

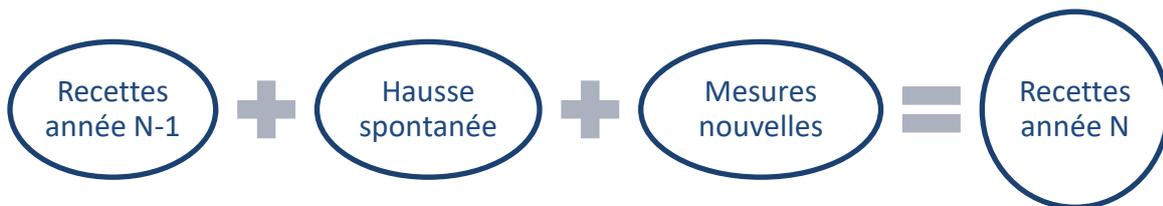
## 4) La prévision des recettes publiques

Cette fiche présente les principales caractéristiques des méthodes utilisées et l'organisation mise en place pour prévoir le produit, l'année suivante, des [prélèvements obligatoires](#). Ceux-ci rassemblent les impôts et cotisations sociales, soit 90 % des recettes des administrations publiques. La prévision des autres recettes publiques (dividendes des participations dans les entreprises publiques...) fait appel à d'autres techniques. Quelques indications sont données sur la qualité de ces prévisions.

Celles-ci sont présentées dans le premier tome du « *rapport sur les voies et moyens* » annexé au projet de loi de finances (PLF) pour ce qui concerne les recettes fiscales de l'Etat (en comptabilité budgétaire), dans le rapport de la commission des comptes et dans une annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour ce qui concerne les ressources de celle-ci (dans le système comptable des caisses), enfin dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF pour ce qui concerne l'ensemble des prélèvements obligatoires (en comptabilité nationale).

### A) Les principales caractéristiques des méthodes appliquées

La prévision du produit des prélèvements obligatoires repose sur une distinction entre leur « *évolution spontanée* », c'est-à-dire « *à législation constante* », et l'impact des « *mesures nouvelles* ». Les recettes de l'année à venir sont en effet obtenues en ajoutant (ou en soustrayant) l'impact des mesures nouvelles au montant qui résulte de l'application du taux de la croissance spontanée des recettes à leur niveau prévu pour l'année en cours.



#### 1) La distinction entre évolution spontanée et mesures nouvelles

Les mesures nouvelles affectant les recettes d'une année donnée peuvent en fait résulter de dispositions législatives inscrites dans les lois de finances, ou de financement de la sécurité sociale, des années précédentes. Par exemple, la création d'une réduction d'impôt de 10 % par an pendant cinq ans pour un investissement réalisé la première année a chaque année pendant cinq ans un impact supplémentaire inclus dans les mesures nouvelles, ce qui correspond à chaque nouvelle génération d'investissement, avant que le coût du dispositif n'atteigne un régime permanent.

D'un autre côté, toutes les dispositions du *projet de loi de finances*, ou de financement de la sécurité sociale, qui affectent le produit des prélèvements obligatoires ne sont pas considérées comme des mesures nouvelles. Bien que l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu sur

l'inflation, qui doit être renouvelée chaque année en loi de finances, réduise le produit de cet impôt par rapport à l'absence de renouvellement, elle n'est généralement pas considérée comme une mesure nouvelle de baisse des prélèvements obligatoires. C'est l'absence d'indexation qui est une mesure nouvelle de hausse des prélèvements.

En fait, l'évolution « spontanée » des prélèvements obligatoires correspond parfois plus à une évolution « à politique constante » qu'à une évolution « à législation constante ».

## 2) L'évolution spontanée

La prévision de la croissance spontanée des prélèvements obligatoires repose d'abord sur des prévisions macroéconomiques dont les méthodes sont développées dans une [autre fiche](#).

L'assiette de certains prélèvements (la masse salariale des entreprises du secteur marchand pour les cotisations sociales du régime général, par exemple) en est directement tirée. Celle qui est retenue pour d'autres prélèvements est une combinaison de certains des agrégats macroéconomiques ainsi prévus (les « *emplois taxables à la TVA* » sont ainsi estimés en faisant une moyenne pondérée de la consommation et de l'investissement en logements des ménages ainsi que des « *rémanences* » sur les achats des entreprises et administrations).

Dans certains cas, des agrégats macroéconomiques assez éloignés de l'assiette fiscale réelle sont retenus parce qu'aucune autre solution n'est plus satisfaisante. L'excédent brut d'exploitation et le revenu net, au sens de la comptabilité nationale, des entreprises sont ainsi considérés comme représentatifs de leur bénéfice fiscal, alors que c'est une très forte approximation, pour essayer de prévoir l'évolution à législation constante de l'impôt sur les sociétés, qui est en pratique largement imprévisible. L'assiette de beaucoup de petits impôts est tout autant imprévisible et il est souvent supposé que leur croissance spontanée est égale à celle d'un agrégat comme le PIB en valeur.

La croissance de chacune des recettes, nettes des « [remboursements et dégrèvements](#) », est estimée en appliquant leur « [élasticité particulière](#) » à la croissance de leur assiette. Des corrections peuvent être apportées pour tenir compte de déformations conjoncturelles particulièrement fortes de la structure de ces assiettes (déplacement de la consommation des ménages vers les produits les plus taxés à la TVA ou évolution plus rapide des hauts revenus, par exemple).

Le coût des « [dépenses fiscales](#) » associées à certains impôts peut avoir, à législation inchangée, une dynamique très différente de celle de l'assiette des impôts concernés qui devrait donc être prise en compte. En fait, bien que le deuxième tome du rapport sur les voies et moyens annexé au projet de loi de finances fournisse une prévision du coût d'un assez grand nombre de dépenses fiscales pour l'année suivante, cette prévision est parfois peu fiable et, à l'exception de certains crédits d'impôt, elle n'est pas prise en compte pour prévoir l'évolution des recettes nettes de l'impôt lui-même.

La prévision d'évolution des cotisations sociales du régime général présente quelques différences. La croissance des cotisations avant allègements est d'abord estimée en appliquant leur élasticité particulière à la croissance de la masse salariale du secteur marchand. L'évolution du coût des allègements est prévue séparément, ce qui permet ensuite de les déduire des cotisations prévues.

Enfin, une fois que les recettes à recouvrer sont établies, il reste à tenir compte des délais de recouvrement pour prévoir les recettes encaissées (en comptabilité budgétaire).

### **3) Les mesures nouvelles**

#### ***a) L'impact des changements de comportement***

La prise en compte des changements de comportement des ménages et entreprises induits par les mesures nouvelles est la principale difficulté méthodologique présentée par l'estimation de leur impact budgétaire. La doctrine traditionnelle du ministère des finances est de ne pas les prendre en compte pour chiffrer le rendement, ou le coût, budgétaire des mesures nouvelles pour les deux raisons suivantes.

D'abord, les principaux effets de ces changements de comportement sur l'assiette des prélèvements obligatoires sont déjà pris en compte dans le scénario macroéconomique, donc dans l'évolution dite « à législation constante » des recettes, et il ne faut pas les prendre en compte une deuxième fois dans le chiffrage des mesures nouvelles. Si, par exemple, les taux de TVA sont augmentés, l'effet négatif de cette hausse sur la consommation et l'investissement des ménages est en effet intégré à la prévision macroéconomique. A cet égard l'utilisation de l'expression « croissance à législation constante » est trompeuse puisqu'elle intègre en fait les conséquences économiques des changements de législation.

Ensuite, les effets des dispositions fiscales nouvelles sur les changements de comportement sont difficiles, voire souvent impossibles, à mesurer et à prévoir<sup>1</sup>. L'incertitude des chiffrages est telle que les promoteurs de ces mesures nouvelles peuvent exercer une très forte pression sur les services du ministère des finances pour retenir un impact particulièrement favorable. La règle de chiffrage à comportement constant a l'avantage d'être simple et de prémunir contre le risque d'estimations biaisées.

Au total, soit les changements de comportement peuvent être estimés avec un minimum de fiabilité et ils sont pris en compte dans le scénario macroéconomique, soit ce n'est pas possible, ce qui correspond à la majorité des cas, et il est préférable de ne prendre en compte aucun effet par convention plutôt que d'en intégrer une mesure infondée.

#### ***b) Les méthodes de chiffrage à comportement inchangé***

Les administrations fiscales et sociales disposent de fichiers des déclarations des ménages et entreprises (déclarations d'impôt sur le revenu ; liasses fiscales des entreprises soumises à l'impôt sur leurs bénéfices réels ; déclarations annuelles de données sociales...) qui leur permettent de simuler l'impact de mesures nouvelles. Par exemple, l'effet d'un nouveau barème est chiffré en calculant le rendement du prélèvement avec l'ancien barème puis avec le nouveau en appliquant ces barèmes aux déclarations rassemblées dans ces fichiers.

Les informations contenues dans ces déclarations ne permettent cependant pas de chiffrer toutes les mesures nouvelles. Pour évaluer, par exemple, l'imposition d'un élément d'assiette jusque-là exempté, il faut reconstituer cet élément d'assiette en utilisant des sources statistiques non fiscales puis lui appliquer un taux d'imposition égal à celui d'éléments d'assiette de caractéristiques voisines et déjà imposés. La création d'une nouvelle réduction d'impôt relative à des dépenses particulières est, quant à elle, chiffrée en estimant ces

---

<sup>1</sup> Cela renvoie aux difficultés méthodologiques de l'évaluation des politiques publiques (cf. [fiche particulière](#)).

dépenses par le moyen de statistiques non fiscales, en leur appliquant ensuite le taux de cette réduction d'impôt et enfin en simulant son impact sur les déclarations afin d'identifier les contribuables dont l'impôt est suffisant pour pouvoir en bénéficier.

Les déclarations des entreprises au titre de la TVA et de beaucoup d'autres prélèvements obligatoires sont très difficiles ou impossibles à exploiter pour chiffrer les mesures relatives à ces impôts et des données tirées de la comptabilité nationale ou des statistiques sectorielles sont plus souvent utilisées.

Il arrive assez souvent que les statistiques nécessaires n'existent pas et que les mesures nouvelles soient inchiffrables. Comme les gouvernements reconnaissent rarement qu'ils ne connaissent pas le coût ou le rendement des dispositions qu'ils proposent au Parlement de voter ou auxquelles ils ne s'opposent pas, des chiffrages forfaitaires peuvent être publiés.

## **B) L'organisation mise en place**

### **1) L'organisation interne à l'administration**

Le scénario économique sur lequel sont fondées les prévisions de prélèvements obligatoires est établi par la direction générale du trésor, éventuellement après arbitrage du cabinet du ministre de l'Économie, et transmis début juillet aux directions concernées des ministères des finances et des affaires sociales. Le ministère chargé des collectivités locales ne prévoit pas leurs recettes et ce sont les services du ministère des finances qui s'en chargent.

Sur la base de ces prévisions macroéconomiques, la direction du budget coordonne la procédure pour ce qui concerne les recettes de l'Etat ; la direction de la sécurité sociale prévoit les cotisations sociales, en s'appuyant sur l'ACOSS pour estimer le coût des allègements ; la direction de la législation fiscale est responsable du chiffrage des mesures fiscales nouvelles, qu'elle effectue elle-même ou délègue à d'autres administrations ; la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects prévoient les impôts qu'elles recouvrent ; la direction générale du trésor, outre le scénario macroéconomique, établit le compte prévisionnel des administrations publiques et doit donc prévoir l'ensemble des recettes publiques en comptabilité nationale.

Ces directions appliquent les principes méthodologiques exposés ci-dessus aux différents prélèvements, mais selon des modalités techniques d'application très diverses. Les élasticités particulières des prélèvements à leur assiette peuvent ainsi être estimées soit par des techniques économétriques sur le passé, soit en appliquant une hausse de l'assiette aux déclarations enregistrées dans les fichiers et en retenant le supplément de recettes qui en résulte, soit en prenant simplement une élasticité conventionnellement unitaire.

En outre, une prévision ne peut résulter de l'application mécanique d'une méthode unique. Il arrive souvent que plusieurs techniques soient envisageables et que des jugements d'experts doivent être mobilisés.

La coordination entre les directions chargées de la prévision des recettes publiques était autrefois réalisée par les cabinets ministériels fin juillet dans des « *réunions d'arbitrage* » des montants finalement retenus dans les documents budgétaires. Ces réunions, qui rassemblaient tous les services concernés, se prolongeaient jusqu'à début septembre par des échanges informels entre les cabinets et les directions concernées qui permettaient d'arbitrer le montant des nouvelles mesures décidées à la fin de l'été et de réviser les arbitrages de fin juillet.

Depuis quelques années, le cabinet du ministre de l'Économie délègue son pouvoir d'arbitrage entre les directions à la direction générale du trésor avec laquelle il établit, fin août ou début septembre, la prévision officielle qui figure dans les textes budgétaires.

Pour s'assurer de la robustesse des méthodes mises en œuvre et, éventuellement, l'améliorer, il est nécessaire de procéder périodiquement à des comparaisons entre les prévisions et les recettes finalement constatées. Ces « post-mortem » ne sont pas publiés, quand ils existent.

Des comparaisons avec les méthodes utilisées par les administrations des autres pays seraient aussi intéressantes, mais le ministère des finances n'en réalise pas souvent. Les éléments disponibles dans les publications internationales montrent qu'elles sont, dans leurs grands principes, assez semblables d'un pays à l'autre, de même que les difficultés rencontrées. L'impôt sur les sociétés est partout considéré comme très difficile ou impossible à prévoir.

L'inspection générale des finances a publié en juillet 2024 [un rapport](#) sur les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires.

## **2) Le contrôle par les institutions budgétaires indépendantes**

Dans un [référé de 2013](#), la Cour des comptes a souligné que la documentation relative aux méthodes de prévision des recettes fiscales de l'Etat était très succincte et appelait de nombreuses questions qui restaient sans réponses. Elle n'a pas obtenu les dossiers constitués par les services en vue des réunions d'arbitrage, ni leurs compte-rendu.

S'agissant de l'impact budgétaire des mesures nouvelles, l'information disponible a été enrichie ces dernières années avec la publication d'un rapport d'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances. Il reste néanmoins, selon la Cour, que le montant affiché est souvent invérifiable car il résulte de l'exploitation des fichiers de déclarations de l'administration fiscale qui n'étaient pas utilisables hors du ministère des finances jusqu'au milieu des années 2010.

Les méthodes de prévision des recettes de la sécurité sociale sont un peu mieux connues mais pourraient néanmoins être mieux documentées.

Dans ses avis sur les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, le Haut Conseil des finances publiques apprécie la « cohérence » de la prévision d'évolution du solde structurel figurant à l'article liminaire du projet de loi de finances au regard des orientations définies dans la loi de programmation des finances publiques ainsi que le « réalisme » des prévisions de recettes et de dépenses de ces projets de lois.

Avant la loi organique de décembre 2021, il était seulement prévu qu'il apprécie la cohérence de l'article liminaire avec la loi de programmation, mais il considérait que, pour vérifier cette cohérence, il devait examiner les prévisions de recettes et de dépenses des administrations publiques qui conduisent aux déficits publics effectif et structurel affichés dans cet article liminaire. La loi organique de 2021 lui donne désormais explicitement pour mission d'apprécier le réalisme des prévisions de recettes.

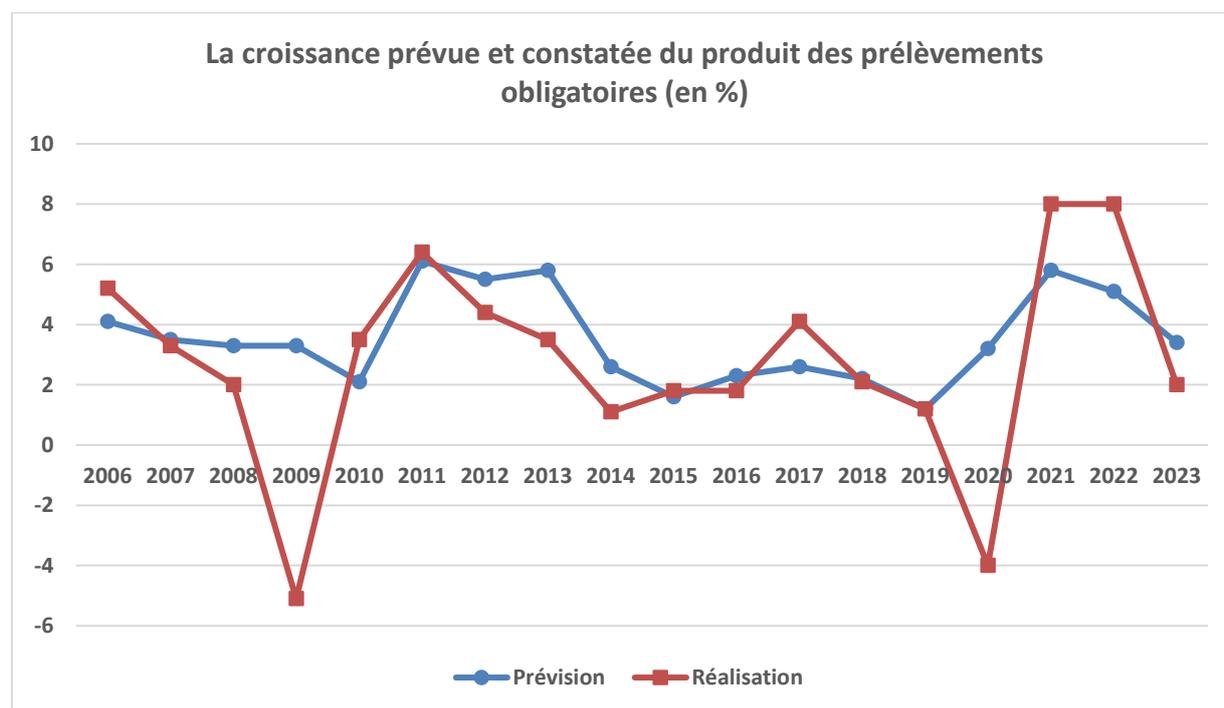
Cependant, le délai habituel d'une semaine entre sa saisine et la transmission de son avis au gouvernement ainsi que le caractère incomplet des informations fournies par le ministère des finances ne lui permettent toujours pas de procéder à un examen approfondi.

Depuis le référé de 2013 de la Cour des comptes, les services fiscaux mettent en œuvre l'accès des chercheurs à leurs bases de données qui a été autorisé par la loi de 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche. Une contre-expertise des chiffrages de l'administration devient donc possible mais il reste rare que les estimations du ministère des finances soient contre-expertisées avant le vote du budget.

En outre, quelques éléments méthodologiques ont été ajoutés dans le rapport sur les voies et moyens mais ils restent très limités. La décomposition précise des emplois taxables à la TVA, par exemple, n'a jamais été publiée. Les élasticités utilisées et leurs méthodes d'estimation sont très peu précisées. La présentation de la méthode de prévision de l'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés évoque seulement la prévision du bénéfice fiscal. Dans son rapport sur les résultats et la gestion du budget de 2017 de l'Etat, la Cour des comptes a renouvelé la plupart de ses recommandations de 2013. Le rapport précité de 2024 de l'inspection générale des finances aboutit à des conclusions très semblables.

### C) La qualité des prévisions

Le graphique suivant permet de comparer la croissance du produit des prélèvements obligatoires telle qu'elle figure dans le projet de loi de finances de l'année N considérée et telle qu'elle est constatée dans le projet de loi de finances de l'année N+2<sup>2</sup>. Il apparaît que la croissance des prélèvements obligatoires a été souvent surestimée en prévision jusqu'en 2014.



Source : projet de loi de finances pour l'année considérée (prévision) et l'année N+2 (réalisation) ; FIPECO

De 2015 à 2019, sans doute sous l'effet des interventions du Haut Conseil des finances publiques, la qualité de la prévision du produit des prélèvements obligatoires semble avoir été améliorée. Les recettes constatées sont en effet proches des prévisions. L'année 2020 a été marquée par une crise sanitaire que personne ne pouvait prévoir. Ensuite, le rebond des recettes publiques en 2021 et 2022 a été sous-estimé et l'ampleur de la normalisation

<sup>2</sup> Insee première de mai 2024 pour ce qui concerne 2023.

intervenue en 2023 a aussi été sous-estimée (l'écart entre prévision et recettes est plus important pour 2023 quand on considère les prévisions du programme de stabilité d'avril 2023 et de la loi de finances de fin de gestion).