

Cour des comptes



Les recettes fiscales

**Note d'analyse de
l'exécution budgétaire**

2014

Les recettes fiscales en 2014

<i>en Md€</i>	Exec. 2013	LFI 2014	LFR1 2014	LFR2 2014	Exec. 2014
Recettes fiscales	284,0	284,4	279,0	272,4	274,3
Impôt sur le revenu	67,0	74,4	71,2	68,3	69,2
Impôt sur les sociétés	47,2	38,9	36,0	34,6	35,3
TICPE	13,8	13,3	13,6	13,3	13,2
Taxe sur la valeur ajoutée	136,3	139,5	140,0	137,7	138,4
Autres recettes fiscales	19,9	18,4	18,3	18,5	18,2

Synthèse

Les recettes fiscales nettes de l'Etat ont représenté 274,3 Md€ en 2014, soit 9,7 Md€ de moins qu'en 2013. Il s'agit de la première année de baisse des recettes fiscales depuis 2009.

La diminution des recettes fiscales par rapport à 2013 est essentiellement la conséquence de nombreuses mesures ayant un impact globalement négatif de -9,35 Md€ sur le rendement des recettes fiscales, notamment de mesures antérieures à la loi de finances initiale pour 2014 (-9,09 Md€). A ce titre, l'entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi a pesé pour 6,4 Md€ sur les recettes fiscales. S'est également ajoutée en cours d'année une réduction d'impôt sur le revenu au profit des ménages modestes pour un montant de 1,3 Md€.

L'évolution spontanée (à législation constante) des recettes fiscales a été négative mais faiblement, de -0,35 Md€ (après -4,6 Md€ en 2013). C'est la troisième année consécutive d'évolution spontanée négative des recettes fiscales. Si la faiblesse de la croissance économique peut en partie expliquer cette situation, l'évolution spontanée de -1,7 % des recettes fiscales en 2013, exceptionnellement faible, reste à ce jour inexpiquée.

La LFI pour 2014 prévoyait un rendement des recettes fiscales de 284,4 Md€. Cette prévision reposait sur une hypothèse de croissance spontanée de 3,0 %. La prévision intégrait l'impact des mesures antérieures à la LFI, soit un coût de 14,79 Md€, en raison notamment de l'entrée en vigueur du crédit d'impôt sur la compétitivité et l'emploi (9,4 Md€) et de la hausse du coût des contentieux communautaires (+1,7 Md€). La LFI 2014 comportait elle-même plusieurs mesures nouvelles, avec un rendement positif de 4,85 Md€. Elle intégrait également des mesures de périmètre qui réduisaient les recettes fiscales de 1,82 Md€.

En exécution, le rendement des recettes fiscales a été sensiblement inférieur à la prévision de la LFI 2014 (-10,0 Md€). A l'exécution 2013 en retrait de 3,5 Md€ s'est ajoutée une moins-value significative sur l'évolution spontanée, de 9,0 Md€, conséquence d'une hypothèse initiale très optimiste. Ces pertes ont été en partie compensées par des plus-values sur l'impact des mesures antérieures (+5,7 Md€), avec notamment un moindre coût du CICE (+3,4 Md€) et une moindre progression du coût des contentieux communautaires (+1,1 Md€). Les mesures nouvelles ont eu un rendement un peu inférieur à la prévision initiale, de 3,2 Md€, en

partie dû à la réduction d'impôt sur le revenu votée dans la loi de finances rectificative du mois d'août 2014, dont le coût a été de 1,3 Md€. Enfin, le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale a eu un rendement supérieur à la prévision de la LFI, mais pour un gain limité à 0,3 Md€. Ce gain n'a pas compensé le coût de 1,3 Md€ de la réduction d'impôt sur le revenu votée dans la LFR1 2014.

Le constat d'une évolution spontanée en exécution inférieure à la prévision retenue en LFI 2014 n'est pas surprenant. L'hypothèse d'une élasticité de 1,3 retenue dans la LFI était très optimiste¹. La Cour l'avait souligné dans son analyse du rapport public annuel de février 2014. Compte tenu de la croissance économique supposée dans la LFI 2014 (0,9 % en volume), il aurait été plus prudent de retenir une hypothèse d'élasticité inférieure à sa moyenne de long terme, c'est-à-dire inférieure à 1.

Un écart significatif est apparu entre l'évolution des recettes fiscales et la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017. En 2014, les recettes fiscales sont inférieures de 35 Md€ à cette trajectoire.

En 2013, un prélèvement sur l'impôt sur le revenu avait été opéré pour assurer le financement aux régimes de sécurité sociale des prélèvements sociaux émis dans le cadre de l'exit-tax. Ce prélèvement s'est reproduit en 2014, pour un montant inférieur à celui de 2013 (210 M€ au lieu de 450 M€). Ce prélèvement ne devrait toutefois plus se produire à compter de 2015, le versement aux organismes de sécurité sociale étant désormais limité aux sommes recouvrées par l'Etat.

¹ Une partie de l'écart s'explique également par le taux de croissance du PIB en valeur, de 0,8 % au lieu de 2,3 % en LFI. La réduction de 9,0 Md€ de l'évolution peut ainsi s'expliquer pour environ la moitié par la moindre croissance économique et pour l'autre moitié par la moindre valeur de l'élasticité.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de 2013. Deux ne sont pas mises œuvre, deux le sont partiellement. Toutes ces recommandations sont donc reconduites en 2014.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

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

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

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

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

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

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

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION	7
I - Des recettes fiscales en baisse de 9,7 Md€ pour la première fois depuis 2009	8
A - Une évolution spontanée légèrement négative	9
B - D'importantes mesures discrétionnaires de diminution des recettes fiscales.....	11
II - Des recettes fiscales inférieures de 10 Md€ à la prévision de la LFI pour 2014	13
A - Une prévision initiale optimiste	13
B - Les révisions en cours d'année.....	18
C - Une exécution 2014 en retrait de 10 Md€ par rapport à la LFI	20
D - Un décrochage très net par rapport à la trajectoire de la loi de programmation pour 2012-2017.....	27
III - L'examen par impôt.....	29
A - Impôt sur le revenu	29
B - L'impôt sur les sociétés.....	32
C - La TICPE	35
D - La TVA	36
E - Les autres recettes fiscales.....	37
IV - Les recommandations de la Cour	42
A - Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013	42
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014.....	43

Introduction

Les recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements, constituent, avec les recettes non fiscales et les fonds de concours, l'ensemble des recettes de l'Etat. En 2014, les recettes de l'Etat ont atteint 291,9 Md€, dont 274,3 Md€ pour les recettes fiscales nettes, 13,9 Md€ pour les recettes non fiscales et 3,7 Md€ pour les recettes de fonds de concours.

Les recettes fiscales nettes se calculent par différence entre les recettes fiscales brutes et les remboursements et dégrèvements. En 2014, le montant des recettes fiscales brutes a été de 370,4 Md€ et celui des remboursements et dégrèvements de 96,1 Md€. Cette note analyse la prévision et l'exécution des recettes fiscales nettes : d'une part, elles ont plus de sens du point de vue économique que les recettes brutes et, d'autre part, les remboursements et dégrèvements font l'objet d'une note d'analyse spécifique.

Avec un montant de 274,3 Md€ en 2014, les recettes fiscales nettes ont diminué de 9,7 Md€ par rapport à 2013. L'évolution spontanée (à législation constante) des recettes fiscales a été très légèrement négative et n'explique qu'une baisse de 0,3 Md€. L'écart par rapport à 2013 est essentiellement la conséquence de nombreuses mesures qui ont eu pour effet de minorer le rendement des recettes fiscales en 2014 (dont l'entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) (partie I).

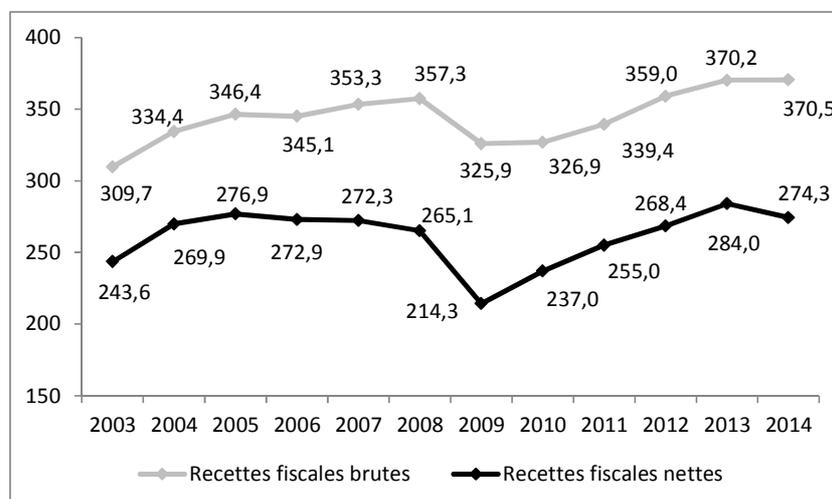
Le rendement des recettes fiscales en 2014 est également très inférieur (de 10,0 Md€) à la prévision retenue dans la loi de finances initiale. D'une part, le taux de croissance spontanée prévu en LFI était trop optimiste. D'autre part, le montant des recettes en 2013 (la base de la prévision) et le rendement des mesures nouvelles inscrites dans la LFI pour 2014 ont été inférieurs à ce qui était attendu. Ces impacts négatifs n'ont été que partiellement compensés par un moindre coût des mesures antérieures à la LFI pour 2014 (partie II).

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

I - Des recettes fiscales en baisse de 9,7 Md€ pour la première fois depuis 2009

En 2014, les recettes fiscales ont eu un rendement de 274,3 Md€, inférieur de 9,7 Md€ à celui de 2013. C'est la première fois depuis 2009 que les recettes fiscales diminuent.

Evolution des recettes fiscales brutes et nettes sur la période 2003-2014 à périmètre courant (Md€)



source : direction du budget

Deux facteurs expliquent l'évolution des recettes fiscales nettes au cours d'une année : leur évolution spontanée (à législation constante), qui dépend largement des évolutions de l'activité économique, et les mesures nouvelles² de hausse ou de baisse des impôts, parmi lesquelles sont distinguées les mesures antérieures à la LFI de l'année, les mesures nouvelles au sens strict (de la LFI et des LFR de l'année), enfin les mesures de périmètre et de transfert de ressources entre administrations.

La baisse des recettes fiscales entre 2013 et 2014 est la conséquence d'une évolution spontanée légèrement négative (-0,35 Md€) à laquelle se sont ajoutés les effets des mesures (antérieures, nouvelles et de périmètre) dont le rendement global a été très négatif (-9,35 Md€).

² Outre les effets des mesures fiscales adoptées en lois de finances, les « mesures nouvelles » peuvent inclure d'autres effets, essentiellement le coût pour l'Etat de décisions de justice rendues dans le cadre de contentieux.

Avec cette baisse des recettes fiscales en 2014 et après une progression en 2013 inférieure à ce qui était attendu, le montant des recettes fiscales s'est sensiblement écarté de la trajectoire prévu dans la loi de programmation pour les années 2012 à 2017.

A - Une évolution spontanée légèrement négative

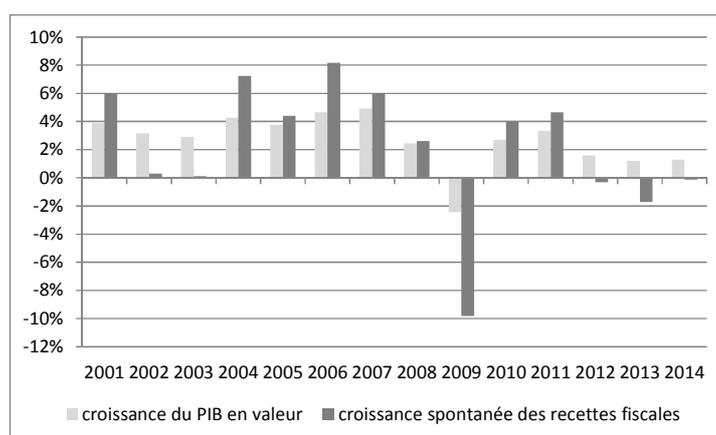
L'évolution spontanée des recettes fiscales a été négative en 2014, de -0,35 Md€, soit -0,1 %. Cette évolution est moins dégradée que celle de 2013, année au cours de laquelle la croissance spontanée des recettes fiscales avait atteint un niveau exceptionnellement bas de -1,7%. Elle est proche du niveau de 2012 (-0,3 %).

Ces trois années sont en rupture par rapport aux années précédentes, au cours desquelles la croissance spontanée des recettes fiscales avait toujours été positive, hormis 2009 (année de forte récession économique).

En outre, depuis trois ans, la croissance spontanée des recettes fiscales a été inférieure à la croissance du PIB en valeur, ce qui n'était pas le cas lors des années précédentes.

Au cours de la période 2004-2011 (hormis l'année 2009), le taux de croissance spontanée des recettes fiscales nettes a été supérieur à la croissance du PIB en valeur. Il faut remonter aux années 2002 et 2003 pour retrouver une croissance spontanée des recettes fiscales inférieure à la croissance du PIB en valeur.

Croissance du PIB en valeur et croissance spontanée des recettes fiscales sur la période 2001-2014



source : direction du budget ; INSEE – comptes nationaux

L'élasticité des recettes fiscales au PIB, définie comme le rapport du taux de croissance spontanée des recettes fiscales au taux de croissance du PIB en valeur, enregistre des valeurs faibles (et négatives) depuis 2012, très inférieures à celles des années antérieures.

Elasticité des recettes sur la période 2003-2014

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

Sources : Rapport économique social et financier du PLF n+2 pour l'élasticité de l'année n ; direction du budget pour l'année 2014.

Les valeurs très faibles de l'élasticité depuis 2012 conduisent à s'interroger sur les facteurs qui en sont à l'origine.

La conjoncture économique a pu avoir une influence. En effet, comme la Cour l'avait souligné dans son référé du 16 décembre 2013 sur la qualité des prévisions de recettes fiscales, la croissance spontanée des recettes fiscales suit les variations du PIB en valeur, en les amplifiant : dans les périodes de croissance soutenue, la croissance spontanée des recettes fiscales est un peu plus forte que celle du PIB ; à l'inverse, lors des années de faible croissance (2009 mise à part), la croissance spontanée est plutôt inférieure à celle du PIB. Cette observation peut trouver une explication dans le fonctionnement de l'IR et de l'IS. Dans les périodes de croissance économique forte, une progression rapide des revenus peut s'accompagner d'une progression encore plus rapide de l'impôt sur revenu, en raison de la progressivité du barème. De même, pour l'impôt sur les sociétés, les résultats des entreprises varient très fortement avec la conjoncture économique, et le rendement de l'impôt est très volatile au cours d'un cycle économique.

Au cours des trois années 2012 à 2014, la croissance du PIB en valeur a été faible, de respectivement 1,3 %, 1,4 %, 0,8 %⁴. Les effets mécaniques évoqués ci-dessus ont pu amoindrir la croissance spontanée des recettes fiscales.

Mais d'autres effets ont pu intervenir. Pour une croissance donnée du PIB en valeur, la composition de cette croissance selon les assiettes

³ L'élasticité de 4,5 constatée en 2009 a une signification très particulière : le PIB en valeur a diminué et les recettes fiscales nettes ont encore plus baissé à législation constante.

⁴ INSEE, *Les comptes de la Nation en 2014* – INSEE Première n° 1549 – mai 2015

des différents impôts peut être plus ou moins favorable à la croissance des recettes fiscales. Par ailleurs, pour chaque impôt, des effets de structure d'assiette ont pu influencer leur rendement. A croissance des revenus donnée, si croissance des bas revenus est plus forte que celle des hauts revenus, alors la croissance de l'IR s'en trouve diminuée compte tenu de la progressivité du barème. De même, au sein de la consommation, l'augmentation de la part des produits soumis à un taux réduit de TVA diminue, toutes choses égales par ailleurs, le rendement de la TVA.

De même, l'importance des mesures nouvelles peut aussi en partie expliquer la faiblesse de la croissance spontanée, dans la mesure où elles ont un impact sur l'assiette de leur impôt et donc sur son rendement.

Si les valeurs de l'élasticité en 2012 et 2014 ont déjà été observées par le passé et peuvent trouver une explication dans la faible croissance économique, la valeur exceptionnellement faible pour l'année 2013 reste à ce jour largement inexplicée, sauf à la rapprocher de l'impact très fort des mesures nouvelles intervenues cette année-là.

B - D'importantes mesures discrétionnaires de diminution des recettes fiscales

La diminution des recettes fiscales par rapport à 2013 est essentiellement la conséquence de nombreuses mesures ayant eu un impact globalement négatif de -9,35 Md€ sur leur rendement, notamment de mesures antérieures à la loi de finances initiale pour 2014 (-9,09 Md€).

Impact des mesures sur les recettes fiscales en 2014 (Md€)

mesures antérieures à la LFI	mesures nouvelles LFI et LFR	mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures
-9,09	1,70	-1,95	-9,35

Source : direction du budget

De nombreuses mesures ont contribué à diminuer les recettes fiscales de l'Etat. Les principales sont les suivantes :

-6,4 Md€ : entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, dont 6,0 Md€ sur l'IS et 0,4 Md€ sur l'IR ;

-1,3 Md€ : adoption en cours d'année, dans la LFR1 2014, d'une réduction de l'impôt sur le revenu au bénéfice des ménages modestes ;

-5,3 Md€ : perte nette d'IS (hors CICE), en raison de contrecoups⁵ de mesures antérieures pour -7,2 Md€, en partie compensés par des mesures nouvelles pour 1,9 Md€.

-1,4 Md€ : moindre rendement des « autres recettes fiscales », hors transfert aux collectivités locales et lutte contre la fraude fiscale (ci-dessous), en raison notamment de l'augmentation des dépenses au titre des contentieux communautaires⁶ et de l'arrêt de la perception de la retenue à la source à l'origine du contentieux OPCVM étrangers.

Par ailleurs, les recettes fiscales ont été diminuées par plusieurs mesures de transferts :

-1,0 Md€ : affectation⁷ de TVA à la sécurité sociale, pour compenser la baisse des cotisations familiales à compter du 1er janvier 2014

-2 Md€ : augmentation des transferts aux collectivités locales de 2 Md€, pour le financement de la formation professionnelle et des allocations de solidarité (dont le RSA).

Des gains ont partiellement compensé ces coûts :

+4,9 Md€ : augmentation des taux de TVA à compter du 1er janvier 2014 ;

+ 1,7 Md€ : renforcement de la lutte contre la fraude ;

+1,7 Md€ : augmentation du rendement de l'IR (hors CICE, réduction votée en LFR1 et lutte contre la fraude) essentiellement sous l'effet de mesures antérieures à la LFI 2014.

Enfin, une opération neutre pour les recettes fiscales de l'Etat a consisté à transférer au financement de la sécurité sociale deux augmentations de l'impôt sur le revenu :

+2,0 Md€ : abaissement du plafond du quotient familial et suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu de la participation des employeurs au financement des contrats d'assurance complémentaire pour la partie frais de santé ;

-2,0 Md€ : augmentation de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale⁸.

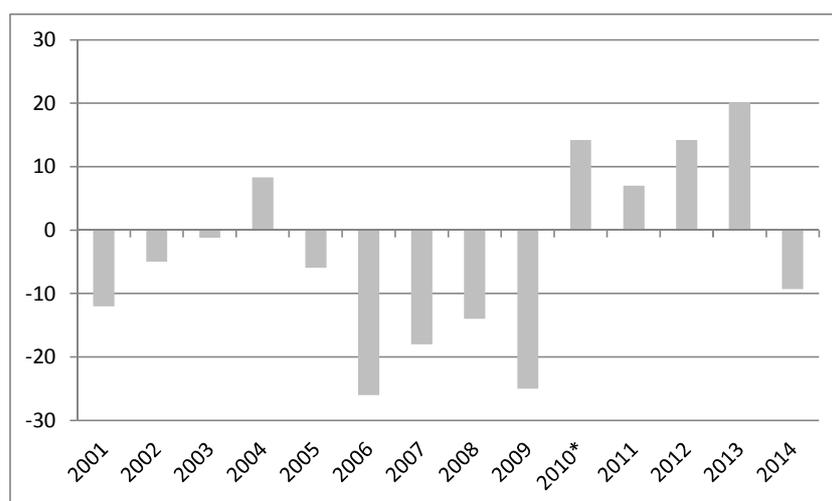
⁵ Un contrecoup est une baisse des recettes par rapport à l'année antérieure, en raison de la réduction, voire de l'annulation, de l'effet d'une mesure.

⁶ Les dépenses résultant de contentieux sont déduites des « autres recettes fiscales ».

⁷ Cette affectation est classée par l'administration en mesure nouvelle et non pas en mesure de transfert.

C'est la première fois depuis 2009 que l'impact total des mesures est négatif sur le rendement des recettes.

Impact des mesures (antérieures, nouvelles, périmètre) sur le rendement des recettes fiscales (Md€)



source : direction du budget

II - Des recettes fiscales inférieures de 10 Md€ à la prévision de la LFI pour 2014

La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait un montant de recettes fiscales de 284,35 Md€. Ce montant a ensuite été révisé par deux fois à la baisse, à 279,04 Md€ dans la LFR1 puis 272,37 Md€ dans la LFR2. En exécution, les recettes fiscales ont atteint 274,31 Md€.

A - Une prévision initiale optimiste

La loi de finances initiale pour 2014 reposait sur une prévision de recettes fiscales de 284,35 Md€, soit un montant inférieur de 3,15 Md€ au montant prévu pour 2013 à cette même date, 287,50 Md€. Cette baisse s'expliquait par plusieurs mesures ayant un impact négatif sur les recettes fiscales, notamment l'entrée en vigueur du crédit d'impôt en faveur de la

⁸ Cette affectation est, comme la précédente, classée par l'administration en mesure nouvelle.

compétitivité et de l'emploi, qui devait diminuer les recettes fiscales de 9,76 Md€ en 2014.

Prévision des recettes fiscales 2014 dans la LFI 2014 (Md€)

	Prévision révisée pour 2013	Evolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI 2014	Mesures nouvelles de la LFI 2014	mesures de périmètre et de transfert	Prévision pour 2014
Impôt sur le revenu	68,79	2,59	0,19	2,80	0,00	74,36
Impôt sur les sociétés	49,70	3,45	-17,67	3,37	0,00	38,85
TICPE	13,65	0,00	0,06	0,06	-0,46	13,31
TVA	135,62	1,83	5,21	-3,23*	0,04	139,47
Autres recettes fiscales nettes	19,73	0,75	-2,57	1,85	-1,40	18,37
Recettes fiscales nettes	287,50	8,61	-14,79	4,85	-1,82	284,35

* : il s'agit pour 3,0 Md€ d'une affectation de TVA aux organismes de sécurité sociale, qui relève davantage d'une mesure de transfert

Source : direction du budget

1 - Une hypothèse d'évolution spontanée peu réaliste

La loi de finances initiale supposait que l'évolution spontanée (à législation constante) des recettes fiscales serait de 8,61 Md€, soit +3,0%. Compte tenu de l'hypothèse de croissance du PIB en valeur qui était retenue dans le projet de loi de finances (2,3 %), l'élasticité des recettes fiscales à la croissance (définie comme le rapport de leur croissance spontanée à la croissance en valeur du PIB) ressortait à 1,3.

Cette hypothèse de croissance spontanée pouvait sembler optimiste.

D'une part, l'analyse de la croissance des recettes au cours de la période récente (cf. ci-dessus) montre que la croissance spontanée des recettes fiscales est en général modérée dans les périodes de croissance économique faible.

D'autre part, cette hypothèse supposait un redressement significatif des recettes fiscales en 2014 par rapport à l'année 2013 au cours de laquelle la croissance spontanée des recettes fiscales était supposée négative (-0,8%). L'importance de ce redressement était d'autant plus optimiste que la croissance du PIB en valeur ne s'améliorait que de 0,5 point entre les deux années, passant de 1,8 % à 2,3%.

Hypothèses de croissance du PIB en valeur et de croissance spontanée des recettes fiscales dans le PLF pour 2014

	2013 révisé	2014
PIB en valeur	1,8%	2,3%
Croissance spontanée des recettes fiscales	-0,8%	3,0%
IR	1,3%	3,8%
IS	-9,5%	6,9%
TVA	0,6%	1,3%

source : PLF 2014, tome 1 de l'annexe Voies et moyens, tome 1 du Rapport économique, social et financier

Dans son rapport public annuel de février 2014, la Cour avait émis des doutes sur ces hypothèses. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, la Cour relevait notamment que les données fournies par le ministère des finances ne permettaient pas d'envisager une croissance de ces revenus nettement supérieure à 1,5 %, la croissance des salaires (qui en constituent la partie la plus importante) étant prévue à 1,2 % en 2013. Un rebond du produit de la taxation des plus-values, mobilières et immobilières, n'était pas de nature à influencer sensiblement le taux de croissance, dans la mesure où les plus-values représentent moins de 5 % du revenu imposable à l'impôt sur le revenu.

De même, s'agissant de l'impôt sur les sociétés, dont la croissance est certes difficile à prévoir, l'hypothèse d'une croissance spontanée de 6,9 % semblait hors d'atteinte. En effet, la croissance de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés (qui reste la meilleure approximation de la croissance du bénéfice fiscal) devait être négative en 2012 (-1,5 %) pour les sociétés non financières et n'atteindre que 0,9 % en 2013 et 2014. En outre, à la sortie d'une période de ralentissement économique où le taux de marge des sociétés est tombé à un niveau historiquement bas, il était probable que beaucoup de sociétés commencent par imputer des reports de déficits avant de payer un impôt sur leurs bénéfices.

Tous ces éléments rendaient peu réaliste l'hypothèse retenue dans la LFI 2014 d'une croissance spontanée des recettes fiscales de 3,0% en 2014.

2 - Des mesures antérieures qui diminuaient sensiblement les recettes fiscales

Les mesures adoptées dans des textes antérieurs à la LFI 2014 devaient réduire de 14,8 Md€ le rendement des recettes fiscales en 2014.

La principale mesure était le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi institué par la LFR3 2012. Calculé pour la première fois sur les rémunérations 2013, ce crédit d'impôt pouvait s'imputer sur l'IR et l'IS payé en 2014. Son coût était estimé à 9,8 Md€, dont 9,4 Md€ sur l'IS et 0,4 Md€ sur l'IR.

Les principales autres mesures étaient les suivantes :

Sur l'impôt sur les sociétés, plusieurs mesures antérieures se traduisaient par des contrecoups⁹ en 2014 :

- le contrecoup des mesures votées en LFI 2013 (-4,2 Md€¹⁰) ;

- le contrecoup des mesures du plan de relance, à savoir la restitution anticipée des créances de crédit impôt recherche (-2,0 Md€) ;

- le contrecoup (-2,2 Md€) du recouvrement en 2013 d'une créance d'un montant exceptionnel faisant suite à un contentieux.

Pour l'impôt sur le revenu, la fiscalisation des heures supplémentaires à compter du 1er août 2012 poursuivait sa montée en charge en 2014 (+0,8 Md€).

En ce qui concerne la TVA, le rendement des mesures antérieures était supposé de 5,2 Md€, principalement en raison du relèvement des taux de TVA de 7% et de 19,6% à respectivement 10% et 20% à compter du 1er janvier 2014.

Enfin, les mesures antérieures sur les autres recettes fiscales avaient également un impact négatif en 2014, de -2,3 Md€, lié en grande partie à l'augmentation du coût des contentieux communautaires (-1,7 Md€).

3 - Un rendement positif des mesures nouvelles

Les mesures nouvelles de la LFI 2014 devaient augmenter les recettes fiscales de 4,9 Md€.

⁹ Un contrecoup est une baisse des recettes par rapport à l'année antérieure, en raison de la réduction, voire de l'annulation, de l'effet d'une mesure.

¹⁰ - la réforme du 5ème acompte (-1,0 Md€) ;
- la limitation de la déductibilité des charges financières (-1,3 Md€) ;
- l'impôt minimum par limitation de l'imputation des déficits (-0,5 Md€) ;
- l'application de la quote-part pour frais et charges sur les plus valeurs de long terme à la plus-value brute et non nette, ainsi que l'augmentation de son taux de 10 à 12 % (-1,4 Md€)

Pour l'impôt sur le revenu, la LFI 2014 comportait plusieurs mesures pour un rendement global de 2,8 Md€. Il s'agissait notamment :

- de la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pension pour charges de famille (+1,2 Md€) ;
- de l'abaissement à 1500 € du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial (+1,0 Md€) ;
- de la suppression de l'exonération fiscale de la prise en charge par l'employeur d'une partie des cotisations de prévoyance complémentaire (+1,0 Md€) ;
- de la réforme du régime d'imposition des plus-values mobilières (-0,4 Md€) et immobilières (-0,3 Md€).
- du renforcement de la lutte contre la fraude fiscale (+0,4 Md€).

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, les mesures nouvelles de la LFI 2014 permettaient au total d'accroître le rendement de l'impôt de 3,4 Md€. Ces mesures comportaient notamment :

- le relèvement de 5% à 10,7 % du taux de de la contribution exceptionnelle sur l'IS, +2,5 Md€ (en remplacement de la contribution sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises, incluse dans le PLF mais abandonnée en cours de débat) ;
- la mise en œuvre de dispositions de lutte contre l'optimisation fiscale au titre des produits hybrides et de l'endettement artificiel (+0,4 Md€) ;
- le renforcement de la lutte contre la fraude (+0,4 Md€).

Pour la TVA, les mesures nouvelles avaient un impact de -3,2 Md€, qui correspondait pour l'essentiel à des transferts de TVA à la sécurité sociale, pour deux motifs :

- la compensation de l'impact de la baisse du taux des cotisations familiales sur l'équilibre du régime général (-1,0 Md€) ;
- le transfert aux régimes de sécurité sociale des recettes perçues par l'Etat à la suite de l'abaissement du plafond du quotient familial (- 1,0 Md€) et de la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu de la contribution des employeurs au financement des contrats d'assurance complémentaire pour la partie frais de santé (-1,0 Md€).

Enfin, s'agissant des autres recettes fiscales, les mesures de la LFI 2014 avaient un impact positif de 1,9 Md€, dont 0,6 Md€ au titre du renforcement de la lutte contre la fraude.

4 - Les mesures de périmètre et transfert

La LFI 2014 comportait des mesures de périmètre et transfert pour un coût total de 1,82 Md€ (hors transferts de TVA à la sécurité sociale classés dans les mesures nouvelles).

Il s'agissait essentiellement de deux transferts en direction des collectivités locales :

- le transfert de diverses recettes au profit des départements (-0,8 Md€) pour le financement des allocations individuelles de solidarité, notamment le RSA qui a fait l'objet d'une revalorisation dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ;

- le transfert de plusieurs ressources (frais de gestion, TICPE) en compensation de la suppression de la dotation globale de décentralisation liée à la formation professionnelle (- 0,9 Md€).

B - Les révisions en cours d'année

Deux lois de finances rectificatives ont été adoptées en 2014, qui ont successivement révisé à la baisse la prévision de recettes fiscales, à 279,0 Md€ puis à 272,4 Md€.

1 - Première loi de finances rectificative

La première loi de finances rectificative n° 2014-891 du 8 août 2014 a revu les recettes fiscales nettes à la baisse de 5,3 Md€ par rapport à la LFI pour 2014, pour les porter à 279,0 Md€.

Cette évolution résultait de trois facteurs principaux :

- la prise en compte des données de l'exécution 2013, qui impacte à la baisse les recettes fiscales nettes 2014 de plus de 4 Md€ hors contentieux ;

- la révision de l'évolution spontanée à la baisse de 2 Md€ ;

- une réduction de 1,6 Md€ de l'accroissement du coût des contentieux communautaires (1,1 Md€ au lieu de 2,7 Md€), en raison du retard des traitements des dossiers.

La loi de finances rectificative comportait également une mesure de réduction de l'impôt sur le revenu pour les ménages modestes, dont le coût était estimé à 1,16 Md€. Ce coût était censé être compensé par la révision à la hausse du rendement de la lutte contre la fraude fiscale.

En dépit de la révision à la baisse des recettes fiscales de 5,3 Md€, la prévision attendue semblait encore optimiste. Dans son *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2014, la Cour estimait¹¹ qu'il subsistait un risque notamment sur la croissance spontanée de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

2 - La seconde loi de finances rectificative

La seconde loi de finances rectificative n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 a de nouveau révisé à la baisse la prévision de recettes fiscales, de 6,7 Md€, pour atteindre 272,4 Md€.

Cette baisse était principalement due à :

- une minoration de 2,9 Md€ de l'impôt sur le revenu par rapport à la LFR1 pour 2014, notamment en fonction des émissions disponibles ;

- une baisse de 1,4 Md€ de l'impôt sur les sociétés : les recouvrements d'acomptes et de soldes ont été moins élevés que prévu en raison de la baisse du bénéfice fiscal en 2013, mais le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est moins coûteux que prévu ;

- une baisse de la taxe sur la valeur ajoutée nette pour 2,3 Md€, en raison de la moindre croissance économique ;

- une augmentation de 0,2 Md€ des « autres recettes fiscales ».

¹¹ L'analyse portait sur les prévisions du Programme de stabilité d'avril 2014, mais qui ont été reprises presque à l'identique dans la première loi de finances rectificative.

C - Une exécution 2014 en retrait de 10 Md€ par rapport à la LFI

Montants des recettes fiscales en 2014 en prévision et en exécution (Md€)

	Base 2013	Evolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI pour 2014	Mesures nouvelles LFI et LFR pour 2014	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2014
LFI 2014	287,50*	8,61	-14,79	4,85	-1,82	284,35
Exécution 2014	284,01	-0,35	-9,09	1,70	-1,95	274,31
<i>Ecart</i>	<i>-3,50</i>	<i>-8,96</i>	<i>5,69</i>	<i>-3,15</i>	<i>-0,13</i>	<i>-10,05</i>

* : prévision de la LFR pour 2013

source : direction du budget

En exécution, les recettes fiscales nettes ont atteint 274,3 Md€ en 2014. Ce rendement est finalement supérieur de 1,9 Md€ à la prévision de la seconde loi de finances rectificative, notamment pour les raisons suivantes :

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

Mais l'écart à la LFI 2014 est en revanche très négatif, puisque les recettes fiscales en exécution sont inférieures de 10,0 Md€ à la prévision initiale. Le principal écart porte sur l'évolution spontanée, très inférieure à la prévision retenue en LFI. Des écarts négatifs entre la LFI et l'exécution sont également constatés sur la base 2013 et sur l'impact des mesures nouvelles et des mesures de périmètre. Seules les mesures antérieures jouent positivement avec un coût inférieur à ce qui était prévu en LFI.

Par ailleurs, la dégradation par rapport à la LFI est enregistrée malgré quelques gains importants : le moindre coût du CICE (3,4 Md€), de moindres dépenses au titre des contentieux (2,0 Md€).

1 - La base 2013 en retrait par rapport à la prévision révisée de la LFI

L'exécution 2013 a été inférieure de 3,5 Md€ à la prévision retenue dans la LFI 2014¹². Cette moins-value provient essentiellement de l'IR (-1,81 Md€, en raison d'un ensemble de facteurs défavorables¹³) et de l'IS (-2,55 Md€, avec en particulier une perte de 2 Md€ sur le cinquième acompte). Une moins-value de 0,8 Md€ est également constatée sur les droits de mutation à titre gratuit (donations, successions). En sens inverse, le coût des contentieux communautaires a été inférieur de 0,9 Md€ à ce qui était attendu et la TVA en exécution a été supérieure de 0,63 Md€ à la prévision révisée.

2 - Une évolution spontanée très inférieure à l'hypothèse retenue dans la LFI

L'évolution spontanée a été inférieure de 9,0 Md€ à la prévision initiale.

La principale moins-value concerne l'IS dont l'évolution spontanée a été négative, de -0,36 Md€ (-0,8%), inférieure de 3,81 Md€ à la prévision en LFI 2014. Alors que la prévision reposait sur une hypothèse de croissance du bénéfice fiscal de 1,4 % en 2013, ce dernier a en réalité diminué de 3 %.

Pour l'IR, la croissance spontanée a été légèrement négative, de -0,15 Md€ (-0,2 %), soit une moins-value de -2,73 Md€ par rapport à la LFI 2014. Cette évolution résulte de la baisse des revenus de capitaux mobiliers et des revenus des indépendants.

S'agissant de la TVA, l'évolution spontanée a été de 0,58 Md€ (+0,4 %), inférieure de 1,23 Md€ à la prévision initiale. Selon une analyse encore provisoire, la croissance des emplois taxables en comptabilité nationale aurait été négative, en raison d'un recul de l'investissement, d'un faible dynamisme de la consommation des ménages et d'un effet de structure (déformation de la consommation au profit de produits taxés à taux réduit).

¹² prévision de la LFR 2013

¹³ notamment une moindre croissance des hauts revenus, un moindre rendement du prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO), un prélèvement de 0,5 Md€ pour assurer le versement aux organismes sociaux des prélèvements sociaux émis dans le cadre de l'exit-tax

Enfin sur les autres recettes fiscales, l'évolution spontanée a été inférieure de 1,1 Md€ à la prévision initiale, dont 0,5 Md€ sur les successions.

Ce constat d'une évolution spontanée en exécution inférieure à la prévision retenue en LFI 2014 n'est pas surprenant. L'hypothèse d'une élasticité de 1,3 retenue dans la LFI était très optimiste¹⁴. L'analyse de la Cour dans son rapport public annuel de février 2014 s'en trouve confirmée (cf. supra). Compte tenu de la croissance économique supposée dans la LFI 2014 (0,9 % en volume), il aurait été plus prudent de retenir une hypothèse d'élasticité inférieure à sa moyenne de long terme, c'est-à-dire inférieure à 1.

3 - Un coût des mesures antérieures inférieur à la prévision

Un gain de 5,69 Md€ est constaté sur le coût des mesures antérieures par rapport à celui prévu dans la loi de finances initiale, qui se concentre sur l'IR et l'IS.

Pour l'IR, un gain de 1,07 Md€ est observé sur les mesures antérieures, qui provient essentiellement du prélèvement forfaitaire obligatoire¹⁵ sur les revenus de capitaux mobiliers : le montant de ce prélèvement ayant été en 2013 moins élevé que prévu (d'où une perte en base 2013), son imputation sur l'impôt en 2014 est moins coûteuse que prévu. Le coût du CICE sur l'IR est en revanche conforme à la prévision, de 0,4 Md€.

En ce qui concerne l'IS, le coût des mesures antérieures a été inférieur à la prévision, de 4,28 Md€. C'est principalement le CICE qui explique ce moindre coût, puisqu'il n'a pesé que pour 6,0 Md€ sur l'IS alors que la prévision supposait un coût de 9,4 Md€. Par ailleurs, la réforme du cinquième acompte de l'IS qui a moins rapporté que prévu en 2013 (d'où une perte en base 2013) se traduit par un moindre contrecoup en 2014 (0,8 Md€).

Le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi

Le coût du CICE en 2014 était estimé en PLF 2014 à 9,8 Md€. En exécution, ce montant a été revu à la baisse à 6,4 Md€.

¹⁴ Une partie de l'écart s'explique également par le taux de croissance du PIB en valeur, de 0,8 % au lieu de 2,3 % en LFI. La réduction de 9,0 Md€ de l'évolution peut ainsi s'expliquer pour environ la moitié par la moindre croissance économique et pour l'autre moitié par la moindre valeur de l'élasticité.

¹⁵ Le PFO est traité comme un crédit d'impôt qui est restitué aux contribuables.

La montée en charge du CICE a fait l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport publié au mois de septembre 2014 par le Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, rattaché à France Stratégie. Le rapport proposait plusieurs explications à la montée en charge moins rapide que prévu.

La créance acquise par les entreprises est moins élevée que prévu

Les dernières évaluations conduisent à un montant de créance de 10,6 Md€, contre 13 Md€ en prévision. L'écart peut s'expliquer par la difficulté d'estimer précisément l'assiette du crédit d'impôt. Elle peut également résulter d'une absence de déclaration de leur créance par certaines entreprises. La révision à la baisse de la créance totale de CICE au titre de 2013 induit mécaniquement de moindres imputations et restitutions par rapport aux prévisions.

Un taux de consommation de la créance en 2014 inférieur aux hypothèses

Cette différence entre le taux prévu et celui constaté peut relever de plusieurs paramètres, dont notamment :

- des bénéficiaires et donc un impôt dû plus faibles que prévu réduisent les possibilités d'imputation. En dehors des entreprises (PME) qui ont la possibilité de demander une restitution immédiate du CICE, les entreprises ne peuvent consommer leur CICE dès 2014 que dans la limite de leur montant d'IS ou d'IR ;

- les choix d'utilisation des crédits d'impôt par les entreprises ont pu limiter les possibilités d'imputation du CICE. En effet, les entreprises peuvent utiliser les crédits d'impôt dans l'ordre qu'elles souhaitent. Or, certains crédits d'impôt ne peuvent s'imputer que dans la limite de l'impôt brut : pour ces derniers, toute imputation de l'un réduit d'autant les possibilités d'imputer les autres. Il est possible que d'autres crédits d'impôt que le CICE aient été imputés prioritairement sur l'IS (crédit d'impôt recherche, réduction d'impôt pour le mécénat, crédit d'impôt pour les investissements en Corse, reports en arrière de déficits...), parce que les entreprises sont plus familiarisées avec les dispositifs anciens ou parce que le CICE apparaît en bas de la rubrique dans les relevés de solde. Ces imputations ont réduit les possibilités d'imputation du CICE. En ce cas, les entreprises conservent leur créance de CICE et peuvent l'imputer sur l'impôt des trois prochains exercices, et à terme demander la restitution de la fraction qui n'aura pas pu être imputée sur l'impôt.

Les autres écarts sont de moindre ampleur. S'agissant de la TVA, le rendement des mesures antérieures est inférieur de 0,3 Md€, cet écart concerne le relèvement des taux de TVA (+4,9 Md€ au lieu de 5,2 Md€

attendu). Quant aux « autres recettes fiscales », le rendement des mesures antérieures est au contraire plus élevé de 0,68 Md€, en raison principalement d'une moindre augmentation du coût des contentieux communautaires (1,1 Md€) et, en sens inverse, de l'arrêt de la perception de la retenue à la source¹⁶ sur les OPCVM étrangers (-0,8 Md€).

Coût des contentieux de série en 2013 et 2014 (Md€)

	Montant 2013	augmentation (mesures antérieures)	Montant 2014
LFI 2014	1,0	1,7	2,8
Exécution 2014	0,2	0,6	0,8
Ecart	-0,9	-1,1	-2,0

Note de lecture : dans la LFI 2014, la prévision du coût des contentieux en 2014 était de 2,8 Md€, qui se décomposait en un montant de 1,0 Md€ prévu pour 2013 et une augmentation de 1,7 Md€ (classée dans les mesures antérieures) ; en exécution, le coût des contentieux n'a été que de 0,2 Md€ en 2013 et 0,8 Md€ en 2014, l'augmentation entre les deux années n'étant donc que de 0,6 Md€.

Source : direction du budget

4 - Un rendement des mesures nouvelles inférieur à la prévision initiale

Le rendement des mesures nouvelles (votées dans la LFI 2014 et la LFR1 2014) a été inférieur de 3,15 Md€ à la prévision initiale.

Pour, l'IR, les mesures nouvelles ont eu un rendement inférieur à la prévision de 1,77 Md€, qui s'explique essentiellement par la réduction forfaitaire d'IR adoptée dans la LFR1 2014 en faveur des ménages modestes et dont le coût a été de 1,3 Md€. En outre, la décision du Conseil constitutionnel sur la LFI 2014 a réduit de 0,2 Md€ le rendement de la réforme des plus-values immobilières

Pour l'IS, les mesures nouvelles ont eu un rendement inférieur de 1,45 Md€ à la prévision, cet écart provenant notamment d'un moindre rendement de la majoration de la contribution exceptionnelle sur l'IS (-0,7 Md€), de l'absence de gain de la lutte contre la fraude (-0,4 Md€) et du coût d'un contentieux non prévu dans la LFI 2014 (-0,4 Md€).

¹⁶ Cette retenue à la source a été perçue à tort en 2013 alors qu'elle avait été supprimée.

Enfin sur les autres recettes fiscales, le rendement des mesures nouvelles a été supérieur de 0,16 Md€ à la prévision initiale, avec un gain de 0,8 Md€ au titre de la lutte contre la fraude fiscale mais divers écarts négatifs jouent en sens inverse.

Le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale a eu un rendement de 1,7 Md€ en 2014, soit 0,3 Md€ de plus que ce qui était prévu dans la loi de finances initiale. Ce gain n'a pas compensé le coût de 1,3 Md€ de la réduction d'IR votée dans la LFR1 2014.

Par ailleurs, le rendement de 1,7 Md€ est à mettre en regard de la baisse des recouvrements issus des contrôles fiscaux : ces derniers, après avoir augmenté de 9 Md€ en 2012 à 10 Md€ en 2013, seraient revenus à 8 Md€ en 2014 selon une prévision du gouvernement du mois de novembre 2014¹⁷.

La lutte contre la fraude fiscale et le service de traitement des déclarations rectificatives

Le rendement global attendu des mesures de renforcement de la lutte contre la fraude intégrées dans la LFI 2014 était de 1,4 Md€, dont 0,4 Md€ pour l'IR, 0,4 Md€ pour l'IS, 0,3 Md€ pour l'ISF, 0,1 Md€ pour les donations et 0,2 Md€ pour les successions.

Le renforcement de la lutte contre la fraude peut prendre deux formes principales : le renforcement des contrôles fiscaux d'une part, l'accroissement des incitations des contribuables à se mettre en règle avec la loi d'autre part. Les mesures de cette deuxième catégorie recouvrent par exemple l'augmentation des sanctions en cas de fraude ou le développement des échanges d'informations entre les administrations en France et à l'étranger.

La LFI pour 2014 ne précisait pas la nature des mesures dont un rendement total de 1,4 Md€ était attendu. Toutefois, il était précisé que ce rendement incluait les recettes attendues des régularisations gérées par le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

¹⁷ Source : site Internet du gouvernement, <http://www.gouvernement.fr/action/la-lutte-contre-la-fraude-et-l-evasion-fiscales>

Lors de la présentation en juin 2013 du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière, le Gouvernement a appelé les contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger à se mettre en conformité avec le droit. Le traitement des dossiers a été confié au Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) rattaché à la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF).

Une circulaire du 21 juin 2013 a précisé les conditions dans lesquelles les régularisations seraient traitées, conditions qui respectent le droit commun. Les contribuables doivent s'acquitter du paiement intégral des impositions éludées et non prescrites dans les conditions de droit commun ainsi que des pénalités et amendes correspondantes. Le taux de pénalité pour manquement délibéré, de 40 % mais qui peut être modulé par l'administration en application du droit commun, est ramené à 30% pour les fraudeurs dits « actifs », et à 15% pour les fraudeurs dits « passifs », qui ont, par exemple, hérité d'avoirs non déclarés à l'étranger. De même, l'amende annuelle proportionnelle (au taux de 5%) pour défaut de déclaration des avoirs à l'étranger est plafonnée, respectivement, à 3% et 1,5% du montant de ceux-ci. Les taux des amendes ont été modifiés après l'adoption de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

Le volume de dossiers reçus par le STDR au 31/12/2014 était de 17 000 dossiers complets et 19 000 lettres d'intention¹⁸.

Au cours de l'année 2013, les recettes en provenance du STDR ont représenté 116 M€.

Pour l'année 2014, les recettes effectivement encaissées ont atteint 1,9 Md€ (y compris 0,1 Md€ d'amendes et 0,1 Md€ de prélèvements sociaux). Pour les seules recettes fiscales (hors amendes et prélèvements sociaux), le rendement a été de 1,7 Md€ : 0,3 Md€ pour l'IR, 0,9 Md€ pour l'ISF, 0,2 Md€ pour les donations et 0,3 Md€ pour les successions. C'est ce rendement du STDR qui apparaît en exécution 2014 au titre des mesures de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, en hausse de 0,7 Md€ par rapport au rendement prévu en LFI 2014 (1,0 Md€) pour les impôts autres que l'IS (qui n'est pas concerné par le STDR).

¹⁸ Lorsque les contribuables ne sont pas en mesure de rassembler toutes les pièces nécessaires à la production d'un dossier complet de régularisation, ils ont la possibilité d'informer l'administration de leur intention de régulariser leur situation, par une « lettre d'intention », en indiquant la liste des avoirs qu'ils comptent régulariser.

Pour l'IS, le renforcement de la lutte contre la fraude a eu un rendement nul en 2014, alors qu'un gain de 0,4 Md€ était prévu en LFI.

Au total, sur l'ensemble des recettes fiscales, le renforcement de la lutte contre la fraude a donc eu un rendement de 1,7 Md€, en hausse de 0,3 Md€ par rapport à la prévision de la LFI (1,4 Md€).

5 - Les mesures de périmètre

Le coût des mesures de périmètre a été supérieur de 0,13 Md€ à la prévision initiale. Cet écart résulte de différents ajustements mineurs, dont un complément de transfert de TVA (0,13 Md€) aux organismes de sécurité sociale.

Le rendement des recettes fiscales en 2014 a été sensiblement inférieur à la prévision de la LFI 2014 (-10,0 Md€). A l'exécution 2013 en retrait de 3,5 Md€ s'est ajoutée une moins-value significative sur l'évolution spontanée, de 9,0 Md€, résultant d'une hypothèse initiale très optimiste. Ces pertes ont été en partie compensées par des plus-values sur le rendement des mesures antérieures (+5,7 Md€), avec notamment un moindre coût du CICE (+3,4 Md€) et une moindre progression du coût des contentieux communautaires (+1,1 Md€). Enfin, les mesures nouvelles ont eu un rendement inférieur à la prévision initiale, de 3,2 Md€, en partie dû à la réduction d'impôt sur le revenu votée dans la loi de finances rectificative du mois d'août 2014, dont le coût a été de 1,3 Md€. Enfin, la lutte contre la fraude fiscale a eu un rendement supérieur à la prévision de la LFI, mais pour un gain limité à 0,3 Md€ (0,7 Md€ sur le champ du STDR, soit hors impôt sur les sociétés).

D - Un décrochage très net par rapport à la trajectoire de la loi de programmation pour 2012-2017

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 présentait une trajectoire pluri-annuelle de dépenses et de recettes des administrations publiques et en particulier une trajectoire pour les dépenses et les recettes de l'Etat. Avec une prévision de recettes fiscales de 284,4 Md€, la loi de finances initiale pour 2014 n'était plus en ligne avec prévision inscrite dans la loi de programmation (309,4 Md€).

L'exécution 2014 étant en retrait de 10 Md€ par rapport à la LFI 2014, la divergence avec la trajectoire de la loi de programmation s'est accentuée, les recettes fiscales effectivement constatées étant inférieures de 35,1 Md€ à celles qui étaient prévues selon la loi de programmation.

Recettes fiscales dans la loi de programmation 2012-2017 et en exécution (Md€)

	2012	2013	2014
trajectoire de la LPFP 2012-2017	270,3	298,6	309,4
Exécution	268,4	284,0	274,3
<i>Ecart</i>	<i>-1,9</i>	<i>-14,6</i>	<i>-35,1</i>

Source : LPFP 2012-2017 ; direction du budget pour l'exécution

L'écart constaté à la fin de l'année 2014 peut en partie s'expliquer par les hypothèses de croissance du PIB en valeur, qui se sont révélées très supérieures aux réalisations, avec notamment un écart de 2,5 points en 2014. Les hypothèses faites sur l'élasticité ont également été optimistes, la loi de programmation supposant une croissance des recettes de l'Etat « *légèrement plus dynamique que le PIB* » alors que l'élasticité a été de -1,6 en 2013 et -0,1 en 2014.

Croissance du PIB en valeur : hypothèses de la loi de programmation et réalisation

	2012	2013	2014
LPFP 2012-2017	2,0 %	2,6 %	3,8 %
Exécution ¹⁹	1,3 %	1,4 %	0,8 %

Source : LPFP 2012-2017 – INSEE, comptes nationaux

Si la loi de programmation ne pouvait pas anticiper toutes les mesures de la LFI 2014, les hypothèses sur lesquelles elle reposait étaient extrêmement optimistes. La croissance économique moins forte que prévu, conjuguée à une élasticité particulièrement faible, a conduit à créer une divergence importante entre les trajectoires pluri-annuelles prévues et exécutées.

¹⁹ INSEE, *Les comptes de la Nation en 2014* – INSEE Première n° 1549 – mai 2015

III - L'examen par impôt

A - Impôt sur le revenu

Le rendement de l'impôt sur le revenu en 2014 a été de 69,22 Md€, inférieur de 5,22 Md€ à la prévision de la LFI 2014.

Prévisions et exécution du rendement de l'impôt sur le revenu en 2014 (Md€)

LFI 2014	LFR1	LFR2 2014	Exécution 2014	Ecart exécution - LFI	Ecart exécution - LFR2
74,36	71,18	68,30	69,22	-5,14	0,92

source : direction du budget

Décomposition de l'évolution de l'impôt sur le revenu en prévision et en exécution 2014 (Md€)

	LFI 2014	Exécution 2014	Ecart
Montant 2013	68,79	66,98	-1,81
évolution spontanée	2,59	-0,15	-2,73
mesures antérieures à la LFI	0,19	1,26	1,07
mesures nouvelles LFI et LFR	2,80	1,03	-1,77
mesures de périmètre et de transfert	0,00	0,10	0,10
Exécution 2014	74,36	69,22	-5,14

source : direction du budget

1 - La prévision initiale

A partir d'un rendement pour 2013 estimé à 68,79 Md€, la prévision initiale pour 2014 de 74,36 Md€ reposait sur une hypothèse de croissance spontanée de l'IR de 2,59 Md€, soit +3,8 %.

Cette prévision s'appuyait sur des hypothèses de croissance des revenus en hausse par rapport à 2013, notamment les revenus de capitaux mobiliers, la stabilisation du marché de l'immobilier en 2014 et le retour à une évolution des revenus catégoriels plus proche des tendances constatées par le passé. Compte tenu de l'indexation des tranches du barème de l'impôt sur le revenu à l'inflation entre 2012 et 2013, après deux années de gel du barème, l'évolution spontanée de l'IR était estimée

à 3,8 %. La Cour, dans son rapport public annuel de février 2014, avait jugé ces hypothèses optimistes.

La prévision initiale intégrait le rendement de mesures antérieures à la LFI 2014, qui majorait le produit de l'impôt sur le revenu de 0,2 Md€. Les principales mesures impactant l'IR net étaient les suivantes :

- l'imposition au barème de l'impôt sur le revenu des revenus du capital (-0,3 Md€), qui comportait le contrecoup négatif de l'acompte sur ces revenus²⁰ (-3,6 Md€) et le gain de l'imposition au barème qui s'appliquait pour la première fois en 2014 (+3,3 Md€) ;

- l'impact de la fiscalisation des heures supplémentaires à compter du 1er août 2012, qui s'accroît par rapport à 2013 (+0,8 Md€) ;

- l'impact du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (-0,4 Md€).

La LFI 2014 comportait plusieurs mesures nouvelles pour un rendement global de 2,4 Md€. Il s'agissait notamment :

- de la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pension pour charges de famille (+1,2 Md€) ;

- de l'abaissement à 1500 € du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial (+1,0 Md€) ;

- de la suppression de l'exonération fiscale de la prise en charge par l'employeur d'une partie des cotisations de prévoyance complémentaire (+1,0 Md€) ;

- de la réforme du régime d'imposition des plus-values mobilières (-0,4 Md€) et immobilières (-0,3 Md€) ;

- le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale (+0,4 Md€)

A noter que la réduction d'impôt pour frais de scolarité, dont le PLF 2014 prévoyait la suppression, a été rétablie par amendement.

²⁰ le prélèvement forfaitaire obligatoire

2 - Les lois de finances rectificative

La LFR1 a revu la prévision d'impôt sur le revenu à la baisse de 3,2 Md€. Cette révision s'expliquait à titre principal par la prise en compte des résultats de l'exécution 2013 (- 1,8 Md€), la mesure nouvelle en faveur des ménages modestes (- 1,16 Md€), ainsi qu'une révision à la baisse de l'évolution spontanée pour plus de 1 Md€, ces mouvements étant partiellement compensés par le rendement supplémentaire de la lutte contre la fraude fiscale (STDR).

La LFR2 a de nouveau réduit la prévision de rendement de l'IR, de 2,9 Md€. Cette révision à la baisse résultait majoritairement de l'analyse de l'évolution des revenus à partir des émissions disponibles.

3 - L'exécution

En exécution, le rendement de l'impôt sur le revenu en 2014 a représenté 69,22 Md€, soit 5,14 Md€ de moins que la prévision initiale. Plusieurs facteurs expliquent cet écart.

L'exécution 2013 a été inférieure de 1,81 Md€ à la prévision retenue dans la LFI 2014, en raison d'un ensemble de facteurs défavorables notamment une moindre croissance des hauts revenus, un moindre rendement du prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO), un prélèvement de 0,5 Md€ pour assurer le versement aux organismes sociaux des prélèvements sociaux émis dans le cadre de l'exit-tax.

La croissance spontanée a été légèrement négative, de -0,2 %, soit une moins-value de -2,73 Md€ par rapport à la LFI 2014. Cette évolution résulte d'une moindre progression des revenus, notamment de la baisse des revenus de capitaux mobiliers et des revenus des indépendants.

Un gain de 1,07 Md€ a en revanche été constaté sur les mesures antérieures, qui provient essentiellement du prélèvement forfaitaire obligatoire²¹ sur les revenus de capitaux mobiliers : le montant de ce prélèvement ayant été en 2013 moins élevé que prévu (d'où une perte en base 2013), son imputation sur l'impôt en 2014 est moins coûteuse que prévu. Le coût du CICE sur l'IR est en revanche conforme à la prévision, de 0,4 Md€.

Enfin, s'agissant des mesures nouvelles, le surcoût de 1,77 Md€ s'explique par la réduction forfaitaire d'IR en faveur des ménages

²¹ Le PFO est traité comme un crédit d'impôt qui est restitué aux contribuables.

modestes adoptée après la LFI, dans la LFR1 2014, pour un coût de 1,3 Md€.

Dans le cadre du renforcement de la lutte contre la fraude, des recettes d'IR ont été perçues en provenance du STDR. Ces recettes, d'un montant de 0,3 Md€, sont légèrement inférieures au rendement de 0,4 Md€ qui était attendu en LFI 2014 au titre de la lutte contre la fraude.

Par ailleurs, en 2014 à nouveau, un prélèvement sur l'IR a été opéré afin de financer le versement aux organismes sociaux des prélèvements sociaux émis dans le cadre de l'exit-tax. Ce prélèvement a été de 210 M€, en baisse par rapport à 2013 (450 M€). Il résulte de l'obligation pour l'Etat de verser aux organismes sociaux le montant des prélèvements sociaux dès leur émission, qu'ils aient été recouverts ou non. Les contribuables pouvant obtenir sous certaines conditions un sursis de paiement, l'Etat se voit dans l'obligation de verser aux organismes sociaux des sommes qu'il n'a pas encore recouvrées. Ces sommes sont prélevées depuis 2013 sur les encaissements au titre de l'IR.

Ce prélèvement ne devrait toutefois plus se produire à compter de 2015. L'article 34 de la LFSS 2015 a modifié à compter du 1er janvier 2015 les modalités de reversement des sommes dues au titre de ces prélèvements sociaux pour qu'elles ne soient plus versées sur la base des sommes mises en recouvrement mais des sommes effectivement recouvrées. Cette disposition corrige ainsi l'anomalie, relevée par la Cour dans son analyse des recettes fiscales de l'année 2013, que constituait l'obligation pour l'Etat de verser aux organismes sociaux des sommes qu'il n'avait pas encore recouvrées et dont le recouvrement futur était très incertain.

B - L'impôt sur les sociétés

Le rendement de l'impôt sur les sociétés en 2014 a été de 35,33 Md€, inférieur de 3,52 Md€ à la prévision de la LFI 2014.

Prévisions et exécution du rendement de l'impôt sur les sociétés en 2014 (Md€)

LFI 2014	LFR1	LFR2 2014	Exécution 2014	Ecart exécution - LFI	Ecart exécution - LFR2
38,85	35,97	34,56	35,33	-3,52	0,76

**Décomposition de l'évolution de l'impôt sur les sociétés en prévision
et en exécution 2014 (Md€)**

	LFI 2014	Exécution 2014	Ecart
Montant 2013	49,70	47,16	-2,55
évolution spontanée	3,45	-0,36	-3,81
mesures antérieures à la LFI	-17,67	-13,39	4,28
mesures nouvelles LFI	3,37	1,93	-1,45
mesures de périmètre et de transfert	0,00	0,00	0,00
Exécution 2014	38,85	35,33	-3,52

1 - La prévision initiale

Dans la LFI 2014, la prévision d'IS s'élevait à 38,85 Md€.

A partir d'une prévision révisée pour 2013 de 49,7 Md€, la croissance spontanée était estimée à 3,45 Md€ (+6,9 %). Cette hypothèse paraissait optimiste, compte tenu des hypothèses de croissance de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés, qui devait être négative en 2012 (-1,5 %) pour les sociétés non financières et n'atteindre que 0,9 % en 2013 et 2014.

La prévision intégrait des mesures votées avant la LFI 2014, avec un impact très négatif de -17,7 Md€, qui s'expliquait principalement par les facteurs suivants :

- l'entrée en vigueur du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (-9,4 Md€) ;

- le contre-coup des mesures votées en LFI 2013 (-4,2 Md€) : la réforme du 5ème acompte (-1,0 Md€) ; la limitation de la déductibilité des charges financières (-1,3 Md€) ; l'impôt minimum par limitation de l'imputation des déficits (-0,5 Md€) ; l'application de la quote-part pour frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non nette, ainsi que l'augmentation de son taux de 10 à 12 % (-1,4 Md€) ;

- le contre-coup des mesures du plan de relance, notamment la restitution anticipée des créances de crédit impôt recherche (-2,0 Md€) ;

- la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle en 2014 (-0,6 Md€) ;

- le contre-coup (-2,2 Md€) du recouvrement en 2013 d'un contentieux exceptionnel de 2,2 Md€.

Les mesures nouvelles de la LFI 2014 permettaient au total d'accroître le rendement de l'impôt de 3,4 Md€. Il s'agissait notamment :

- du relèvement de 5% à 10,7 % du taux de de la contribution exceptionnelle sur l'IS, +2,5 Md€ (en remplacement de la contribution sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises incluse dans le PLF mais abandonnée en cours de débat) ;

- de la mise en œuvre de dispositions de lutte contre l'optimisation fiscale au titre des produits hybrides et de l'endettement artificiel (+0,4 Md€) ;

- du renforcement de la lutte contre la fraude (+0,4 Md€).

2 - Les lois de finances rectificatives

La LFR1 a révisé la prévision de rendement de l'impôt net sur les sociétés à la baisse de 2,9 Md€. Cette révision tenait principalement compte du moindre rendement de l'IS constaté en exécution au titre de l'année 2013.

La LFR2 a de nouveau révisé à la baisse la prévision, de 1,4 Md€, à partir des recouvrements d'acomptes et d'une grande partie du solde, la révision étant atténuée par l'observation de moindres dépenses pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

3 - L'exécution 2014

En exécution, le rendement de l'IS a été de 35,33, Md€, inférieur de 3,52 Md€ à la prévision de la LFI 2014. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette moins-value.

L'exécution 2013 a été inférieure de 2,55 Md€ à ce qui était attendu dans la prévision initiale. Cette baisse s'explique pour l'essentiel par le montant du cinquième acompte, qui a été inférieur de 2 Md€ à celui qui était attendu.

L'évolution spontanée a été négative, de -0,36 Md€ (-0,8%), inférieure de 3,81 Md€ à la prévision. Alors que la prévision reposait sur une hypothèse de croissance du bénéfice fiscal de 1,4 % en 2013, ce dernier a en réalité diminué de 3 %.

Le coût des mesures antérieures a été inférieur à la prévision, de 4,28 Md€. C'est principalement le CICE qui explique ce moindre coût, puisqu'il n'a pesé que pour 6,0 Md€ sur l'IS alors que la prévision supposait un coût de 9,4 Md€. Par ailleurs, la réforme du cinquième

acompte de l'IS qui moins rapporté que prévu en 2013 se traduit par un moindre contrecoup en 2014 (0,8 Md€).

Les mesures nouvelles ont eu un rendement inférieur de 1,45 Md€ à la prévision, cet écart provenant notamment d'un moindre rendement de la majoration de la contribution exceptionnelle sur l'IS (-0,7 Md€), de l'absence de gain de la lutte contre la fraude (-0,4 Md€) et du coût d'un contentieux non prévu dans la LFI 2014 (-0,4 Md€).

C - La TICPE

Le rendement de la TICPE en 2014 a été de 13,23 Md€, conforme à la prévision de la LFI 2014.

Prévisions et exécution du rendement de la TICPE en 2014 (Md€)

LFI 2014	LFR1	LFR2 2014	Exécution 2014	Ecart exécution - LFI	Ecart exécution - LFR2
13,31	13,55	13,33	13,23	-0,08	-0,11

source : direction du budget

Décomposition de l'évolution de la TICPE en prévision et en exécution 2014 (Md€)

	LFI 2014	Exécution 2014	Ecart
Montant 2013	13,65	13,76	0,11
évolution spontanée	0,00	-0,04	-0,04
mesures antérieures à la LFI	0,06	0,03	-0,04
mesures nouvelles LFI	0,06	0,06	0,00
mesures de périmètre et de transfert	-0,46	-0,58	-0,11
Exécution 2014	13,31	13,23	-0,08

source : direction du budget

La prévision initiale de TICPE était de 13,3 Md€. Elle reposait sur une hypothèse de croissance spontanée nulle. Elle intégrait des mesures pour un rendement global de -0,34 Md€, dont -0,46 Md€ pour les mesures de transfert qui incluaient notamment le transfert aux régions 0,3 Md€ de TICPE dans la cadre du remplacement de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle par des taxes affectées.

Les lois de finances rectificatives ont très peu modifié la prévision de TICPE et l'exécution est en ligne avec la prévision initiale.

D - La TVA

Le rendement de la TVA en 2014 a été de 138,35 Md€, inférieur de 1,12 Md€ à la prévision de la LFI 2014.

Prévisions et exécution du rendement de la TVA en 2014 (Md€)

LFI 2014	LFR1	LFR2 2014	Exécution 2014	Ecart exécution - LFI	Ecart exécution - LFR2
139,47	140,00	137,67	138,35	-1,12	0,68

Source : direction du budget

Décomposition de l'évolution de la TVA en prévision et en exécution 2014 (Md€)

	LFI 2014	Exécution 2014	Ecart
Montant 2013	135,62	136,26	0,63
évolution spontanée	1,83	0,58	-1,25
mesures antérieures à la LFI	5,21	4,91	-0,30
mesures nouvelles LFI	-3,23	-3,33	-0,10
mesures de périmètre et de transfert	0,04	-0,06	-0,10
Exécution 2014	139,47	138,35	-1,12

Source : direction du budget

1 - La prévision initiale

La prévision des recettes de TVA nette budgétaire de l'État s'élevait à 139,5 Md€

A partir d'une prévision révisée pour 2013 de 135,62 Md€, la prévision pour 2014 supposait une croissance spontanée de 1,3 % (+1,83 Md€), avec une élasticité aux emplois taxables unitaire. La croissance de ces derniers était en effet supposée égale à 1,3% (avec des effets de structure nuls), inférieure à la croissance du PIB en valeur (+2,3 %) du fait du faible dynamisme des prix d'importation dans un contexte de faible hausse des prix du pétrole.

Le rendement des mesures antérieures était estimé à 5,2 Md€, essentiellement en raison du relèvement des taux de TVA de 7% et de 19,6% à respectivement 10% et 20% à compter du 1er janvier 2014.

Les mesures nouvelles de la LFI 2014 avaient un impact de -3,2 Md€, qui correspondait pour l'essentiel à des transferts de TVA à la sécurité sociale, pour deux motifs :

- la compensation de la baisse du taux de cotisation famille sur le régime général (-1,05 Md€) ;

- le transfert aux régimes de sécurité sociale des recettes perçues par l'Etat à la suite de l'abaissement du plafond du quotient familial (- 1,0 Md€) et de la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu de la contribution des employeurs pour les contrats collectifs santé (-1,0 Md€).

2 - Les lois de finances rectificatives

La LFR1 a revu à la hausse la prévision de rendement de la taxe sur la valeur ajoutée, de 0,5 Md€, en raison de la plus-value constatée sur l'exécution 2013 (+ 0,6 Md€).

La LFR2 a au contraire révisé à la baisse la prévision de rendement, de 2,3 Md€, en fonction de la révision à la baisse de la croissance économique et des recouvrements déjà constatés.

3 - L'exécution en 2014

En exécution, les recettes de TVA ont atteint 138,35 Md€, un montant inférieur de 1,12 Md€ à la prévision initiale.

Si l'exécution 2013 a été supérieure de 0,63 Md€ à la prévision initiale, l'évolution spontanée, de 0,58 Md€ (+0,4 %), a en revanche été inférieure de 1,25 Md€. Selon des analyses provisoires qui restent à confirmer, la croissance des emplois taxables en comptabilité nationale aurait été négative, en raison d'un recul de l'investissement, d'un faible dynamisme de la consommation des ménages et d'un effet de structure (déformation de la consommation au profit de produits taxés à taux réduit).

Le rendement des mesures a été inférieur de 0,50 Md€ à la prévision initiale, essentiellement en raison d'une moins-value de 0,3 Md€ sur le relèvement des taux de TVA (+4,9 Md€ au lieu de 5,2 Md€ attendu).

E - Les autres recettes fiscales

Le rendement des autres recettes fiscales en 2014 a atteint 18,2 Md€, soit 0,2 Md€ de moins que la prévision initiale.

Prévisions et exécution du rendement des autres recettes fiscales en 2014 (Md€)

LFI 2014	LFR1	LFR2 2014	Exécution 2014	Ecart exécution - LFI	Ecart exécution - LFR2
18,37	18,33	18,50	18,19	-0,17	-0,30

source : direction du budget

Décomposition de l'évolution des autres recettes fiscales en prévision et en exécution 2014 (Md€)

	LFI 2014	Exécution 2014	Ecart
Montant 2013	19,73	19,85	0,12
évolution spontanée	0,75	-0,37	-1,12
mesures antérieures à la LFI	-2,57	-1,89	0,68
mesures nouvelles LFI	1,85	2,01	0,16
mesures de périmètre et de transfert	-1,40	-1,42	-0,02
Exécution 2014	18,37	18,18	-0,19

source : direction du budget

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

Cet agrégat d'un grand nombre de recettes diverses ne se prête pas facilement à une analyse des différents facteurs d'évolution, notamment de l'évolution spontanée. Une analyse des écarts en montants est également présentée à la fin des développements ci-dessous.

1 - La prévision initiale

Le montant des autres recettes fiscales prévu par la loi de finances initiale était de 18,37 Md€.

Cette prévision reposait sur une croissance spontanée de 0,75 Md€.

La prévision initiale intégrait l'impact de mesures antérieures à la LFI 2014, de -2,6 Md€. Ce montant résultait notamment des facteurs suivants :

- l'augmentation du coût des contentieux communautaires par rapport à 2013 (-1,7 Md€) ;

- la fin du remboursement du bouclier fiscal, soit un gain de 0,4 Md€ par rapport à 2013 ;

- la fin de la perception du prélèvement forfaitaire libératoire, encore perçu en partie en 2013 (-0,7 Md€)

- le contrecoup en 2014 de la taxation en 2013 des réserves de capitalisation des compagnies d'assurance (-0,9 Md€).

Les mesures nouvelles de la LFI 2014 avaient un impact total positif de 1,9 Md€, qui s'expliquait notamment par les mesures suivantes :

- le renforcement de la lutte contre la fraude (y compris au titre de l'action du STDR) avec un rendement attendu de 0,6 Md€ (0,3 Md€ ISF, 0,1 Md€ donations, 0,2 Md€ successions) ;

- la création d'une taxe exceptionnelle de solidarité sur les hautes rémunérations versées par les entreprises (+0,3 Md€)

- diverses mesures de moins de 0,2 Md€ s'ajoutaient avec un rendement total de 1,0 Md€.

Enfin, la prévision intégrait des mesures de périmètre, avec un impact total négatif de 1,4 Md€, dont :

- 0,8 M€ transférés aux départements pour le financement des allocations individuelles de solidarité, notamment le RSA qui a fait l'objet d'une revalorisation dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ;
- 0,6 Md€ transférés aux régions dans le cadre du remplacement de la dotation globale de décentralisation liée à la formation professionnelle par des taxes affectées.

2 - Les lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives ont très peu modifié la prévision de rendement total des autres recettes fiscale, même si des révisions ont pu concerner certaines des lignes.

3 - L'exécution en 2014

L'évolution spontanée a été inférieure de 1,0 Md€ à la prévision initiale. La moitié de cette perte porte sur les seuls droits de successions.

Le rendement des mesures antérieures a au contraire été plus élevé de 0,35 Md€, en raison d'une moindre progression du coût des contentieux communautaires (1,1 Md€) compensée par la perte de la retenue à la source sur les OPCVM étrangers (-0,8 Md€). **Cette retenue à la source a néanmoins été perçue à tort en 2013 alors qu'elle avait été supprimée. L'Etat doit rembourser les sommes indûment perçues en 2013 lorsqu'il est saisi par les contribuables²².**

Le rendement des mesures nouvelles a été supérieur de 0,35 Md€ à la prévision initiale, avec un gain de 0,8 Md€ de la lutte contre la fraude fiscale mais divers écarts négatifs jouent en sens inverse.

Enfin les mesures de transferts ont été réalisées conformément à la prévision initiale.

4 - Les écarts en montants entre la LFI 2014 et l'exécution

Le montant total des autres recettes fiscales en exécution (18,2 Md€) est très proche du montant prévu dans la LFI 2014 (18,4 Md€).

²² En 2014, un remboursement de 0,1 Md€ en faveur des contribuables a été comptabilisé.

Montants des autres recettes fiscales (Md€)

	2013	LFI 2014	Réalisé 2014	Ecart /LFI
Autres impôts directs par voie d'émission de rôle	4,3	2,8	2,8	0,0
Contribution sociale sur les bénéfiques	1,3	1,3	1,1	-0,2
Autres impôts directs et taxes assimilés	14	13,5	13,6	0,1
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	18,3	20,6	19,1	-1,5
TOTAL	37,8	38,3	36,6	-1,7
<i>à déduire</i>				
<i>Remboursement et dégrèvements d'impôt d'État hors IR, IS et TVA</i>	<i>6,3</i>	<i>8,4</i>	<i>6,9</i>	<i>-1,5</i>
<i>Remboursement et dégrèvements d'impôts locaux</i>	<i>11,6</i>	<i>11,5</i>	<i>11,5</i>	<i>0,0</i>
TOTAL	18	19,9	18,4	-1,5
Autres recettes fiscales nettes	19,9	18,4	18,2	-0,2

Source : direction du budget

Les principaux écarts sont les suivants :

Autres impôts directs et taxes assimilées

- perte de 0,3 Md€ sur les « Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et prélèvements sur les bons anonymes », à la suite de la perte de 0,8 Md€ de la retenue à la source sur les OPCVM étrangers compensée à hauteur de 0,5 Md€ par le dynamisme des autres prélèvements ;

- gain de 0,5 Md€ sur l'ISF, grâce à un gain de 0,6 Md€ en provenance du STDR.

Enregistrements, timbres, autres contributions et taxes indirectes

- perte de 0,8 Md€ sur les successions (malgré un gain de 0,1 Md€ en provenance du STDR) ;

- perte de 0,3 Md€ sur les autres taxes intérieures ;

- perte de 0,2 Md€ sur la taxe générale sur les activités polluantes..

Remboursement et dégrèvements d'impôt d'État hors IR, IS et TVA

- économie de 2 Md€ sur les contentieux communautaires mais quelques surcoûts par rapport à la LFI, pour 0,5 Md€, notamment +0,3 Md€ sur les ANV²³.

Impact des contentieux communautaires sur les recettes fiscales de l'État (Md€)

	LFI 2014	Exécution 2014	<i>Ecart exéc./LFI</i>
précompte remboursements	-1,000	-0,082	0,918
précompte recettes	0,232	0,091	-0,141
OPCVM	-2,000	-0,798	1,202
Total	-2,768	-0,789	1,979

source : direction du budget

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de 2013. Deux n'ont pas été mises œuvre, deux le sont partiellement. Toutes ces recommandations sont donc reconduites en 2014.

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

De telles informations ont été fournies à la Cour dans le cadre de cette instruction, mais elles ne sont pas disponibles dans les documents publics.

²³ Toutes les admissions en non-valeur d'impôts d'Etat sont enregistrées dans une unique sous-action de la mission *Remboursements et dégrèvements*. Elles ont pour contrepartie l'enregistrement d'une recette pour ordre sur la ligne de recette brute de l'impôt concerné. Les deux écritures comptables, en recettes brutes et en remboursements et dégrèvements, se compensent.

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

Cette recommandation avait été justifiée au titre de 2013 par la comptabilisation en mesures d'une recette exceptionnelle issue d'un contentieux, pour 2,2 Md€. En 2014, le contrecoup négatif de cette mesure est à nouveau comptabilisé dans les mesures, en prévision et en exécution. Un contentieux, non prévu dans la loi de finances initiale pour 2014, figure également dans les mesures nouvelles concernant l'IS en exécution (coût de 0,4 Md€). Par ailleurs, la variation du coût des deux contentieux communautaires (précompte mobilier et OPCVM étrangers) est aussi enregistrée dans les mesures antérieures.

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

Des informations ont été publiées, dans le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens* du PLF 2015, sur les méthodes de prévision pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TICPE et la TVA. Cette recommandation est donc mise en œuvre partiellement. Les présentations pourraient être davantage détaillées, de préférence dans un document spécifique.

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

Dans le tome 1 du *Rapport, économique social et financier* annexé au PLF 2015, une analyse de l'écart entre la prévision et l'exécution de l'impôt sur le revenu en 2013 (moins-value de 4,7 Md€) est présentée. La recommandation est donc très partiellement mise en œuvre. Les analyses devraient être étendues à d'autres impôts et examiner rétrospectivement l'évolution spontanée des recettes particulièrement faible sur la période 2012-2014.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Les quatre recommandations de l'année 2013 sont reconduites.

1. Publier dans les documents budgétaires des informations détaillées (évolution spontanée, mesures nouvelles, mesures de périmètre

et de transfert...) sur le champ des recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat (recommandation reconduite).

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

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

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

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

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