

Analyses et recommandations du comité scientifique

Les membres du comité scientifique installé le 14 novembre 2024 par le gouvernement alors en place ont participé à plusieurs réunions avec les directions chargées de la prévision (DGT, DB, DGFIP, DSS, DLF), ainsi que l'inspection générale des finances. La conjoncture depuis 2019 a été marquée par des chocs à la fois nouveaux et de très grande ampleur, ce qui est un défi pour tout instrument de prévision. Alors que l'année 2024 n'est toujours pas terminée, que les comptes de l'année 2023 sont encore provisoires, et compte tenu du peu de temps de l'analyse, le comité ne s'est pas attaché à disséquer les erreurs de prévision sur l'exercice 2024, mais plutôt à comprendre les méthodologies de prévision employées par l'administration, dans leurs dimensions technique et institutionnelle, afin d'envisager des pistes d'amélioration. Il tient à souligner le professionnalisme des équipes de l'administration en charge des prévisions, ainsi que la qualité de leurs travaux réalisés le plus souvent dans des délais excessivement tendus.

L'analyse sur données individuelles des comportements des contribuables sous-jacents au déficit pour 2023 n'a pas été encore réalisée. De ce fait, les conclusions sont encore provisoires, et proposées sous réserve d'une instruction plus poussée. On les présente en trois parties.

I - Amélioration des prévisions de finances publiques

Il faut distinguer les prévisions des mesures nouvelles des prévisions de recettes à mesures inchangées. Voici donc d'abord des recommandations techniques pour mieux prévoir les impôts expliquant le principal de l'écart pour 2023 :

Impôt sur les sociétés :

- Il faut identifier quelques entreprises importantes, soit parce que contribuant beaucoup à l'IS, soit car représentatives, afin de suivre plus précisément les origines des variations d'acompte d'IS. Cela est particulièrement facile pour les entreprises où l'État est actionnaire. Un meilleur suivi d'EDF, ou d'autres groupes dans le portefeuille de l'APE, demande une meilleure coordination entre la DGT, l'APE et la DGFIP.
- Le suivi devrait chercher à mieux tenir compte des non-linéarités les plus aisément prévisibles comme les déficits reportables.
- Pour un sous-ensemble d'entreprises, demander une prévision de leur bénéfice fiscal en France (pas leur bénéfice mondial consolidé) avec les deux derniers acomptes

(septembre et décembre) en leur faisant comprendre que cette prévision ne les engage en rien du point de vue fiscal pour ce qui est de l'acompte de septembre.

- Le service statistique de la DGFIP devrait publier plus rapidement une analyse des dernières liasses fiscales, ainsi que des données individuelles d'acompte et de solde. Cela permettrait aussi à des analystes externes à la DGFIP de les utiliser rapidement (voir plus loin sur la transparence).

Taxe sur la valeur ajoutée :

- Intégrer dans le modèle de TVA théorique de la DGT un rôle pour la valeur des importations, qui font déjà l'objet de prévisions macro par ailleurs et qui contribuent fortement à la variation des assiettes taxables en cas d'inflation/désinflation importée.
- Suivre régulièrement, à partir des déclarations CA3 et CA3G, le stock agrégé de créances TVA exigibles par les entreprises et l'évolution du taux de remboursement de ces créances.

Impôt sur le revenu :

- En période d'inflation élevée, utiliser les outils de microsimulation afin d'identifier les effets budgétaires de l'indexation du barème sur l'inflation quand les revenus en euros courants augmentent à un rythme différent de l'inflation.

Dépenses et recettes des collectivités locales :

- Améliorer la prévision des dépenses inscrite dans le RESF pour l'année N+1 en tenant compte du niveau de trésorerie accumulée et des recettes fiscales locales, en prêtant plus d'attention à l'analyse des budgets et en interrogeant un échantillon de collectivités.
- Réviser l'estimation des dépenses et/ou recettes APUL entre RESF à l'automne et PSMT au printemps, lorsque des informations tangibles suggèrent de le faire. Pour l'exercice 2024, la sous-estimation des dépenses dans la prévision du PSTAB (ancienne version du PSMT) au printemps est aussi venue du fait que cette dernière n'a pas été révisée par rapport à celle du PLF, alors même que les mesures du PLF visant à les encadrer n'avaient pas été adoptées par le Parlement.
- A partir des remontées comptables des premiers mois de l'année, une actualisation de la prévision de dépenses susmentionnée pourrait être réalisée.

Prévision de cotisations sociales :

- Une meilleure coordination entre la DGT, la DSS et l'ACOSS permettrait d'obtenir une estimation plus rapide dans l'année de la prévision de salaires et des cotisations sociales, prenant en considération l'effet des allègements de charges.

Concernant l'élasticité des recettes d'impôts :

- Publier des séries longues de recettes à législation constante (donc aussi des séries longues de mesures nouvelles) permettant aux chercheurs et à l'administration de voir avec quels agrégats macro elles sont les mieux corrélées et quels sont les élasticités de chacun de ces impôts à ces agrégats représentatifs de leur assiette. Dans le cas de l'IR, il faut voir alors s'il vaut mieux directement prendre l'élasticité des recettes à l'agrégat adéquat (revenu des ménages ajusté) ou bien simuler l'impact de la variation prévue de cet agrégat sur des données individuelles.
- Nous n'avons pas été en mesure de juger du degré d'utilisation d'outils économétriques pour la prévision de recettes, outils qui pourraient être utiles pour affiner l'estimation des élasticités.
- Pour l'élasticité macro globale des recettes, tester l'ajout d'un prix des actifs (on taxe beaucoup la propriété, les plus-values, les mutations) et d'un taux d'intérêt (car il peut visiblement y avoir des comportements d'optimisation de trésorerie en matière de tva voire d'IS ; via les SIFIM, une forte variation des taux d'intérêt influence le déflateur du PIB de façon déconnectée avec l'évolution nominale des assiettes).

Mesures nouvelles :

La définition d'une mesure nouvelle est plus délicate qu'il n'y paraît. Par exemple, l'indexation du barème de l'IR sur l'inflation (ou sa sous-indexation) pourrait être qualifiée de mesure nouvelle. Ensuite, l'estimation du rendement des mesures fiscales nouvelles est toujours délicate, comme le montre l'exemple de la surestimation du rendement de la CRIM, due à la nécessité de se fonder sur les prix encore à venir de l'année du PLF, ce qui a entraîné d'importants décalages durant la crise. De ce fait :

- Une doctrine claire de la notion de mesure nouvelle devrait être formulée, notamment dans un monde de fluctuations d'inflation.

- Une exigence accrue doit être demandée aux études d'impact des mesures nouvelles. Ces dernières devraient inclure des hypothèses de réponses comportementales, justifiées par les travaux existants. C'est pour l'évaluation des mesures nouvelles que les interactions avec le monde académique seront les plus fructueuses.
- Pour ces dernières, la méthode et les données devraient être publiques (autant que faire se peut) afin de permettre des estimations alternatives.
- Des mesures concernant la sphère sociale demandent une évaluation par des administrations spécifiques, qui devrait être publique (Par exemple, l'évaluation de la mesure « 100% santé dentaire »).

II – Transparence et accès aux données

La transparence sur les méthodes d'élaboration des prévisions de recettes et de dépenses est essentielle aux deux objectifs suivants :

- Informer le public averti et dissiper le moindre doute sur les méthodes de prévision
- Permettre une amélioration des méthodes par des chercheurs

Il est donc proposé de :

- Préparer un guide des méthodes et outils de prévision des administrations. Ce guide devrait être rendu public et réactualisé à une fréquence raisonnable.
- Fournir suffisamment d'éléments chiffrés dans les documents budgétaires pour permettre la réalisation de tests de cohérence sur les grandes masses et la reproduction de certains éléments bien précis de la prévision. Cela implique notamment la diffusion des éléments de prévision suivants: croissance du bénéfice fiscal SNF versus SF, évolution des emplois taxables répartis entre grands agrégats de comptabilité nationale, propension à autolimiter paiements IS et accélérer remboursements TVA, prévisions impôt par impôt en comptabilité nationale, clés de passage entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale, transferts de recettes de l'Etat (type TVA) aux autres secteurs en comptabilités nationale et budgétaire.
- Augmenter l'information publiée dans le RESF et le PSMT en s'inspirant du contenu des réponses apportées par l'administration au questionnaire du HCFP, à commencer par les prévisions de recettes impôt par impôt en comptabilité nationale.

- Transmettre des informations plus détaillées (par exemple, sur le calendrier mensuel des prévisions de recettes, sans quoi la Situation Mensuelle Budgétaire est peu lisible) au HCFP. Faire une revue régulière, au vu de l'expérience des transmissions faites au HCFP, des informations qui pourraient ensuite être transmises plus régulièrement au public, ou à tout le moins aux experts qui s'occupent d'élaborer des prévisions de finances publiques.
- Mettre à disposition des chercheurs les données administratives qui alimentent les prévisions dès qu'elles sont diffusées hors du bureau producteur, sur le modèle de ce qui est déjà fait pour les liasses fiscales et de ce qui a été fait pour les fichiers d'aides pendant la crise sanitaire. Il s'agirait notamment des données trimestrielles ACOSS-URSSAF, formulaires CA3-CA3G-TVA et données d'acomptes d'IS.
- Approfondir le dialogue entre les administrations qui font les prévisions et les chercheurs. Des lieux d'échange entre la DGT et les chercheurs ont été créés depuis 5 ans. Mais ces derniers ne savent pas bien ce qui aide la DGT pour ses prévisions. A titre d'exemple, le Trésor britannique publie une liste des questions de recherche qu'il suit avec particulièrement d'attention. Par ailleurs, des rendez-vous réguliers pourraient avoir lieu avec d'autres administrations que la DGT qui contribuent à la prévision.
- Organiser un débat parlementaire ou, à défaut, un événement public au début de l'été à Bercy sur les tendances des finances publiques, sur le modèle des débats d'orientation des finances publiques organisés jusque récemment.

III – Gouvernance

Pour parvenir à une prévision de qualité, crédible et utile à la décision publique, les rôles des différents acteurs de la prévision doivent être renforcés dans les directions suivantes :

- Il ne faut pas réduire les compétences en prévision des administrations qui en ont aujourd'hui la charge ; le fractionnement des compétences en différentes institutions, à ressources constantes, ne permet pas d'augmenter la qualité des prévisions.
- Garantir la publication par l'administration d'informations dans le PSMT sur la trajectoire pluriannuelle de dépenses et recettes, en distinguant bien les trajectoires spontanées et avec mesures nouvelles de ces dernières.

- Au-delà de l'horizon du PSMT - de 5 à 30 ans, voire plus, publier une trajectoire spontanée des finances publiques, en lien avec les projections déjà réalisées sur différents domaines de dépenses et recettes par certains organismes du type COR. Cela permettrait d'ancrer les ajustements nécessaires, au-delà des fluctuations conjoncturelles.
- L'accroissement des efforts de prévision à déployer doit se faire en intéressant les laboratoires et organismes (comme IPP, OFCE et autres) à travailler la prévision sur des éléments difficiles à prévoir : TVA, IS, dépenses des collectivités locales, comme mentionné par le rapport Tavernier-Véron, qui propose des évolutions des financements associés.
- Concernant le HCFP, sa fonction doit être consolidée par un délai suffisant pour répondre à la saisine, et plus d'information fournie comme mentionné plus haut. Une possibilité d'auto-saisine devrait être mise en place. S'agissant des prévisions de dépenses sur plusieurs années, le HCFP devrait être mis en capacité de confronter les trajectoires de dépenses à mesures inchangées, qui sont aujourd'hui implicites dans les chiffres publiés par le gouvernement, avec les trajectoires à politiques inchangées déjà produites par la commission européenne, le FMI et l'OCDE.
- Il serait souhaitable que des membres des organismes qui s'occupent de la prévision des finances publiques soient pressentis pour être nommés comme personnes qualifiées au sein du HCFP.
- Donner aux commissions des finances des assemblées parlementaires la possibilité de se saisir de certains des outils de prévision utilisés par l'administration. En particulier, ouvrir la possibilité pour ces commissions de tester l'impact budgétaire de certaines hypothèses de prévision, ou modifications législatives, alternatives. Un cadre de saisine bien défini devra être trouvé pour prévenir les risques d'engorgement des services en charge de la prévision.
- La mise en place d'une bibliothèque des évaluations de politiques publiques, pertinentes pour la prévision, est nécessaire. Cette institution doit permettre la consultation des évaluations disponibles, et leur appropriation simple et transparente par les décideurs, et autant que possible une transparence d'accès aux données sous-jacentes. Elle doit aussi permettre d'animer le réseau des institutions productrices d'évaluation. Elle doit enfin avoir pour un de ses buts de répertorier dans les grandes lignes les méthodologies de prévision employées chez nos voisins

européens, notamment par l'Office for Budget Responsibility au Royaume-Uni, le Centraal Planbureau aux Pays-Bas et l'Arbeitskreis Steuerschätzungen en Allemagne. Elle pourrait être mise en place au sein d'un organisme déjà existant, qui en assurerait l'administration et l'animation.

Les membres du comité scientifique

- **Laurent Bach** – professeur à l’Essec, membre de l’Institut pour les politiques publiques
- **François Ecalle** – conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, président de Fipeco
- **Olivier Garnier** – directeur général, en charge des statistiques, des études économiques et des relations internationales de la Banque de France
- **Xavier Jaravel** – professeur à la *London School of Economics*
- **Camille Landais** – président délégué du CAE, professeur à la *London School of Economics*
- **Valérie Plagnol** – présidente du Cercle des épargnants, commissaire de la Commission de régulation de l’Energie
- **Xavier Ragot** – président de l’OFCE, membre du CAE, professeur à Sciences Po Paris
- **Ludovic Subran** – économiste en chef du groupe Allianz, membre du CAE
- **Jean-Luc Tavernier** – directeur général de l’Insee, membre du Haut Conseil aux Finances Publiques