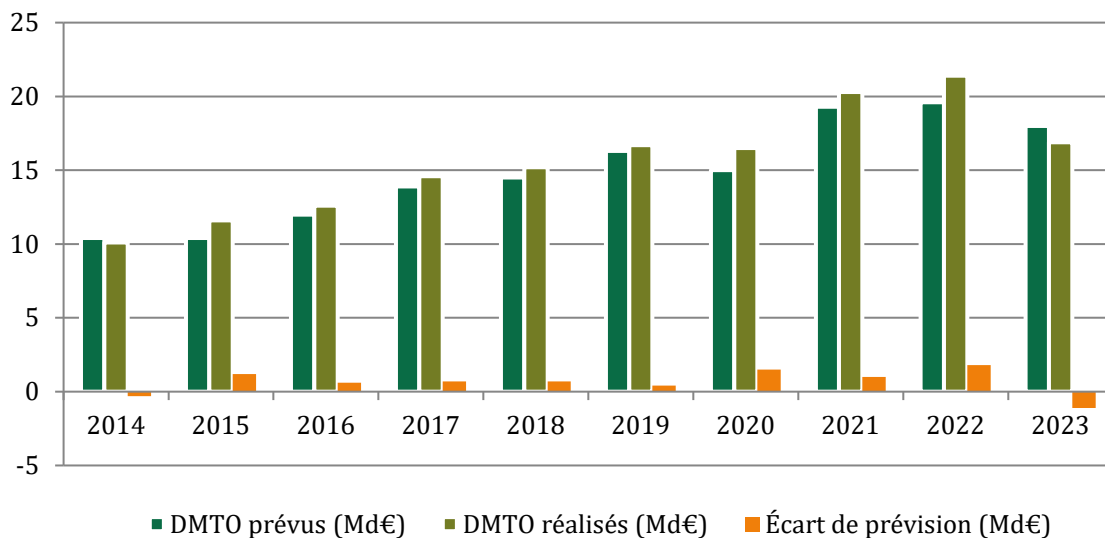
L'absence de signalement en octobre et novembre et la sous-estimation de l'écart en décembre pourraient s'expliquer par l'absence de trajectoires infra-annuelles des cotisations. En outre, pour la partie sécurité sociale, la DSS conduit des exercices de prévision ont lieu en septembre et en décembre : la divergence sur la macroéconomie entre prévision et exécution est donc intervenue à une période moins propice à sa prise en compte. Pour la mission, cette analyse met en exergue la nécessité de mieux suivre le champ des recettes de cotisations sociales, par exemple par des réunions de recettes mensuelles, et de construire des profils de prévision infra-annuels.

La DG Trésor met également en avant dans l'analyse de l'écart l'impact du dynamisme des allègements généraux qui freinent la progression des cotisations sociales : la mission n'a pas pu contre-expertiser ce point avec les données disponibles et dans le temps imparti.

6. Retour sur la prévision des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Sur le graphique 6 est représenté l'écart de prévision de DMTO entre 2014 et 2023, entre l'exécution de l'année N et la prévision effectuée pour l'année N en PLF N+1. On constate sur la série présentée qu'hormis les années 2023 et 2014, la prévision a systématiquement sous-estimé l'exécution. Le marché immobilier était en hausse depuis 2014 avec un maximum de DMTO en 2022, la prévision avait bien anticipé le retournement du marché mais dans une moindre ampleur que ce qui s'est réalisé : ainsi l'écart de prévision par rapport au PLF 2024 s'élève-t-il à - 1,1 Md€ et l'écart de prévision par rapport au PLFG 2023 se réduit à - 0,2 Md€.

Graphique 6 : Écart de prévision pour l'année N entre le PLF N+1 et l'exécution de DMTO entre 2014 et 2023 (en Md€)



Source : Mission, à partir de données de la DG Trésor.

Dans le tableau 6, la mission a reconstitué la chronique de prévision de DMTO pour 2023, avec les hypothèses sous-jacentes à la prévision pour cet impôt : l'indice des prix dans l'ancien et le volume de transactions immobilières. On note que la prévision a été révisée à la baisse continûment entre le PSTAB 2023 et le PLFG 2023, à mesure que les remontées comptables étaient orientées à la baisse par rapport à la prévision.

Annexe I

Néanmoins, le scénario immobilier sous-jacent à la prévision était favorable, comme l'indiquent les différents documents produits par la DG Trésor. Dans les BEE 2023, le retournement du marché immobilier est anticipé avec une prévision de baisse des DMTO de 12 % par rapport à 2022 : ce chiffre repose sur une hypothèse forte de gel des prix pour le reste de l'année, conduisant à une prévision de l'évolution de l'indice de prix dans l'ancien de + 1 % sur 2023. Les autres prévisionnistes dans le secteur immobilier prévoyaient eux une baisse des prix dans l'ancien en 2023 et une baisse des transactions plus marquée (en moyenne -16 %) que le scénario de la prévision (- 13 %)²⁶.

Le HCFP, dans ses avis sur le PLF 2024 et le PLFG 2023, a également mis en avant le caractère optimiste du scénario immobilier, en particulier pour le PLF 2024 et dans une moindre mesure pour le PLFG 2023 du fait de la révision à la baisse de la prévision.

La prévision de DMTO pour les BEE 2024 repose ainsi sur une hypothèse favorable et n'est donc pas centrée. La mission chiffre l'impact de l'hypothèse favorable à 1,1 Md€ lors des BEE 2024, en prenant comme sous-jacents à ce chiffrage la moyenne des prévisions des autres prévisionnistes (Crédit Agricole Eco, BPCE, La Banque Postale)²⁷ :

- ◆ moyenne de l'évolution des prix dans l'ancien : - 1,5 % ;
- ◆ moyenne de l'évolution du volume de transactions : - 16,0 %.

Néanmoins, la prévision a été révisée à la baisse pour le PLF (- 0,5 Md€ par rapport à la prévision précédente) puis davantage encore pour le PLFG (- 0,9 Md€ par rapport au PLF 2024). Cette ultime révision est justifiée dans les documents de saisine du HCFP pour l'examen du PLFG par un alignement sur les dernières remontées comptables : *« les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont révisés à la baisse de 0,9 Md€, au regard des dernières remontées comptables, qui attestent d'une dégradation plus importante que prévu du niveau des recettes. Le repli des recettes de DMTO en 2023 est désormais prévu à 20 % »*.

La mission conclut sur la prévision de DMTO qu'après plusieurs années de hausse du marché immobilier, il a été difficile de prédire l'ampleur du retournement immobilier. Un scénario nettement optimiste a été retenu au cours de l'année 2023, mais la dernière prévision publique apparaît non-biaisée.

²⁶ Cf. présentation des BEE 2023.

²⁷ Ibid.

Annexe I

Tableau 6 : Chronique de prévision de DMT0 pour 2023 en comptabilité nationale (Md€)

Prévision	LFI 2023	BEH 2023	PSTAB 2023	BEE 2023	PLF 2024	PLFG 2023	BEH 2024	Exécution	Écart exécution - PLFG 2023
DMT0	19,6	19,5	19,8	18,5	18,0	17,1	16,3	16,9	- 0,2
Taux de croissance par rapport à 2022	- 4,4 %	- 5,0 %	- 6,0 %	- 12,0 %	- 16,0 %	- 20,0 %	- 22,3 %	- 20,9 %	- 0,9 pp
Dont indice prix dans l'ancien	Non disponible (N.D.)	4,0 %	4,0 %	1,0 %	1,0 %	N.D.	- 0,7 %	N.D.	N.D.
Dont volume des transactions	N.D.	- 9,0 %	- 10,0 %	- 13,0 %	- 17,0 %	N.D.	- 22,0 %	N.D.	N.D.
Dont résidu	N.D.	-	-	-	-	N.D.	0,4 %	N.D.	N.D.

Source : Mission, à partir de documents de la DG Trésor.

ANNEXE II

Parangonnage sur les prévisions de finances publiques et la quantification de l'incertitude

SOMMAIRE

1. AU ROYAUME-UNI ET AUX ÉTATS-UNIS, DES ORGANISMES INDÉPENDANTS RÉALISENT DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET CONDUISENT UNE ANALYSE SYSTÉMATIQUE *EX-POST* DE L'ÉCART DE PRÉVISION.....1
2. LE PARANGONNAGE RÉALISÉ SUR LES MÉTHODES DE QUANTIFICATION DE L'INCERTITUDE MONTRE L'INTÉRÊT DE PRODUIRE DES GRAPHIQUES DE RISQUES, DES ANALYSES DE SENSIBILITÉ OU ENCORE DES SCÉNARIOS ALTERNATIFS3

1. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, des organismes indépendants réalisent des prévisions de recettes et conduisent une analyse systématique *ex-post* de l'écart de prévision

Les prévisions de recettes sont évaluées par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), institution indépendante qui participe à la transparence du processus budgétaire. Le HCFP ne propose pas une projection indépendante des recettes fiscales, mais caractérise la plausibilité de la projection du gouvernement en réalisant des entretiens avec des experts et en formulant des demandes écrites à l'administration. Le HCFP n'a pas accès aux programmes conduisant à la prévision et n'est pas en mesure de le répliquer. Les Institutions financières indépendantes se sont développées depuis plusieurs années (il en existait 51 dans 49 pays en 2021 selon le FMI¹) et sont réputées avoir un impact positif sur l'équilibre des finances publiques et sur la capacité des gouvernements à tenir leurs engagements budgétaires². Ils sont cependant de nature très différente d'un pays à l'autre. Les institutions britanniques et américaines ont par exemple la capacité de réaliser des projections indépendantes.

Au Royaume-Uni, l'Office for Budget Responsibility (OBR), créé en 2010, est un établissement public indépendant responsable notamment des prévisions économiques et budgétaires. Il produit deux fois par an un jeu de prévisions à cinq ans et une fois par an une évaluation *a posteriori* des prévisions passées. Par exemple, dans son rapport publié en octobre 2023³, l'OBR relève que les recettes pour l'année fiscale 2022-2023 ont été sous-estimées de 13 % lors de la prévision effectuée en mars 2021 et de 3 % lors de celle de mars 2022. L'écart de prévision est ensuite décomposé en trois grandes causes - changement de classification, changements politiques liés à des décisions prises après la prévision, erreur sur la prévision économique - et d'un résidu qui n'est pas attribuable à ces causes et qui est également explicité. L'écart de prévision est également présenté par impôt. Les problèmes de modélisation de prévision qui apparaissent comme les plus criants sont par ailleurs identifiés de façon transparente ainsi que les actions engagées pour les résoudre. Il arrive à l'OBR d'être critiqué sur ses prévisions, qui sont *a minima* amplement discutées par les instituts de recherche indépendants. L'Institute for Fiscal Studies a ainsi montré que l'OBR avait tendance à sous-estimer l'accroissement de l'endettement public en ne prenant pas en compte l'asymétrie de la réponse politique aux chocs économiques⁴.

¹ H. Davoodi, P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, A. Lagerborg, R. Lam, S. Pillai, Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2022.

² B. Căpraru, G. Georgescu, N. Sprincean, Do independent fiscal institutions cause better fiscal outcomes in the European Union?, Economic System 46, 2022.

³ OBR, Forecast evaluation report, October 2023.

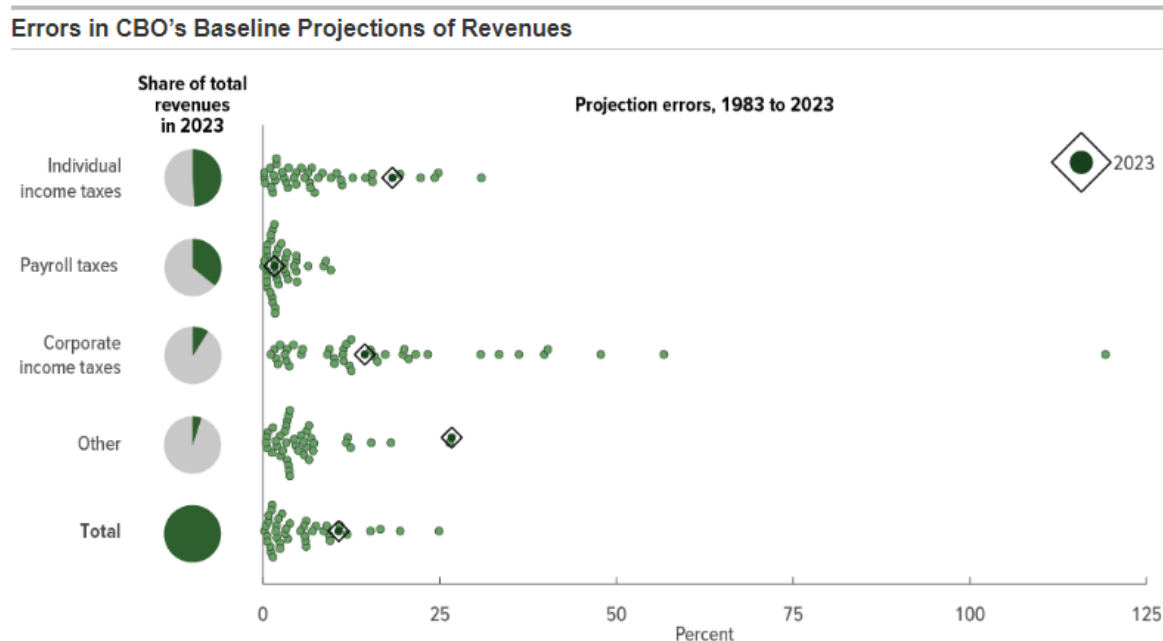
⁴ C. Emmerson, I. Stockton, S. van de Shootbrugge, B. Zaranko, Chancellors' responses to economic news, IFS Green Budget Chapter 5, R276.

Annexe II

Aux États-Unis, le budget fédéral proposé par le Président au Congrès est préparé par l'Office of Management and Budget. Il comporte des prévisions de recettes, dépenses et déficit pour les dix années à venir. L'analyse complète du budget et de ses impacts économiques est proposée par le Congressional Budget Office (CBO), une institution indépendante rattachée au Congrès depuis 1974. Le CBO propose notamment ses propres prévisions économiques et budgétaires et compare sa trajectoire de finances publiques à celle proposée par l'administration. Il évalue également l'effet des mesures nouvelles sur ses précédentes projections. Enfin, il publie chaque année un document explicitant son écart de prévision passée. Par exemple, la projection de mai 2022 pour l'année 2023 s'est caractérisée par une surestimation des recettes de 11 %⁵. L'écart est ensuite décomposé par impôt et replacé dans une perspective des vingt dernières années. Le graphique 1, reproduit du rapport précité, permet de visualiser l'écart de 2023 par rapport aux précédents.

Entre 1982 et 2015, l'écart moyen en valeur absolue entre les projections à un et deux ans des recettes par CBO et le réalisé est respectivement de 2,3 % et de 5,2 %, hors mesures décidées après la projection⁶. Une amélioration de la prévision économique sous-jacente serait susceptible de réduire significativement l'écart constaté⁷.

Graphique 1 – Caractérisation de l'écart de prévision du CBO



Source : CBO, The accuracy of CBO's budget projections for fiscal year 2023, Décembre 2023.

⁵ CBO, The accuracy of CBO's budget projections for fiscal year 2023, Décembre 2023.

⁶ CBO, CBO's revenue forecasting record, Novembre 2015.

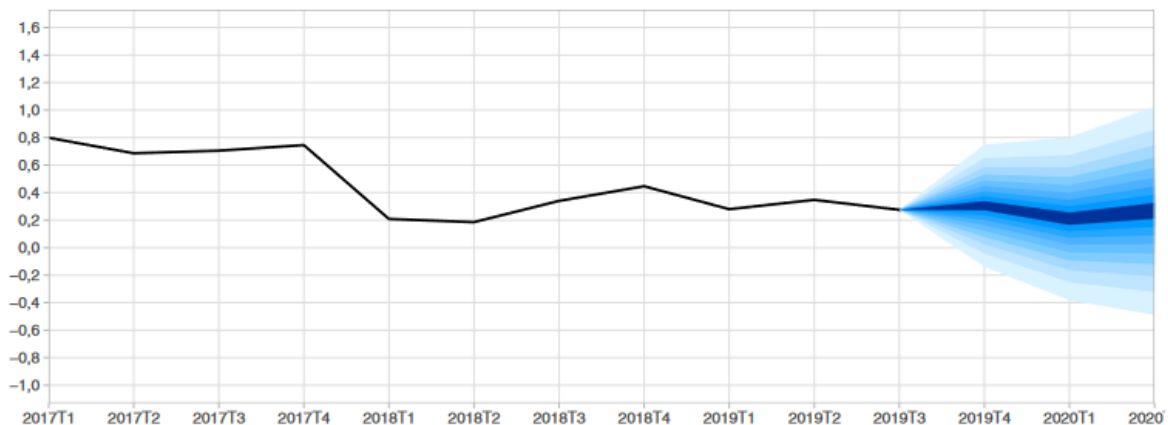
⁷ N. Arai, Investigating the inefficiency of the CBO's budgetary projections, International Journal of Forecasting 36 (4), 1290-1300, 2020.

2. Le parangonnage réalisé sur les méthodes de quantification de l'incertitude montre l'intérêt de produire des graphiques de risques, des analyses de sensibilité ou encore des scénarios alternatifs

L'estimation de l'erreur des prévisions macroéconomiques constitue un enjeu de longue date s'agissant de la croissance de l'activité. Ainsi, l'Insee publie depuis 2008⁸ un graphique des risques ou « *fan chart* » présentant la marge d'erreur entourant la prévision du PIB, en s'inspirant des pratiques de la Banque d'Angleterre. Ce graphique représente la distribution de probabilités autour d'un scénario central (cf. graphique 2).

La distribution de probabilités autour du scénario central est estimée à partir de l'historique des erreurs de prévision. Cette méthode fruste repose sur deux hypothèses fortes : la volatilité de la croissance n'a pas évolué au cours du temps, et la méthodologie utilisée par les prévisionnistes ne s'est pas améliorée. La première hypothèse n'est plus vérifiée depuis 2020 et l'augmentation de la volatilité des variables macroéconomiques à la suite de la crise sanitaire puis de l'augmentation des prix de l'énergie. Ainsi, l'Insee ne présente plus de « graphique de risques » depuis cette date.

Graphique 2 : Graphique des risques de la croissance associés à la note de conjoncture de décembre 2019



Lecture : the risk graph shows, around the central forecast (black line), 90% of the probable scenarios. The first band, the darkest, describes the most likely scenarios around the central scenario, all of which have a total probability of 10%. The second, slightly less dark, is divided into two sub-bands immediately above and immediately below the central band; it contains the following scenarios in terms of probability, so that the total probability of the first two bands reaches 20%; and so on, going from the centre outwards and from the darkest band to the lightest band, until it reaches 90% (see INSEE's June 2008 Economic Note, pages 15 to 18). It can then be estimated that the first result to be published in the quarterly accounts for the fourth quarter of 2019 has a 50% chance of being between +0.1% (bottom of the fifth band from the bottom) and +0.4% (upper limit of the fifth band from the top) and a 90% chance of being between -0.2% and +0.7%. In the first quarter of 2020, the 90% confidence interval is [-0.3%; +0.8%].

Source : Note de conjoncture de l'Insee de décembre 2019.

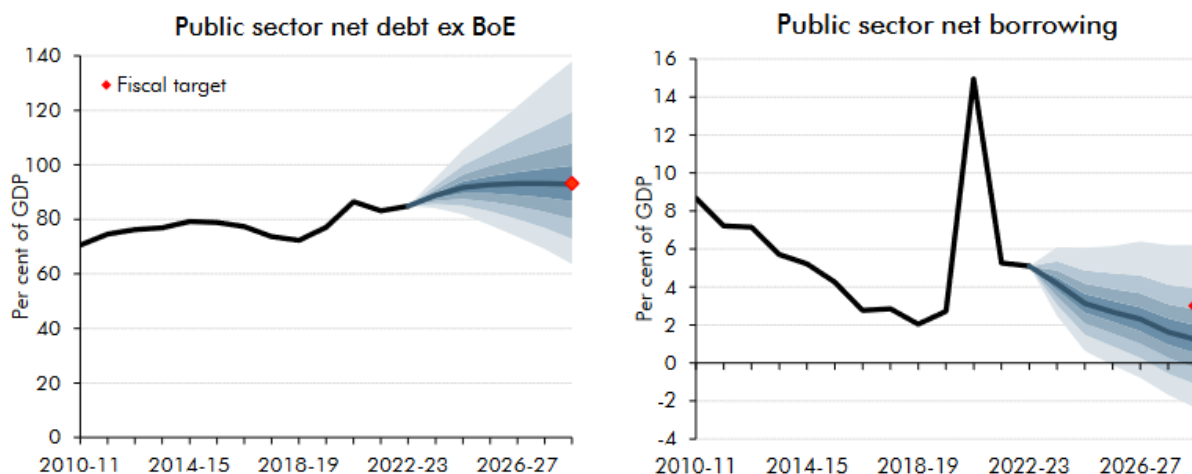
⁸ Eclairage – Appréhender l'incertitude autour de la prévision, Note de conjoncture de l'Insee de mars 2008.

Annexe II

L'OBR constitue un exemple en matière d'évaluation de l'incertitude associée aux prévisions budgétaires⁹. Cette évaluation est réalisée au moyen de trois analyses différentes :

- ◆ un graphique de risques ou « *fan chart* » présentant les incertitudes entourant la trajectoire de déficit et de dette (cf. graphique 3). Celui-ci repose sur une méthodologie plus complexe que celle mise en œuvre par l'Insee. Le graphique de risques est réalisé à partir de simulations stochastiques. Cette méthode permet de mesurer la sensibilité du déficit et des prélèvements obligatoires à des chocs macroéconomiques. Elle nécessite cependant de simuler dans un même modèle l'ensemble des prélèvements obligatoires et des dépenses de l'État, ce qui n'est pas le cas des modèles actuels de prévisions de la DG Trésor ;
- ◆ une analyse de sensibilité de la prévision aux hypothèses macroéconomiques clés telles que le PIB, l'inflation, ou les taux d'intérêt. La DG Trésor réalise également ce type d'analyse et en particulier de la sensibilité du déficit et de la dette à l'évolution des taux d'intérêt¹⁰ ;
- ◆ des scénarios alternatifs dans lesquels sont présentés les conséquences fiscales et budgétaires d'un choc économique en comparaison au scénario central. En particulier, il aurait pu être envisagé de présenter un scénario alternatif avec des hypothèses de prix de l'électricité et du gaz différentes pour l'année 2023.

Graphique 3 : Graphique des risques de la dette et du déficit du Royaume-Uni



Note: The solid dark blue line shows our median forecast, with successive pairs of lighter shaded areas around it representing 20 per cent probability bands, with 20 per cent of the distribution outside the fan.

Source : *Economic and fiscal outlook, Office for Budget Responsibility, mars 2024.*

⁹ Economic and fiscal outlook, Office for Budget Responsibility, mars 2024.

¹⁰ Programme de stabilité 2024-2027, avril 2024.

ANNEXE III

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.2. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics	1
2. ADMINISTRATIONS	1
2.1. Direction générale du Trésor	1
2.1.1. <i>Service des politiques publiques</i>	1
2.1.2. <i>Service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes</i>	1
2.2. Direction générale des finances publiques.....	1
2.3. Direction générale des douanes et des droits indirects	2
2.4. Direction du budget.....	2
2.5. Direction de la sécurité sociale.....	2
2.6. Institut national de la statistique et des études économiques	2
2.7. Inspection générale des finances.....	2
3. COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE.....	2

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ◆ M. Jérôme Fournel, directeur de cabinet ;
- ◆ M. Malo Carton, directeur de cabinet adjoint ;
- ◆ M. Nicolas Gelli, conseiller chargé de la fiscalité.

1.2. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics

- ◆ M^{me} Aude Costa de Beauregard, directrice de cabinet ;
- ◆ M^{me} Maud Choquet, conseillère comptes et budgets sociaux, chargée de la simplification ;
- ◆ M. Nicolas Le Ru, conseiller budgétaire et synthèse des finances publiques ;
- ◆ M. Marc-Henri Priou, conseiller fiscalité, douane et lutte contre la fraude.

2. Administrations

2.1. Direction générale du Trésor

2.1.1. Service des politiques publiques

- ◆ M. Stéphane Sorbe, chef de service ;
- ◆ M. Clovis Kerdrain, sous-directeur des finances publiques (FIPU) ;
- ◆ M^{me} Diane de Waziers, adjointe au sous-directeur des finances publiques (FIPU) ;
- ◆ M. Carmelo Zizzo, chef du bureau de la synthèse des prélèvements obligatoires et de la fiscalité des entreprises (FIPU1) ;
- ◆ M. Victor Prieur, chef du bureau de la fiscalité des ménages et taxation indirecte (FIPU3) ;
- ◆ M. Loïc Janin, adjoint au chef du bureau de la synthèse des prélèvements obligatoires et de la fiscalité des entreprises (FIPU1).

2.1.2. Service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes

- ◆ M^{me} Nathalie Georges, cheffe de service ;
- ◆ M. Emmanuel Bétry, sous-directeur du diagnostic et des prévisions ;
- ◆ M. David Berthier, chef du bureau du diagnostic et des prévisions pour la France (PREV 1).

2.2. Direction générale des finances publiques

- ◆ M^{me} Amélie Verdier, directrice ;
- ◆ M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale ;

Annexe III

- ♦ M. David Vienne, chef du pôle soutien gestion fiscale au département des études statistiques fiscales (DESF) ;
- ♦ M. Sébastien Fargeas, chef de la section de l'analyse conjoncturelle et des prévisions au pôle soutien gestion fiscale du DESF.

2.3. Direction générale des douanes et des droits indirects

- ♦ M. Thibaud Fiévet, sous-directeur de la fiscalité douanière ;
- ♦ M. Esaïe Ohin, bureau énergie, environnement et lois de finances ;
- ♦ M. Régis Cuisset, bureau énergie, environnement et lois de finances.

2.4. Direction du budget

- ♦ M^{me} Mélanie Joder, directrice ;
- ♦ M. Stéphane Robin, sous-directeur de la synthèse des finances publiques ;
- ♦ M. Jalal Froug, chef du bureau des recettes ;
- ♦ M. Louis Chadeaux, adjoint au chef du bureau des recettes.

2.5. Direction de la sécurité sociale

- ♦ M. Pierre Pribile, directeur ;
- ♦ M. Harry Partouche, sous-directeur des études et prévisions financières ;
- ♦ M. Antoine Imberti, adjoint au sous-directeur des études et prévisions financières ;
- ♦ M. Thomas Pramilijaona, adjoint au sous-directeur du financement de la sécurité sociale.

2.6. Institut national de la statistique et des études économiques

- ♦ M. Jean- Luc Tavernier, directeur général.

2.7. Inspection générale des finances

- ♦ M. François Auvigne, inspecteur général des finances ;
- ♦ M^{me} Valérie Champagne, inspectrice générale des finances.

3. Commission de régulation de l'énergie

- ♦ M. Dominique Jamme, directeur général ;
- ♦ M. Emmanuel Rodriguez, directeur adjoint de la direction juridique ;
- ♦ M^{me} Elsa Merckel, cheffe du département énergies renouvelables ;
- ♦ M. Jean-Christophe Schmitt, chargé de mission au sein du département énergies renouvelables.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 04 AVR. 2024

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'inspection générale des
finances

Nos références : MEFI-D24-03479

Objet : mission relative aux prévisions de recettes des prélèvements obligatoires

L'INSEE a rendu public le 25 mars 2024 son compte provisoire pour l'année 2023, estimant à 5,5 % du produit intérieur brut (PIB) le déficit maastrichtien de la France. Ce chiffre est en écart significatif de la dernière estimation publique disponible, dans l'article liminaire de la LFI 2024 promulguée le 29 décembre 2023, qui était de 4,9% du PIB.

Une forte révision à la baisse des prélèvements obligatoires, de 21 Md€, explique l'essentiel de cet écart. Pour autant, dans ses avis 2023-08 et 2023-09, en date du 22 septembre et du 27 octobre 2023, le Haut Conseil des Finances Publiques écrivait respectivement : « 58. Pour 2023, le Haut Conseil estime que les prélèvements obligatoires sont plausibles » et « 31. Le Haut Conseil estime que la prévision de prélèvements obligatoires pour 2023 ainsi ajustée est globalement plausible. ».

Dans ce cadre, je souhaite confier à l'inspection générale des finances (IGF) une mission portant sur l'établissement des prévisions de recettes publiques, en amont, durant, et en aval de la procédure budgétaire.

Cette mission aura notamment pour objectif d'examiner les travaux préparatoires aux PLF et PLFSS 2024 ainsi qu'au PLFG 2023 pour l'estimation des recettes et de refaire la chronologie des remontées fiscales et sociales au cours de l'automne 2023, de l'hiver 2023 et du début de l'année 2024, et des conséquences qui en ont été tirées au cours de la procédure budgétaire. L'exercice budgétaire 2022 pourra également être analysé à des fins de comparaison. Une attention particulière sera portée aux causes des écarts de prévision d'une part et à la gestion des incertitudes d'autre part, chaque information nouvelle ne pouvant à elle seule modifier définitivement un exercice de prévision mais venant rendre plus ou moins probable un scénario favorable ou défavorable de recettes.

Pièce jointe

La mission formulera toute recommandation de nature à améliorer la robustesse des prévisions de recettes et la gestion de l'incertitude attachée à ces prévisions, dans le respect du cadre organique existant. Les membres de la mission pourront s'appuyer sur la direction générale du Trésor, la direction générale des finances publiques, la direction du budget, la direction de la sécurité sociale, l'URSSAF-Caisse nationale et la direction générale des douanes et droits indirects. Ils solliciteront des échanges avec l'Insee¹ et, sur les ressources en lien avec les questions énergétiques, la Commission de régulation de l'énergie.

Les conclusions de la mission sont attendues dans un délai de deux mois avec un point intermédiaire avant le 26 avril.



Bruno LE MAIRE
Ministre de l'Economie, des Finances
Et de la Souveraineté Industrielle et
Numérique



Thomas CAZENAVE
Ministre délégué auprès du
Ministre de l'Économie, des Finances
Et de la Souveraineté Industrielle et
Numérique, chargé des Comptes publics

¹ À noter que l'INSEE procèdera à un recalcul des ratios de finances publiques avec un PIB base 2020 à l'occasion de la publication, le 31 mai 2024, des comptes nationaux en 2023.