

ASSEMBLÉE NATIONALE

C O N T R I B U T I O N

sur l'évaluation des recettes fiscales en 2023, 2024 et 2025

PRÉSENTÉE PAR

M. CHARLES DE COURSON

Rapporteur général

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
RECOMMANDATIONS	9
I. UN CADRAGE MACROÉCONOMIQUE DÉFECTUEUX	11
A. UNE ÉVALUATION ERRONÉE DES COMPOSANTES DU PIB ET DES CONTRIBUTIONS À SA CROISSANCE	11
1. Des moteurs de la croissance mal identifiés en 2023	11
2. Un scénario d’emblée frappé de caducité en 2024	13
B. L’INSUFFISANTE ANTICIPATION DU MAINTIEN DU TAUX D’ÉPARGNE A UN NIVEAU ÉLEVÉ	15
II. L’IMPOSITION SUR LE REVENU : UN MANQUE DE FIABILITÉ DES SOUS-JACENTS MACROÉCONOMIQUES UTILISÉS	18
1. En 2023 et 2024, les prévisions de recettes de l’impôt sur le revenu (IR) ont été surestimées	18
2. Ces écarts s’expliquent principalement par un plus faible dynamisme économique, conduisant à surestimer la croissance des salaires.....	18
3. Une surévaluation des recettes d’IR qui risque de se reproduire en 2025	19
4. Une modification de la méthodologie utilisée pour calculer les sous-jacents macroéconomiques des revenus composant l’assiette de l’IR permettrait d’ajuster plus rapidement les prévisions de recettes correspondantes	20
III. LES PRÉVISIONS DE RECETTES DE L’IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS : DES ERREURS RÉCURRENTES ET DE GRANDE AMPLEUR DÉCOULANT DE L’UTILISATION D’UN INDICATEUR INADAPTÉ, L’EXCÉDENT BRUT D’EXPLOITATION	23
1. L’incapacité à prévoir l’évolution du bénéfice fiscal des entreprises.....	23
2. Des erreurs qui découlent d’une méthode de prévision fragile et « hors-sol ».....	25
3. Des prévisions qui doivent être davantage fondées sur des informations provisoires transmises par les grandes entreprises au ministère de l’économie et des finances	29
4. Une prévision du produit de l’IS davantage crédible pour 2025	30

IV. LES PRÉVISIONS DE RECETTES DE TVA SURESTIMÉES EN RAISON DE L'INADAPTATION DU MODÈLE ÉCONOMÉTRIQUE UTILISÉ ET D'UN MANQUE DE CONCERTATION	31
A. DES ERREURS IMPORTANTES	31
1. Les erreurs commises pour 2023 et 2024	31
2. Des erreurs qui pourraient se reproduire en 2025, malgré des corrections intervenues en cours d'examen du PLF pour 2025	32
B. DES CAUSES QUI AURAIENT PU ÊTRE ANTICIPÉES	32
1. Une prise en compte insuffisante des remontées mensuelles	32
2. Les limites d'un modèle économétrique anticipant à tort une diminution du taux d'épargne des ménages	33
3. Une compréhension insuffisante des déterminants des demandes de remboursements	35
4. Une mauvaise compréhension du rôle des composantes de la croissance	36
5. Un manque d'association des parties prenantes.....	37
6. Un manque de pluralisme dans l'élaboration des prévisions.....	37
V. LES PRÉVISIONS DE RECETTES DE L'ACCISE SUR LES TABACS : DES EFFETS DE COMPORTEMENT SOUS-ESTIMÉS	38
A. DES RECETTES SUREVALUÉES	38
B. DES SURESTIMATIONS QUI NE TIENNENT PAS COMPTE DE L'ÉVOLUTION DU COMPORTEMENT DES CONSOMMATEURS	38
VI. DES PRÉVISIONS ERRONÉES EN MATIÈRE DE FINANCES LOCALES TANT EN RECETTES QU'EN DÉPENSES	40
A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES FISCALES LOCALES APPROXIMATIVES	40
1. Des recettes de taxe d'habitation sur les résidences secondaires qui croissent plus rapidement que prévu au titre de 2023	41
2. La sous-estimation chronique des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties ne tenant pas compte de l'augmentation des taux et des bases physiques...	42
3. Une prévision des recettes de DMTO complètement déconnectée des remontées mensuelles	43
4. La hausse continue et forte de la TEOM paraît correctement prise en compte	44
5. Une hausse du versement mobilité quelque peu sous-évaluée	45

B. LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES : DES PRÉVISIONS ALARMISTES EN 2024 QUI FONT SUITE À UNE SOUS-ESTIMATION RÉCURRENTÉ EN PLF POUR 2023 ET 2024.....	45
1. Une mise en accusation des collectivités territoriales fondée sur une extrapolation aventureuse et infondée.....	45
2. Une hausse des dépenses des collectivités territoriales finalement plus contenue mais toujours supérieure aux prévisions établies de façon normative au moment du PLF.....	47
3. Des prévisions de dépenses pour 2025 qui apparaissent déjà très irréalistes	49
VII. LES RECETTES DE SECURITE SOCIALE : UNE SUREVALUATION DE PLUS DE 1 %.....	50
1. Une surestimation des prévisions de recettes de la sécurité sociale de 1,1 % en 2023 et de 1,3 % en 2024	50
2. Des écarts qui s'expliquent principalement par la moindre croissance de la masse salariale	51
3. Une meilleure coopération entre les services administratifs permettrait d'affiner les prévisions de recettes de sécurité sociale.....	51
CONCLUSION.....	53

INTRODUCTION

Usant des pouvoirs de contrôle que lui confère l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, le rapporteur général a pu prendre connaissance des prévisions de recettes des années 2023, 2024 et 2025. Il s'est rendu à la direction générale du Trésor le 9 décembre 2024 avant d'adresser des questionnaires complémentaires à cette même direction.

Années noires pour les finances publiques, les exercices 2023 et 2024 se sont caractérisés par des recettes fiscales très inférieures aux prévisions des lois de finances. Le rapporteur général craint que l'exercice 2025 ne donne matière à constater des écarts significatifs.

En **2023**, les recettes fiscales nettes du budget général, d'un montant de 322,9 milliards d'euros, ont été inférieures de 2,2 % à leur niveau de l'année 2022 (330,3 milliards d'euros). Elles se sont révélées être en retrait de 5,3 milliards d'euros, soit 1,6 %, par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (328,2 milliards d'euros). L'écart est plus important encore par rapport aux prévisions de la loi de finances de fin de gestion (330,6 milliards d'euros), puisqu'il atteint 7,7 milliards d'euros, soit 2,3 %.

En **2024**, les mêmes recettes devraient atteindre 325,7 milliards d'euros ⁽²⁾, soit une hausse de 0,9 % par rapport aux recettes fiscales effectives de l'exercice précédent. Quoiqu'il excède de 2,4 milliards d'euros, soit 0,7 %, la prévision de la loi de finances de fin de gestion, ce montant se situe en retrait de 22,8 milliards d'euros, soit 6,5 %, par rapport à la prévision initiale (348,5 milliards d'euros).

Faisant peser un risque sur la crédibilité de notre pays et compromettant la possibilité même du pilotage de nos finances publiques, la défaillance de la prévision procède de difficultés inhérentes à la méthodologie spécifique retenue pour chaque prélèvement obligatoire. Force est cependant de relever que la qualité des prévisions relatives aux différentes recettes se trouve d'emblée compromise par les défaillances de la prévision macroéconomique. Celles-ci seront donc analysées préalablement aux limites des prévisions des principaux prélèvements obligatoires.

Le rapporteur général n'a pas analysé les écarts en matière de dépenses publiques de l'État et de la sécurité sociale mais a élargi ses recherches aux dépenses publiques locales.

(1) *L'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose que « les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président [et] à leur rapporteur général [...]. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. »*

(2) *Direction générale des finances publiques, [Situation mensuelle de l'État : Décembre 2024](#).*

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 :

Ouvrir l'exercice de la prévision macroéconomique à des chercheurs extérieurs à la direction générale du Trésor et soumettre chaque année les hypothèses et les méthodes à un large débat académique.

Recommandation n° 2 :

Associer le Haut Conseil des finances publiques à la prévision macroéconomique, soit en l'impliquant dans l'élaboration des hypothèses retenues par le Gouvernement, par exemple par la production ou la validation de certaines, soit en instaurant un mécanisme du type *comply or explain*, qui imposerait au Gouvernement de rectifier les prévisions jugées optimistes par le HCFP ou, à défaut, d'expliquer pourquoi il ne les modifie pas.

Recommandation n° 3 :

Modifier les sous-jacents macroéconomiques utilisés pour calculer les prévisions des BIC, des BNC et des bénéfices agricoles, s'agissant de l'impôt sur le revenu.

Recommandation n° 4 :

S'appuyer sur les recettes de cotisations sociales collectées chaque mois par les URSSAF afin de calculer l'évolution de la masse salariale, pour les prévisions d'impôt sur le revenu.

Recommandation n° 5 :

Adapter la méthode de prévision du produit de l'impôt sur les sociétés en collectant les résultats trimestriels nationaux des grandes entreprises et leurs anticipations s'agissant de l'évolution de leurs bénéfices.

Recommandation n° 6 :

Tenir compte, dès leur réception, des remontées mensuelles de recettes de TVA dans l'élaboration des prévisions annuelles.

Recommandation n° 7 :

Anticiper les conséquences sur les recettes fiscales, en particulier la TVA, des changements structurels de comportement des acteurs économiques en modifiant les paramètres du modèle Opale.

Recommandation n° 8 :

Assurer un suivi régulier du stock de créances de TVA.

Recommandation n° 9 :

Mieux associer les acteurs de la grande et de la moyenne distribution à l'élaboration des prévisions de consommation des ménages et de TVA.

Recommandation n° 10 :

Associer les prévisionnistes des secteurs publics et privés aux prévisions relatives aux agrégats macroéconomiques et aux recettes fiscales, en particulier de TVA.

Recommandation n° 11 :

Enrichir le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances de prévisions portant sur les recettes de fiscalité locale pour l'exercice à venir et pour chaque impôt.

Recommandation n° 12 :

Produire des prévisions mensuelles de recettes de DMTO en s'appuyant sur les données des chambres départementales des notaires et rendre publiques ces prévisions.

Recommandation n° 13 :

Communiquer mensuellement aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat les remontées des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement des collectivités territoriales ainsi que des organismes divers d'administration locale.

Recommandation n° 14 :

Favoriser le partage d'informations entre la DGT et la DSS s'agissant des prévisions de recettes de la sécurité sociale.

I. UN CADRAGE MACROÉCONOMIQUE DÉFECTUEUX

Un biais optimiste a présidé à la détermination des hypothèses retenues, pour l'année 2023, au titre de certaines composantes du produit intérieur brut (PIB) et de leurs contributions respectives à une croissance, qui aura finalement plus procédé du commerce extérieur que d'une reprise de la consommation. Dès lors, le fait que le niveau global de la croissance finalement constatée du PIB ait pu se révéler proche de la prévision initiale ne saurait attester de la fiabilité de la prévision macroéconomique. En 2024, les erreurs commises quant aux contributions à la croissance se sont doublées d'une substantielle révision à la baisse du niveau global de celle-ci (A). Les défaillances de la prévision semblent notamment tenir à une insuffisante anticipation du maintien de l'épargne à un niveau élevé (B).

A. UNE ÉVALUATION ERRONÉE DES COMPOSANTES DU PIB ET DES CONTRIBUTIONS À SA CROISSANCE

C'est au prix de plusieurs erreurs relatives aux composantes du PIB et de leur contribution à la croissance de celui-ci, erreurs dont les effets respectifs s'annulent en partie, que le niveau global de cette croissance, atteignant 0,9 % ⁽¹⁾ s'est révélé proche de la prévision initiale de 1 %. Dès lors, il serait excessif de prétendre, à la suite de l'inspection générale de finances, que « *le scénario macroéconomique prévu par le gouvernement pour 2023 est proche de l'exécution* » ⁽²⁾.

1. Des moteurs de la croissance mal identifiés en 2023

Selon les hypothèses sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2023, la consommation privée devait croître de 1,4 % ; celle-ci aura connu une progression moitié moindre de 0,7 %. L'atonie de la demande aura en outre conduit à une hausse des importations de 0,3 %, très inférieure à la prévision initiale de 2,5 %. L'écart entre les exportations réalisées et leur prévision étant bien moindre, puisqu'elles auront crû de 2,1 % au lieu de 2,7 %, c'est le commerce extérieur qui se trouve avoir pris le relais de la demande intérieure et de la consommation comme moteur de la croissance du PIB. Sa contribution à celle-ci s'élève à 0,6 point, alors qu'elle devait être nulle aux termes des prévisions sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2023.

À l'inverse, alors que, selon le scénario macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances pour 2023, la demande intérieure privée, hors stocks, et la demande publique devaient expliquer en totalité la croissance, elles n'y auront contribué qu'à hauteur de 0,7 point, et même de 0,3 point si l'on tient compte de la variation des stocks, qui apporte pour sa part une contribution négative de 0,4 point.

L'évolution spontanée des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) étant tributaire de l'évolution de la consommation intérieure et de l'investissement, que

(1) La croissance brute du PIB aura été de 0,9 %. Corrigée des jours ouvrables, elle s'établit à 1,1 %.

(2) Inspection générale des finances, Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires, p. 19.

le commerce extérieur se révèle finalement, à rebours de la prévision initiale, le principal moteur de la croissance du PIB ne pouvait que fragiliser d'emblée toute prévision des recettes de TVA. De fait, les recettes totales nettes de TVA se sont élevées à 205 milliards d'euros en 2023 en comptabilité nationale, soit une moins-value de 4,3 milliards d'euros par rapport à la dernière prévision publique présentée dans le cadre du projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2023 et de 7,3 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

ÉVOLUTION EN 2023 DES COMPOSANTES DU PIB ET CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE DE LA PREVISION A LA REALISATION

(en %, par rapport à 2022)
(en points de PIB)

	PLF 2023 (1)	Programme de stabilité avril 2023 (2)	PLFG 2023 (3)	Réalisé (4)	Écart (4)-(1)
PIB	1,0	1,0	1,0	0,9	- 0,1
Consommation privée	1,4	0,2	-0,2	0,7	- 0,7
Consommation publique	1,0	1,3	0,7	1,2	+ 0,2
Investissement	0,1	2,1	1,6	0,4	+ 0,3
Exportations	2,7	3,5	2,1	2,1	- 0,6
Importations	2,5	3,1	0,3	0,3	- 2,2
Contributions à la croissance (en points de PIB)					
Demande intérieure privée hors stocks	0,8	0,5	0,2	0,3	- 0,5
Demande publique	0,2	0,4	0,4	0,4	+ 0,2
Variation des stocks	0,0	0,1	-0,1	-0,4	- 0,4
Commerce extérieur	0,0	0,0	0,6	0,6	+ 0,6

Source : direction générale du Trésor.

2. Un scénario d'emblée frappé de caducité en 2024

Les prévisions macroéconomiques du Gouvernement relatives à l'année 2024 se singularisent par leur révision précoce et substantielle, qui impliquait l'impossibilité que se vérifient les prévisions de recettes du projet de loi de finances. En effet, dès le mois de février 2024, l'hypothèse d'une croissance de 1,4 % a été révisée de 0,4 point à la baisse, avant d'être rehaussée de 0,1 point lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2024, pour s'établir à 1,1 %, la croissance effective se révélant conforme à cette dernière hypothèse. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques, « *la contribution du commerce extérieur à la croissance du PIB (0,9 point) aura encore été supérieure à celle de la demande finale hors stocks (0,7 point), la variation des stocks apportant une contribution négative à hauteur de 0,5 point de PIB* » ⁽¹⁾.

Une nouvelle fois, le scénario initial présentait, en ce qui concerne un certain nombre d'agrégats, un biais optimiste que n'avait pas manqué de relever le Haut Conseil des finances publiques. Auditionné par la commission des finances de l'Assemblée nationale dans le cadre de la présente commission d'enquête le 21 janvier dernier, le président du Haut Conseil des finances publiques l'a rappelé :

« J'en profite d'ailleurs pour souligner que, contrairement à ce qui a été indiqué à plusieurs reprises devant votre commission, y compris par l'ancien ministre Bruno Le Maire, le HCFP n'a ni validé les prévisions de croissance du gouvernement pour 2024 ni, a fortiori, considéré qu'elles étaient plausibles dans son avis sur le PLF pour 2024. Il a même été plus loin, en donnant l'alerte quant à l'optimisme exagéré du Gouvernement pour la totalité des postes de demande – consommation, investissement et exportations. Or la prévision de l'évolution de ces agrégats est cruciale pour prévoir les rentrées fiscales. » ⁽²⁾

Le HCFP indiquait effectivement, dès le mois de septembre 2023 ⁽³⁾ que les prévisions de recettes du Gouvernement pour 2024 « *sembl[aient] un peu surestimées* », notamment car elles étaient « *tirées vers le haut par la prévision de croissance élevée de l'activité* », « *supérieure à celle du consensus des économistes (+ 0,8 %) et des organismes qu'il a[vait] auditionnés* ». Le Gouvernement était notamment plus optimiste que ces organismes « *pour la totalité des postes de demande* ».

De même le président du HCFP a-t-il relevé que la révision à la baisse de la croissance par rapport à la prévision initiale optimiste avait contribué pour 0,2 point à la révision à la hausse de la prévision de déficit public de l'année 2024.

(1) Insee, [Informations rapides, n° 24](#), 30 janvier 2025.

(2) Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, [compte rendu](#) de l'audition, le 21 janvier 2025, de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, dans le cadre des travaux menés pour étudier et rechercher les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024 (article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958).

(3) Haut Conseil des finances publiques, [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.

**ÉVOLUTION EN 2024 DES COMPOSANTES DU PIB ET CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE
DE LA PREVISION A LA REALISATION**

(en %, par rapport à 2023)
(en points de PIB)

	PLF 2024 (1)	Programme de stabilité avril 2024 (2)	PLFG 2024 (3)	Réalisé (4)	Écart (4)-(1)
PIB	1,4	1,0	1,1	1,1	- 0,3
Consommation privée	1,8	1,6	0,7	0,9	- 0,9
Consommation publique	1,4	0,1	2,7	2,1	0,7
Investissement	0,3	- 0,4	- 1,7	- 1,5	- 1,8
Exportations	3,5	2,1	2,1	1,1	- 2,4
Importations	3,1	0,8	- 1,1	- 1,4	- 4,5
Contributions à la croissance (en points de PIB)					
Demande intérieure privée hors stocks	1,0	0,7	- 0,1	0,6	- 0,8
Demande publique	0,4	0,1	0,8		
Variation des stocks	0,0	- 0,2	- 0,6	- 0,4	- 0,4
Commerce extérieur	0,1	0,4	1,1	0,9	0,8

Source : commission des finances d'après les avis du Haut Conseil des finances publiques et l'Insee (publication du 28 février 2025).

Recommandation n° 1 :

Ouvrir l'exercice de la prévision macroéconomique à des chercheurs extérieurs à la direction générale du Trésor et soumettre chaque année les hypothèses et les méthodes à un large débat académique.

Recommandation n° 2 :

Associer le Haut Conseil des finances publiques à la prévision macroéconomique, soit en l'impliquant dans l'élaboration des hypothèses retenues par le Gouvernement, par exemple par la production ou la validation de certaines, soit en instaurant un mécanisme du type *comply or explain*, qui imposerait au Gouvernement de rectifier les prévisions jugées optimistes par le HCFP ou, à défaut, d'expliquer pourquoi il ne les modifie pas.

Il convient de noter que, rapportant l'évolution spontanée des recettes à celle du PIB nominal, l'élasticité n'est pas un instrument pertinent pour la prévision. Elle n'est pas une hypothèse préalable ni un paramètre permettant le calcul d'une estimation de recettes ; au contraire, calculée *a posteriori*, elle résulte des prévisions détaillées par impôt. L'écart entre l'élasticité observée et l'élasticité anticipée confirme d'ailleurs qu'il ne serait pas pertinent d'arrêter une hypothèse de rendement en appliquant une élasticité prédéfinie, fût-elle conforme à une moyenne historique, au rendement de l'année antérieure. Le tableau ci-après retrace, à titre d'exemple, les évolutions de l'élasticité de la TVA.

ELASTICITE DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

Année	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Élasticité anticipée (PLF N)	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
Élasticité anticipée (PLF N+1)	1,1	1,1	1,7	1,9	0,6	0,3
Élasticité observée	1,1	1,5	1,8	1,4	0,5	0,0*

* : Les données affichées ici correspondent aux prévisions pour 2024 sous-jacentes à la loi de finances pour 2025. Elles ne constituent pas des données d'exécution. Les données observées en comptabilité nationale en droits constatés seront connues une fois le compte des administrations publiques publié par l'Insee.

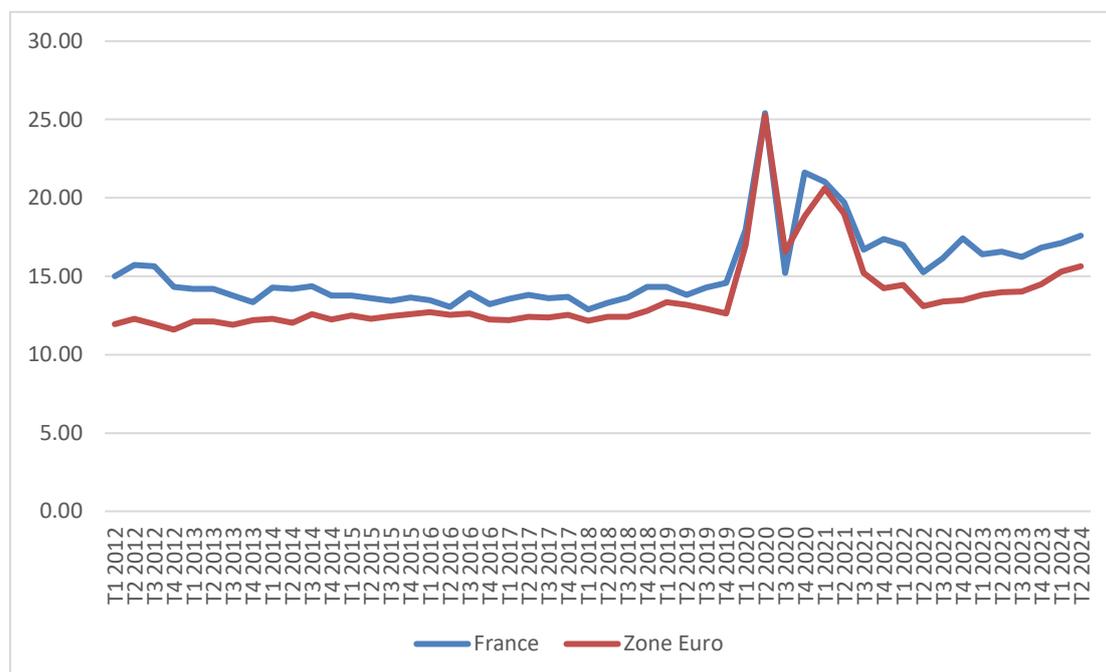
Source : direction générale du Trésor.

B. L'INSUFFISANTE ANTICIPATION DU MAINTIEN DU TAUX D'EPARGNE A UN NIVEAU ELEVE

La surestimation des postes de demande par les prévisions du Gouvernement témoigne d'une insuffisante anticipation du maintien de l'épargne à un niveau élevé. Or le même phénomène est pourtant constaté dans l'ensemble de la zone euro – quoiqu'il soit plus prononcé en France –, ce qui suggère fortement qu'il présente un caractère structurel.

EVOLUTION DU TAUX D'ÉPARGNE DES MÉNAGES EN FRANCE ET DANS LA ZONE EURO

(en % du revenu disponible brut)



Source : commission des finances, d'après l'INSEE

Alors que le taux d'épargne des ménages s'établissait en moyenne, au cours de la décennie précédant la pandémie de covid-19, légèrement en deçà de 15 % (14,7 %), il a connu une forte augmentation pendant la crise sanitaire. En 2023, il demeurait à 16,9 % du revenu disponible brut des ménages, niveau certes inférieur à celui de l'année 2020 (20,4 %) mais supérieur de 0,1 point à celui de l'année 2022 (16,8 %). En 2024, il s'établirait, selon les prévisions gouvernementales sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2025 à 18,2 %.

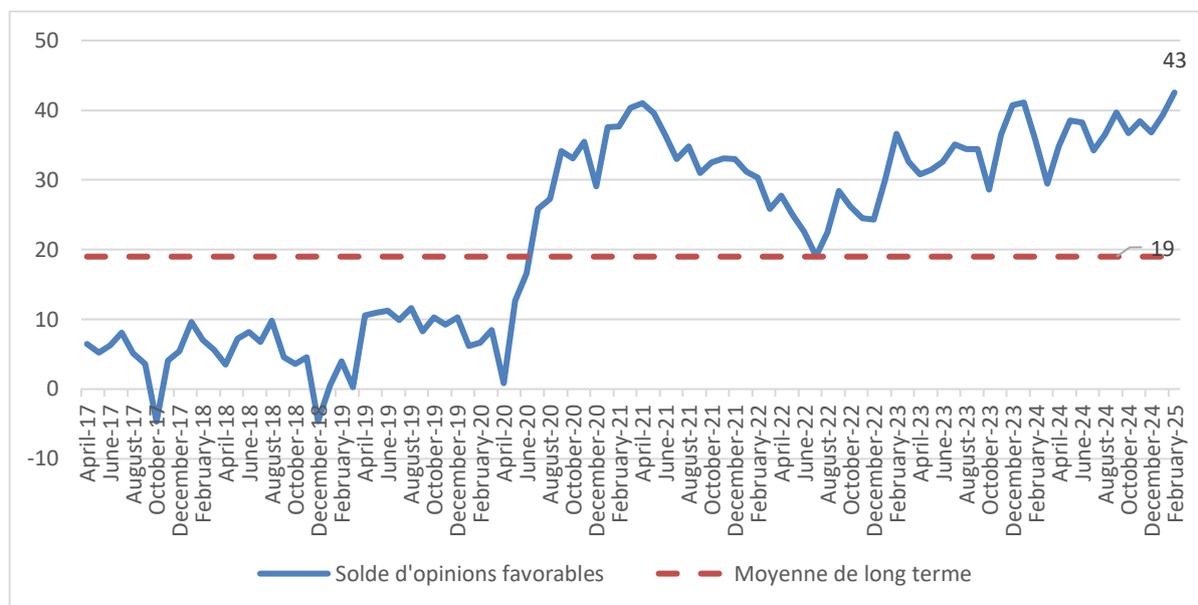
Par ailleurs, des indicateurs et certaines sources semblent insuffisamment exploités par la direction générale du Trésor. Ainsi, une meilleure exploitation des informations dont dispose le secteur de la grande distribution, au plus près du consommateur, aurait sans doute permis de mieux anticiper l'atonie de la demande. De même, les résultats, depuis 2020, de l'enquête mensuelle de conjoncture de l'INSEE auprès des ménages semblent révéler clairement une modification structurelle des comportements d'épargne qui contrevient à l'hypothèse d'un reflux progressif du taux d'épargne aux alentours du niveau antérieur à la crise sanitaire, soit environ 15 %. En effet, non seulement le solde d'opinions favorables des ménages interrogés sur l'opportunité d'épargner est positif sans interruption depuis 2019, mais il se situe depuis l'été 2020 au-dessus de sa moyenne de long terme (2019-2025), qui est de 19 points. Au mois d'octobre 2024, le Haut Conseil des finances publiques avait ainsi noté :

« La prévision du Gouvernement suppose, au motif d'une baisse de l'inflation perçue par les ménages, un repli de leur taux d'épargne, favorable aux dépenses de consommation en 2025 : ce repli du taux d'épargne, déjà attendu par

le Gouvernement pour 2024, est possible en 2025, mais les indicateurs avancés, comme la part des ménages estimant qu'il est opportun d'épargner à son plus haut niveau historique en septembre, ne l'annoncent pas. » ⁽¹⁾

L'indicateur précité établit même au mois de février 2025 un nouveau record historique en atteignant 43 points.

L'OPPORTUNITÉ D'ÉPARGNER SELON LES MÉNAGES FRANÇAIS



Source : INSEE

Dès lors, l'hypothèse du Gouvernement, maintenue lors de l'actualisation au mois de janvier dernier du scénario macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances pour 2025, selon laquelle la consommation des ménages serait le principal moteur de la croissance mérite d'être considérée avec circonspection. Le Gouvernement paraît en revanche fondé à faire l'hypothèse d'un maintien du taux d'épargne au niveau historiquement élevé de 18 %, alors qu'il anticipait un reflux à 17,6 % à l'automne.

(1) HCFP, [Avis n° HCFP-2024-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2025](#), 8 octobre 2024.

II. L'IMPOSITION SUR LE REVENU : UN MANQUE DE FIABILITÉ DES SOUS-JACENTS MACROÉCONOMIQUES UTILISÉS

1. En 2023 et 2024, les prévisions de recettes de l'impôt sur le revenu (IR) ont été surestimées

Alors que le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 estimait à 90,7 milliards d'euros les recettes d'IR pour l'année 2023, le PLF pour 2025 fait état de recettes effectives de 88,6 milliards d'euros, représentant une **surévaluation de 2,1 milliards d'euros**.

Pour l'exercice 2024, le PLF pour 2024 prévoyait des recettes d'IR de 94,1 milliards d'euros, marquant une hausse de 7,2 milliards d'euros par rapport aux prévisions de recettes de 2023 inscrites dans le PLF pour 2023 (+ 7,7 %) ; une hausse particulièrement importante alors que les premiers signes d'un moindre dynamisme économique et d'une plus faible inflation étaient déjà perceptibles ⁽¹⁾. Cette prévision s'est également révélée surestimée, conduisant à un réajustement en PLF pour 2025 à 88,1 milliards d'euros, soit une **révision à la baisse de 6 milliards d'euros**. Au total, **les recettes d'IR en 2024 devraient être inférieures à celles perçues en 2023** (88,6 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DU PRODUIT DE L'IR

(en milliards d'euros)

	PLF 2024		PLF 2025		Écart	
	Prévision actualisée 2023	Prévision initiale 2024	Exécution 2023	Prévision actualisée 2024	2023	2024
Prévision de recettes de l'IR	90,7	94,1	88,6	88,1	-2,1	-6

Source : projets de loi de finances pour 2024 et 2025.

2. Ces écarts s'expliquent principalement par un plus faible dynamisme économique, conduisant à surestimer la croissance des salaires

Les écarts observés dans les prévisions de recettes de l'IR en 2023 et 2024 résultent principalement d'une **révision des sous-jacents macroéconomiques et des remontées comptables** liés aux revenus perçus l'année précédant l'imposition.

Ainsi, l'évolution moins rapide que prévu de la masse salariale a eu un effet majeur sur les recettes d'IR en 2023 et en 2024. Un écart d'un point sur l'évolution des salaires brut conduit mécaniquement à un écart d'un milliard d'euros au titre du prélèvement à la source de l'IR ⁽²⁾. Pour l'exercice 2024, sur les 6 milliards d'euros de moins-value entre les prévisions de recettes d'IR inscrites en PLF pour 2024 et celles révisées en PLF pour 2025, 3,6 milliards d'euros s'expliquent par une réévaluation de la masse salariale compte tenu des remontées comptables. Plus précisément :

(1) Voir le point de conjoncture de l'INSEE du 9 septembre 2024.

(2) IGF, Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires, juillet 2024, p. 20.

– 2,7 milliards d’euros sont imputables à une moindre croissance des revenus réels et des plus-values mobilières en 2023 ;

– 0,5 milliard d’euros résulte de la baisse des taux du barème du prélèvement à la source pour certains contribuables, ajustés en septembre 2024 sur le fondement de la déclaration des revenus 2023 ;

– 0,4 milliard d’euros provient de la hausse des recouvrements pour émissions antérieures, en lien avec les ajustements comptables.

Enfin, la prévision erronée des recettes d’IR 2023 conduit mécaniquement à un ajustement plus important des prévisions pour celles de l’exercice 2024. Ainsi, une moins-value de 2,1 milliards d’euros en 2024 résulte directement de la **reprise en base négative de la surévaluation** observée entre les PLF pour 2024 et 2025.

Ainsi, **la révision des prévisions de recettes d’IR n’intervient que tardivement**, une fois les revenus effectivement perçus connus et le niveau définitif de recettes de l’exercice précédent établi.

3. Une surévaluation des recettes d’IR qui risque de se reproduire en 2025

Les recettes d’IR 2025 prévues par le PLF pour 2025 déposé en octobre dernier apparaissent une nouvelle fois élevées au regard du faible dynamisme économique. Elles sont estimées à 93,8 milliards d’euros, soit une **hausse de 5,7 milliards d’euros par rapport aux recettes prévues pour 2024** (+ 6,5 %). De surcroît, à la différence de l’IS et de la TVA, dont les prévisions ont été revues à la baisse lors de l’examen du PLF pour 2025, celles de l’IR ont, au contraire, été rehaussées à 94,5 milliards d’euros par un amendement du Gouvernement à l’article d’équilibre lors de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire sur le PLF pour 2025 ⁽¹⁾, **portant ainsi l’écart avec 2024 à 6,4 milliards d’euros** (+ 7,3 %).

Ces prévisions peuvent soulever un **certain scepticisme au regard des surestimations constatées les deux années précédentes**. La même mécanique semble engagée, cette progression étant censée résulter notamment d’une hausse de 5,1 milliards d’euros de la masse salariale en 2025 ⁽²⁾. Or, cette hypothèse apparaît fragilisée par une inflation faible, une hausse du nombre de demandeurs d’emploi et une consommation des ménages encore fragile. De plus, **le réajustement des recettes d’IR en 2024 devrait entraîner une reprise en base négative**, sur le modèle de celle effectuée dans le PLF pour 2025 pour l’exercice 2024.

(1) *Notamment afin de tenir compte de la baisse du taux d’indexation du barème de l’impôt sur le revenu, passé de 2 % dans le projet de loi initial à 1,8 % dans le texte adopté, compte tenu de la révision à la baisse de l’inflation en 2024.*

(2) *Rapport de M. Charles de Courson au nom de la commission des finances de l’Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2025, tome I, exposé général, 19 octobre 2024, p. 96.*

4. Une modification de la méthodologie utilisée pour calculer les sous-jacents macroéconomiques des revenus composant l'assiette de l'IR permettrait d'ajuster plus rapidement les prévisions de recettes correspondantes

La prévision de recettes d'IR repose sur une estimation des différents types de revenus, chacun étant associé à un sous-jacent macroéconomique spécifique.

SOUS-JACENTS MACROÉCONOMIQUES UTILISÉS PAR REVENUS CATÉGORIELS

Revenu catégoriel	Sous-jacent macroéconomique
Traitements et salaires	Masse salariale totale hors primes exceptionnelles
Pensions de retraite	Retraites privées et CAS pensions
Allocations chômage	Nombre de chômeurs
Bénéfices industriels et commerciaux	Excédent brut d'exploitation des sociétés non financières et des entreprises individuelles
Bénéfices non commerciaux	Indice des prix à la consommation santé
Bénéfices agricoles	Produit intérieur brut en valeur
Revenus fonciers	Indice de référence des loyers
Revenus des capitaux mobiliers	Évolution des dividendes et des intérêts
Plus-values mobilières	Évolution du CAC 40
Plus-values immobilières	Évolution du marché immobilier (prix/volume)

Source : direction générale du Trésor.

● Certains revenus, comme ceux issus de l'immobilier ou du capital, sont relativement stables dans le temps, fondés sur des sous-jacents macroéconomiques pertinents, tel que l'indice de référence des loyers s'agissant des revenus fonciers. Toutefois, **les sous-jacents macroéconomiques de certaines autres catégories de revenus apparaissent inadaptés, pouvant conduire à des prévisions erronées**, tels que :

– les **bénéfices industriels et commerciaux (BIC)**, dont le sous-jacent économique est l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés non financières et des entreprises individuelles, un indicateur qui pose les mêmes difficultés que celles rencontrées pour les prévisions de recettes de l'impôt sur les sociétés (IS) ⁽¹⁾. **L'abandon de ce sous-jacent au profit d'une nouvelle méthode de calcul s'avère donc nécessaire.** Une réflexion pourrait être menée autour de l'utilisation du résultat brut d'exploitation par secteurs d'activités ou des recettes déclarées aux

(1) Voir *infra*.

organismes fiscaux et sociaux ajustées selon les données macroéconomiques disponibles ;

– les **bénéfices non commerciaux** (BNC), qui sont évalués sur le fondement de l'indice des prix à la consommation (IPC) appliqué au secteur de la santé, interrogent quant à la fiabilité de leur prévision. En effet, les BNC ne recouvrent pas seulement les professions médicales en activité libérale, mais aussi les titulaires de charges (avocats, notaires, huissiers, greffiers des tribunaux de commerce), les particuliers bénéficiant de droits d'auteur ainsi que les gérants de société soumis à l'IR. **Un élargissement du sous-jacent macroéconomique utilisé apparaît donc nécessaire.** Il pourrait ainsi s'agir d'utiliser l'indice du chiffre d'affaires des professions libérales publié chaque année par l'INSEE ou de s'appuyer sur les déclarations fiscales des indépendants des années précédentes pondérées en fonction des tendances macroéconomiques récemment observées ;

– les **bénéfices agricoles**, qui sont calculés sur le fondement du produit intérieur brut (PIB) en valeur, un choix questionnant la justesse des prévisions de ce revenu. Les indicateurs dont dispose le ministère de l'Agriculture sur l'évolution du revenu agricole apparaissent davantage pertinents.

Recommandation n° 3 :

Modifier les sous-jacents macroéconomiques utilisés pour calculer les prévisions des BIC, des BNC et des bénéfices agricoles.

● Il reste que ces revenus ne constituent qu'une part limitée du produit total de l'IR, la majorité provenant des traitements et salaires ⁽¹⁾ dont l'évolution est estimée à partir de la masse salariale totale hors primes exceptionnelles. Dès lors, une surestimation de cette dernière entraîne des écarts significatifs dans les prévisions de recettes, comme ce fut le cas en 2023 et plus encore en 2024.

Il apparaît donc souhaitable **d'adapter plus rapidement les prévisions de masse salariale en s'appuyant sur les premières remontées d'informations disponibles.**

Une approche plus réactive pourrait consister à ajuster les prévisions d'évolution de la masse salariale **en fonction des recettes de cotisations sociales collectées chaque mois par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)** ⁽²⁾. Une concertation avec les URSSAF, en coordination avec la direction de la sécurité sociale (DSS) permettrait de définir une méthodologie transposant ces données à l'assiette de l'IR afin d'actualiser les prévisions de recettes mensuellement.

(1) En 2022, les traitements et salaires composaient 61,7 % des revenus déclarés, tandis que les pensions et rentes représentaient 25,7 %, contre 2,9 % pour les BNC, 1,4 % pour les BIC et 0,5 % pour les bénéfices agricoles ; les revenus de capitaux immobiliers représentaient quant à eux 3,5 % des revenus déclarés, et les revenus fonciers 2,1 % (DGFIP Statistiques, L'impôt sur les revenus perçus en 2022, n° 22, avril 2024).

(2) Dans cette perspective, il serait également nécessaire d'associer les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) pour les cotisations sociales perçues dans les départements d'outre-mer.

Concernant les travailleurs indépendants, il pourrait être envisagé un ajustement trimestriel basé sur l'évolution de leurs cotisations retraites, en lien avec les caisses de retraite.

Recommandation n° 4 :

S'appuyer sur les recettes de cotisations sociales collectées chaque mois par les URSSAF afin de calculer l'évolution de la masse salariale.

III. LES PRÉVISIONS DE RECETTES DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS : DES ERREURS RÉCURRENTES ET DE GRANDE AMPLIEUR DÉCOULANT DE L'UTILISATION D'UN INDICATEUR INADAPTÉ, L'EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION

1. L'incapacité à prévoir l'évolution du bénéfice fiscal des entreprises

Les recettes de l'impôt sur les sociétés (IS) ont été fortement surestimées à plusieurs reprises :

– une première fois au cours de l'exercice 2023, où le produit de l'IS s'est établi à un niveau inférieur de **4,5 milliards d'euros** par rapport à la prévision figurant dans le PLF pour 2024 (soit un écart de 7,3 % par rapport à cette même prévision) ;

– une seconde fois au cours de l'exercice 2024, lors duquel l'écart entre la prévision initiale du PLF pour 2024 et la prévision actualisée figurant dans le PLF pour 2025 a atteint un niveau inédit de **14,5 milliards d'euros** (ce qui correspond à un écart de 20,1 %).

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DU PRODUIT DE L'IS

(en milliards d'euros)

	PLF 2024		PLF 2025		Écart	
	Prévision actualisée 2023	Prévision initiale 2024	Exécution 2023	Prévision actualisée 2024	2023	2024
Prévision de recettes de l'IS	61,3	72,2	56,8	57,7	- 4,5	- 14,5

Source : Direction générale du Trésor.

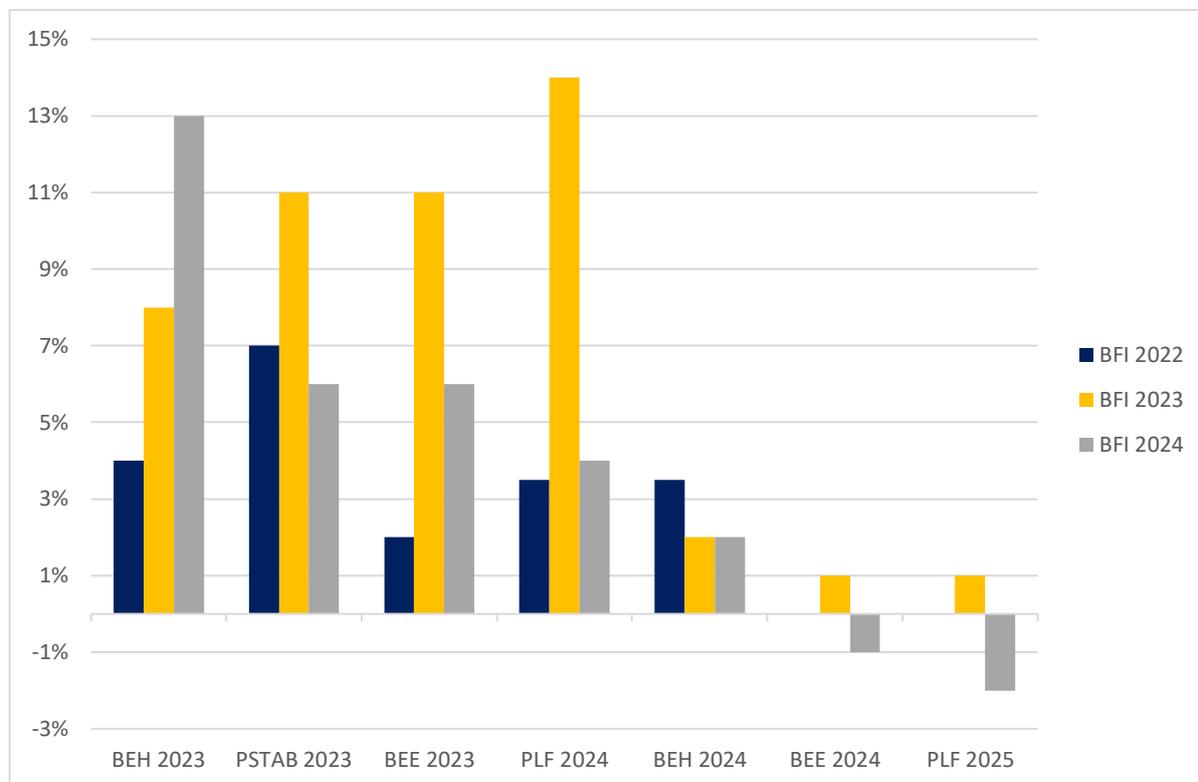
Ces écarts trouvent leur origine dans les grandes difficultés rencontrées pour estimer l'évolution du bénéfice fiscal (BFI) des sociétés pour les années 2022 (BFI 2022), 2023 (BFI 2023) et 2024 (BFI 2024).

Le BFI 2022, initialement estimé à + 4 % par rapport au BFI 2021 par la direction générale du Trésor (DGT) dans le cadre des budgets économiques d'hiver (BEH) 2023, a été révisé à la hausse dès le PSTAB 2023 pour être porté à + 7 %. Il a été revu à la baisse à l'été 2023 (+ 2 %) avant de finalement s'établir à + 3,5 %, selon les données retenues dans le cadre du PLF pour 2024 et des budgets économiques d'hiver (BEH) 2024.

Le BFI 2023 avait été initialement estimé à + 8 % lors du PLF pour 2023 avant d'être porté à + 14 % lors de l'examen PLF pour 2024. L'estimation du BFI 2023 a ensuite été ramenée à + 2 % lors des BEH 2024, avant d'être encore une fois minorée de manière définitive à + 1 % à l'été 2024, à la suite de la réception du solde de l'impôt sur les sociétés.

Le BFI 2024 était estimé à + 4 % lors de l'examen du PLF pour 2024 : cette estimation a ensuite été progressivement minorée pour atteindre - 2 % lors de l'examen du PLF pour 2025.

ÉVOLUTION DES ESTIMATIONS DU BÉNÉFICE FISCAL DES SOCIÉTÉS



Source : Rapporteur général, d'après les données de la direction générale du Trésor.

La mauvaise estimation du BFI 2023 explique la majorité de l'erreur de prévision du produit de l'IS en 2023. C'est en effet lors de la perception du 5^{ème} acompte en décembre 2023 – versé en fonction des anticipations que font les entreprises de leurs bénéfices pour l'année en cours ⁽¹⁾ – que les recettes d'IS se sont révélées bien inférieures à la prévision.

Pour l'année 2024, la mauvaise estimation du BFI 2023 explique également plus de 85 % des écarts par rapport à la prévision initiale.

(1) En application de l'article 1668 du code général des impôts, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un milliard d'euros doivent calculer le dernier acompte d'impôt sur les sociétés en fonction du montant d'impôt sur les sociétés estimé pour l'exercice en cours.

VENTILATION DE LA RÉVISION DE PRÉVISION DU PRODUIT DE L'IS POUR L'ANNÉE 2024

Origine	Montant de l'écart par rapport à la prévision
BFI 2022	+ 0,9 Md €
BFI 2023	- 12,5 Md €
BFI 2024	- 2 Md €
Autres	- 0,7 Md €
Total	- 14,3 Md €

Source : Rapporteur général, d'après les données de la direction générale du Trésor.

2. Des erreurs qui découlent d'une méthode de prévision fragile et « hors-sol »

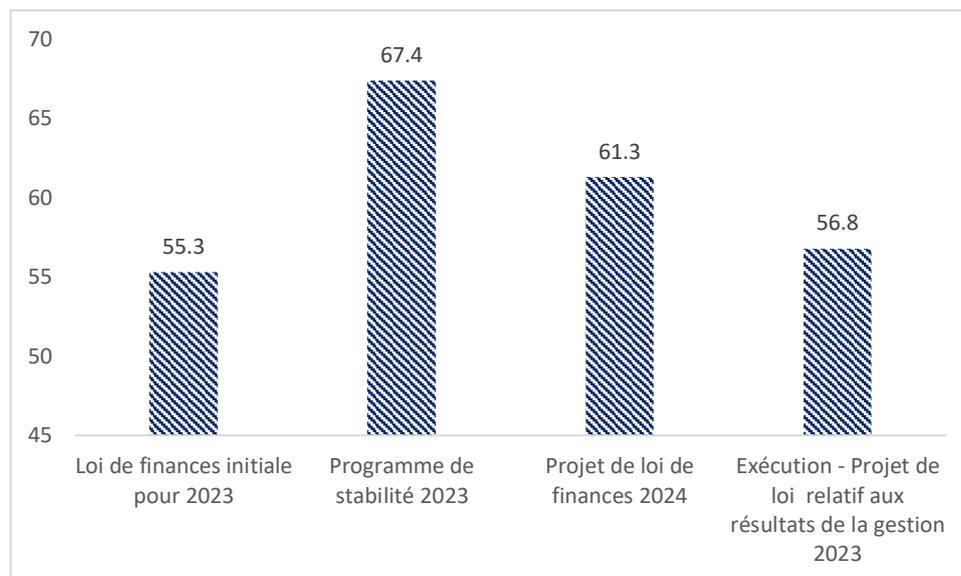
La volatilité et l'imprécision des prévisions portant sur l'assiette de l'IS résultent de deux types de difficultés.

- La première, qui concerne principalement **l'année 2023**, a trait à **l'insuffisante justification des hypothèses macroéconomiques retenues pour bâtir les prévisions figurant dans le PSTAB**. Ce fut particulièrement le cas pour les prévisions du produit de l'IS figurant dans le PSTAB 2023, qui ont été majorées de 12,1 milliards d'euros par rapport aux hypothèses de la loi de finances pour 2023. Cette majoration s'explique, selon la DGT, par une révision du BFI 2022 et du BFI 2023 de + 3 points par rapport aux estimations qui avaient été réalisées seulement deux mois plus tôt dans le cadre des BEH 2023.

Interrogée par le rapporteur général sur les raisons qui avaient conduit à réaliser cet ajustement, la DGT n'a pas fourni d'explication satisfaisante, se contentant d'affirmer que le BFI avait été révisé à la hausse « *notamment en raison de l'augmentation de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières (0 % à 1,5 %)* ».

Alors que la LFI pour 2023 proposait une estimation qui s'est finalement révélée proche de l'exécution, l'optimisme du Gouvernement à l'occasion de la publication du PSTAB 2023 explique en grande partie la « mauvaise surprise » portant sur les recettes d'IS plus faibles qu'attendu en fin d'année 2023.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS D'IS POUR L'ANNÉE 2023 ET EXÉCUTION



Source : documents budgétaires.

● La seconde difficulté revêt un caractère plus structurel et découle d'importantes faiblesses méthodologiques.

L'évolution du bénéfice fiscal et la projection des encaissements d'IS sont déterminées, selon la DGT, « en fonction d'indicateurs macroéconomiques ». En réalité, ces prévisions sont réalisées en partant de manière quasi exclusive des hypothèses d'évolution, d'une part, de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés financières et, d'autre part, de l'EBE des sociétés non financières.

Les soldes intermédiaires de gestion

Les différents soldes intermédiaires de gestion des entreprises sont les suivants :

– la **valeur ajoutée** permet de mesurer la richesse brute créée par une entreprise :

$VA = \text{marge commerciale} + \text{production de biens et services} - \text{consommations de l'exercice}$

– l'**excédent brut d'exploitation** (EBE) permet de déterminer le niveau de richesse dégagé par une entreprise grâce à son seul cycle d'exploitation :

$EBE = VA + \text{subventions d'exploitation} - \text{impôts, taxes et charges}$

– le **résultat d'exploitation** mesure la performance de l'activité de l'entreprise, sans tenir compte de sa politique financière :

$RE = EBE + \text{autres produits d'exploitation} - \text{dotations aux amortissements et provisions} - \text{autres charges d'exploitation}$

– le **résultat comptable** de l'entreprise mesure les ressources nettes de l'entreprise en fin d'exercice :

$RC = RE + \text{résultat financier et exceptionnel}$

– le **résultat fiscal** est enfin obtenu en appliquant les règles d'assiette applicables :

$RF = RC + \text{réintégrations extra-comptables} - \text{déductions extra-comptables}$

Les banques utilisent toutefois une comptabilité un peu différente. Leurs résultats sont retracés en partant du produit net bancaire (PNB), qui reflète les produits et les charges issus des activités d'intermédiation sur dépôts et crédits, de prestations de service à la clientèle ainsi que des activités de marché et d'investissement.

Les banques calculent ensuite leur résultat brut d'exploitation en soustrayant au PNB les frais généraux, composés des charges de personnel et des dotations aux amortissements et aux dépréciations des immobilisations ⁽¹⁾.

Le résultat avant impôt est ensuite calculé en retranchant le coût du risque (c'est-à-dire les provisions sur créances irrécupérables) et en ajoutant les gains ou pertes sur actifs immobilisés.

Pour 2024, la DGT a indiqué au rapporteur qu'une part importante des erreurs de prévision était imputable à la situation fiscale d'EDF et de CMA CGM. Les bons résultats de ces deux entreprises en 2023 ont en effet tiré vers le haut l'EBE des sociétés non financières ; leurs profits ont toutefois été relativement peu taxés pour deux raisons distinctes :

– EDF, qui avait enregistré un déficit de plus de 30 milliards d'euros en 2022, dispose d'importantes capacités de reports lui permettant de diminuer son assiette imposable ⁽²⁾. En 2023 et malgré un profit atteignant près de 10 milliards d'euros, 1,79 milliard d'euros ont ainsi pu être déduits de son bénéfice fiscal ⁽³⁾ (ce qui, toutes choses égales par ailleurs, représente un montant d'IS dû inférieur d'environ 550 millions d'euros au montant qui aurait été exigible en l'absence de déficits reportables) ;

– CMA CGM bénéficie du régime d'imposition dérogatoire de la taxe au tonnage ⁽⁴⁾, lui permettant de déterminer de manière forfaitaire une partie de son résultat en fonction du tonnage net de sa flotte de navires armés au commerce. Ainsi, en dépit d'un résultat avant impôt de plus de 4 milliards d'euros au titre de l'année 2023, CMA CGM ne s'est acquitté que d'environ 100 millions d'euros d'impôt sur les bénéfices ⁽⁵⁾.

S'il est regrettable que ces deux cas particuliers n'aient pas été pris en compte pour ajuster les prévisions d'évolution du bénéfice fiscal, ils ne permettent pas d'expliquer à eux seuls le « dérapage » des recettes d'IS en 2024. L'application du régime de taxation au tonnage et les reports de déficit d'EDF sont tout au plus à

(1) À la différence de l'EBE, qui ne tient pas compte des dotations aux amortissements et des dépréciations des immobilisations.

(2) En application de l'article 209 du code général des impôts, le déficit constaté au titre d'un exercice peut être considéré comme une charge de l'exercice suivant et déduit du bénéfice réalisé pendant ledit exercice, dans la limite d'un million d'euros majoré de 50 % du montant du bénéfice imposable de ce même exercice.

(3) EDF, comptes sociaux 2023 et document d'enregistrement universel.

(4) Ce régime est prévu à l'article 209-0 B du code général des impôts.

(5) Comptes sociaux de CMA CGM 2023.

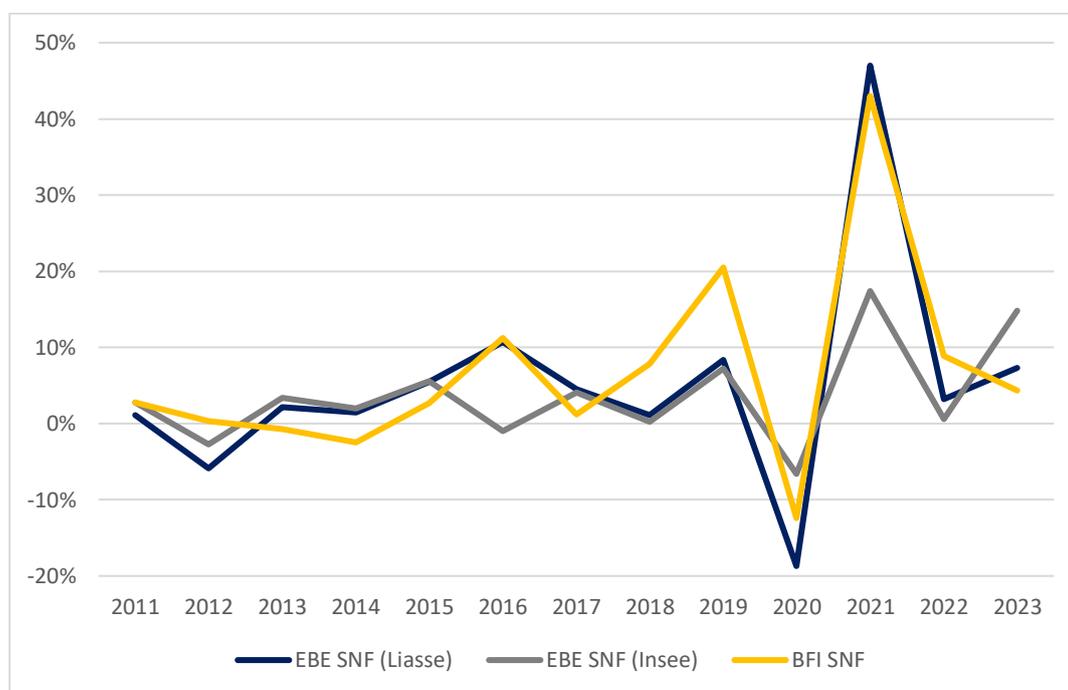
l'origine d'1,5 milliard d'euros de moindres recettes en 2024 par rapport aux prévisions du PLF pour 2024.

Le rapporteur général considère que la surestimation des recettes de l'impôt sur les sociétés n'est pas un accident ponctuel qui résulterait de la mauvaise appréciation de la situation individuelle de quelques entreprises. **Cette erreur traduit plutôt un défaut structurel du modèle de prévision de la DGT, qui repose sur un indicateur insuffisamment précis pour anticiper l'évolution du bénéfice fiscal des entreprises.**

En effet, l'EBE est un solde qui est du point de vue comptable relativement éloigné du bénéfice fiscal. Pour passer de l'EBE au bénéfice fiscal, il faut tenir compte du résultat financier, puis du résultat exceptionnel et enfin des divers retraitements extracomptables (déductions et réintégrations fiscales) prévus par le code général des impôts.

Sur le plan empirique, **ce lien distendu s'observe aisément en comparant l'évolution de l'EBE (reconstitué à partir des liasses fiscales ou issues des comptes nationaux) et celle du bénéfice des sociétés non financières.** Le BFI est ainsi beaucoup plus volatil que l'EBE calculé par l'Insee. Il n'est de surcroît pas rare que ces deux soldes n'évoluent pas dans le même sens (notamment en 2016 et surtout en 2023, année au cours de laquelle la croissance de l'EBE a accéléré tandis que la croissance du BFI a continué à ralentir).

CHRONIQUE DE L'EVOLUTION DU BFI ISSU DES LIASSES, DE L'EBE DE L'INSEE ET D'UN EBE RECONSTRUIT A PARTIR DES LIASSES FISCALES ENTRE 2010 ET 2023



Source : Direction générale du Trésor.

L'EBE est en outre un indicateur qui ne permet pas de bien saisir la situation des sociétés financières, car l'activité des banques s'analyse, du point de vue comptable, sous l'angle du produit net bancaire ou du résultat brut d'exploitation (cf. *supra*), tandis que celle des sociétés d'assurance est retracée dans plusieurs comptes permettant de distinguer leurs activités d'assurance vie et d'assurance non vie.

Les prévisions du BFI 2023 pour les sociétés financières ont ainsi été largement révisées entre le PLF pour 2024 (+ 6 %) et le PLF pour 2025 (-15 %), en raison d'une mauvaise anticipation des effets produits par la remontée des taux d'intérêt sur le résultat des banques au niveau national.

3. Des prévisions qui doivent être davantage fondées sur des informations provisoires transmises par les grandes entreprises au ministère de l'économie et des finances

Pour tirer les leçons des difficultés rencontrées en 2024, la DGT a indiqué au rapporteur général qu'elle conduira davantage d'analyses branche par branche lors de ses exercices de prévision ultérieurs. **Le rapporteur considère qu'il est nécessaire de procéder à un ajustement méthodologique plus significatif et de se détacher davantage de l'EBE** afin de réduire les marges d'erreurs des prévisionnistes.

Il serait ainsi tout à fait envisageable d'exiger des grandes entreprises ⁽¹⁾ – qui représentent environ un tiers du produit de l'IS – **de transmettre au ministère de l'économie une information périodique sur leurs résultats au niveau national ainsi que leurs anticipations concernant l'évolution de leur bénéfice**. Ces éléments seraient de nature à compléter les analyses macroéconomiques réalisées par la DGT et à fiabiliser les projections servant à estimer le produit de l'IS ⁽²⁾.

La transmission de telles données – qui n'auraient pas vocation à être rendues publiques – ne poserait *a priori* pas de grandes difficultés dans la mesure où la plupart des grandes entreprises publient déjà de leur propre initiative leurs résultats trimestriels consolidés au niveau mondial. En outre, les sociétés cotées ont quant à elles l'obligation de transmettre à l'Autorité des marchés financiers un rapport semestriel sur leurs comptes consolidés ⁽³⁾.

Le comité scientifique installé le 14 novembre 2024 par le Gouvernement a d'ailleurs formulé des recommandations qui rejoignent celle du rapporteur général : ce comité préconise ainsi d'identifier quelques entreprises importantes pour suivre plus précisément les variations d'acomptes d'IS et, pour un sous-ensemble d'entreprises, de demander une prévision de leur bénéfice fiscal en France avec les deux derniers acomptes.

(1) Les grandes entreprises sont celles qui comptent au moins 5 000 salariés ou qui enregistrent un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros et qui présentent un bilan excédant 2 milliards d'euros.

(2) Pour le secteur bancaire, particulièrement concentré en France, la transmission en cours d'année de ces informations permettrait même d'offrir un panorama presque exhaustif de l'évolution de l'activité d'une partie des sociétés financières.

(3) Article L. 451-1-2 du code monétaire et financier.

Recommandation n° 5 :

Adapter la méthode de prévision du produit de l'IS en collectant les résultats trimestriels nationaux des grandes entreprises et leurs anticipations s'agissant de l'évolution de leurs bénéfices.

4. Une prévision du produit de l'IS davantage crédible pour 2025

Les prévisions du produit de l'IS pour l'exercice 2025 ont dès la publication du PLF pour 2025 semblé plus raisonnables que celles pour les deux années précédentes figurant dans le PLF pour 2024. Le Gouvernement semble avoir pris acte de la stagnation voire de la légère baisse du bénéfice fiscal en estimant que les recettes d'IS s'élèveraient à 56,2 milliards d'euros ⁽¹⁾, soit un niveau proche des dernières prévisions pour 2024 (57,7 milliards d'euros) ou de l'exécution 2023 (56,8 milliards d'euros) – ce chiffre de 56,2 milliards d'euros n'incluant pas par ailleurs le produit de la surtaxe d'IS instaurée par le PLF pour 2025, qui est estimé à 8 milliards d'euros.

Ces prévisions ont été révisées lors de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire au début du mois de février 2025, pour tenir compte de l'évolution des hypothèses macroéconomiques retenues, notamment la baisse de la prévision de croissance. L'amendement déposé par le Gouvernement à l'article d'équilibre ⁽²⁾ a ainsi minoré les recettes d'IS de 3,2 milliards d'euros, pour ramener le produit prévisionnel de l'IS pour 2025 à **53 milliards d'euros** ⁽³⁾. Le rapporteur général considère que cette prévision est très prudente et cohérente avec la tendance à l'œuvre depuis le début de l'année 2023.

(1) Ce chiffre tient compte des 500 millions d'euros qui rapporterait la contribution exceptionnelle sur le résultat d'exploitation des entreprises de transport maritime prévu à l'article 12 du PLF (article 50 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025). Le produit de l'IS se rapprocherait donc davantage de 55,7 milliards d'euros.

(2) Amendement n° 23.

(3) Cette prévision intègre également le montant de la contribution exceptionnelle sur les entreprises de transport maritime précitée, dont le montant s'élèverait à 500 millions d'euros en 2025.

IV. LES PRÉVISIONS DE RECETTES DE TVA SURESTIMÉES EN RAISON DE L'INADAPTATION DU MODÈLE ÉCONOMÉTRIQUE UTILISÉ ET D'UN MANQUE DE CONCERTATION

S'agissant des évaluations de recettes fiscales, des erreurs très importantes ont été commises sur la prévision de TVA, et ce de manière répétée. Pourtant, il s'agit d'une recette qui se caractérise traditionnellement par « son dynamisme et sa bonne prévisibilité » ⁽¹⁾ : son taux d'exécution par rapport aux prévisions de loi de finances initiale a été, chaque année, supérieur à 98 % entre 2015 et 2019.

A. DES ERREURS IMPORTANTES

1. Les erreurs commises pour 2023 et 2024

Le tableau ci-dessous reprend les prévisions de recettes de TVA nettes réalisées dans le cadre des PLF pour 2024 et 2025, en comptabilité nationale, concernant les années 2023 et 2024.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DU PRODUIT DE LA TVA

(en milliards d'euros)

	PLF 2024		PLF 2025		Écart	
	2023	2024	2023 (exécution)	2024	2023	2024
Prévision de recettes de TVA (toutes APU)	208,7	218,9	205,0	207,6	- 3,7	- 11,3

Source : direction générale du Trésor.

Les erreurs commises ont été importantes et se sont répétées :

– pour 2023, le produit prévu pour la TVA nette était de 212,3 milliards d'euros en LFI pour 2023, révisé à 208,7 milliards d'euros en PLF pour 2024, puis à 205 milliards d'euros en PLF pour 2025. Cela représente, entre la LFI pour 2023 et le PLF pour 2025, un écart de plus de 7 milliards d'euros, soit 3,4 % ;

– pour 2024, l'erreur a été plus importante, et sur une durée moindre : le montant de 218,9 milliards d'euros prévu en PLF pour 2024 a été abaissé à 207,6 milliards d'euros en PLF pour 2025, soit un écart de 11,3 milliards d'euros, c'est-à-dire plus de 5 %.

(1) Dans son rapport « La TVA, une taxe à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques » publié en février 2023, le Conseil supérieur des prélèvements obligatoires relevait que « [le] taux d'exécution [de la TVA] par rapport aux prévisions de loi de finances initiale a été, chaque année, supérieur à 98 % entre 2015 et 2019 ».

2. Des erreurs qui pourraient se reproduire en 2025, malgré des corrections intervenues en cours d'examen du PLF pour 2025

De plus, il est à craindre que l'administration n'ait, à nouveau, péché par excès d'optimisme dans ses prévisions figurant en PLF pour 2025.

En effet, s'agissant de la TVA nette revenant à l'État, celui-ci indiquait qu'elle devrait passer de 96,1 milliards en 2024 à 106,2 milliards d'euros en 2025 ⁽¹⁾, c'est-à-dire une hausse de plus de 10 milliards d'euros, soit de 10,5 %, qui ne semble pas réaliste.

Il faut rappeler que la prévision des recettes totales de la TVA nette était, en comptabilité budgétaire, de 216,2 milliards d'euros en PLF pour 2025, soit une hausse de 2,9 % par rapport à 2024 ; dans la mesure où les contributions à la sécurité sociale – de 57,5 milliards d'euros – et aux collectivités territoriales – de 52,5 milliards d'euros – sont gelées en 2025, la totalité de la hausse de ces recettes devait revenir à l'État.

Au demeurant, l'amendement ⁽²⁾ du Gouvernement à l'article d'équilibre adopté par le Sénat en première lecture du PLF pour 2025 a ensuite intégré une actualisation des prévisions de TVA, entraînant une diminution des recettes de 1,2 milliard d'euros, en raison de la reprise en base de calcul pour 2025 des remontées comptables constatées à fin septembre 2024.

Puis, lors de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire sur le PLF pour 2025 le 3 février dernier, la prévision de recettes de TVA nette revenant à l'État pour l'année 2025 a été à nouveau revue à la baisse par un amendement du Gouvernement ⁽³⁾ ; elle a ainsi été ramenée à 101,4 milliards d'euros, soit 4,8 milliards d'euros de moins que la prévision figurant dans le PLF pour 2025 déposé en octobre, mais 5,3 milliards d'euros de plus qu'en 2024, correspondant à une hausse de 2,2 % de la TVA totale. Or la forte décélération de l'inflation et la faible propension à consommer pourraient entraîner une croissance encore plus faible de la TVA.

B. DES CAUSES QUI AURAIENT PU ETRE ANTICIPÉES

Plusieurs éléments auraient dû conduire l'administration à anticiper ces évolutions.

1. Une prise en compte insuffisante des remontées mensuelles

Tout d'abord, l'administration dispose de remontées très régulières sur le produit de la TVA au fil de l'année :

- des données hebdomadaires sont élaborées au sein du ministère ;

(1) [Tome 1](#) du rapport sur les Voies et moyens annexé au PLF pour 2025, p. 30.

(2) [Amendement](#) n° I-2295.

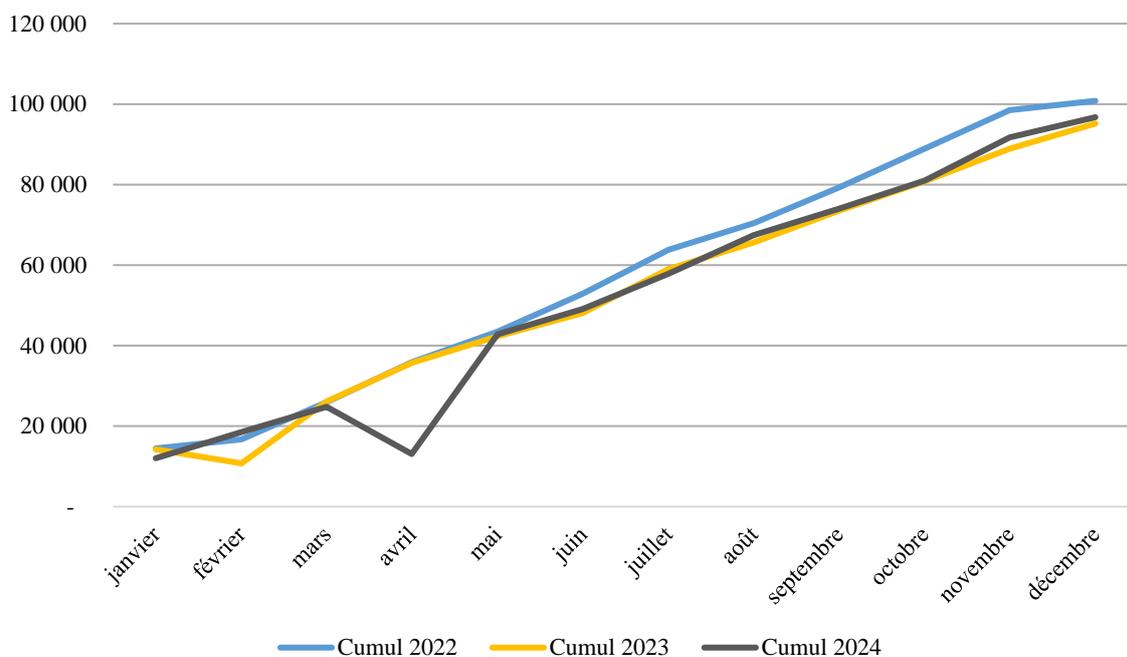
(3) [Amendement](#) n° I-12.

– des données mensuelles sont publiées dans le cadre de la situation mensuelle de l'État, disponible sur internet ⁽¹⁾.

Le graphique suivant indique l'évolution mensuelle de la part des recettes nettes de TVA revenant à l'État en 2022, 2023 et 2024.

CUMUL MENSUEL DE LA PART ÉTAT DES RECETTES NETTES DE TVA DE 2022 À 2024

(en millions d'euros)



Source : Rapporteur général, d'après les données de la direction générale des finances publiques.

L'examen de ces données met en évidence que les résultats décevants de la TVA auraient pu être anticipés, en 2023 comme en 2024, dès le mois de juin.

Recommandation n° 6 :

Tenir compte, dès leur réception, des remontées mensuelles de recettes de TVA dans l'élaboration des prévisions annuelles.

2. Les limites d'un modèle économétrique anticipant à tort une diminution du taux d'épargne des ménages

Toutefois, ces erreurs trouvent leur source principale dans le modèle économétrique utilisé par la direction générale du Trésor pour élaborer ses prévisions. Ce modèle, dénommé « Opale », est un modèle keynésien, fondé sur l'hypothèse d'une stabilité des comportements économiques.

Or les économistes ont relevé que la consommation des ménages n'avait pas autant rebondi que ce que l'on aurait pu attendre au vu notamment de l'évolution du pouvoir d'achat après la crise du Covid. Il semble, en particulier, que la hausse de l'inflation à partir de 2022 a entraîné un changement du comportement des

(1) Ces données sont disponibles [ici](#).

ménages, qui ont conservé une propension à l'épargne supérieure aux anticipations, entraînant une relative stagnation de la consommation.

Aussi, contrairement aux prévisions du modèle utilisé par la direction générale du Trésor, l'épargne des ménages est demeurée à un niveau élevé, entre 17 % et 18 %, contre 14,5 % en 2019 : pour l'année 2023, alors que le PLF pour 2023 anticipait une baisse de cette épargne de 0,4 %, elle a finalement augmenté de 0,1 % ⁽¹⁾. En 2024, le taux d'épargne des ménages a encore augmenté, atteignant 18,0 % du revenu brut disponible au deuxième trimestre 2024, alors qu'il était de 16,9 % au deuxième trimestre 2023 ⁽²⁾.

À l'inverse, la consommation privée a été bien moins dynamique qu'attendu :

– en 2023, elle a augmenté de 0,7 % en volume, alors que le PLF pour 2023 avait prévu une hausse de 1,4 % ;

– en 2024, alors que le PLF pour 2024 avait prévu une hausse de la consommation privée de 1,8 % en 2024, celle-ci a été révisée à 0,7 % en PLF pour 2025.

Ce changement de comportement par rapport aux tendances antérieures n'a pas été anticipé ni, en conséquence, modélisé.

Pourtant, cela aurait été possible, puisque les versions du modèle antérieures à 2017 incluaient bien une corrélation entre l'inflation et l'épargne des ménages ; mais cette corrélation a ensuite été jugée non pertinente. Un document intitulé « La maquette de prévision Opale 2017 » le démontre, puisqu'il précise : « *la variable d'inflation ne joue plus sur le niveau du taux d'épargne de long terme, contrairement à la spécification retenue dans la précédente version du modèle Opale. Les effets d'encaisse réelle, par lesquels, toutes choses égales par ailleurs, les ménages épargnaient davantage pour compenser une hausse de l'inflation, n'apparaissent plus pertinents. Il est en effet possible que le comportement des ménages ait effectivement évolué sur ce point par rapport aux années 1980, qui ne figurent plus dans la période d'estimation, étant donné les évolutions majeures de la politique monétaire et des anticipations d'inflation depuis cette époque* » ⁽³⁾.

On ne peut que déplorer que le retour massif de l'inflation en 2022 n'ait pas conduit à réintégrer cette corrélation dans le modèle.

(1) [Lettre Trésor-Éco n° 355](#), décembre 2024.

(2) Source : « Épargne : focus sur le phénomène récent de « sur-épargne » des ménages », Caisse des dépôts, novembre 2024 : <https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/focus-sur-la-sur-epargne-des-francais>.

(3) Document de travail de la DG Trésor n° 2017/06 intitulé « [La maquette de prévision Opale 2017](#) », p. 11.

Recommandation n° 7 :

Anticiper les conséquences sur les recettes fiscales, en particulier la TVA, des changements structurels de comportement des acteurs économiques en modifiant les paramètres du modèle Opale.

À ce sujet, le rapporteur général relève que la méthode utilisée pour établir les recettes prévisionnelles de TVA présente probablement une complexité excessive. En effet, selon les informations qui lui ont été communiquées, la direction générale du Trésor procède de la manière suivante :

– elle réalise, en premier lieu, à une ventilation de l’assiette de la TVA par emploi (consommation des ménages, consommation intermédiaire, investissement) et par secteur institutionnel (ménages, entreprises, administrations publiques) et identifie les contributions respectives de chacun aux recettes de TVA ;

– ensuite, elle estime la croissance des emplois taxables et identifie d’éventuelles déformations de la composition de la consommation des ménages, en particulier entre des biens et des services assujettis à des taux de TVA différents ;

– enfin, elle tient compte des recouvrements et des dépôts de demandes de remboursement effectuées afin d’affiner sa prévision.

Le rapporteur général souligne que cette méthode, complexe, présente de nombreuses étapes, ce qui multiplie les approximations et les risques d’erreur. S’appuyer sur l’évolution de la seule consommation des ménages s’avérerait certainement une méthode moins risquée.

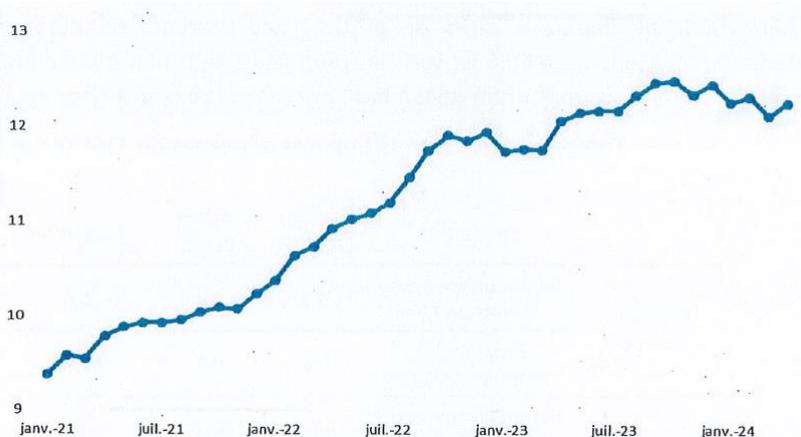
3. Une compréhension insuffisante des déterminants des demandes de remboursements

Un autre facteur d’erreurs dans les prévisions de recettes de TVA provient de la mauvaise compréhension des déterminants des demandes de remboursements. En effet, les entreprises soumises à la TVA déclarent l’impôt qu’elles perçoivent sur leurs clients et peuvent, en contrepartie, déduire de la TVA qu’elles ont collectée celle qu’elles ont payée sur les achats réalisés pour les besoins de leur activité. Lorsque le montant de la TVA à déduire est supérieur au montant de la TVA collectée, l’entreprise bénéficie d’un crédit de TVA, qu’elle peut choisir de reporter ou de se faire rembourser par l’administration fiscale.

Depuis 2015, et en particulier avec la crise sanitaire, beaucoup d’entreprises ont, en effet, accumulé une trésorerie confortable, ce qui a peut-être entraîné une hausse du stock de crédits de TVA et une lenteur dans la mobilisation de ceux-ci.

STOCK DES CRÉDITS DE TVA REPORTÉS

(moyenne mobile sur trois mois, en milliards d'euros)



Sources : données E-Pro – déclarations de TVA. Dernière observation : avril 2024

Source : direction générale des finances publiques.

Sur ce sujet, il conviendrait de réviser une hypothèse utilisée par l'administration, qui établit un lien entre les demandes de remboursement et le niveau des taux d'intérêt, la hausse des taux d'intérêt augmentant le coût d'opportunité, pour les entreprises, de différer la mobilisation de leurs créances de TVA. En effet, cette hypothèse n'a pas été vérifiée en 2024, année durant laquelle les dépôts de demandes de remboursement sont restés stables alors que les taux d'intérêt diminuaient.

Le 3 mars dernier, le ministre de l'Économie et la ministre des comptes publics ont annoncé le lancement d'une mission d'audit pour mieux comprendre le comportement des entreprises dans le dépôt des demandes de remboursement de TVA. Cette mission devra étudier sérieusement les facteurs influençant le dépôt de ces demandes et déterminer le poids exact du niveau des taux d'intérêt.

De plus, il conviendrait que le ministère reprenne à son compte la recommandation formulée par le comité scientifique installé le 14 novembre 2024, qui soulignait la nécessité de suivre régulièrement, à partir des déclarations de TVA, le stock agrégé de créances de TVA exigibles par les entreprises et l'évolution de leur taux de remboursement.

Recommandation n° 8 :

Assurer un suivi régulier du stock de créances de TVA.

4. Une mauvaise compréhension du rôle des composantes de la croissance

Afin d'expliquer les écarts entre les prévisions de recettes de TVA et les recettes effectives, la direction générale du Trésor a invoqué un effet lié à la composition de la croissance. Selon elle, ces écarts s'expliqueraient, en partie, par la hausse des exportations.

Pourtant, s'il est vrai que les exportations sont bien exonérées de TVA, il n'existe aucune relation entre la hausse des exportations et la baisse de la consommation des ménages : ce n'est pas parce que l'on exporte plus, que l'on consomme moins.

5. Un manque d'association des parties prenantes

De plus, pour mieux anticiper les recettes de TVA, le Gouvernement devrait se rapprocher des réseaux commerciaux de distribution, qui peuvent fournir des aperçus essentiels sur l'évolution de la consommation, et des organismes spécialisés dans la consommation des ménages, comme Nielsen. Afin d'obtenir une prévision aussi exacte que possible, ces évaluations pourraient être fournies par la grande distribution mais aussi par les réseaux de moyenne distribution.

Recommandation n° 9 :

Mieux associer les acteurs de la grande et de la moyenne distribution à l'élaboration des prévisions de consommation des ménages et de TVA.

6. Un manque de pluralisme dans l'élaboration des prévisions

De manière générale, il faut favoriser un réel pluralisme dans les prévisions de recettes, en associant des prévisionnistes du secteur public et du secteur privé. Dans le secteur public, cela concerne les estimations réalisées par les autres directions concernées – en particulier la direction générale des finances publiques et la direction de la sécurité sociale –, mais aussi l'INSEE et France Stratégie. Dans le secteur privé, des échanges devraient être prévus avec les organisations patronales, la grande distribution, le secteur bancaire, qui peuvent fournir des éléments de tendance, mais aussi des organismes tels que Coe Rexecode et l'OFCE.

Recommandation n° 10 :

Associer les prévisionnistes des secteurs publics et privés aux prévisions relatives aux agrégats macroéconomiques et aux recettes fiscales, en particulier de TVA.

V. LES PRÉVISIONS DE RECETTES DE L'ACCISE SUR LES TABACS : DES EFFETS DE COMPORTEMENT SOUS-ESTIMÉS

A. DES RECETTES SUREVALUEES

Le produit de l'accise sur le tabac est systématiquement surestimé, année après année. L'évolution des estimations réalisées en PLFSS pour 2024 et en PLFSS pour 2025 pour les années 2023 et 2024, reproduite dans le tableau ci-dessous, en donne une illustration.

ÉVOLUTION DES PREVISIONS DU PRODUIT DE L'ACCISE SUR LES TABACS

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2023	PLFSS 2024		PLFSS 2025		Écart	
	2023	2023	2024	2023 (exécution)	2024	2023	2024
Prévision de recettes de l'accise sur les tabacs	14,4	13,7	13,9	13,6	13,2	- 0,8	- 0,7

Source : documents annexés aux PLFSS

Pour 2023, la prévision de 14,4 milliards d'euros inscrite en PLFSS pour 2023 a été révisée à 13,7 milliards d'euros en PLFSS pour 2024 puis 13,6 milliards d'euros en PLFSS pour 2025, soit une surestimation de 800 millions d'euros (5,6 %), entre le PLFSS pour 2023 et le PLFSS pour 2025.

Pour 2024, la prévision de 13,9 milliards d'euros inscrite en PLFSS pour 2024 a été abaissée à 13,2 milliards d'euros en PLFSS pour 2025, soit une erreur de 700 millions d'euros, c'est-à-dire 5,0 % du produit anticipé.

Ces baisses de recettes interviennent alors même que l'accise sur les tabacs a été alourdie à deux reprises, à savoir le 1^{er} mars 2023 et le 1^{er} janvier 2024, conformément aux dispositions votées en loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ⁽¹⁾.

Pour 2025, le PLFSS pour 2025 a prévu des recettes de 13,1 milliards d'euros, soit une baisse très légère de 0,8 %. Au vu de la tendance observée les deux années précédentes, il est très probable que cette prévision devra être revue à la baisse.

B. DES SURESTIMATIONS QUI NE TIENNENT PAS COMPTE DE L'ÉVOLUTION DU COMPORTEMENT DES CONSOMMATEURS

Tout d'abord, les évaluations de recettes sont réalisées à consommation constante, ce qui n'est déjà pas pertinent puisque les hausses régulières de l'accise sont censées faire baisser la consommation.

De plus, ce que l'on constate n'est pas une baisse de la consommation. Après une baisse entre 2014 et 2019, la prévalence du tabagisme s'est stabilisée

(1) Article 15 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

en 2020. Si une nouvelle baisse est intervenue entre 2021 et 2022, elle ne s'est pas prolongée en 2023 ⁽¹⁾.

En revanche, on constate une baisse de la consommation légale. La hausse des taxes entraîne en fait un déplacement de la consommation du marché légal vers le marché parallèle. Une étude d'*Ernst&Young* de novembre 2024, commandée par *Philip Morris International* et *Japan Tobacco International*, indiquait ainsi que la part du marché parallèle était passée de 23 % à 38 % entre 2019 et 2023.

La politique menée est donc inefficace sur le plan de la santé publique et négative pour les finances publiques.

(1) [Rapport](#) de Santé publique France sur « La Prévalence du tabagisme en France hexagonale en 2023 parmi les 18-75 ans », novembre 2024.

VI. DES PRÉVISIONS ERRONÉES EN MATIÈRE DE FINANCES LOCALES TANT EN RECETTES QU'EN DÉPENSES

A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES FISCALES LOCALES APPROXIMATIVES

Le rapporteur a pu prendre connaissance des prévisions de fiscalité locale établies par la direction générale du Trésor (DGT) pour les années 2023, 2024 et 2025 à l'occasion des projets de loi de finances de chacun de ces exercices. Celles-ci sont retracées dans le tableau ci-après.

PRÉVISIONS DE RECETTES DE FISCALITÉ LOCALE ÉTABLIES À L'OCCASION DES PROJETS DE LOI DE FINANCES POUR 2023, 2024 ET 2025 (*)

(en milliards d'euros)

	2023			2024		2025
	PLF 2023	PLF 2024	PLF 2025	PLF 2024	PLF 2025	PLF 2025
Taxe d'habitation (TH)	3,4	3,8	4,2	4,0	3,9	4,0
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	39,5	40,1	41,8	42,4	44,0	45,7
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	7,8	7,9	8,1	8,3	8,7	9,1
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	18,8	18,0	16,9	18,0	14,8	15,8
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	8,4	8,6	8,6	9,1	9,1	9,5
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1
Versement mobilité (VM)	10,9	11,5	11,3	12,0	12,2	12,6
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	8,8	9,0	9,2	9,3	9,9	10,2
TVA transférée aux collectivités territoriales	52,7	52,6	52,1	55,0	52,5	52,5
Fraction d'accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE)	11,4	11,2	11,1	11,2	12,1	12,0

(*) Données présentées en comptabilité nationale à l'exception de la TEOM.

Source : Réponse au questionnaire de la direction générale du Trésor.

Le rapporteur général regrette que ces prévisions de recettes ne soient pas annexées aux projets de loi de finances à l’instar des prévisions de recettes de l’État qui font l’objet d’un rapport dédié ⁽¹⁾.

Ce suivi permettrait un meilleur contrôle des finances locales par les parlementaires sans que cela ne nécessite un travail approfondi de la part des administrations puisque, selon la DGT, « *toutes les recettes de fiscalité locale font l’objet d’une prévision individuelle* ».

Ces informations pourraient, le cas échéant, figurer dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances de l’année, prévu par l’article 52 de la LOLF.

Recommandation n° 11 : Enrichir le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances de prévisions portant sur les recettes de fiscalité locale pour l’exercice à venir et pour chaque impôt.

Si l’on prend dans leur totalité les prévisions de recettes des impôts locaux figurant dans le tableau précédent (hors TVA transférée) au titre des années 2023 et 2024, celles-ci s’avèrent proches des réalisations faites au moment du PLF pour 2025.

Ainsi, au titre de 2023, la somme des recettes fiscales de ce tableau prévues au moment du PLF pour 2023 équivalait à 113,1 milliards d’euros et celle anticipée au PLF pour 2025 s’établissait à 115,4 milliards d’euros, soit une différence d’environ 2 %.

De même, au titre de 2024, la somme des recettes fiscales prévues au moment du PLF pour 2024 équivalait à 118,6 milliards d’euros et celle anticipée au PLF pour 2025 s’établissait à 119,2 milliards d’euros, soit une différence de seulement 0,5 %.

L’apparente justesse de ces prévisions globales résulte en réalité d’une compensation des sous-estimations de certaines recettes fiscales par des surestimations du produit d’autres impôts locaux.

1. Des recettes de taxe d’habitation sur les résidences secondaires qui croissent plus rapidement que prévu au titre de 2023

Alors que la DGT anticipait des recettes de taxe d’habitation (TH) de 3,4 milliards d’euros environ au moment du PLF pour 2023, cette estimation a été revue à la hausse au moment du PLF pour 2025 à 4,2 milliards d’euros, **soit une hausse non négligeable de 23,5 %**.

L’essentiel des recettes de cet impôt résulte de la taxe d’habitation sur les résidences secondaires (THRS, 96 % des recettes de TH perçues par les collectivités

(1) Tome I consacré aux recettes de l’évaluation des voies et moyens.

territoriales ⁽¹⁾), le reste relevant de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

Le différentiel très important constaté au titre de la seule année 2023 s'explique vraisemblablement par les erreurs massives de liquidation de ces deux impôts liées aux dysfonctionnements dans la mise en œuvre du logiciel *Gérer mes biens immobiliers* (GMBI) destiné à moderniser le recouvrement de certains impôts locaux. Les dégrèvements consentis par l'État au titre de l'année 2023 se sont ainsi élevés au 4 octobre 2024 à 1,05 milliard d'euros pour la THRS et la THLV ⁽²⁾. Le coût a été entièrement supporté par l'État et les collectivités territoriales ont pu bénéficier des recettes supplémentaires imprévues.

2. La sous-estimation chronique des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties ne tenant pas compte de l'augmentation des taux et des bases physiques

Le tableau précédent fait état de prévisions de recettes de taxe foncière sous-évaluées en 2023 comme en 2024. En effet, les recettes de TFPB anticipées par la DGT pour les années 2023 et 2024 s'élevaient respectivement à 39,5 milliards d'euros dans le PLF pour 2023 et à 42,4 milliards d'euros dans le PLF pour 2024. Les recettes effectives s'établiraient finalement à des montants respectifs de 41,8 milliards d'euros et 44 milliards d'euros selon les estimations formulées à l'occasion du PLF pour 2025.

Dès lors, selon les chiffres de la DGT, **l'écart de recettes de TFPB aux prévisions s'élève à 2,3 milliards d'euros pour la taxe foncière 2023 et à 1,6 milliard d'euros pour la taxe foncière 2024**, soit une différence de l'ordre de 5,8 % pour l'exercice 2023 et de 3,8 % pour l'exercice 2024.

L'importance de ces écarts ne peut que surprendre tant l'évolution des recettes de TFPB repose sur des éléments facilement identifiables :

- la revalorisation annuelle des valeurs locatives (VL) ;
- l'évolution des taux d'imposition ;
- l'évolution du nombre de locaux.

Selon la direction générale des finances publiques (DGFIP) ⁽³⁾, la hausse des recettes de TFPB en 2023 était ainsi due à la revalorisation des VL pour 60 % de cette hausse, à l'évolution des taux pour 30 % et à celle du nombre de locaux pour 10 %.

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales*, Les finances des collectivités locales, 2024.

(2) *Cour des comptes*, « Gérer mes biens immobiliers » : Une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État, janvier 2025.

(3) *DGFIP Statistiques*, Les taxes foncières en 2023, n° 24, mai 2024.

Chacun de ces facteurs d'évolution repose sur des données bien identifiées dont il est anormal qu'elles produisent des prévisions aussi éloignées du produit effectif.

Ainsi, la revalorisation annuelle des valeurs locatives s'opère sur la base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de l'année N-1 en ce qui concerne les locaux d'habitation et les locaux industriels ⁽¹⁾ et sur des grilles tarifaires pour les locaux professionnels.

De même, si l'évolution des taux de TFPB demeure de la compétence des exécutifs locaux – dans la limite des règles de liaison des taux de la fiscalité locale –, celle-ci s'opère dans des proportions semblables d'une année à l'autre. À titre d'exemple, 82 % des communes ont reconduit leurs taux communaux de TFPB en 2024, une proportion similaire aux années précédentes : 84,7 % en 2023, 83 % en 2022, 84,6 % en 2021 ⁽²⁾. Cette régularité s'observe également pour les taux intercommunaux de TFPB.

Enfin, la construction de locaux est un facteur d'évolution facilement prévisible qui peut s'appuyer sur la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Les prévisions de recettes de TFPB de la DGT pour 2025 apparaissent en revanche plus réalistes, en s'inscrivant en hausse de près de 4 % par rapport à 2024.

3. Une prévision des recettes de DMTO complètement déconnectée des remontées mensuelles

À la différence du produit de TFPB, les recettes de DMTO font, elles, l'objet de sous-estimations, qui s'avèrent difficilement compréhensibles.

Les recettes de DMTO anticipées par la DGT pour les années 2023 et 2024 s'élevaient respectivement à 18,8 milliards d'euros dans le PLF pour 2023 et à 18 milliards d'euros dans le PLF pour 2024. Les recettes effectives s'établiraient finalement à des montants respectifs de 16,9 milliards d'euros et 14,8 milliards d'euros selon les estimations formulées à l'occasion du PLF pour 2025.

Selon les chiffres de la DGT, l'écart de recettes de DMTO aux prévisions s'élève donc à 1,9 milliard d'euros pour 2023 et à 3,2 milliards d'euros pour 2024, **soit une différence de l'ordre de 10 % pour l'exercice 2023 et de 18 % pour l'exercice 2024.**

Alors que les acteurs du secteur du logement et que les élus locaux alertaient dès le premier semestre 2023 sur la baisse constatée des recettes de DMTO, il apparaît difficilement compréhensible que les prévisions liées au PLF pour 2024

(1) Article 1518 bis du code général des impôts. L'IPCH utilisé porte plus précisément sur la période allant de novembre N-2 à novembre N-1.

(2) Données issues des différents rapports sur la situation des finances publiques locales annexés aux projets de loi de finances.

aient anticipé une stagnation du montant des DMTO entre 2023 et 2024 à 18 milliards d'euros.

Surtout, les départements et les chambres des notaires effectuent des relevés mensuels des montants de DMTO perçus dans chaque département qu'il suffit d'agrèger. **L'existence de données collectées régulièrement sur le terrain rend particulièrement incompréhensible l'existence de telles erreurs de prévisions en matière de recettes de DMTO.**

Il convient dès lors de renforcer les prévisions de recettes de DMTO en s'appuyant sur les données mensuelles produites par les chambres départementales des notaires.

Recommandation n° 12 : Produire des prévisions mensuelles de recettes de DMTO en s'appuyant sur les données des chambres départementales des notaires et rendre publiques ces prévisions.

La prévision pour 2025 d'une hausse des recettes de DMTO de l'ordre de 7 % n'apparaît en revanche pas déraisonnable compte tenu des mesures figurant dans la loi de finances pour 2025 en faveur de la construction ⁽¹⁾ ainsi que la possibilité offerte aux départements d'augmenter leur taux de DMTO de 0,5 point ⁽²⁾. Cependant, l'interruption de la baisse des taux d'intérêt pourrait limiter cette reprise

4. La hausse continue et forte de la TEOM paraît correctement prise en compte

Les données transmises par la DGT illustrent avec acuité la hausse continue des recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) dont le produit s'établirait à 8,6 milliards d'euros en 2023, puis 9,1 milliards d'euros en 2024 et 9,5 milliards d'euros en 2025, **soit une hausse de 10,5 % en deux ans.**

En la matière, les prévisions de la DGT sont cohérentes avec l'exécution. Ce dynamisme s'explique notamment par l'indexation des bases, car l'assiette de la TEOM est celle du foncier bâti, c'est-à-dire le revenu net égal à la moitié de la valeur locative cadastrale de la propriété.

Toutefois, bien que le montant de la TEOM ne dépende pas du service rendu à chaque contribuable, le taux de TEOM doit être fixé de telle manière qu'il ne procure pas des recettes disproportionnées par rapport au montant des dépenses exposées par la collectivité locale pour assurer le service public de collecte et de traitement des déchets. Le Conseil d'État a rappelé ces exigences dans plusieurs

(1) *Figurent notamment parmi celles-ci l'extension du dispositif de prêt à taux zéro (article 90) ou l'exonération fiscale sur les donations en faveur de l'acquisition ou de la construction d'une résidence principale (article 71).*

(2) *Article 116 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.*

décisions ⁽¹⁾, la jurisprudence ayant ainsi établi une autorisation de disproportion de 15 % entre les recettes de TEOM et les dépenses éligibles.

5. Une hausse du versement mobilité quelque peu sous-évaluée

Les prévisions de recettes de la DGT tendent à sous-estimer légèrement les recettes du versement mobilité (VM) qui s'avèrent particulièrement dynamiques (+ 8 % environ en 2024).

Ainsi, les prévisions de recettes de VM de la DGT au titre de l'année 2023 se sont révélées supérieures de 3,7 % au moment du PLF pour 2025 par rapport aux prévisions du PLF pour 2023.

Cette différence de prévisions s'est établie à 1,7 % pour les recettes de VM au titre de l'année 2024.

B. LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES : DES PRÉVISIONS ALARMISTES EN 2024 QUI FONT SUITE À UNE SOUS-ESTIMATION RÉCURRENTÉ EN PLF POUR 2023 ET 2024

1. Une mise en accusation des collectivités territoriales fondée sur une extrapolation aventureuse et infondée

Dans leur lettre en date du 2 septembre 2024, MM. Le Maire et Cazenave, alors respectivement ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et ministre délégué chargé des comptes publics, ont anticipé une dégradation des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités de 16 milliards d'euros en 2024 par rapport à la trajectoire du Programme de Stabilité (PSTAB) 2024-2027 présenté en avril 2024.

En effet, le cabinet du ministre des comptes publics indiquait en septembre 2024 que « *dans les remontées comptables à fin juillet [2024], les dépenses de fonctionnement [des collectivités territoriales] croissent de + 7,0 %, ce qui représente 11 milliards d'euros d'écart (sous l'hypothèse que le taux de croissance annuel ne s'écarte pas des observations à date de fin juillet, qui en constituent une bonne prévision mais restent entourées d'aléas)* ».

Ces mêmes remontées comptables de fin juillet 2024 auraient indiqué un accroissement des dépenses d'investissement des collectivités de 14,9 %, soit 5 milliards d'euros de plus que la trajectoire établie par le PSTAB.

Se fondant sur ces données à mi-année, les ministres ont extrapolé les tendances de juillet et les ont appliquées à l'ensemble de l'année 2024. Les prévisions de dépenses des collectivités territoriales en 2024 ont donc été fondées sur le postulat inexact d'une dynamique constante des dépenses de fonctionnement et d'investissement sur le reste de l'année. Dans chacun des bulletins mensuels que publie la Direction générale des finances publiques (DGFIP) relatif à la situation

(1) Conseil d'État, 31 mars 2014, Lille Métropole contre Auchan, n° 368111 ou Conseil d'État, 19 mars 2018, SAS Cora, n° 402946.

mensuelle comptable des collectivités locales (SMCL), il est pourtant indiqué explicitement que la SMCL « est, comme toute situation provisoire en cours d'année, fortement marquée par des rythmes d'enregistrements en comptabilité qui peuvent varier d'une année sur l'autre et en fonction des pratiques locales ». Ces bulletins invitent ainsi à interpréter les résultats en cours d'année « avec prudence » en attendant que la situation soit « définitivement stabilisée » avec des données ultérieures ⁽¹⁾.

S'affranchissant de ces règles de prudence, le cabinet ministériel est ainsi parvenu au tableau ci-après :

HYPOTHÈSE D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2024

(en milliards d'euros et en pourcentages)

	Montants en 2023 (comptabilité nationale)	Trajectoire PSTAB 2024	Évolution 2024/2023 (hypothèse : taux de croissance annuel en ligne avec données à fin juillet)	Écart à la trajectoire du PSTAB	
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités territoriales (CT)	216	1,8 %	7,0 %	5,2 %	11
Dépenses réelles d'investissement (DRI) des CT	71	7,8 %	14,9 %	7,1 %	5
Dépenses totales des CT (y compris remboursements d'emprunt)	287	3,3 %	8,7 %	5,4 %	16

Source : Communication du cabinet du ministre des comptes publics de septembre 2024.

C'est ainsi que MM. les ministres ont pu aboutir au chiffre de 16 milliards d'euros de dépenses supplémentaires largement repris par la suite.

Il convient par ailleurs de noter que ce « dérapage » de 16 milliards d'euros correspond à un écart par rapport à la prévision du PSTAB qui se fonde elle-même sur une trajectoire totalement irréaliste des dépenses de fonctionnement de – 0,5 % en volume prévue par l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 ⁽²⁾.

(1) DGFIP, Situation mensuelle comptable des collectivités locales, Situation 2024 au 31 janvier 2025, février 2025.

(2) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. La LPFP 2023-2027 ne prévoit pas d'objectif d'évolution des dépenses réelles d'investissement des collectivités territoriales.

Cet objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement de – 0,5 % en volume ne se base sur aucune hypothèse économique fondée et apparaît, de ce point de vue, avoir été fixé de façon tout à fait arbitraire. Par ailleurs, il n'est assorti d'aucun mécanisme contraignant, rendant vaines les tentatives gouvernementales d'orienter les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

2. Une hausse des dépenses des collectivités territoriales finalement plus contenue mais toujours supérieure aux prévisions établies de façon normative au moment du PLF

Sur sa demande, la DGT a pu fournir au rapporteur l'évolution des dépenses des collectivités territoriales sur le fondement des remontées mensuelles dont elle dispose.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2024 SUR LA BASE DES REMONTÉES MENSUELLES

(en pourcentages)

	2023 (Mds €)	PLF 2024	PSTAB 2024	BEE (budgets primitifs)	Remontées fin juillet	Rem. fin août	PLF 2025	Rem. fin septembre	Rem. fin octobre	Rem. fin novembre	Rem. fin décembre
DRF ⁽¹⁾ des CT	215,5	2,0 %	1,8 %	4,2 %	7,0 %	6,0 %	4,6 %	5,6 %	5,9 %	5,0 %	4,8 %
DRI ⁽²⁾ des CT	71,2	7,5 %	7,8 %	6,1 %	14,9 %	13,2 %	13,2 %	11,9 %	12,2 %	8,5 %	8,0 %
Dépenses totales des CT ^(*)	286,7	3,4 %	3,3 %	4,7 %	9,0 %	7,8 %	6,7 %	7,2 %	7,5 %	5,9 %	5,6%
Écart à la prévision du PSTAB (en Mds€)	–		–	+ 4,0	+ 16,3	+ 12,9	+ 9,7	+ 11,1	+ 12,0	+ 7,5	+ 6,6

(*) Hors remboursements d'emprunt.

Source : Réponse de la direction générale du Trésor au questionnaire.

Ce tableau met ainsi en évidence que la communication des prévisions des dépenses des collectivités territoriales a eu lieu au moment même où les remontées mensuelles marquaient l'écart le plus important aux prévisions du PSTAB. Ainsi, les remontées de fin décembre font apparaître une différence de près de 10 milliards d'euros par rapport aux prévisions de fin juillet, le « dérapage » constaté ne s'établissant pas à 16 milliards d'euros mais plutôt à 6,6 milliards d'euros selon les remontées de fin décembre.

À l'aune de ces constats, le rapporteur général déplore l'absence de prise en compte de l'évolution infra-annuelle des dépenses des collectivités territoriales dans les prévisions et souligne l'importance de la communication des remontées

(1) Dépenses réelles de fonctionnement.

(2) Dépenses réelles d'investissement.

mensuelles des dépenses des collectivités territoriales comme des organismes divers d'administration locale (ODAL) ⁽¹⁾.

Recommandation n° 13 : Communiquer mensuellement aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat les remontées des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement des collectivités territoriales ainsi que des organismes divers d'administration locale.

L'affirmation d'une prévision de « dérapage » de 16 milliards d'euros des dépenses des collectivités territoriales pour 2024 sur la base des remontées de fin juillet semble traduire une situation de **navigation à vue des prévisions en matière de dépenses locales**.

Cette impression est d'ailleurs confirmée par l'écart des prévisions des dépenses locales au titre de l'année 2023 comparé à l'exécution.

**ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ENTRE 2022 ET 2023**

(en pourcentages par rapport à 2022)

	PLF 2023 (septembre 2022)	PSTAB 2023 (avril 2023)	BEE 2023 (juillet 2023)	PLF 2024 (septembre 2023)	Exécution (*) (mars 2024)
DRF des CT	3,8 %	4,0 %	4,3 %	4,8 %	6,1 %
DRI des CT	4,1 %	6,3 %	7,0 %	8,3 %	10,2 %
Dépenses totales des CT	3,9 %	4,6 %	5,0 %	5,7 %	7,1 %

(*) Provisoire Insee.

Source : Réponse au questionnaire de la direction générale du Trésor.

Les prévisions de dépenses des collectivités territoriales figurant dans le PLF pour 2023 apparaissent nettement sous-évaluées par rapport à l'exécution, tant au niveau des dépenses de fonctionnement (+ 5 milliards d'euros environ) que des dépenses d'investissement (+ 4 milliards d'euros environ). **Ainsi l'écart total s'est élevé à environ 9 milliards d'euros.**

De même, si la communication des remontées de juillet 2024 sur les dépenses locales de 2024 était particulièrement pessimiste, les prévisions antérieures au moment du PLF pour 2024 se sont avérées aussi optimistes que pour l'exercice 2023. **Les remontées de fin décembre 2024 affichent ainsi un écart de près de 6,3 milliards d'euros de la dépense locale par rapport aux prévisions de la DGT au moment du PLF pour 2024.**

(1) Les administrations publiques locales (APUL) regroupent les collectivités territoriales et leurs groupements (les communes et leurs groupements à fiscalité propre, certains syndicats, les départements et les régions) ainsi que des organismes divers d'administration locale (ODAL) qui se composent notamment d'établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale - CCAS, services départementaux d'incendie et de secours - SDIS...), d'établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées), d'associations financées majoritairement par les collectivités territoriales et des chambres consulaires.

Ces sous-estimations chroniques des dépenses des collectivités locales au moment de l'élaboration du PLF **conduisent à penser que la dépense locale est utilisée comme « variable d'ajustement »** du solde public afin que ce dernier apparaisse artificiellement amélioré.

3. Des prévisions de dépenses pour 2025 qui apparaissent déjà très irréalistes

Alors que les prévisions de dépenses des collectivités territoriales pour les années 2023 et 2024 étaient particulièrement optimistes au moment de l'élaboration des PLF pour 2023 et 2024, celles concernant l'exercice 2025 apparaissent déjà tout autant irréalistes.

En effet, la DGT anticipait au moment de l'élaboration du PLF pour 2025 une évolution des dépenses des collectivités territoriales de 2,5 % pour 2025, portée par une hausse de 1,0 % des dépenses de fonctionnement en valeur – soit une baisse en volume – et une augmentation de 6,9 % des dépenses d'investissement.

Cette très faible augmentation des dépenses de fonctionnement tenait compte des mesures figurant dans le texte du PLF pour 2025 déposé par le Gouvernement. Ainsi, sont prises en compte des mesures finalement non adoptées comme la baisse du taux de compensation du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) évaluée à 800 millions d'euros ou le fonds de réserve (FDR) de 3 milliards d'euros transformé en un dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (« Dilico ») dont le montant s'élève à 1 milliard d'euros.

La DGT n'a pas fourni de prévisions actualisées des dépenses des collectivités territoriales pour 2025 qui tiennent compte de la loi de finances initiale pour 2025. Dès lors, il est possible d'affirmer que **les prévisions de dépenses des collectivités locales pour l'exercice 2025 actuellement en vigueur sont déjà largement sous-estimées.**

Une hausse modérée de 3 à 4 % des dépenses de fonctionnement paraîtrait déjà très optimiste. Quant aux dépenses d'investissement, une augmentation autour de 6 à 7 % tenant compte de la fin du cycle électoral du bloc communal n'est pas déraisonnable. Ainsi, l'aggravation des dépenses des collectivités territoriales par rapport aux prévisions gouvernementales irréalistes serait, au maximum, de 6 milliards d'euros pour les dépenses de fonctionnement et nulle pour les dépenses d'investissement.

VII. LES RECETTES DE SECURITE SOCIALE : UNE SUREVALUATION DE PLUS DE 1 %

1. Une surestimation des prévisions de recettes de la sécurité sociale de 1,1 % en 2023 et de 1,3 % en 2024 ⁽¹⁾

En 2023, les prévisions de recettes de cotisations des administrations de sécurité sociale (ASSO) hors sinistralité ⁽²⁾ ont été réévaluées à la baisse. Alors que le PLF pour 2024 estimait ces recettes à 410,2 milliards d’euros, le PLF pour 2025 les ramène à 405,3 milliards d’euros, soit une **moins-value de 4,8 milliards d’euros**. Cette surestimation concerne également les prélèvements sociaux sur les revenus d’activité et de remplacement ⁽³⁾ ainsi que ceux sur les revenus du capital ⁽⁴⁾, dont les prévisions ont été **revues à la baisse de respectivement 1,4 milliard et 0,4 milliard d’euros**.

Des écarts similaires se retrouvent en 2024. Les cotisations sociales ASSO hors sinistralité, initialement prévues à 426,3 milliards d’euros en PLF pour 2024, sont réajustées à 421,4 milliards d’euros en PLF pour 2025, marquant une **diminution de 4,9 milliards d’euros**. De même, les prélèvements sociaux sur les revenus d’activité et de remplacement ainsi que ceux sur le capital affichent des **moins-values respectives de 1,5 milliard et 1,2 milliard d’euros**.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DES RECETTES DE LA SÉCURITE SOCIALE

(en milliards d’euros)

	PLF 2024		PLF 2025		Écart	
	Prévision actualisée 2023	Prévision initiale 2024	Exécution 2023	Prévision actualisée 2024	2023	2024
Cotisations des administrations de sécurité sociale (ASSO) hors sinistralité	410,2	426,3	405,3	421,4	- 4,8	- 4,9
Prélèvements sociaux sur les revenus d’activité et de remplacement	140,8	146,4	139,4	144,9	- 1,4	- 1,5
Prélèvement sur les revenus du capital	32,1	34,2	31,7	33,1	- 0,4	- 1,2
Total	583,1	606,9	576,4	599,4	- 6,6	- 7,6

Source : direction générale du Trésor.

(1) Trésor-Éco, Retour sur les prévisions de finances publiques pour les années 2023 et 2024, n° 356, janvier 2025.

(2) Soit toutes les cotisations sociales à la charge des employeurs, des salariés et des indépendants.

(3) Soit la CSG acquittée par les salariés et les non-salariés, par les titulaires de pensions de retraite, d’allocations chômage et autres revenus de remplacement ; la CRDS acquittée sur les salaires, retraites, allocations chômage et autres revenus de remplacement ; ainsi que la CASA acquittée sur les retraites.

(4) Soit la CSG acquittée sur les revenus du patrimoine, des placements et des jeux ; la CRDS acquittée sur le patrimoine, les placements, les jeux, les bijoux et les métaux précieux ; ainsi que le prélèvement de solidarité.

2. Des écarts qui s'expliquent principalement par la moindre croissance de la masse salariale

En 2023, la **révision à la baisse des prévisions de croissance de la masse salariale explique 3,9 milliards d'euros de la moins-value** totale de 4,8 milliards d'euros de recettes de cotisations ASSO hors sinistralité. Plus précisément, la révision de la masse salariale des branches marchandes non agricoles conduit à une baisse de 3 milliards d'euros, tandis que celle du secteur public justifie une diminution de 0,9 milliard d'euros. Ce phénomène se reproduit en 2024, avec l'effet cumulé de la reprise en base des corrections effectuées pour les recettes 2023 et d'un nouvel affaiblissement de la croissance de la masse salariale cette année-là.

L'évolution de la masse salariale affecte également les écarts de prévisions des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité et de remplacement. Par exemple, en 2023, la révision à la baisse de 1,4 milliard d'euros s'explique à hauteur de 1,1 milliard d'euros par une croissance moindre de la masse salariale et à hauteur de 0,3 milliard d'euros par une activité baissière des travailleurs indépendants.

Enfin, la diminution des recettes des prélèvements sociaux sur le capital trouve principalement son origine dans la **contraction du marché immobilier** en 2023 et 2024.

3. Une meilleure coopération entre les services administratifs permettrait d'affiner les prévisions de recettes de sécurité sociale

Des écarts notables peuvent être observés entre les prévisions effectuées par la direction de la sécurité sociale (DSS) à l'annexe 3 des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et celles précitées de la direction générale du Trésor (DGT). Ainsi, pour l'exercice 2024, l'écart entre les PLFSS 2024 et 2025 s'élève à – 0,4 milliard d'euros pour la cotisation sociale généralisée (CSG) sur les revenus du capital et celle sur les jeux, tandis que la DGT évalue à 1,2 milliard d'euros la baisse des prélèvements sociaux sur le capital.

Ces divergences **résultent principalement d'une différence de périmètre** : les prévisions de la DSS se limitent aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS) et au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), tandis que celles de la DGT couvrent l'ensemble des ASSO.

Néanmoins, un meilleur partage d'informations entre ces services permettrait d'affiner les prévisions. Par exemple, la DGT dispose de données plus précises sur certaines cotisations, notamment celles de l'Agirc-Arrco, dont les moindres recettes en 2024 contribuent à hauteur de 0,8 milliard d'euros à la révision des cotisations ASSO hors sinistralité. En mettant ces informations à disposition de la DSS, **les prévisions de recettes de cotisations sociales au sous-jacent macroéconomique similaire pourraient être ajustées plus rapidement et avec une meilleure fiabilité.**

Recommandation n° 14 :

Favoriser le partage d'informations entre la DGT et la DSS s'agissant des prévisions de recettes de la sécurité sociale.

CONCLUSION

Les sous-évaluations considérables des recettes de l'État en 2023 et 2024 s'expliquent par le recours à des méthodes d'estimation peu adaptées aux changements de comportements des acteurs économiques. Une modification des outils d'évaluation et une plus grande diversité dans les sources chargées de ces estimations amélioreraient la qualité de ces prévisions.

Les sous-estimations bien plus modestes des prévisions sur les recettes des ASSO, à l'exception des recettes liées au tabac, pourraient être réduites par une meilleure association des administrations en charge de la protection sociale.

Enfin, en matière de collectivités territoriales, on constate une sous-estimation systématique de la croissance des dépenses de fonctionnement dans les prévisions gouvernementales sans véritable concertation avec les représentants de ces collectivités, et l'absence de prise en compte des coûts supplémentaires des décisions prises par l'État. Pour les prévisions de recettes fiscales de chaque impôt local, des sous-estimations compensent partiellement les surestimations, pour aboutir globalement à une sous-évaluation : s'ajoutant à des prévisions totalement irréalistes de dépenses et à la surestimation de ces dernières en cours d'année, cela a abouti à faire croire à un niveau de dérapage des finances locales plus de trois fois supérieur à la réalité en 2024.

Le début de l'exercice 2025 laisse craindre de nouvelles déconvenues. D'une part, le scénario macroéconomique sur lequel reposait le projet de loi de finances a été révisé dès le mois de janvier par le Gouvernement, celui-ci retenant finalement l'hypothèse d'une stabilité du taux d'épargne et une prévision de croissance du PIB limitée à 0,9 %. Or, si le Gouvernement ne fait ainsi que se rallier aux anticipations qui étaient celles de la Banque de France au moment du dépôt du projet de loi de finances, force est de relever que celle-ci a elle-même abaissé à 0,7 % sa propre prévision. Plus concrètement, la direction générale du Trésor elle-même estimait dès le mois de février qu'un aléa d'un montant de 5 milliards d'euros pesait déjà sur les recettes fiscales. Parvenir à des prévisions macroéconomiques et de finances publiques fiables, reposant sur des hypothèses dont le volontarisme est tempéré par la rigueur méthodologique, paraît plus nécessaire que jamais.