

# Recettes fiscales de l'État

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2017

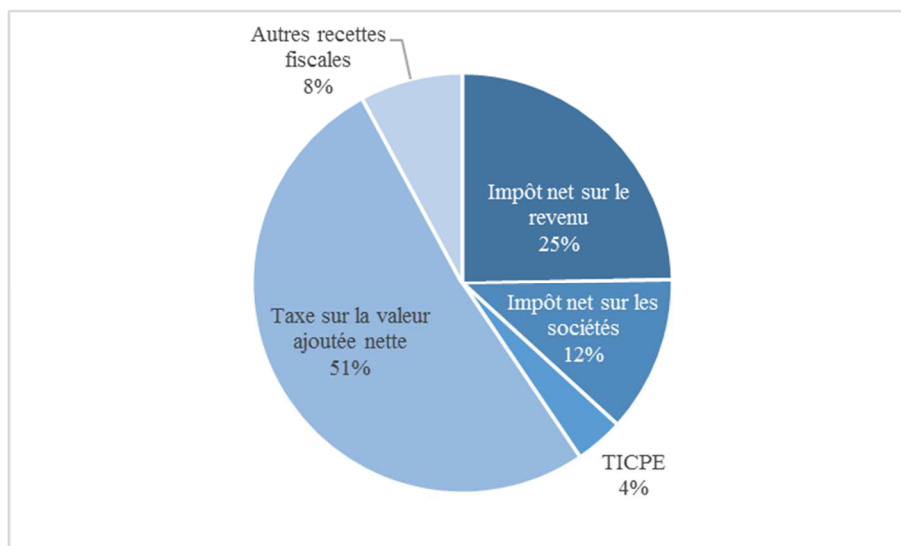
## Recettes fiscales de l'État

### Prévision et exécution des recettes fiscales nettes de l'État en 2017

<i>Md€</i>	Exécution 2016	LFI 2017	LFR1 2017	LFR2 2017	Exécution 2017
Impôt net sur le revenu	71,8	73,4	72,6	72,6	73,0
Impôt net sur les sociétés	30,0	29,1	33,2	33,2	35,7
TICPE	15,9	10,6	10,4	10,9	11,1
Taxe sur la valeur ajoutée nette	144,4	149,3	150,5	151,4	152,4
Autres recettes fiscales	22,0	30,0	23,0	23,3	23,4
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>284,1</b>	<b>292,3</b>	<b>289,6</b>	<b>291,3</b>	<b>295,6</b>

Source : direction du budget

### Ventilation des recettes fiscales en 2017 (Md€)



Source : direction du budget

## Synthèse

### Les principales données

---

Les recettes fiscales nettes de l'État<sup>1</sup> se sont élevées à 295,6 Md€ en 2017, en forte augmentation par rapport à 2016 : + 11,5 Md€ soit + 4,1 %, à comparer à 1,4 % en 2016 et 2,1 % en 2015. Ce rythme traduit l'accélération de l'activité économique.

Le produit de tous les grands impôts augmente, y compris celui de la TICPE, même si la part de cette dernière dans les recettes de l'État diminue en raison de son transfert partiel vers le CAS Transition énergétique et l'AFITF. L'augmentation la plus forte concerne la TVA nette (+8,0 Md€) et l'impôt sur les sociétés (+5,7 Md€), dont le rendement est augmenté par les deux contributions exceptionnelles créées en fin d'année pour faire face au coût du contentieux sur la taxe sur les dividendes (pour 4,9 Md€). L'IR et les autres recettes fiscales sont également en progression.

L'exercice 2017 est marqué, sur le volet des recettes, par un dysfonctionnement dans le processus de comptabilisation de certaines recettes : l'administration n'a pas pris en compte, en comptabilité budgétaire 1,5 Md€ de recettes encaissées en 2017 au titre des droits de mutation. Dès lors, la signification des résultats budgétaires 2017, mais aussi 2018, est faussée : le déficit de l'État en 2017, tel que figurant dans la loi de règlement, est supérieur de 1,5 Md€ à ce qu'il devrait normalement être ; à l'inverse, pour 2018, les recettes seront majorées à due concurrence, ce qui améliorera de façon artificielle le solde budgétaire de cet exercice. Cette situation introduit, en outre, un écart entre la comptabilité budgétaire d'une part et les comptabilités nationale et générale d'autre part.

Si cette recette avait été correctement enregistrée, les recettes fiscales de l'État se seraient établies à 297,2 Md€ en 2017.

### Les principales observations

---

**La hausse des recettes fiscales par rapport à 2016 est principalement la conséquence de leur évolution spontanée (à législation**

---

<sup>1</sup> Les recettes fiscales nettes se calculent par différence entre les recettes fiscales brutes et les remboursements et dégrèvements. En 2017, le montant des recettes fiscales brutes a été de 408,2 Md€ et celui des remboursements et dégrèvements de 112,6 Md€.

**constante) qui s'est élevée à + 14,3 Md€ soit un taux de croissance de 5,0 %. Un tel taux de croissance n'avait pas été atteint depuis 2011, et auparavant, 2007 (1,9 % en 2016).** L'élasticité des recettes fiscales, qui est le rapport entre leur taux de croissance et celui du PIB en valeur, s'établit, sur la base d'une hypothèse provisoire de croissance de 2,2 % du PIB en volume et de 2,8 % en valeur, à 1,8 soit un niveau élevé par rapport à sa tendance de long terme qui est d'environ 1.

Les mesures touchant à la législation et les mesures de périmètre et de transfert ont réduit les recettes fiscales de 2,7 Md€ par rapport à 2016 (après -1,3 Md€ l'an dernier). L'essentiel résulte des mesures antérieures à l'exercice 2017 (-1,7 Md€). Les mesures touchant à la législation ayant les effets les plus importants sont la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) pour -2,3 Md€, le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) pour -1,7 Md€, la diminution des recettes du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) pour -1,0 Md€, et la réduction de l'impôt sur le revenu accordée aux ménages<sup>2</sup> en LFI 2017 (-1,0 Md€). Ces mesures sont compensées par diverses mesures de sens contraire, dont la plus importante est la création d'une contribution exceptionnelle à l'IS (+4,9 Md€).

Les mesures de périmètre et de transfert ont un impact limité au total à -0,2 Md€, ce montant étant néanmoins le solde de mouvements significatifs de sens contraires : une part de TICPE est affectée à l'AFITF et au CAS Transition énergétique (-6,6 Md€), la recette restant au budget général s'élevant à 11,1 Md€. En sens contraire, les recettes de TICGN et de TICFE sont réaffectées au budget général (+5,8 Md€). Plusieurs mesures de transferts ont concerné la TVA affectée aux organismes de sécurité sociale, dont la principale est le contrecoup des exonérations de cotisations accordées aux agriculteurs en LFR pour 2016, le total des mesures conduisant à un transfert positif de 0,7 Md€ pour l'État.

**Le rendement des recettes fiscales a été supérieur de 3,3 Md€ à la loi de finances initiale et de 4,3 Md€ à la LFR2 pour 2017.** La LFR1 a réévalué les recettes fiscales nettes à 289,6 Md€ soit -2,7 Md€ par rapport à la prévision initiale, cet ajustement résultant de la prise en compte des remboursements de taxe sur les dividendes, d'une légère réévaluation de la TVA et de la création des deux contributions exceptionnelles à l'IS. La LFR2 a rehaussé ce montant à hauteur de 291,3 Md€ (+1,7 Md€) pour tenir compte de rentrées de TVA, de TICPE et d'autres recettes fiscales un peu meilleures que prévu.

---

<sup>2</sup> Réduction d'impôt de 20 % pour tous les foyers ayant un revenu fiscal de référence (RFR) inférieur à 18 500 € pour un célibataire, le plafond étant doublé pour les couples et augmenté de 3700 € par demi-part.

En définitive, les recettes de TVA ont été réajustées régulièrement mais sont demeurées sous-estimées de 1 Md€ en LFR de fin de gestion. S'agissant de l'IS, son rendement est supérieur de 6,6 Md€ à la prévision initiale dont 4,9 Md€ résultent des deux contributions exceptionnelles à l'IS introduites en fin d'année. La hausse des recettes d'IS hors contributions exceptionnelles n'a pas été anticipée. La LFR de fin de gestion les sous-évalue de 2,5 Md€.

Les autres recettes fiscales nettes sont exécutées à un niveau inférieur (-6,6 Md€) à la prévision initiale, traduisant principalement l'impact des remboursements et dégrèvements de taxe sur les dividendes (pour 5,3 Md€) et l'absence de comptabilisation de 1,5 Md€ de droits de mutation (principalement sur les successions). Cette évolution des autres recettes fiscales nettes avait été prise en compte en LFR1.

Les recettes d'IR et de TICPE ont été correctement évaluées en LFI.

Les recettes tirées du STDR qui ont une incidence principalement sur l'IR, l'ISF et les droits de succession, étaient cependant surévaluées : attendues à 2,1 Md€, elles s'établissent finalement à 1,1 Md€ s'agissant de la part qui revient à l'État. L'audit des finances publiques mené par la Cour en juin 2017 avait identifié cette surévaluation initiale<sup>3</sup>.

**En définitive, l'évolution spontanée des recettes fiscales en 2017 a été de + 5,0 %, contre + 3,4 % escompté initialement.** Le taux de croissance économique en valeur, qui s'établirait à 2,8 % en valeur au lieu de 2,4 % prévu initialement, y a contribué. L'élasticité des recettes fiscales au PIB s'établirait à 1,8, soit un niveau élevé puisqu'il n'a été dépassé, au cours de la dernière décennie, qu'en 2006 et dans la situation particulière de 2009 (récession).

**L'analyse de l'exécution budgétaire sur dix ans permet de mettre en avant la place plus importante prise par l'IR** dans les recettes fiscales nettes de l'État puisqu'il représente désormais 25 % des recettes fiscales nettes au lieu de 20 % en 2007. La part de l'IS tend en revanche à diminuer, puisqu'elle représente seulement 12 % des recettes en 2017, alors que la conjoncture est favorable, au lieu de 19 % en 2007.

**Les prévisions de recettes fiscales sont réalisées par le ministère de l'économie et des finances.** Dans plusieurs pays de l'Union européenne comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, leur élaboration implique des tiers extérieurs, ce qui est de nature à limiter d'éventuels biais de prévision. Les prévisions de recettes devraient, dans ce contexte, être rendues plus transparentes et auditables, par un renforcement de l'information budgétaire

---

<sup>3</sup> *La situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, juin 2017

fournie au Parlement et au public. Cette dernière, présentée dans l'annexe au PLF *Voies et Moyens, tome 1*, est riche mais non-exhaustive, de telle sorte qu'elle ne permet pas à un observateur extérieur de reconstruire la prévision, ce qui laisse donc subsister la possibilité de biais de prévision.

**L'exercice 2017 illustre, au travers de l'annulation de la taxe sur les dividendes, l'impact financier important des contentieux portant sur la norme fiscale.** La comptabilité budgétaire ne permet pas d'identifier clairement le coût de ces contentieux. La comptabilité générale éclaire en revanche les risques potentiels pour l'avenir.

**La non-comptabilisation d'une partie des recettes de l'État dans le budget 2017 montre la fragilité de certains processus** internes à l'administration, qui doivent impérativement être fiabilisés pour qu'un événement de cette nature ne se reproduise pas.

---

## Les recommandations de la Cour

---

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

---

Au titre de la gestion 2016, la Cour avait reconduit la première recommandation et reformulé, en les fusionnant, les recommandations n° 2 et n° 3 de 2015.

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

L'administration a transmis à la Cour les informations demandées sous cette forme mais continue à publier les documents budgétaires selon une présentation qui consiste à rattacher les R&D d'impôts locaux au domaine des recettes (en déduction des recettes fiscales brutes de l'État) et non à celui des dépenses, comme demandé par la Cour.

L'administration met en avant une similitude entre les R&D locaux et les PSR et allègue la moindre lisibilité qui résulterait de leur rattachement à un programme en dépenses doté de crédits évaluatifs. L'administration souligne le caractère subi de la dépense et les règles posées par les normes

de comptabilité nationale. Aucun de ces arguments n'a de réelle pertinence pour justifier le rattachement des R&D locaux aux impôts bruts d'État. La Cour estime qu'il s'agit d'une réduction artificielle du niveau de la dépense de l'État, qui est préjudiciable à la bonne maîtrise des finances publiques, et ce d'autant plus que la tendance à l'augmentation des remboursements et dégrèvement d'impôts locaux se renforcera en 2018-2020 du fait de l'exonération de taxe d'habitation pour 80 % des foyers.

La recommandation est reconduite.

*2. Présenter, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, d'une part les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts, en précisant, impôt par impôt, les hypothèses d'élasticités, des bases taxables et de leurs déterminants, et d'autre part, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reformulée).*

L'administration considère que de nombreux documents sont d'ores et déjà rendus publics concernant les prévisions de recettes fiscales, ce qui n'est pas contestable. Toutefois, cette information est systématiquement construite de manière non-exhaustive, de telle sorte qu'elle ne permet pas aux observateurs extérieurs de reconstituer les raisonnements ayant conduit à retenir les prévisions finalement intégrées en loi de finances. Cette situation permet donc de laisser subsister des biais de prévision. La recommandation est reconduite et reformulée.

La recommandation est reconduite et reformulée.

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

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

*2. Présenter, dans l'annexe Voies et moyens du PLF :*

*- les méthodes et le processus de prévision pour chacun des principaux impôts et publier le modèle de prévision utilisé,*  
*- le montant des bases taxables, en particulier le bénéfice fiscal, les revenus catégoriels, les emplois taxables, les bases des principales taxes intérieures de consommation et des droits de mutation, en prévision et en exécution depuis 5 ans, et la décomposition de leur évolution en fonction de leur déterminants (grandeurs macroéconomiques, effets de structure, autres),*

- *la décomposition de la prévision de chaque impôt en fonction de l'évolution de la base taxable, l'impact du barème, du taux de recouvrement anticipé et des effets de comportement lorsqu'ils peuvent être identifiés,*
- *concernant les exercices n-2 et n-1, expliquer les écarts entre prévision et exécution n-2 et entre prévision et révisé n-1 de manière exhaustive et chiffrée en décomposant en fonction des facteurs pertinents (déterminants macroéconomiques, élasticité, changements de comportement, etc.).*

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

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



## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Des recettes fiscales de l'État en forte hausse par rapport à 2016</b> .....	<b>12</b>
1.1 Une évolution spontanée forte s'établissant à plus de 5,0 % (+14,3 Md€) .....	14
1.2 Des mesures ayant un impact négatif de - 2,7 Md€.....	17
<b>2 Des recettes fiscales supérieures de 3,3 Md€ à la prévision de la LFI 2017 et de 4,3 Md€ à celle de la LFR2 2017</b> .....	<b>23</b>
2.1 Une base 2016 significativement plus faible que la prévision retenue en LFI 2017 .....	26
2.2 Une évolution spontanée des recettes plus élevée que prévu .....	27
2.3 Un impact des mesures cumulées en exécution inférieur aux prévisions (+ 0,5 Md€).....	28
<b>3 Des progrès à réaliser en matière de transparence des prévisions, une norme fiscale à sécuriser</b> .....	<b>30</b>
3.1 Des prévisions élaborées par le seul ministère des finances.....	30
3.2 ... qui devraient être auditables.....	34
3.3 Des processus d'encaissement à fiabiliser.....	35
3.4 Des recettes à sécuriser en renforçant la qualité de la norme fiscale .....	36
<b>4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR</b> .....	<b>39</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016.....	39
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017 .....	41
<b>Analyse par impôt</b> .....	<b>43</b>

## Introduction

Les recettes fiscales<sup>4</sup>, nettes des remboursements et dégrèvements, constituent, avec les recettes non fiscales et les fonds de concours, l'ensemble des recettes de l'État. En 2017, ces dernières se sont élevées à 313,6 Md€, dont 295,6 Md€ pour les recettes fiscales nettes, 13,8 Md€ pour les recettes non fiscales et 4,1 Md€ pour les recettes de fonds de concours.

L'exercice 2017 est marqué, sur le volet des recettes, par un dysfonctionnement dans le processus administratif de comptabilisation de certaines recettes : l'administration n'a pas pris en compte, en comptabilité budgétaire 1,5 Md€ de recettes encaissées en 2017 au titre des droits de mutation. Cette situation fausse la signification des résultats de l'exécution budgétaire de la gestion 2017, en minorant de 1,5 Md€ les recettes de l'exercice, et celle de l'exercice suivant en majorant d'autant les recettes comptabilisées en 2018. Elle introduit, en outre, un écart entre la comptabilité budgétaire d'une part et les comptabilités nationale et générale d'autre part.

Les recettes fiscales nettes se calculent par différence entre les recettes fiscales brutes et les remboursements et dégrèvements. En 2017, le montant des recettes fiscales brutes a été de 408,2 Md€ et celui des remboursements et dégrèvements de 112,6 Md€. Cette note analyse uniquement la prévision et l'exécution des recettes fiscales nettes : d'une part, elles ont plus de sens du point de vue économique que les recettes brutes et, d'autre part, les remboursements et dégrèvements font l'objet d'une note d'analyse spécifique.

Le produit de certains grands impôts d'État est affecté à d'autres personnes publiques. Ainsi, 7 % du produit de la TVA est affecté aux administrations de sécurité sociale en 2017. Une part de la TICPE est affectée aux collectivités territoriales (régions et départements), au compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Il n'est tenu compte dans la présente note d'exécution budgétaire que de la part de ces impôts perçue par l'État.

---

<sup>4</sup> Cette note analyse les recettes fiscales comptabilisées en recettes du budget général de l'État. En revanche, elle n'examine pas la fraction des recettes fiscales qui est affectée à d'autres administrations publiques (sécurité sociale, collectivités locales). Les éventuelles modifications apportées à la répartition des recettes fiscales entre les administrations publiques sont mentionnées, lorsqu'elles concernent l'État, dans les mesures de transfert. Ces dernières concernent principalement la TVA et la TICPE.

**Avec un montant de 295,6 Md€ en 2017, les recettes fiscales nettes ont augmenté de 11,5 Md€ par rapport à 2016. Cette progression provient principalement de la croissance spontanée (à législation constante) des recettes fiscales, qui s'est élevée à +14,3 Md€ (+5,0 %), les mesures ayant un impact négatif de - 2,7 Md€.**

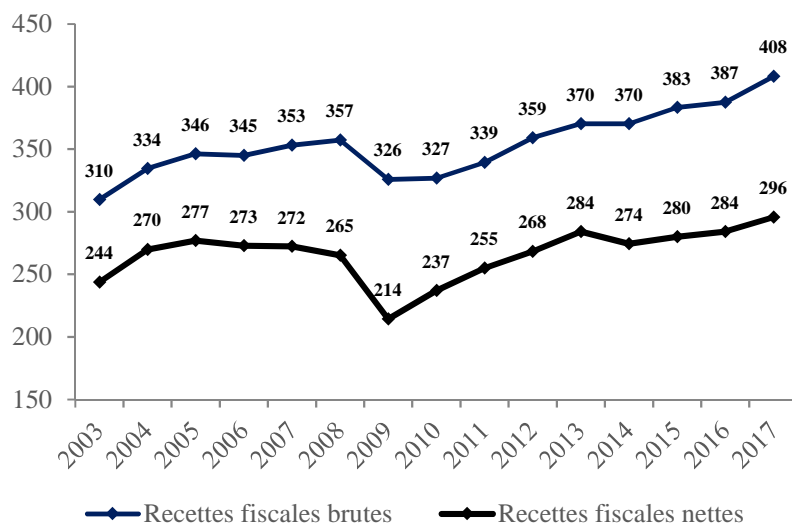
**Le rendement des recettes fiscales en exécution a été supérieur de 3,3 Md€ à la prévision initiale.** Ce montant est lié pour l'essentiel à la croissance spontanée des recettes, en particulier de l'IS et de la TVA. L'impact des mesures (mesures nouvelles, mesures antérieures à la LFI et mesures de périmètre et de transfert) s'est révélé inférieur à la prévision, l'exécution étant marquée par des mesures nouvelles imprévues, rendues nécessaire par l'annulation de la taxe sur les dividendes, et par un coût du CICE plus faible que prévu de 1,1 Md€.

L'analyse par impôt détaille ces différents effets pour chacun d'eux.

## 1 Des recettes fiscales de l'État en forte hausse par rapport à 2016

Les recettes fiscales nettes de l'État ont été comptabilisées, en 2017, à hauteur de 295,6 Md€, en augmentation de 11,5 Md€ par rapport à 2016.

**Graphique n° 1 : Évolution des recettes fiscales brutes et nettes sur la période 2003-2017 (Md€)**



*Note : l'écart entre les recettes fiscales brutes et nettes correspond aux remboursements et dégrèvements, qui se sont élevés à 112,6 Md€ en 2017 (voir note d'analyse correspondante). Par ailleurs, les montants des recettes fiscales brutes et nettes de l'année 2010 n'incluent pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.*

*Source : direction du budget*

Il s'agit d'une augmentation forte d'une année sur l'autre, les recettes fiscales nettes croissant à hauteur de 4,1 % au lieu de 1,4 % en 2016 et 2,1 % en 2015. Ce rythme de croissance rapide traduit notamment l'accélération de l'activité économique. Si l'ensemble des droits relatifs à l'exercice 2017 y avaient été correctement rattachés, les recettes fiscales nettes se seraient établies à 297,2 Md€, en croissance de 13,1 Md€ (+4,6 %) par rapport à 2016.

Le produit de tous les grands impôts augmente, y compris de la TICPE, même si sa part dans les recettes de l'État diminue en raison de son

transfert vers le CAS *Transition énergétique* et l'AFITF. Les impôts qui croissent le plus sont la TVA et l'impôt sur les sociétés, dont le rendement est augmenté par les deux contributions exceptionnelles créées en fin d'année pour faire face au contentieux sur la taxe sur les dividendes. L'IR et les autres recettes fiscales sont également en légère progression. Ces dernières auraient progressé davantage en tenant compte de l'ensemble des droits de mutation encaissés au titre de 2017.

**Tableau n° 1 : Recettes fiscales nettes de l'État (Md€)**

<i>Md€</i>	Exécution 2016	Exécution 2017	Écart
Impôt net sur le revenu	71,8	73	+1,2
Impôt net sur les sociétés	30	35,7	+5,7
TICPE	15,9	11,1	-4,8
Taxe sur la valeur ajoutée nette	144,4	152,4	+8
Autres recettes fiscales (hors correction)	22	23,4	+1,4
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>284,1</b>	<b>295,6</b>	<b>+11,5</b>

Source : direction du budget

#### **Les composantes de l'évolution des recettes fiscales**

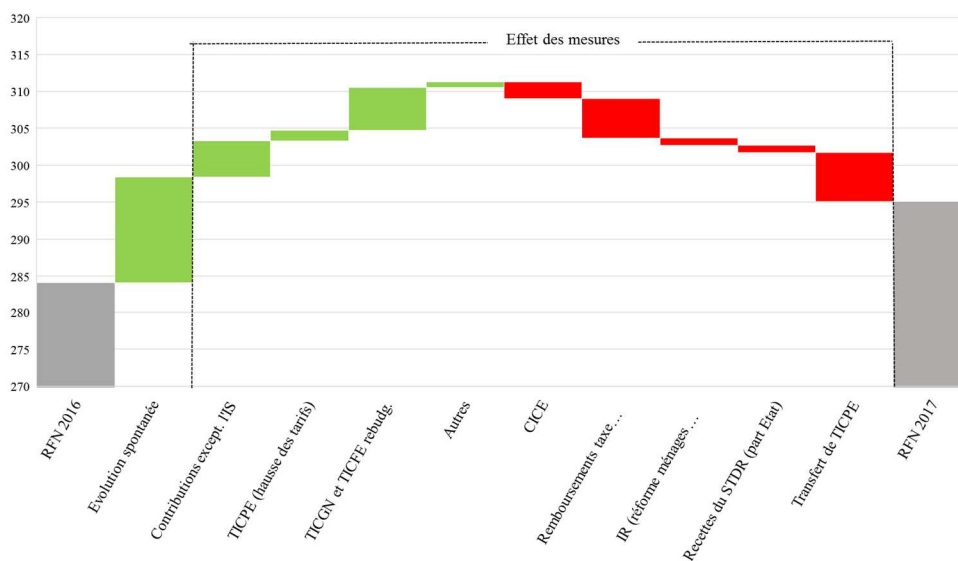
L'évolution des recettes fiscales nettes au cours d'une année s'analyse selon deux composantes : l'évolution spontanée (à législation constante), qui dépend largement des évolutions de l'activité économique, et les mesures de hausse ou de baisse des impôts, parmi lesquelles sont distinguées les mesures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

L'augmentation de 11,5 Md€ des recettes fiscales entre 2016 et 2017 résulte pour l'essentiel de leur évolution spontanée (à législation constante) qui a été de 14,3 Md€. Les différentes mesures ont eu un impact globalement négatif de -2,7 Md€ sur le montant des recettes fiscales nettes, qui se décompose comme suit :

- les mesures liées à la législation ont eu un impact négatif de - 2,5 Md€, soit - 1,7 Md€ pour les mesures antérieures à la LFI et - 0,8 Md€ pour les mesures de la LFI 2017 (dites « mesures nouvelles ») ;

- les mesures de périmètre et de transfert ont diminué les recettes fiscales de -0,2 Md€ par rapport à 2016.

**Graphique n° 2 : Évolution des recettes fiscales entre 2016 et 2017  
(Md€)**

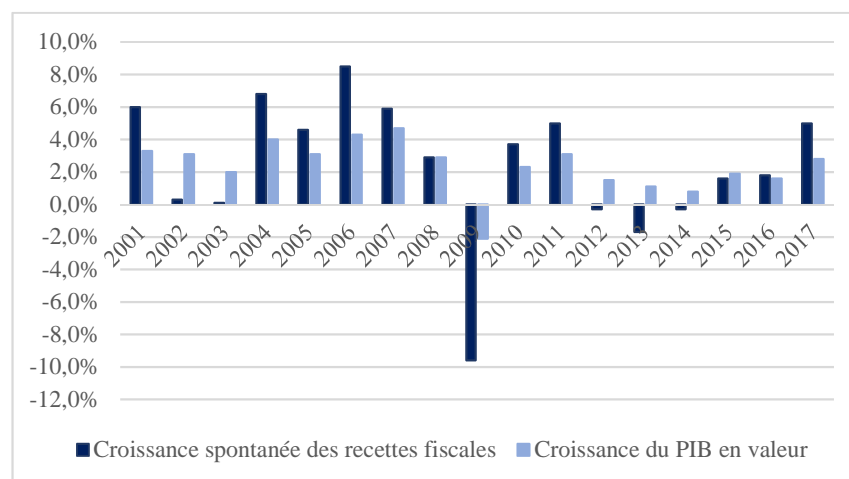


Source : direction du budget – Cour des comptes

### 1.1 Une évolution spontanée forte s'établissant à plus de 5,0 % (+14,3 Md€)

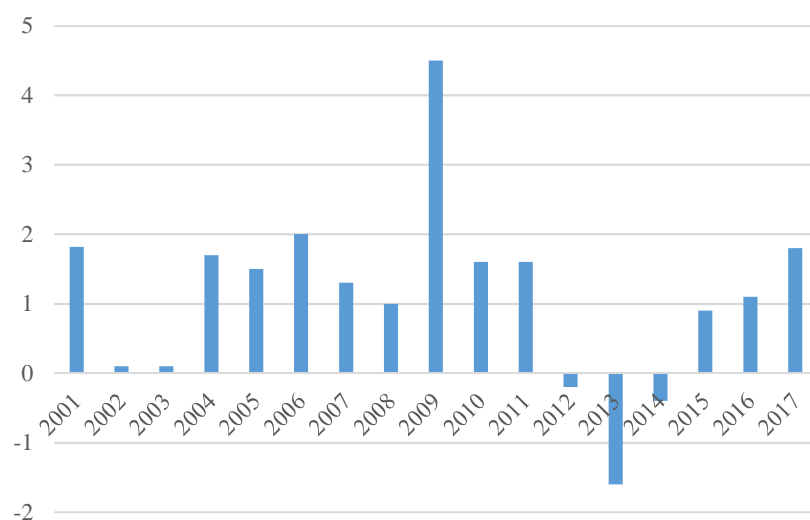
L'évolution spontanée des recettes fiscales a été nettement positive en 2017, de + 14,3 Md€ (+ 5,0 %), un tel taux de croissance n'ayant pas été atteint depuis 2011 (+5,0 %) et 2007 (+5,9 %). En 2016, il s'élevait à +1,9 %.

**Graphique n° 3 : Croissance spontanée des recettes fiscales et croissance du PIB en valeur (%)**



Source : Rapport économique social et financier année n+2 de 2001 à 2016 ; ministère de l'économie et des finances pour 2017.

Selon les hypothèses de croissance provisoires, l'élasticité des recettes fiscales nettes s'élève à 1,8 en 2017 soit un niveau nettement supérieur à sa valeur de long terme proche de 1. Ce calcul repose sur une prévision de croissance du PIB en valeur de 2,8 % et en volume de 2,2 % pour l'année 2017.

**Graphique n° 4 : Élasticité des recettes fiscales nettes (2001-2017)**

Source : *Rapport économique social et financier du PLF n+2 pour l'élasticité de l'année n* ; ministère de l'économie et des finances pour 2017

Ce niveau, qui conserve un caractère provisoire, est élevé en perspective historique.

Sur longue période, l'élasticité des recettes fiscales est proche de l'unité. Ainsi, sur la période 2001-2017, la moyenne s'établit à 1,1. L'année 2017 traduit ainsi une phase de reprise économique, avec une élasticité des recettes nettes (provisoire) proche de celle qui a prévalu dans les phases de forte croissance du PIB (2001 puis 2006).

La croissance spontanée des recettes fiscales résulte pour moitié de l'augmentation des recettes de TVA (+7,1 Md€). Le reste de cette évolution est à imputer à hauteur de 3,9 Md€ à l'IS, de 2,4 Md€ à l'IR, de 0,8 Md€ aux autres recettes fiscales et de 0,1 Md€ à la TICPE.

L'exécution 2017 se caractérise par une évolution spontanée des recettes de TVA particulièrement dynamique. Elle aurait crû de 4,9 % en 2017 au lieu de 1,9 % en 2016. La croissance des emplois taxables y contribue nécessairement, cette dernière étant estimée à 3,2 % pour 2017 au lieu de 1,8 % pour 2016.

Il subsiste une part inexpliquée dans l'évolution de la TVA, plus élevée en 2017 que les deux années précédentes. Elle peut résulter de changements de comportement des entreprises (propension à reporter les



crédits de TVA notamment). L'exercice 2017 se caractérise en effet par des niveaux de remboursements de crédits de TVA relativement faibles.

**Tableau n° 2 : Évolution de la TVA depuis 2015**

	2015	2016	2017
<b>Croissance spontanée des recettes de TVA au sens de la comptabilité nationale (champ État)</b>	<b>1,6 %</b>	<b>1,9 %</b>	<b>4,9 %</b>
<i>dont croissance des emplois taxables y compris effets de structure</i>	<i>0,6 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>3,2 %</i>
<i>dont « inexpliqué » par le modèle utilisé</i>	<i>1,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>1,7 %</i>

Source : direction générale du Trésor

L'administration indique avoir observé une plus faible croissance des dépôts des demandes de remboursement de crédits de TVA en cours d'année, évolution prise en compte dans la LFR1. Le niveau des remboursements de crédits de TVA est à relier à l'évolution d'indicateurs macro-économiques en particulier l'investissement des sociétés non-financières.

L'évolution spontanée de l'IS de 12,9 % s'explique notamment par le dynamisme du bénéfice fiscal en 2016 dont la croissance aurait été de 7,2 % au lieu de 4,2 % en 2015. Ce facteur n'explique toutefois pas l'intégralité de cette croissance spontanée élevée. L'administration a en particulier constaté des versements importants d'acomptes au deuxième semestre, qui ne sont pas encore expliqués.

L'évolution spontanée de l'IR (+3,3 %) s'expliquerait en premier lieu par la progression soutenue des revenus catégoriels, en particulier le dynamisme des traitements et salaires, des revenus fonciers et des plus-values mobilières.

L'évolution spontanée des recettes fiscales est donc, pour la troisième année consécutive, positive, après trois années de baisse, et explique l'augmentation des recettes fiscales nettes par rapport à 2016.

## **1.2 Des mesures ayant un impact négatif de - 2,7 Md€**

Les différentes mesures ont eu en 2017 un impact négatif sur les recettes fiscales de -2,7 Md€.

Cet effet se décompose en - 1,7 Md€ pour les mesures antérieures à la LFI 2017, - 0,8 Md€ pour les mesures nouvelles adoptées en LFI ou au cours de l'exercice 2017 et - 0,2 Md€ pour les mesures de périmètre et de transfert.

**Tableau n° 3 : Impact net des mesures sur les recettes fiscales en 2017 (M€)**

Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI et LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures
- 1731	- 798	- 201	- 2730

Source : direction du budget

### 1.2.1 Les mesures touchant à la législation ont réduit les recettes de 2,5 Md€ par rapport à 2016

Ce montant net traduit d'importants mouvements de sens contraire :

- les mesures antérieures à la LFI ont conduit à abaisser globalement les recettes de 1,7 Md€ par rapport à 2016.

Cet ensemble recouvre une diminution des recettes d'IS de 3,2 Md€, notamment sous l'effet du CICE (-2,3 Md€) et du suramortissement (-0,6 Md€).

Les mesures antérieures ont un impact négatif de 0,1 Md€ sur l'IR. Cette diminution résulte de l'effet cumulé de plusieurs mesures antérieures de sens contraires : les recettes tirées du Service de traitement des déclarations rectificatives<sup>5</sup> (STDR) concernant l'IR ont diminué de 0,4 Md€. Le coût du crédit d'impôt pour la transition énergétique a également un effet négatif à hauteur de 1,7 Md€. D'autres mesures antérieures ont en revanche un effet positif, en particulier la révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique décidée en LFI pour 2012 et la transformation de l'ancien crédit d'impôt en faveur du développement durable en CITE qui jouent favorablement pour un montant total de +1,9 Md€.

<sup>5</sup> Le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), attaché à la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF), a été ouvert en 2013 et fermé à la fin de 2017, afin de traiter les dossiers des contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger et souhaitant régulariser leur situation. Les contribuables doivent s'acquitter du paiement intégral des impositions éludées et non prescrites dans les conditions de droit commun ainsi que des pénalités et amendes correspondantes. Voir la communication de la Cour sur *Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)*, octobre 2017.

**Tableau n° 4 : Effet des mesures antérieures et nouvelles concernant l'IR (Md€) en 2017**

<b>Mesures sur l'IR</b>		
LFI 2015	Transformation du CIDD en CITE	+1,1
LFI 2016	Prorogation et aménagement du CITE	-1,7
LFI 2012	Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique	+0,7
	STDR	-0,4
	Autres	+0,1
<b>Mesures antérieures</b>		<b>-0,1</b>
LFI 2017	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des ménages	-1,0
<b>Mesures nouvelles</b>		<b>-1,0</b>

Source : direction du budget

La hausse de la part carbone de la TICPE conduit à une augmentation des recettes de 1,4 Md€ sur la part État, l'ensemble des mesures antérieures concernant la TICPE ayant un impact global positif de 1,7 Md€.

- les mesures nouvelles prises au cours de l'exercice 2017 conduisent à une diminution globale des recettes fiscales nettes de 0,8 Md€ par rapport à 2016.

Les principales mesures nouvelles 2017 traduisent les conséquences de l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes distribués avec une diminution des recettes nettes de 5,3 Md€ et une augmentation de 4,9 Md€ résultant de la création en LFR1 de deux contributions exceptionnelles à l'IS<sup>6</sup>.

La taxe sur les dividendes (contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les montants distribués) a été introduite par l'article 6 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 pour compenser le coût de l'annulation de la retenue à la source sur les OPCVM étrangers, résultant d'une incompatibilité de ce dernier régime avec le droit communautaire. Suite à la contestation de cet impôt par plusieurs entreprises, la CJUE, saisie de deux questions préjudicielles, a déclaré que cette

<sup>6</sup> Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés acquittée par les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 Md€ à 15 % du montant de l'impôt sur les sociétés, déterminé avant imputation des réductions et crédits d'impôt et des créances fiscales de toute nature. Une contribution additionnelle est également due par les seules sociétés réalisant un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 3 Md€, égale à 15 % du montant de l'impôt sur les sociétés, déterminé dans les mêmes conditions

contribution n'était pas compatible avec la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés-mères et filiales d'États membres différents (dite directive « mère-fille ») dans un arrêt du 17 mai 2017, cette décision étant interprétée par le Conseil d'État comme limitée aux situations transfrontières.

Par une décision du 6 octobre, le Conseil constitutionnel a jugé que cette taxe méconnaissait les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques en introduisant une différence de traitement entre les sociétés ayant des filiales dans l'Union européenne et les autres. Il a considéré que l'objectif de rendement poursuivi par le législateur pour compenser le coût engendré par l'annulation de la fiscalité des OPCVM étrangers ne constituait pas, en lui-même, un motif d'intérêt général suffisant pour justifier la différence de traitement ainsi instituée. La taxe sur les dividendes distribués était ainsi contraire à la Constitution et son produit devait dès lors être restitué intégralement. Ces remboursements ne diminuent pas le produit de l'IS mais celui des autres recettes fiscales nettes auxquelles appartenait la taxe sur les dividendes.

Le traitement du contentieux de série a débuté en fin d'année 2017 en priorité sur les litiges à enjeux. Au 31 décembre 2017, 185 litiges ont été traités et 5,3 Md€ décaissés, dont 0,5 M€ d'intérêt moratoires. Il reste à reverser, en 2018, 5,5 Mds€ aux entreprises ayant acquitté la taxe, intérêts moratoires compris. Le produit attendu pour 2018 des deux contributions exceptionnelles à l'IS serait de 0,4 Md€. Au total, les remboursements de taxe sur les dividendes, intérêts moratoires compris, s'élèveraient donc à 10,8 Md€ et le produit de la contribution exceptionnelle à l'IS à 5,3 Md€, soit un coût net de 5,5 Md€.

**Tableau n° 5 : Litiges relatifs à la taxe sur les dividendes traités en 2017 (remboursement rattaché à l'exercice 2017) en M€**

Stade du litige	Nombre	Droits dégrevés	Intérêts moratoires	Total
Réclamations	125	3 068	307	3 375
Litiges portés devant le tribunal administratif	60	1 640	237	1 876
<b>Total général</b>	<b>185</b>	<b>4 708</b>	<b>543</b>	<b>5 252</b>

Source : DGFIP

**Tableau n° 6 : mesures antérieures et nouvelles - IS (Md€ en 2017)**

	Mesures sur l'IS	
LFSSR 2014	Baisse des cotisations employeurs et des travailleurs indépendants (impact en IS)	-0,5
LFR 2014	Prolongation d'un an de la contribution exceptionnelle à l'IS	-0,5
LFR 2012	CICE	-2,3
LFSS 2016	Élargissement du champ de la cotisation sociale patronale	+0,8
Loi Macron	Suramortissement	-0,6
	Autres	-0,2
<b>Mesures antérieures</b>		<b>-3,2</b>
LFI 2017	Diminution du taux de l'IS	-0,3
LFI 2017	Modification du régime des acomptes d'IS	+0,5
LFR1 2017	Contribution exceptionnelle à l'IS	+4,9
<b>Mesures nouvelles</b>		<b>+5,1</b>

Source : direction du budget

Les encaissements du STDR en recettes fiscales ont diminué en 2017 de 1,0 Md€ par rapport à 2016, la prévision initiale s'établissant à 2,1 Md€ et l'exécution à 1,1 Md€, s'agissant de la part revenant à l'État. Avec les prélèvements sociaux, les encaissements totaux du STDR se sont élevés à 1,3 Md€ en 2017.

**Tableau n° 7 : Encaissements du STDR depuis 2014 (droits et pénalités, Md€) (toutes administrations publiques)**

Nature de l'impôt	2014	2015	2016	2017	Total	en %
Droits de mutation à titre gratuit (donation et succession)	473	536	391	273	<b>1 673</b>	20 %
Impôt de solidarité sur la fortune	900	848	535	398	<b>2 681</b>	32 %
Impôt sur le revenu	296	671	831	404	<b>2 202</b>	26 %
Prélèvements sociaux	127	301	388	178	<b>994</b>	12 %
Amendes	118	298	331	59	<b>806</b>	10 %
Divers (taxe sur les métaux précieux, TVA ...)		0,2	0,2	3	<b>3,4</b>	0 %
<b>Total</b>	<b>1 914</b>	<b>2 654</b>	<b>2 476</b>	<b>1 315</b>	<b>8 359</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes, direction du budget

Comme anticipé lors de l'audit des finances publiques, les recettes tirées du STDR étaient surévaluées en LFI. Depuis sa création, il a permis d'encaisser 8,4 Md€ jusqu'à la fin de l'année 2017.

### **1.2.2 Les mesures de périmètre et de transfert concernent les taxes intérieures et la TVA**

Les mesures de périmètre et de transfert ont un effet limité de 0,2 Md€ mais traduisent d'importants mouvements de sens contraire.

Une seule mesure de périmètre a un effet notable : il s'agit de la mesure de +0,5 Md€ de TICFE et de TICGN reversés au budget général du fait de l'extension en année pleine de la réforme de la CSPE.

Les mesures de transfert ont un effet global de -0,6 Md€. Des transferts de TICPE ont lieu (-6,6 Md€) vers l'AFIF et au CAS Transition énergétique, la recette restant au budget général s'élevant à 11,1 Md€. La rebudgétisation de l'intégralité des recettes de TICGN et de TICFE augmente les recettes de l'État de 5,8 Md€. Plusieurs mesures de transferts ont lieu concernant la TVA affectée aux organismes de sécurité sociale, dont la principale est le contrecoup des exonérations de cotisations accordées aux agriculteurs en LFR pour 2016, le total des mesures conduisant à un transfert positif de 0,7 Md€ pour l'État.

## 2 Des recettes fiscales supérieures de 3,3 Md€ à la prévision de la LFI 2017 et de 4,3 Md€ à celle de la LFR2 2017

Selon la loi de finances initiale pour 2017, les recettes fiscales de l'État devaient atteindre 292,3 Md€. En exécution, elles s'élèvent à 295,6 Md€, soit + 3,3 Md€ par rapport à la prévision initiale. En intégrant les droits de mutation non enregistrés, les recettes se seraient établies à 297,2 Md€, en hausse de 4,8 Md€ par rapport à la prévision initiale.

**Tableau n° 8 : Prévision et exécution des recettes fiscales en 2017 (Md€)**

	Exécution 2016	LFI	LFR 1	LFR2	Exécution 2017	Ecart Exécution / LFI
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>284,1</b>	<b>292,3</b>	<b>289,6</b>	<b>291,3</b>	<b>295,6</b>	<b>+3,3</b>
Impôt net sur le revenu	71,8	73,4	72,6	72,6	73,0	-0,4
Impôt net sur les sociétés	30,0	29,1	33,2	33,2	35,7	+6,6
<i>...dont contributions exceptionnelles 2017</i>	-	-	+4,8	-	+4,9	+4,9
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	15,9	10,6	10,4	10,9	11,1	+0,5
Taxe sur la valeur ajoutée nette	144,4	149,3	150,5	151,4	152,4	+3,1
Autres recettes fiscales nettes	22,0	30,0	23,0	23,3	23,4	-6,6
<i>...dont remboursements taxe dividendes</i>	-	-	-5,0	-	-5,3	-5,3

Source : direction du budget – Cour des comptes

L'écart entre la prévision initiale et l'exécution provient principalement de rentrées de TVA plus élevées que prévu à hauteur de 3,1 Md€. Le surplus de recettes d'IS à hauteur de 66 Md€ est intégralement compensé par la baisse des autres recettes fiscales nettes (- 6,6 Md€). L'exécution est en ligne avec la prévision initiale s'agissant des recettes d'IR, et un peu meilleure que la prévision concernant la TICPE.

En LFR1, la prévision de TVA a été relevée de 1,2 Md€. La prévision d'IS a été relevée de 4,0 Md€ en raison de la création des deux contributions exceptionnelles. La prévision d'« autres recettes fiscales » a été abaissée de 7 Md€, notamment en raison du coût du contentieux concernant la taxe sur les dividendes. Les prévisions de TICPE et d'IR ont été légèrement abaissées

(-1 Md€). Au total, les recettes fiscales nettes étaient abaissées de 2,7 Md€ par rapport à la LFI.

En LFR2, la prévision de recettes fiscales nettes a été relevée de 1,7 Md€, cette nouvelle évaluation reposant en particulier sur une réévaluation de la TVA (+0,9 Md€), de de la TICPE (+0,5 Md€) et des autres recettes fiscales (+0,3 Md€).

L'écart entre l'exécution et la prévision de LFR2 intervenue mi-novembre résulte de recettes d'IS (+2,5 Md€), de TVA (+1,0 Md€) et d'IR (+0,5 Md€), meilleures qu'anticipé fin novembre.

**Tableau n° 9 : Décomposition de l'évolution des recettes fiscales en 2017, en prévision et en exécution (Md€)**

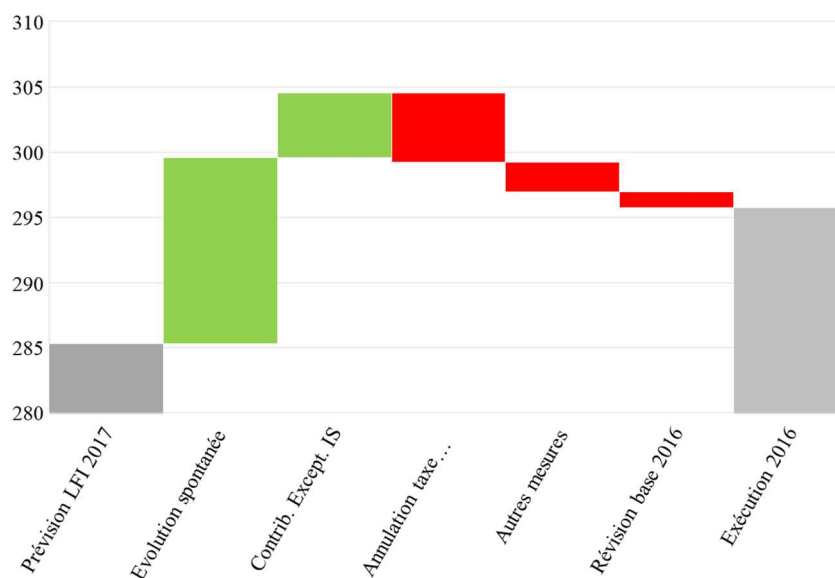
	2016	Effet de l'évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	2017
LFI 2017	285,3*	10,3*	-2,3	-0,3	-0,6	292,3
Exécution	284,1	14,3	-1,7	-0,8	-0,2	295,6
Écart	-1,2	+4,0	+0,6	-0,5	+0,4	+3,3

Source : direction du budget – Cour des comptes

\* évaluation de LFR pour 2016



**Graphique n° 5 : Décomposition de l'écart entre la prévision de recettes fiscales de la LFI 2017 et l'exécution (Md€)**



Source : direction du budget – Cour des comptes

Le dynamisme de l'IS ne résulte pas uniquement de la création de deux contributions exceptionnelles puisque, hors cet effet, son produit est supérieur de 1,7 Md€ à la prévision. Cette évolution est liée selon l'administration à un bénéfice fiscal plus élevé que prévu (+7,2 % en 2016 au lieu de 4,0 % initialement prévus), et d'autre part d'un versement important d'acomptes au deuxième semestre qui n'est pas expliqué à ce stade. De fait, la structure complexe de l'IS rend sa prévision difficile et son exécution peut varier fortement du fait du comportement d'une ou de quelques grandes entreprises.

L'évolution favorable de la TVA nette est expliquée partiellement par la conjoncture plus favorable, le niveau faible de remboursements de crédits de TVA demeurant inexpliqué (cf. 1.1).

Les autres impôts sont, hors effets des remboursements de taxe sur les dividendes, sous-exécutés à hauteur de 1,35 Md€. Ils auraient été correctement exécutés si la totalité des droits de mutation (DMTG) encaissés en 2017 avait été comptabilisée.

**Tableau n° 10 : Prévision et exécution 2017 des autres recettes fiscales (Md€)**

Autres recettes fiscales	Réalisé 2016	LFI 2017	Réalisé 2017
Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	3,0	3,2	3,2
Contribution sociale sur les bénéfiques	1,2	1,2	1,3
Autres impôts directs et taxes assimilés	13,0	13,1	13,1
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	24,6	31,8	31,3
<b>Total (recettes brutes)</b>	<b>41,7</b>	<b>49,2</b>	<b>48,9</b>
Remboursements et dégrèvements (autres recettes)	-6,9	-7,4	-12,9
Remboursements et dégrèvements (impôts locaux)	-12,7	-11,9	-12,7
<b>Total (recettes nettes)</b>	<b>22,0</b>	<b>30,0</b>	<b>23,4</b>

Source : direction du budget

L'évolution des recettes fiscales par rapport à l'exercice précédent peut être décomposée en trois composantes : (i) l'évolution de la base de l'année précédente c'est-à-dire le montant des recettes finalement perçu qui n'est connue définitivement que dans le courant de l'année suivante, (ii) l'évolution spontanée à législation constante et (iii) l'impact des mesures antérieures, nouvelles et de périmètre et transferts.

## 2.1 Une base 2016 significativement plus faible que la prévision retenue en LFI 2017

En exécution, les recettes fiscales en 2016 se sont élevées à 284,1 Md€, en baisse de 1,2 Md€ par rapport à la prévision de la LFR pour 2016 qui avait servi de base à la construction de la prévision des recettes fiscales en 2017.

Le principal écart entre l'évaluation de LFR pour 2016 et l'exécution définitive de 2016 concerne les autres recettes fiscales nettes et l'impôt sur les sociétés.

**Tableau n° 11 : Évaluation révisée en LFR et exécution définitive pour 2016 (Md€)**

	Évaluation de LFR pour 2016	Exécution 2016	Écart	
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>285,3</b>	<b>284,1</b>	-	<b>1,2</b>
Impôt sur le revenu net	71,5	71,8		0,2
Impôt sur les sociétés net	30,5	30,0	-	0,5
TICPE	15,7	15,9		0,2
Taxe sur la valeur ajoutée nette	144,4	144,4		0,1
Autres recettes fiscales nettes	23,2	22,0	-	1,2

Source : direction du budget

## 2.2 Une évolution spontanée des recettes plus élevée que prévu

La prévision de recettes fiscales pour 2017 reposait sur une hypothèse d'évolution spontanée dynamique (+ 3,4 %) soit, selon la base retenue dans le PLF, de 9,2 Md€. Compte tenu de l'hypothèse de croissance du PIB en valeur de + 2,4 %, l'élasticité des recettes fiscales ressortait à 1,4. La prévision d'évolution spontanée pour 2017 sur la base des évaluations de la LFR pour 2016 était de 3,6 %.

L'évolution spontanée est finalement de 5,0 %, représentant une hausse de 14,3 Md€ par rapport à l'exécution 2016 soit un niveau plus élevé que prévu. Compte tenu des hypothèses de croissance du PIB actuellement retenues (2,2 % en volume et 2,8 % en valeur), l'élasticité des recettes fiscales s'élèverait à 1,8. Cette évolution spontanée n'a été que partiellement constatée en LFR1 et LFR2.

**Tableau n° 12 : Révisions des hypothèses de croissance du PIB et d'évolution spontanée des recettes fiscales en 2017**

	PIB en valeur	PIB en volume	Évolution spontanée	Élasticité
LFI 2017	2,4%	1,5%	3,4%	1,4
Programme de stabilité	2,4%	1,5%	3,0%	1,3
LFR2 2017	2,5%	1,7%	3,7%	1,5
Exécution	2,8%	2,2%	5,0%	1,8

Source : Cour des comptes (données : PLF 2017, programme de stabilité d'avril 2017, Insee)

Pour la première fois depuis 2013, l'élasticité des recettes fiscales nettes et le PIB en valeur sont supérieurs à la prévision.

**Tableau n° 13 : Croissance du PIB en valeur et élasticité des recettes fiscales, en prévision et en exécution, de 2013 à 2017**

	PLF		Exécution	
	PIB en valeur	Élasticité	PIB en valeur	Élasticité
2013	2,6%	1,0	1,1%	-1,6
2014	2,3%	1,3	0,8%	-0,4
2015	1,9%	0,9	1,9%	0,9
2016	2,5%	1,3	1,6%	1,1
2017	2,4%	1,4	2,8%	1,8

Source : Cour des comptes (données : projets de lois de finances n+2 pour les années 2013-2016 ; ministère de l'économie et des finances et Insee pour 2017 en exécution).

### 2.3 Un impact des mesures cumulées en exécution inférieur aux prévisions (+ 0,5 Md€)

Les différentes mesures intervenues en 2017 (mesures antérieures, nouvelles, de périmètre et de transfert) ont eu un impact sur le rendement des recettes fiscales de - 2,7 Md€, au lieu de -3,2 Md€ prévus.

Cette exécution assez proche de la prévision ne doit pas masquer l'importance des mesures nouvelles, en particulier la création de deux

contributions additionnelles à l'IS pour compenser les remboursements et dégrèvements de taxe sur les dividendes.

En plus des mesures nouvelles résultant de l'annulation de la taxe sur les dividendes, l'exécution a été sensiblement en écart à la prévision concernant les mesures suivantes :

- l'exécution a été moins favorable que prévu pour les recettes du STDR (-1,0 Md€) et le coût du suramortissement à IIS (en écart de - 0,4 Md€) ;

- l'exécution a été plus favorable que prévu s'agissant du CICE (+1,1 Md€), des recettes de C3S (+0,2 Md€) et du pacte de solidarité et de responsabilité<sup>7</sup> (+0,1 Md€), de la hausse de la composante carbone sur le produit de la TICGN et de la TICC (+0,1 Md€).

**Le rendement des recettes fiscales en 2017 a été supérieur de 3,3 Md€ à la prévision initiale. Cette hausse résulte de plusieurs éléments de sens contraires:**

- une base 2016 inférieure à la prévision,
- une évolution spontanée forte, de 5,0 % au lieu de 3,4-3,6 % initialement, résultant en particulier du dynamisme de la TVA et de l'IS,
- une exécution des mesures antérieures, nouvelles et de périmètre et transferts un peu plus favorable que la prévision.

L'encaissement du produit de deux contributions exceptionnelles à l'IS à hauteur de 4,9 Md€ a en grande partie compensé la forte baisse des autres recettes fiscales liée aux remboursements de 5,3 Md€ de la taxe sur les dividendes.

---

<sup>7</sup>Impact en IS de l'élargissement du champ de la cotisation patronale famille

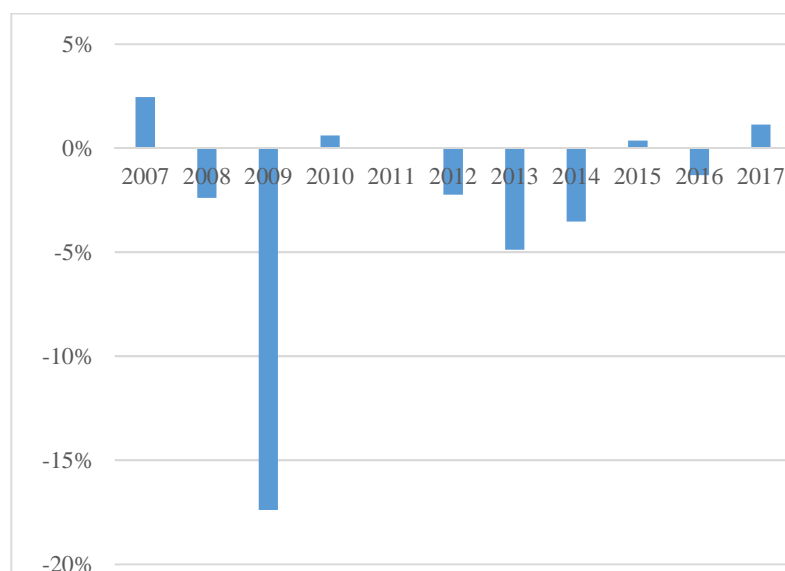
### 3 Des progrès à réaliser en matière de transparence des prévisions, une norme fiscale à sécuriser

#### 3.1 Des prévisions élaborées par le seul ministère des finances...

Une analyse rétrospective montre que sur 10 ans, les recettes fiscales nettes ont été le plus souvent inférieures à la prévision initiale. La situation exceptionnelle de crise de 2009 mise à part, les recettes ont été en moyenne surestimées de 1 % (2,5 % en incluant 2009). Ces écarts concernant les prévisions de recettes résultent d'écarts de prévision macroéconomique, en particulier de la croissance et de l'inflation.

L'exécution 2017 se caractérise par une sous-estimation initiale des recettes fiscales nettes de l'État ; en revanche les recettes non fiscales ont été initialement surévaluées.

**Graphique n° 6 : Écart entre prévision et exécution des recettes fiscales nettes 2007-2017 (en %)**



Source : LFI, lois de règlement, synthèse Cour des comptes

Ces écarts concernant les prévisions de recettes sont la conséquence d'écarts de prévision macroéconomique, en particulier de la croissance et de l'inflation. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a contribué à renforcer la sincérité des prévisions macroéconomiques associées aux projets de lois financières et aux programmes de stabilité en les plaçant sous la surveillance du Haut Conseil des finances publiques. En revanche, aucun dispositif analogue ne permet actuellement de s'assurer en amont de la sincérité des prévisions de recettes de l'État.

La prévision des recettes publiques est un exercice difficile et les écarts entre prévisions et réalisations inévitables. Elle repose exclusivement sur le ministère des finances.

Elle résulte d'un travail conjoint de plusieurs directions qui confrontent leurs méthodes et résultats afin d'établir une prévision dans la loi de finances initiale. La direction du budget (DB) coordonne la procédure. La direction de la législation fiscale (DLF) est responsable du chiffrage des mesures nouvelles, qu'elle effectue elle-même ou délègue à d'autres services. La direction générale du Trésor (DGT) établit le compte prévisionnel des administrations publiques et doit donc prévoir l'ensemble des recettes publiques en comptabilité nationale. Elle réalise aussi une prévision des principaux impôts de l'État en comptabilité budgétaire. La direction générale des finances publiques (DGFIP) prévoit l'évolution de tous les impôts qu'elle recouvre. Elle dispose de l'ensemble des données comptables. La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) réalise également une prévision des impôts qu'elle recouvre.

La prévision des recettes fiscales n'implique ainsi pas de tiers extérieur.

D'autres économies avancées ont en revanche adopté des processus de prévision impliquant des organismes externes. C'est le cas de l'Allemagne où les prévisions de recettes impliquent notamment l'institut statistique national et la Banque centrale et d'autres acteurs politiques et experts.

### **Prévisions de recettes en Allemagne**

Le BMF (ministère des finances) et le BMWI (ministère de l'économie) réunissent deux fois par an en novembre et mai un groupe de travail composé de :

- 5 instituts de recherche en économie,
- l'office fédéral des statistiques,
- la Bundesbank,
- le conseil des sages pour la prévision de l'évolution macroéconomique,
- les ministères des finances des Länder et les fédérations des principales associations de communes.

Chacun réalise en amont de la réunion une prévision de recettes sur la base des hypothèses macroéconomiques du Gouvernement mais avec sa propre méthodologie. Ces évaluations sont ensuite confrontées dans le groupe de travail, impôt par impôt, et un consensus est établi pour chaque impôt. Les résultats sont immédiatement rendus publics par un communiqué de presse et sont repris par le gouvernement pour l'élaboration de la loi de finances.

Source : [www.bmf.de](http://www.bmf.de)

Au Royaume-Uni, l'*Office for Budget Responsibility* a été créé en 2010 pour fournir les prévisions macroéconomiques et de recettes sur lesquelles se fonde le Gouvernement pour établir le budget annuel. Il met à jour ses prévisions de recettes tous les six mois.



### **L'OBR et les prévisions de recettes fiscales**

L'OBR a été créé par le *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*. Il a 5 principales missions :

- fournir au Trésor les prévisions budgétaires et économiques annexées au budget d'automne et élaborer des prévisions au printemps,
- évaluer l'atteinte par le gouvernement de ses objectifs budgétaires,
- évaluer la soutenabilité de long terme des finances publiques et analyser le bilan financier du secteur public,
- évaluer les risques budgétaires,
- examiner et certifier les mesures nouvelles en recettes ou en dépenses de chaque budget, évaluées par le Trésor.

L'OBR compte 26 employés permanents. Il peut utiliser les ressources du Trésor et des autres départements ministériels. Une première évaluation externe de l'OBR a estimé que ce dernier pouvait s'appuyer sur environ 125 personnes appartenant aux différents ministères. Son budget 2016 s'élevait à 2,9 M£ soit 3,4 M€. L'OBR est rattaché au pouvoir exécutif mais son indépendance est garantie par la loi. L'OBR n'est pas autorisé à formuler des recommandations de politique économique ni à évaluer des mesures alternatives à celles proposées par le Gouvernement.

S'agissant des prévisions de recettes, l'OBR en formule dans le cadre de son exercice de prévision bi annuel (automne et printemps). La prévision est réalisée sur 5 ans. Les révisions de prévision de recettes d'une prévision à l'autre (tous les 6 mois) sont expliquées de manière chiffrée impôt par impôt, reliées aux changements dans les prévisions macroéconomiques et aux effets des mesures nouvelles ainsi qu'aux effets de comportements (*Indirect effects of Government decisions*).

Chaque année, l'OBR publie un rapport d'évaluation de ses prévisions et indique son plan de travail en vue d'une modification de ses modèles de prévision en fonction des écarts constatés entre prévision et réalisation. Par exemple, le dernier rapport de l'OBR d'évaluation de ses prévisions souligne que l'IS est systématiquement sous-estimé et l'impôt sur les personnes sur-estimé.

L'OBR et le Trésor publient également le modèle de prévision macroéconomique qu'ils utilisent conjointement depuis 2013, modèle initialement élaboré et publié par le Trésor.

L'absence de regard extérieur au stade de l'élaboration des prévisions de recettes fiscales rend nécessaire une plus grande transparence de l'information budgétaire fournie au Parlement, afin de permettre l'auditabilité complète des prévisions retenues en loi de finances.

### 3.2 ... qui devraient être auditables

La Cour des comptes a publié en 2013 un référé portant sur les prévisions de recettes fiscales qui recommandait de renforcer la crédibilité des prévisions de recettes par une action dans deux directions :

- les services du ministère devraient procéder régulièrement à une analyse approfondie des écarts entre prévisions et réalisations, les comparer aux performances des autres organismes français et étrangers qui établissent de telles prévisions et rendent publics ces travaux afin de justifier les méthodes suivies, d'en analyser les limites et d'identifier les voies d'amélioration.

- le ministère devrait établir et rendre public un recueil méthodologique rassemblant et complétant, avec un degré de précision beaucoup plus grand, les informations figurant dans les rapports annexés aux projets de lois de finances sur l'organisation mise en place ainsi que sur les sources et méthodes utilisées pour prévoir les recettes fiscales.

Depuis 2013, ces recommandations se sont traduites par un certain enrichissement des informations fournies dans le *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances. En 2018, il comporte en plus des éléments déjà présents à l'époque :

- un tableau présentant l'élasticité globale des PO en exécution pour les deux dernières années et en prévision pour l'année du PLF ;

- un développement d'une page sur la révision de l'évaluation des recettes et non fiscales pour l'année en cours ;

- un encadré méthodologique, essentiellement littéraire, présentant l'IR, l'IS, la TICPE, la TVA ainsi que la méthode de prévision, ne mentionnant pas la prévision de base taxable retenue ni celle d'élasticité de l'impôt à celle-ci.

Ces progrès sont toutefois insuffisants pour assurer un degré de transparence satisfaisant sur les prévisions de recettes. Le fascicule *Voies et Moyens* du PLF devrait en particulier indiquer la base taxable retenue en prévision, c'est-à-dire les emplois taxables pour la TVA, le bénéfice fiscal pour l'IS, les revenus catégoriels pour l'IR et de manière générale, le niveau de base taxable retenu pour les principaux impôts. L'évolution spontanée des

principaux impôts pourrait, comme le fait l'OBR, être décomposée en fonction des facteurs macroéconomiques qui l'influencent.

L'analyse rétrospective présentée dans le *Voies et moyens* concernant l'année précédente devrait expliquer les écarts de manière systématique en indiquant les déterminants des écarts (grandeurs macroéconomiques, changements de comportement, etc.) et en les décomposant de manière suffisamment précise. Enfin, plus généralement, les modèles de prévision de recettes utilisés devraient être rendus publics.

### 3.3 Des processus d'encaissement à fiabiliser

L'exécution 2017 se singularise par la constatation début 2018 de l'absence de prise en compte, en comptabilité budgétaire, de recettes encaissées en 2017 au titre des droits de mutation, en raison d'un dysfonctionnement administratif apparu au sein des services de la DGFIP. En effet, consécutivement à la mise en place en septembre 2017 d'une réforme de l'organisation des services de l'enregistrement de la DGFIP, un changement d'application informatique a conduit à modifier les modalités de comptabilisation des droits d'enregistrement.

En conséquence, une recette de 1,5 Md€ destinée à l'État et encaissée en 2017 n'a pas été prise en compte avant l'expiration de la période complémentaire prévue par l'article 28 de la LOLF<sup>8</sup>. Dès lors, l'administration a considéré qu'il n'était pas possible de tenir compte de cette recette dans la comptabilité budgétaire de 2017.

Dès lors, le déficit budgétaire de l'État en 2017, tel que figurant dans la loi de règlement, est supérieur de 1,5 Md€ à ce qu'il aurait été si ces recettes avaient été correctement comptabilisées.

Ce dysfonctionnement a pour conséquences, d'une part, d'introduire un écart entre les différentes comptabilités, la recette ayant été enregistrée en comptabilité nationale et en comptabilité générale et, d'autre part, de majorer les recettes de l'exercice 2018, améliorant de façon artificielle le solde budgétaire de cet exercice.

---

<sup>8</sup> L'obligation d'inscrire toutes les dépenses et recettes et de solder les comptes d'imputation provisoire dans la limite de la période complémentaire de 20 jours avait été introduite dans la LOLF pour éviter des pratiques contestables critiquées par la Cour.

### 3.4 Des recettes à sécuriser en renforçant la qualité de la norme fiscale

L'année 2017 a mis en lumière, à travers l'invalidation de la taxe sur les dividendes, les risques qui pèsent sur la norme fiscale et partant, sur les recettes de l'État. Cet évènement s'inscrit en réalité dans une tendance de moyen terme, avec l'émergence de plusieurs contentieux de série qui fragilisent de manière durable les recettes fiscales.

Bien que la fiscalité directe ne soit pas une compétence communautaire, un droit dérivé s'est développé dans ce domaine, comme la directive dite « mère-fille », sur le fondement de l'article 115, visant l'achèvement du marché intérieur. Le juge constitutionnel est également amené à se prononcer fréquemment sur la conformité à la constitution et aux principes constitutionnels de prélèvements suite à des questions prioritaires de constitutionnalité, dont il est saisi par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, cette possibilité étant ouverte depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

**Tableau n° 13 : Coût budgétaire des principaux contentieux fiscaux de série en 2017 (en Md€)**

	Exécution 2016	Exécution 2017
<i>OPCVM et fonds de pension</i>	0,75	0,75*
<i>Précompte mobilier</i>	0,00	0,001
<i>De Ruyter (part Etat)</i>	0,07	0,02
<i>STERIA</i>	0,33	0,2
<i>Taxe sur les dividendes</i>	0	5,25*
<b>Total</b>	<b>1,15</b>	<b>6,22</b>

\* y compris intérêts moratoires

Source : DGFIP

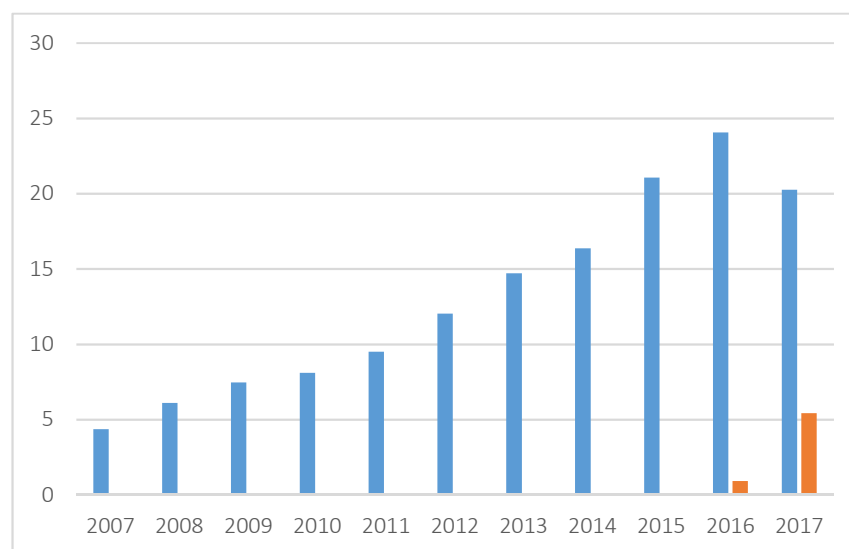
La comptabilité budgétaire n'est pas un bon vecteur pour rendre compte du coût des contentieux. Ces derniers sont enregistrés en R&D mais ne sont pas isolés en tant que tel sur une ligne budgétaire. Ils sont portés par l'action 13 sur les lignes « sommes indûment perçues », impôt par impôt. Une sous-action du programme porte les intérêts moratoires mais parmi d'autres dépenses et ils ne peuvent donc être identifiés à la lecture des seuls documents budgétaires publics.

Le risque pesant sur l'État du fait des contentieux fiscaux de série est appréhendé dans le compte général de l'État, par la comptabilisation d'une

provision pour litiges « liés à l'impôt », qui retrace l'ensemble des contentieux fiscaux (20,3 Md€), dont les contentieux fiscaux de série (10,5 Md€). Cette provision pour litiges liés à l'impôt diminue en 2017 par rapport à 2016 en particulier en raison de l'inscription en provisions pour charges des remboursements de la taxe sur les dividendes.

Une provision pour « autres litiges » (4,2 Md€) retrace les autres contentieux, non fiscaux, qui peuvent également être des contentieux de série.

**Graphique n° 7 : Provision pour litiges liés à l'impôt et provisions pour charges**



Source : DGFIP pour les données provisoires 2017, compte général de l'État pour les autres exercices

**Le contentieux concernant la CSPE – « contentieux Messer »**

Réclamant la restitution de sa contribution au service public de l'électricité pour les années 2005 à 2009, la société Messer a saisi la Cour administrative d'appel (CAA) de Paris en vue d'une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle quant à la compatibilité de la CSPE avec le régime communautaire des aides d'État. Le Conseil d'État ayant considéré en juillet 2015 que la CSPE ne pouvait être considérée comme une aide d'État, un nouveau moyen a été introduit en novembre 2015. Selon l'entreprise Messer, la CSPE étant dépourvue de finalité spécifique, serait non conforme à la directive du 16 décembre 2008 relative au régime général des accises (dont le principe est que l'électricité ne peut être soumise qu'à l'accise harmonisée). Saisi en cassation, le Conseil d'État a sursis à statuer jusqu'à ce que la CJUE se soit prononcée sur la compatibilité de la CSPE avec le régime des accises.

L'avocat général de la CJUE s'étant prononcé en mars 2018 dans le sens d'une incompatibilité partielle de la CSPE avec le droit européen, l'arrêt de la CJUE, attendu avant l'été, pourrait conduire à un remboursement partiel de la taxe. Cette affaire constitue la « tête de série » d'un contentieux de masse : 53 000 réclamations ont été déposées auprès de la commission de régulation de l'énergie, et 14 000 recours ont été portés devant les tribunaux administratifs.

Les provisions pour litiges du compte général de l'État intègrent en 2017 une estimation du risque relatif au contentieux concernant la CSPE (« contentieux Messer »).

*Source : synthèse Cour des comptes*

## 4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

Les recommandations formulées au titre de 2016 étaient les suivantes :

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

L'administration a transmis à la Cour les informations sous cette forme mais continue à publier les documents budgétaires selon sa propre présentation qui consiste à rattacher les R&D d'impôts locaux au domaine des recettes et non des dépenses comme demandé par la Cour.

Elle met en avant une similitude entre les R&D locaux et les PSR. Cet argument doit être écarté car les PSR sont déduits du calcul des recettes fiscales nettes. Elle souligne que le rattachement des R&D locaux au domaine des dépenses conduirait à une moindre lisibilité du fait de la nécessité de les rattacher à un programme en dépenses doté de crédits évaluatifs. Cet argument n'est pas recevable : la charge de la dette, également portée par des crédits évaluatifs, est bien rattachée aux dépenses, et lisible. L'administration rappelle que les R&D locaux relèvent de décisions prises par les collectivités locales, constituant ainsi une dépense subie. C'est un fait exact, mais qui ne permet pas de plaider pour un rattachement aux recettes plutôt qu'aux dépenses. D'autres dépenses de l'État sont liées à des décisions qui ne dépendent pas seulement de lui (dépenses de guichet par exemple).

Enfin, l'administration avance que les normes comptables (SEC 2010) imposent d'imputer les R&D comme des moindres recettes et non comme des dépenses. La comptabilité nationale prévoit que « *le montant des impôts (...) est diminué des remboursements d'impôts effectués par les administrations publiques dans le cadre de leur politique économique et des restitutions d'impôts en cas de perception indue* ». La comptabilité nationale présente une vision consolidée des finances publiques englobant l'ensemble des administrations publiques, dont l'État et les collectivités locales. Dans un tel contexte, les remboursements d'impôts locaux s'imputent, comme les

remboursements d'impôts d'État, à la somme des impôts perçus par l'État et par les collectivités locales.

La solution actuellement retenue qui consiste à diminuer les recettes fiscales perçues par l'État (TVA, IR, IS, TICPE...) des remboursements et dégrèvements d'impôts perçus au bénéfice des collectivités locales (CVAE, TH, TF...) ne peut être justifiée par la comptabilité nationale dont l'objet est précisément de consolider les différents niveaux d'administration publique alors qu'on cherche ici à les distinguer.

Placés en déduction des recettes fiscales brutes, les R&D locaux n'étaient pas intégrés à la norme de dépense. Si les R&D locaux ont évolué à peu près au même rythme que les dépenses nettes de l'État de 2011 à 2015, il n'en va plus de même depuis 2016 en raison des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière accordées aux ménages modestes. La tendance à l'augmentation de la dépense se renforcera en 2018-2020 du fait de l'exonération de TH pour 80% des foyers.

La recommandation est reconduite.

*2. Présenter, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, d'une part les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts, en précisant, impôt par impôt, les hypothèses d'élasticités, des bases taxables et de leurs déterminants, et d'autre part, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reformulée).*

L'administration considère que de nombreux documents sont d'ores et déjà rendus publics concernant les prévisions de recettes fiscales et considère que cette recommandation est satisfaite. Elle souligne à la fois l'enrichissement de la documentation budgétaire dans l'annexe Voies et Moyens et dans le rapport économique, social et financier. L'administration rappelle que de nombreuses informations sont fournies au Parlement et à la Cour des comptes au cours d'un exercice budgétaire dans le cadre de des questionnaires parlementaires, et de la préparation des différents travaux de la Cour. Elle indique partager le souhait de la Cour de renforcer l'analyse de l'exécution, mais ne formule aucune suggestion en ce sens.

Il est exact que les documents budgétaires fournissent d'ores et déjà des informations sur les prévisions de recettes. Toutefois, cette information est systématiquement construite de manière non-exhaustive, de telle sorte qu'elle ne permet pas aux observateurs extérieurs de reconstituer les raisonnements ayant conduit à retenir les prévisions finalement intégrées en loi de finances.

Cette situation laisse subsister des biais de prévision, dans un contexte où l'ensemble des pays de l'OCDE et de l'Union européenne, tentent



d'améliorer la transparence de leurs comptes au moyen de tiers extérieurs, les institutions budgétaires indépendantes. Cette recommandation est reconduite et précisée. Il est recommandé à l'État, en plus des informations disponibles, de publier une information exhaustive, permettant la traçabilité des prévisions et la limitation des biais.

Cette recommandation avait fait l'objet d'une mention dans le référé du Premier président de la Cour des comptes du 19 juillet 2017, adressé au ministre de l'action et des comptes publics, relatif aux 50 recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances. Elle est reconduite et reformulée.

## **4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017**

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

*2. Présenter, dans l'annexe Voies et moyens du PLF :*

*- les méthodes et le processus de prévision pour chacun des principaux impôts et publier le modèle de prévision utilisé,*

*- le montant des bases taxables, en particulier le bénéfice fiscal, les revenus catégoriels, les emplois taxables, les bases des principales taxes intérieures de consommation et des droits de mutation, en prévision et en exécution depuis 5 ans, et la décomposition de leur évolution en fonction de leur déterminants (grandeurs macroéconomiques, effets de structure, autres),*

*- la décomposition de la prévision de chaque impôt en fonction de l'évolution de la base taxable, l'impact du barème, du taux de recouvrement anticipé et des effets de comportement lorsqu'ils peuvent être identifiés,*

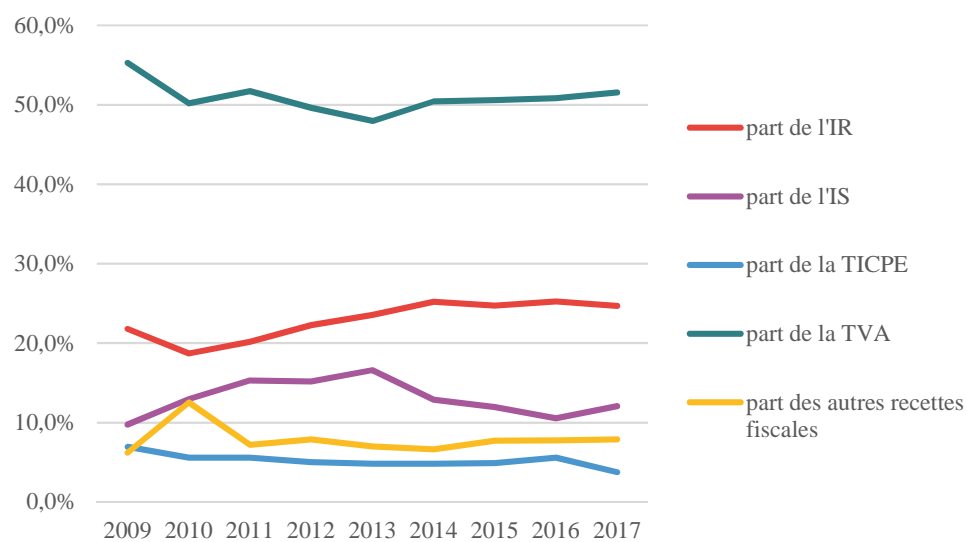
*- concernant les exercices n-2 et n-1, expliquer les écarts entre prévision et exécution n-2 et entre prévision et révisé n-1 de manière exhaustive et chiffrée en décomposant en fonction des facteurs pertinents (déterminants macroéconomiques, élasticité, changements de comportement, etc.)*

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

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

## Analyse par impôt

**Graphique n° 8 : Part des différents impôts dans les recettes fiscales nettes de l'État**



## Annexe n° 1 : Impôt sur le revenu

**Tableau n° 14 : Prévion et exécution de l'impôt sur le revenu en 2017 (Md€)**

Exécution 2016	Prévion LFI 2017	Évaluation LFR2	Exécution 2017	Écart à la LFI en %	Écart à la LFR2 en %	Écart 2017/2016 en %
71,8	73,4	72,6	73,0	-0,3 0%	+0,5 1%	+1,3 2%

Source : direction du budget – Cour des comptes

**Tableau n° 15 : Décomposition de l'évolution de l'impôt sur le revenu en 2017, en prévion et en exécution (Md€)**

	Exécution 2016	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2017
LFI 2017	71,5*	2,6*	0	-0,8	0	73,4
Exécution	71,8	2,4	-0,2	-1,0	0	73,0
Écart	+0,3	-0,2	-0,2	-0,3	0	-0,4

Source : direction du budget – Cour des comptes

\*évaluation de LFR pour 2016

Le rendement de l'impôt sur le revenu devait augmenter de 1,9 Md€ par rapport à l'évaluation de LFR pour 2016. Cette évolution reposait sur une croissance spontanée de l'IR net de 2,6 Md€, contrbalancée par l'effet négatif des mesures nouvelles (- 0,8 Md€), dont l'essentiel résultait de la réduction d'impôt de 20 % accordée aux foyers modestes décidée en LFI pour 2017<sup>9</sup> et de l'indexation du barème (-1,1 Md€).

L'effet des mesures antérieures et de périmètre et transfert était supposé négligeable. En exécution, l'impôt sur le revenu est inférieur de 0,4 Md€ à la prévion initiale et supérieur de 1,2Md€ à l'exécution 2016.

L'évolution spontanée de l'impôt sur le revenu net s'établit en 2017 à 2,4 Md€, légèrement au-dessous de la prévion. Cete évolution spontanée dynamique s'explique selon l'administration en premier lieu par celui des traitements et salaires, des revenus fonciers et des plus-values immobilières

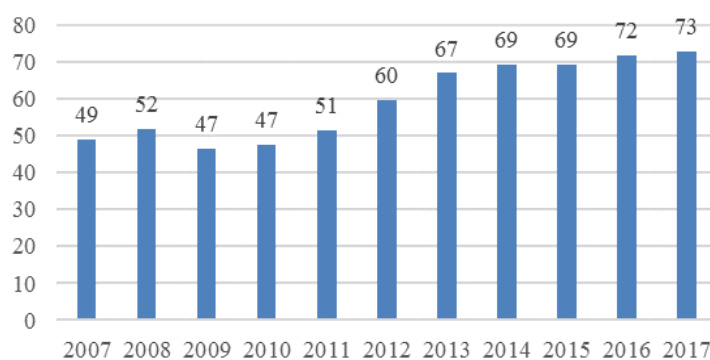
<sup>9</sup> Réduction d'impôt de 20 % pour tous les foyers ayant un revenu fiscal de référence (RFR) inférieur à 18 500 € pour un célibataire, le phfond étant doublé pour les couples et augmenté de 3700 € par demi-part. Lissage des effets de la mesure jusqu'à 20 500 € de revenu fiscal de référence

ainsi que par une légère amélioration du recouvrement et une diminution des remboursements et dégrèvements, due à la baisse des sommes indûment perçues.

Cette dynamique favorable est diminuée par l'effet de mesures nouvelles, en particulier sous l'effet de la réduction d'impôt de 20 % accordée aux ménages en LFI 2017 (-1,0 Md€) et des recettes d'IR tirées du STDR initialement surestimées (-0,4 Md€).

Les recettes budgétaires d'IR ont augmenté nettement à compter de 2011 puis ont continué une progression lente depuis 2013. L'exercice 2017 s'inscrit en continuité de cette tendance longue.

**Graphique n° 9 : Recettes budgétaires d'IR depuis 2007 (Md€)**



Source : documents budgétaires, synthèse Cour des comptes

## Annexe n° 2 : Impôt sur les sociétés

**Tableau n° 16 : Prévision et exécution de l'impôt sur les sociétés en 2017 (Md€)**

Exécution 2016	Prévision LFI 2017	Évaluation LFR2	Exécution 2017	Écart à la LFI	en %	Écart à la LFR2	en %	Écart 2017/2016	en %
29 990	29 127	33 176	35 715	6 588	23%	2 539	8%	5 725	19%

Source : direction du budget – Cour des comptes

**Tableau n° 17 : Décomposition de l'évolution de l'impôt sur les sociétés en 2016, en prévision et en exécution (Md€)**

	Montant 2016	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2017
LFI 2017	30,5*	2,7*	-4,3	0,2	0	29,1
Exécution	30,0	3,9	-3,2	5,1	0	35,7
Écart	-0,5	+1,1	+1,1	+4,9	0	+6,6

\*évaluation de LFR pour 2016

Source : direction du budget – Cour des comptes

La LFI pour 2017 anticipait une baisse de 1,4 Md€ des recettes de l'impôt sur les sociétés par rapport à l'évaluation de LFR2 pour 2016. Si les mesures nouvelles avaient une incidence budgétaire négligeable, les effets des mesures antérieures à la LFI étaient estimés à - 4,3 Md€, le coût du CICE entraînant une baisse d'IS de 3,4 Md€, la suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés de -0,5 Md€ et les effets du pacte de solidarité et de responsabilité sur l'IS à -0,5 Md€.

L'évolution spontanée était anticipée en hausse de 2,7 Md€, en raison de l'augmentation attendue de + 4,0 % du bénéfice fiscal en 2016 et 2016 (PLF 2017).

En exécution, l'IS est supérieur de 6,6 Md€ à la prévision. L'évolution spontanée dynamique (+3,9 Md€) résulte d'un environnement macroéconomique favorable, qui conduit notamment à un bénéfice fiscal de 7,2 % en 2016, et d'autre part d'un versement important d'acomptes au deuxième semestre qui n'est pas encore expliqué par l'administration.

Les mesures antérieures ont un effet un peu moins fort que prévu mais qui viennent néanmoins largement annuler cette évolution spontanée.

(- 3,1 Md€). Le CICE diminue les recettes par rapport à 2016 à hauteur de 2,3 Md€ au lieu de 3,3 Md€ initialement prévus.

Les mesures nouvelles ont un effet très positif, en particulier la contribution exceptionnelle à l'IS et contribution additionnelle à la contribution exceptionnelle à l'IS, dont le produit s'élève à 4,9 Md€.

Le nouveau régime d'acompte joue favorablement à hauteur de 0,5 Md€. Ce nouveau régime vise à améliorer la contemporanéité de l'impôt sur les sociétés acquitté par les plus grandes entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 M€. La quotité du montant de l'IS estimé servant au calcul de ce dernier acompte (par différence avec les acomptes déjà versés) est relevé, en fonction du niveau de chiffre d'affaires des entreprises (selon trois tranches).

### **L'impôt sur les sociétés**

L'impôt sur les sociétés s'applique principalement aux sociétés de capitaux. Le bénéfice imposable, qui en constitue l'assiette, est le bénéfice net déterminé d'après les résultats d'ensemble de l'entreprise.

Ce bénéfice est imposé en 2017 au taux de 33,33 % (hors PME dont le taux est de 15 % ou de 28 % selon le montant du chiffre d'affaires). La loi de finances pour 2017 a instauré un mécanisme de baisse progressive de l'IS : en 2017, certaines PME ont pu bénéficier d'un taux d'imposition à 28 % au lieu de 33,33 %. Le nombre d'entreprises bénéficiaires du taux à 28 % sera progressivement élargi jusqu'en 2020 où il couvrira toutes les entreprises, (sauf les plus petites qui demeurent imposées au taux de 15 %).

Une contribution exceptionnelle, instaurée en 2011 à un taux de 5 % relevé en 2014 à 10,7 %, a été acquittée jusqu'en 2016 par les sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€.

En 2017, à la suite de l'annulation de la contribution additionnelle à l'IS sur les dividendes distribués, le Gouvernement a introduit une contribution exceptionnelle sur l'IS sur les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 Md€ et une contribution additionnelle à la contribution exceptionnelle sur les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur de 3 Md€ à l'IS.

S'agissant des modalités de versement, l'impôt est payé selon un système d'acomptes et de solde. L'impôt dû au titre de l'année n est liquidé le 15 mai de l'année n+1. Le montant des quatre acomptes est déterminé d'après le bénéfice fiscal de l'année n. En revanche, pour les grandes entreprises, le 5<sup>ème</sup> et dernier acompte de l'année doit s'appuyer sur l'estimation du bénéfice fiscal de l'année en cours (en vertu du principe d'autolimitation, cet acompte peut être modulé à la baisse si le bénéfice de l'entreprise est en diminution).

**Tableau n° 18 : Imputations et restitutions de CICE et de CIR sur l'IS entre 2015 et 2017 (Md€)**

	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017
Imputations	7,3	7,4	6,9
Restitutions	4,3	4,7	7,2
<b>CICE</b>	<b>11,6</b>	<b>12,1</b>	<b>14,1</b>
Imputations	1,7	1,9	2,3
Restitutions	3,4	3,7	4,0
<b>CIR</b>	<b>5,1</b>	<b>5,7</b>	<b>6,3</b>

Source : DGFIP

Le coût du CICE poursuit sa montée en charge en 2017, sous l'effet de la restitution, pour la première année depuis la création du dispositif, des créances non imputées jusque-là, qui deviennent intégralement remboursables à toutes les entreprises. Son coût budgétaire est évalué pour 2017 à 15,0 Md€. Selon les prévisions du ministère de l'économie, son coût devrait continuer à augmenter en 2018 compte tenu de la hausse du taux à 7 % en 2017 et de la restitution intégrale des créances 2014. En 2019, les effets du retour au taux à 6 % en 2018 apparaîtront. Le CICE est ensuite supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2019 mais aura encore des conséquences budgétaires.

**Tableau n° 19 : Chronique du coût budgétaire prévisionnel du CICE<sup>10</sup>**

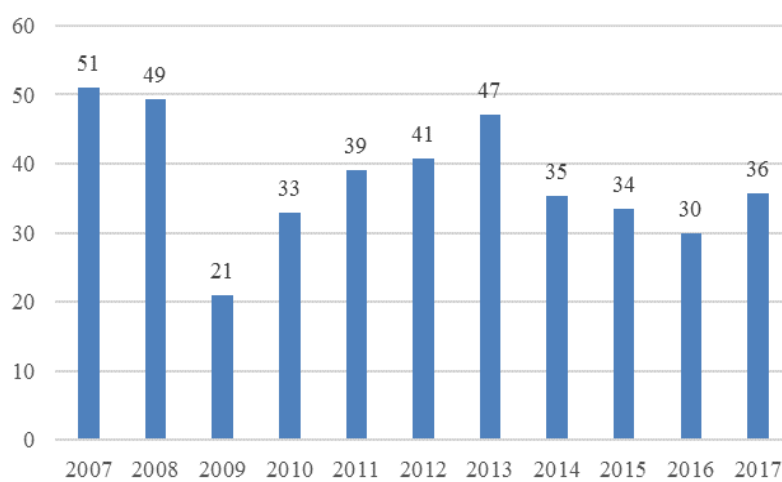
	2015	2016	2017	2018*	2019	2020
CICE budgétaire	-12,5	-12,9	-15,0	-21,4	-20,0	-10,6

Source : direction du budget

Sur longue période, l'exécution budgétaire de l'IS atteste d'une part de son caractère contra-cyclique, d'autre part de la tendance à la stagnation des recettes.

<sup>10</sup> Chiffrage mettant à jour celui fourni par la DGFIP dans la NEB R&D



**Graphique n° 10 : Recettes budgétaires d'IS depuis 2007 (Md€)**

Source : documents budgétaires, synthèse Cour des comptes

### Annexe n° 3 : TICPE

**Tableau n° 20 : Préviation et exécution de la TICPE en 2017 (Md€)**

Exécution 2016	LFI 2017	LFR2 2017	Exécution	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR2	Écart 2017 / 2016
15,88	10,58	10,87	11,11	+0,53	+0,24	-4,77

Source : direction du budget – Cour des comptes

**Tableau n° 21 : Décomposition de l'évolution de la TICPE en 2017, en prévision et en exécution (Md€)**

	Montant 2016	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2017
LFI	15,7*	+0,1*	+1,7	-0,0	-7,0	10,6
Exécution	15,9	+0,1	+1,7	-0,0	-6,6	11,1
Écart	+0,2	0	0	0	-0,4	+0,5

Source : direction du budget – Cour des comptes

\* évaluation LFR pour 2016

Selon la LFI 2017, la TICPE (part État) devait diminuer de 5,3 Md€, sous l'effet cumulé :

- d'une évolution spontanée de 0,1 Md€, liée à une prévision de consommation moins dynamique (hypothèse d'augmentation de la consommation des supercarburants de 2,0 % et diminution du gazole et du fioul domestique de 0,5 %) ;
- des mesures de périmètre et de transfert, pour - 6,9 Md€, du fait de l'affectation de la TICPE au CAS Transition énergétique et à l'AFITF ;
- des mesures antérieures, pour + 1,74 Md€, résultant de la hausse de la part carbone votée en LFR pour 2015, qui passe de 22 € à 30,5 € par tonne de carbone en 2017, représentant une augmentation de la recette de 1,4 Md€, et de la poursuite de la convergence de la fiscalité du gazole et de l'essence pour 0,3 Md€.

En exécution, le rendement de la TICPE est supérieur de 0,53 Md€ s'agissant de la part État, qui est essentiellement modifiée par les mesures de périmètre. L'ajustement des recettes du CAS Transition énergétique a eu un

effet favorable sur la part État de la TICPE de 0,8 Md€. Cette opération est neutre sur le solde budgétaire.

Le rendement total de la TICPE a augmenté de 2,0 Md€, entre 2016 et 2017, soit une hausse globale de 7,2 %, qui s'explique à hauteur de 1,9 Md€ par la hausse de la part carbone.

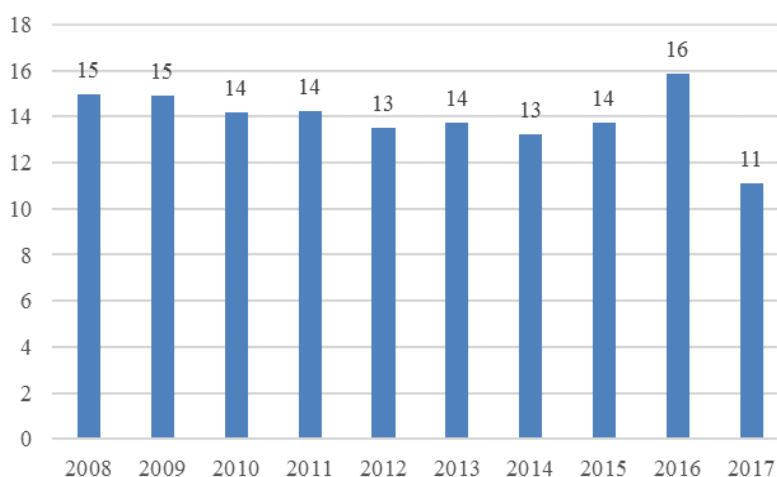
Les volumes totaux mis à la consommation en 2017 ont, quant à eux, augmenté de 3 millions d'hectolitres, soit 0,48 %. Cette évolution n'est cependant pas uniforme :

- la consommation de diesel est en contraction en 2017 par rapport à 2016 de 0,23 % en volume ;

- la consommation d'essences a augmenté de 3,54 % en volume par rapport à 2016 ;

- la consommation de fioul domestique et de gazole non routier a légèrement augmenté, de respectivement 0,11 % et 1,02 %.

**Graphique n° 11 : Part État de la TICPE – Recettes budgétaires de 2008 à 2017 (Md€)**



Source : documents budgétaires – synthèse Cour des comptes

### Annexe n° 4 : TVA

**Tableau n° 22 : Prévion et exécution de la TVA en 2017 (Md€)**

Exécution 2016	LFI 2017	LFR2 2017	Exécution	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR2	Écart 2017 / 2016
144,4	149,3	151,4	152,4	+3,2	+1,0	+8,0

Source : direction du budget – Cour des comptes

**Tableau n° 23 : Décomposition de l'évolution de la TVA en 2017, en prévision et en exécution (Md€)**

	Montant 2016	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2017
LFI	144,4*	+4,0*	+0,1	-0,0	+0,8	149,3
Exécution	144,4	+7,1	+0,1	-0,0	+0,8	152,4
Écart	0	+3,1	0	0	0	+3,2

Source : direction du budget – Cour des comptes

\* évaluation LFR pour 2016

La LFI 2017 prévoyait une augmentation de 4,9 Md€ des recettes de TVA en 2017 par rapport à la prévision de LFR pour 2016, principalement liée :

- à l'évolution spontanée (+4,0 Md€, soit une hausse de 2,8 % par rapport à l'exécution alors prévue pour 2016) ;
- aux mesures de transfert (+0,8 Md€).

Cette prévision était conforme à la croissance anticipée des emplois taxables (+ 2,8 %).

En exécution, le rendement de la TVA est supérieur à la prévision initiale de 3,1 Md€. Par rapport à 2016, les recettes de TVA sont en hausse de 8,0 Md€, la croissance des emplois taxables s'établissant à 3,1 %.

De fait, l'évolution spontanée de la TVA est supérieure de 3,2 Md€ par rapport à la prévision initiale, en raison du contexte macro-économique marqué par une croissance du PIB plus élevée que prévu. Il subsiste cependant une part d'inexpliqué dans l'évolution spontanée des recettes de TVA observée en 2017. En particulier, la chronique de remboursements de

TVA a été particulièrement favorable, ce qui n'est pas à ce jour expliqué et peut résulter de changements de comportements des entreprises.

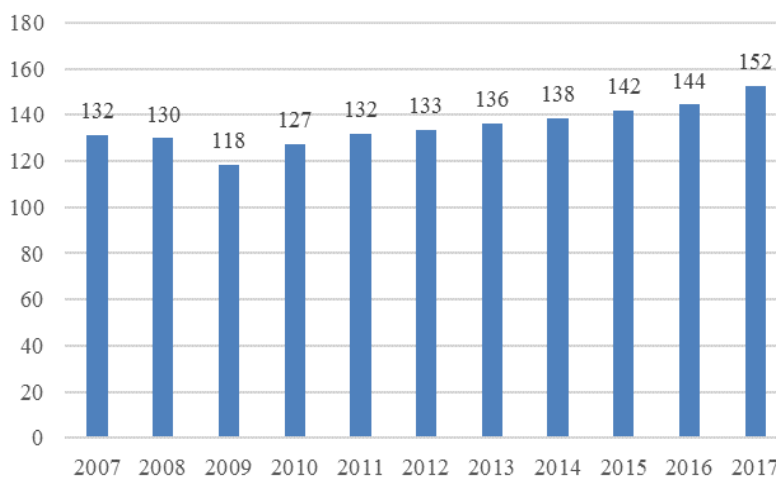
Aucune mesure de périmètre significative n'a eu lieu en 2017. Concernant les transferts de TVA, essentiellement en provenance des organismes de sécurité sociale, ils ont été positifs pour l'État pour un montant de 0,75 Md€. Les mesures nouvelles et antérieures ont un impact favorable de 0,1 Md€.

**Tableau n° 24 : Évolution de la TVA depuis 2015**

	2015	2016	2017
<b>Croissance spontanée des recettes de TVA au sens de la comptabilité nationale (champ État)</b>	+ 1,6 %	+1,9 %	+4,9 %
<i>dont croissance des emplois taxables y compris effets de structure</i>	+0,6 %	+1,8 %	+3,2 %
<i>dont « inexpliqué » par le modèle utilisé</i>	+1,0 %	+0 0 %	+1,7 %

Source : direction générale du Trésor

**Graphique n° 12 : Recettes budgétaires de TVA (Md€)**



Source : documents budgétaires, synthèse Cour des comptes

### Annexe n° 5 : Les autres recettes fiscales

**Tableau n° 25 : Prévision et exécution des autres recettes fiscales en 2017 (Md€)**

Exécution 2016	LFI 2017	LFR2 2017	Exécution	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR2	Écart 2017 / 2016
22,0	30,0	23,3	23,4	-6,7	-0,0	+1,3

Source : direction du budget – Cour des comptes

**Tableau n° 26 : Décomposition de l'évolution des autres recettes fiscales en 2017, en prévision et en exécution (Md€)**

	Montant 2016	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI, LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2017
LFI 2016	23,2*	+0,8*	0	+0,4	+5,6	30,0
Exécution	22,0	+0,8	-0,3	-4,9	+5,7	23,4
Écart	-1,2	0	-0,3	-4,5	0,1	-6,6

Source : direction du budget – Cour des comptes

\* évaluation LFR pour 2016

Les autres recettes fiscales devaient s'élever en 2017 à 30,0 Md€ selon la prévision de la LFI 2017. En effet, elles devaient augmenter de 5,6 Md€ en raison de l'affectation au budget général des recettes de TICGN et de TICFE.

Cette catégorie regroupe un grand nombre de prélèvements et les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux y sont affectés comptablement, présentation conventionnelle choisie par l'administration et contestée par la Cour qui estime que les R&D d'impôts locaux ne doivent pas être imputées en moindre recettes fiscales mais en dépenses de l'État.

**Tableau n° 27 : Composition des « autres recettes fiscales »**

	<b>Exécution 2016</b>	<b>LFI 2017</b>	<b>Exécution 2017</b>	<b>Écart 17/16</b>
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	24 569	31 790	31 280	27,3 %
Autres impôts directs et taxes assimilés	12 967	13 078	13 119	1,2 %
Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	2 957	3 219	3 222	9,0 %
Contribution sociale sur les bénéfiques	1 158	1 160	1 324	14,3 %
<b>Autres recettes fiscales brutes</b>	<b>41 651</b>	<b>49 248</b>	<b>48 946</b>	<b>17,5 %</b>
Remboursement et dégrèvements d'impôt d'État (hors IR, IS et TVA)	6 904	7 355	12 916	87,1 %
Remboursement et dégrèvements d'impôts locaux	12 708	11 874	12 664	-0,3 %
<b>Autres recettes fiscales nettes</b>	<b>22 039</b>	<b>30 019</b>	<b>23 365</b>	<b>6,0 %</b>

Source : direction du budget

L'exécution s'établit finalement à 23,4 Md€ soit une baisse de 6,6 Md€ par rapport à la prévision dont 5,3 Md€ correspondent aux décaissements au titre de l'annulation de la taxe sur les dividendes et à hauteur de 1,5 Md€ par la non comptabilisation dans le budget de l'État de droits de mutation encaissés en 2017. La prévision initiale des autres recettes fiscales était donc correcte.

L'effet des mesures nouvelles est fort, à -4,9 Md€ et traduit principalement le contentieux sur la taxe sur les dividendes. L'augmentation du taux de la taxe sur les transactions financières à 0,3 % a un impact favorable à hauteur de 0,5 Md€ sur les recettes de l'État en 2017, 0,3 Md€ étant reversés à l'Agence française de développement.

L'effet légèrement négatif des mesures antérieures (-0,3 Md€) traduit principalement la baisse des recettes du STDR par rapport à 2016.

**Tableau n° 28 : Principales composantes des autres recettes fiscales  
comptabilisées en 2017\***

(En Mds €)	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	Exécution 2017
<b>Autres impôts directs et taxes assimilés dont...</b>	<b>14,0</b>	<b>13,6</b>	<b>14,5</b>	<b>13,0</b>	<b>13,1</b>	<b>13,1</b>
<i>Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et prélèvements sur les bons anonymes</i>	4,3	3,5	3,8	3,5	3,8	3,7
<i>Impôt de solidarité sur la fortune</i>	4,4	5,2	5,2	5,1	5,4	5,1
<i>Contribution additionnelle à l'IS sur les montants de dividendes distribués</i>	1,9	1,9	2,1	2,0	2,1	1,7
<i>Taxe de risque systémique sur les banques</i>	0,9	1,0	0,6	0,5	0,4	0,4
<i>Taxe exceptionnelle de solidarité sur les hautes rémunérations</i>	-	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
<i>Taxe sur les surfaces commerciales</i>	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3
<b>Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes dont...</b>	<b>18,3</b>	<b>19,1</b>	<b>21,8</b>	<b>24,6</b>	<b>31,8</b>	<b>31,3</b>
<i>Mutations à titre gratuit entre vifs (donations)</i>	1,1	1,5	1,7	1,8	1,9	2,3
<i>Mutations à titre gratuit par décès</i>	8,5	8,9	10,6	10,7	11,5	10,6
<i>Taxe spéciale sur les conventions d'assurance</i>	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Taxe sur les transactions financières</i>	0,7	0,8	0,9	0,5	0,8	0,7
<i>Produits des jeux exploités par la Française des Jeux et prélèvements sur le produit des jeux</i>	3,4	3,5	3,5	3,7	3,7	3,8
<i>Taxe intérieure sur le charbon (TICC), sur le gaz naturel (TIGCN) et Contribution au Service Public d'Électricité (CSPE)</i>	0,4	0,3	0,8	3,2	9,2	9,5

Source : direction du budget

(\*) Les droits de mutation qui n'ont pu être rattachés à l'exercice 2017 au cours duquel ils ont été encaissés ne figurent pas dans ce tableau.

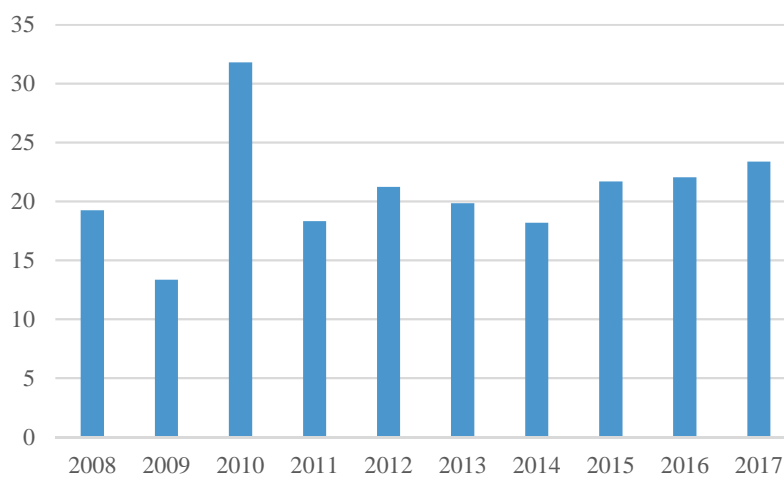
Impôt par impôt, les principaux écarts à la prévision sont les suivants :

- les droits de mutation à titre gratuit par décès (successions) sont inférieurs de 0,9 Md€ à la prévision. La recette s'élève à 10,6 M€ en 2017, en évolution de -1 % par rapport à 2016. Cet écart s'explique par la non prise en compte des droits encaissés mais non comptabilisés.



- l'ISF est exécuté au-dessous de la prévision (-0,3 Md€)
- les donations entre vifs, supérieures à la prévision de 0,4 Md€ en raison d'opérations exceptionnelles (0,6 Md€).
- la TICC, TICGN et la CSPE sont supérieures à la prévision de 0,3 Md€

**Graphique n° 13 : Recettes budgétaires tirées des « autres recettes fiscales » (Md€)**



Source : documents budgétaires – synthèse Cour des comptes