



**MINISTÈRES
ÉCONOMIQUES
ET FINANCIERS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Dynamique des recettes de TVA et écarts de prévision

JANVIER 2026

Marc DORA
Nicolas LEFEVRE
Nicolas SALEILLE
Ilyes BENNACEUR
Mylène FEUILLADE
Helena VIDEIRA
Adrien CHARLET

Inspection générale
des finances



MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
des finances

RAPPORT

N° 2025-E-067-03

DYNAMIQUE DES RECETTES DE TVA ET ÉCARTS DE PRÉVISION

Établi par

NICOLAS LEFEVRE
Inspecteur des finances

NICOLAS SALEILLE
Inspecteur des finances

ILYES BENNACEUR
Inspecteur des finances adjoint

MYLÈNE FEUILLADE
Data scientist au pôle science
des données de l'IGF

HELENA VIDEIRA
Inspectrice stagiaire
des finances

Avec le concours de
ADRIEN CHARLET
Data scientist au pôle science
des données de l'IGF

Sous la supervision de
MARC DORA
Inspecteur général des
finances

- JANVIER 2026 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE RALENTISSEMENT DES RECETTES DE TVA S'EXPLIQUE EN PARTIE PAR DES COMPOSANTES DE LA DEMANDE ASSUJETTIES À LA TVA MOINS DYNAMIQUES ET PAR UNE DÉFORMATION DE LA CONSOMMATION	3
1.1. Après une dynamique exceptionnelle en 2021 et en 2022, les recettes de TVA ralentissent et évoluent désormais moins rapidement que le PIB.....	3
1.2. Les recettes de TVA évoluent moins favorablement en France que dans les principales économies européennes depuis la sortie de la crise sanitaire	4
1.3. En 2024, les recettes de TVA du commerce et de l'industrie-énergie (54 % du total) enregistrent leur plus forte contraction en dix ans (-3,4 Md€).....	5
1.4. L'assiette de la TVA, qui n'est pas observée et doit être modélisée, dépend majoritairement de la demande des ménages, mais également de la demande des entreprises et des administrations publiques.....	6
1.5. Le moindre dynamisme des composantes de la demande assujetties à la TVA, en particulier la consommation et l'investissement, explique en partie le ralentissement de la TVA.....	8
1.6. La consommation des ménages s'est orientée davantage vers des biens et services taxés à taux réduits, générant un effet de structure défavorable sur la base taxable de la TVA	11
2. LES ÉCARTS DE PRÉVISION, QUI SE SONT NETTEMENT ACCRUS DEPUIS LA CRISE SANITAIRE, ILLUSTRONT LA DIFFICULTÉ À ANTICIPER L'ÉVOLUTION DE L'ASSIETTE DE LA TVA ET FONT RESSORTIR LES LIMITES DU MODÈLE DE LA DG TRÉSOR.....	13
2.1. Les prévisions de recettes de TVA sont élaborées par la DG Trésor à partir de la croissance prévisionnelle des composantes de la demande assujetties à la TVA, des effets de composition de la demande et du chiffrage des mesures nouvelles.....	13
2.2. Depuis 2023, les prévisions intégrées aux projets de lois de finances ont nettement surestimé les recettes de TVA, à hauteur de 9 Md€ par an en moyenne, soit 4 % des recettes	14
2.3. Depuis 2022, les écarts de prévision proviennent pour environ un tiers d'hypothèses macroéconomiques trop optimistes et se propagent d'une année sur l'autre	15
2.4. La baisse croissante et notable du pouvoir explicatif du modèle de prévision des recettes de TVA interroge sa robustesse et conduit le Gouvernement à introduire des « cales »	20
2.5. En 2023 et 2024, plusieurs pays européens ont connu des écarts de prévision de recettes de TVA.....	23

3. LES RCTVA, LA FRAUDE À LA TVA LIÉE AU E-COMMERCE DE PETITS COLIS EN PROVENANCE DE CHINE ET LA FRANCHISE EN BASE SONT TROIS FACTEURS DYNAMIQUES QUI CONTRIBUENT À L'ÉCART DE PRÉVISION	24
3.1. La dynamique des RCTVA contribue à la part inexpliquée de l'écart de prévision à hauteur de 1,6 Md€ en 2024 et accentue la tension entre enjeux de fluidité et de contrôle	24
3.2. La fraude à la TVA dans le e-commerce de petits colis en provenance de Chine, facilitée par le régime simplifié IOSS, s'élèverait à environ 1 Md€ en 2024 pour la France et expliquerait 700 M€ de croissance résiduelle.....	27
3.3. Le régime de la franchise en base de TVA n'est pas intégré au modèle de prévision de la DG Trésor, représente un manque à gagner d'environ 2 Md€ par an et expliquerait entre 100 et 200 M€ de l'écart résiduel de prévision.....	30

INTRODUCTION

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt indirect sur la consommation, appliqué à chaque étape du processus de production et de distribution des biens et services, supporté par le consommateur final. Son mécanisme repose sur la collecte, par les entreprises, de la TVA due sur leurs ventes, déduction faite de la TVA acquittée sur leurs achats professionnels.

En France métropolitaine, quatre taux principaux sont actuellement en vigueur :

- ◆ le taux normal de 20 %, applicable à la majorité des biens et services ;
- ◆ deux taux réduits de 10 % et 5,5 %, notamment pour certains produits alimentaires, les travaux de rénovation énergétique ou les transports ;
- ◆ un taux super-réduit de 2,1 %, réservé à quelques biens ou services spécifiques (presse, médicaments remboursables, etc.).

La TVA est un impôt de rendement dont les recettes nettes se sont élevées à 207,8 Md€ en 2024 en comptabilité nationale, soit 17 % des prélèvements obligatoires. Elle constitue un enjeu budgétaire central pour l'État, dont elle représente près d'un tiers des recettes fiscales nettes (97 Md€ sur 326 Md€ en exécution pour 2024), et aussi pour les administrations de sécurité sociale (qui ont perçu 58 Md€ au titre de la TVA affectée en 2024), les collectivités territoriales (52 Md€) et l'audiovisuel public (4 Md€).

Les recettes nettes de TVA correspondent aux recettes encaissées par l'administration fiscale après déduction des remboursements de crédit de TVA (RCTVA). Ces remboursements concernent les assujettis dont le montant de la TVA déductible excède celui de la TVA collectée, par exemple en cas d'investissements importants ou d'activités tournées vers l'exportation.

La TVA peut être appréhendée selon deux logiques comptables distinctes. En comptabilité budgétaire, elle correspond aux encaissements et décaissements effectivement constatés par l'État au titre de la collecte et des remboursements de crédit. En comptabilité nationale, elle mesure l'impôt exigible au moment où naît l'obligation fiscale, indépendamment du calendrier budgétaire de perception.

Après les fluctuations exceptionnelles de la crise sanitaire, les recettes de TVA, en comptabilité nationale, ralentissent depuis 2023 (+3,5 % en 2023, +0,9 % en 2024 et +0,2 % en 2025), ce qui étonne au regard de la croissance (+1,4 % en 2023 et +1,2 % en 2024) et de l'inflation (+4,9 % en 2023 et +2,0 % en 2024). Depuis 2023, l'élasticité des recettes de TVA au produit intérieur brut (PIB) est ainsi inférieure à l'unité.

Des écarts significatifs entre prévisions et exécution¹ sont apparus, fragilisant la trajectoire de finances publiques. Entre 2014 et 2022, les prévisions avaient tendance à légèrement sous-estimer les recettes, en particulier pour les deux années post-crise sanitaire (2021 et 2022). En revanche, depuis 2023, les prévisions ont nettement surestimé les recettes avec des écarts de 9 Md€ par exercice en moyenne entre la prévision inscrite au projet de loi de finances (PLF) et la recette constatée (en comptabilité nationale).

¹ Sauf mention contraire, les écarts entre prévision et exécution sont appréciés dans le rapport par référence à la prévision inscrite au projet de loi de finances de l'année N pour les recettes de l'année N.

Rapport

Le ralentissement des indicateurs macroéconomiques, plus rapide qu'anticipé, ne suffit pas à expliquer le ralentissement de la TVA et la totalité des écarts de prévision. Il y a une moindre corrélation entre l'évolution des recettes de TVA et celle de ses sous-jacents macroéconomiques.

Dans ce contexte, l'Inspection générale des finances (IGF) a été chargée par le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique et par le ministre de l'Action et des Comptes publics d'analyser les causes de la sous-performance récente des recettes de TVA et d'évaluer la capacité du modèle de prévision de la direction générale du Trésor (DG Trésor) à anticiper ces évolutions.

La mission a bénéficié d'une collaboration étroite et constructive avec les administrations concernées, en particulier la DG Trésor, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). La mission les remercie pour la qualité de leurs contributions et la disponibilité constante de leurs équipes.

Pour analyser l'évolution des recettes et les écarts de prévision, la mission s'est appuyée sur les résultats du modèle de la DG Trésor, les simulations correspondantes ayant été réalisées par la DG Trésor pour le compte de la mission. Elle a également mobilisé des données fiscales issues des déclarations CA3² accessibles via le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD), des données issues de la base Rebeca³ et des données de la base *Import OneStop-Shop* (IOSS) fournies par la DGFIP, ainsi que des données sur les guichets douaniers transmises par la DGDDI.

Le présent rapport de synthèse examine, dans un premier temps, l'évolution des recettes de TVA. Il analyse, dans un second temps, les écarts de prévision observés. Il approfondit enfin plusieurs facteurs spécifiques susceptibles d'influer sur la dynamique de la TVA et les prévisions, en particulier les RCTVA, la fraude à la TVA dans le e-commerce de petits colis et la franchise en base de TVA.

² Formulaire que les entreprises doivent remplir pour déclarer la taxe sur la valeur ajoutée.

³ Outil de la DGFIP, d'aide à la gestion et à l'instruction des demandes de remboursement des crédits de taxe sur la valeur ajoutée.

1. Le ralentissement des recettes de TVA s'explique en partie par des composantes de la demande assujetties à la TVA moins dynamiques et par une déformation de la consommation

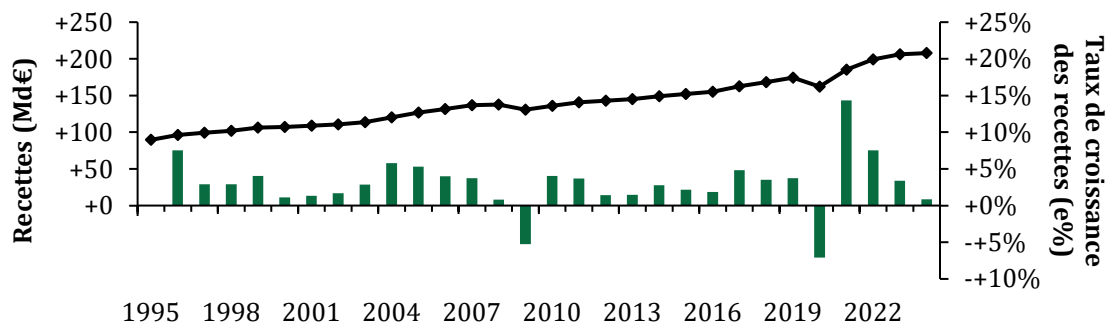
1.1. Après une dynamique exceptionnelle en 2021 et en 2022, les recettes de TVA ralentissent et évoluent désormais moins rapidement que le PIB

Les recettes nettes de TVA ont connu une croissance régulière entre 1995 et 2019, à un rythme moyen de +2,8 % par an (cf. graphique 1). Elles ont systématiquement progressé, à l'exception de 2009 en raison de la crise financière et économique.

Elles ont ensuite connu des fluctuations exceptionnelles lors de la crise sanitaire : elles ont plongé en 2020 (-7,1 %) puis rebondi en 2021 (+14,4 %) et 2022 (+7,5 %).

Depuis 2023, la croissance des recettes de TVA est moins marquée. L'évolution s'est normalisée en 2023 (+3,5 %) et ralentit en 2024 (+0,9 %). Pour 2025, la dernière prévision de croissance à date – celle du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) 2025 – est +0,2 %.

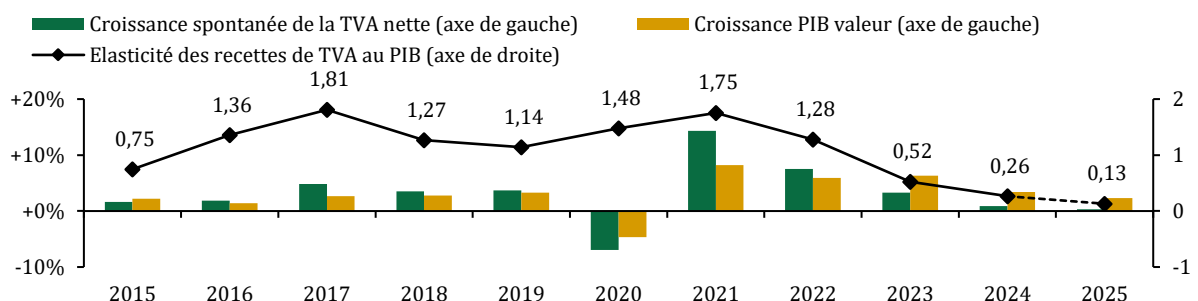
Graphique 1 : Évolution des recettes de TVA depuis 1995 en comptabilité nationale (en Md€)



Source : Insee, Comptes nationaux annuels, base 2020.

Ce ralentissement est atypique au regard de la croissance (+1,4 % en 2023 et +1,2 % en 2024, en volume) et de l'inflation (+4,9 % en 2023 et +2,0 % en 2024). L'élasticité de la TVA au PIB⁴, qui était supérieure à l'unité entre 2016 et 2022, a fortement baissé en 2023 (0,52), puis en 2024 pour atteindre 0,26 (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Élasticité des recettes de la TVA nette au produit intérieur brut depuis 2015



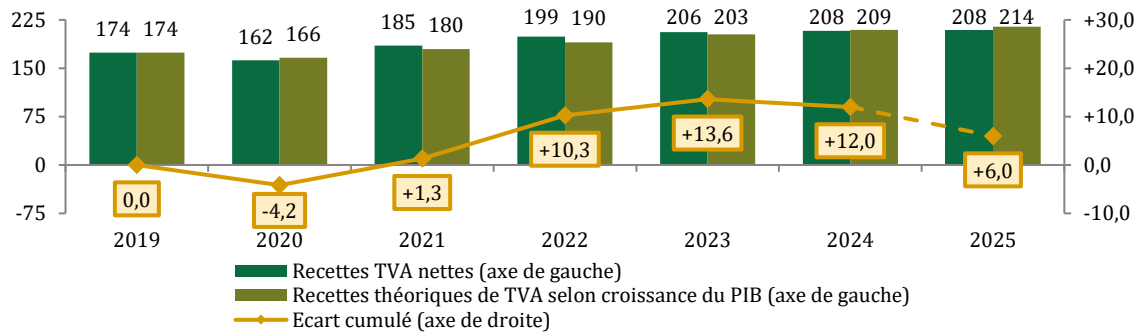
Source : DG Trésor. N.B. : La prévision de croissance spontanée pour 2025 est celle retenue au PLF 2026.

⁴ L'élasticité est ici définie comme le rapport entre la croissance des recettes de la TVA nette hors mesures nouvelles (appelée croissance spontanée) et la croissance du PIB en valeur.

Rapport

Sur la période 2019-2025, les années décevantes en matière de recettes de TVA par rapport à la croissance de l'économie ont été plus que compensées par les bonnes années. La comparaison entre les recettes effectives de TVA et un scénario théorique évoluant au rythme du PIB (élasticité unitaire) depuis 2019 montre que les excédents enregistrés en 2021 et en 2022, lorsque l'élasticité a dépassé l'unité, et les moindres recettes depuis 2023 se sont compensées (cf. graphique 3), avec un solde positif de 6 Md€ à fin 2025.

Graphique 3 : Écarts cumulés entre les recettes effectives de TVA et des recettes théoriques sous l'hypothèse d'une élasticité au PIB unitaire, depuis 2019, en comptabilité nationale (en Md€)



Source : Mission. N.B. : Pour 2025, les recettes correspondent à la prévision de TVA inscrite en PLFG 2025.

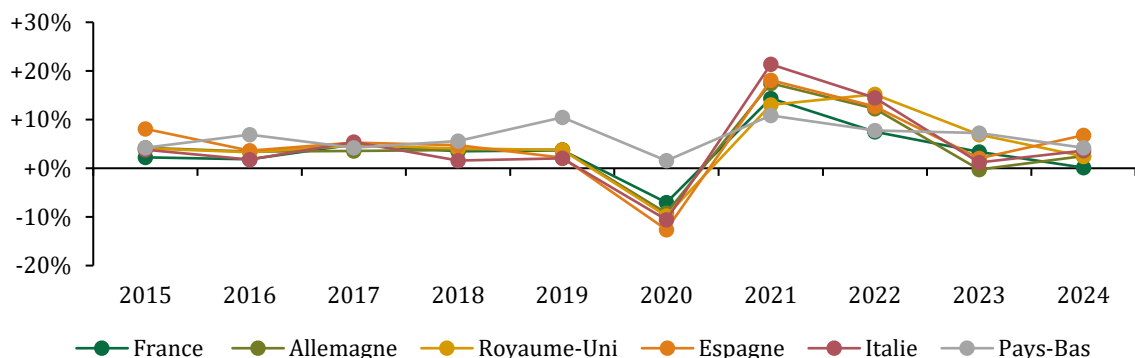
1.2. Les recettes de TVA évoluent moins favorablement en France que dans les principales économies européennes depuis la sortie de la crise sanitaire

La mission a comparé l'évolution des recettes de TVA en France à celle observée dans les principales économies européennes : l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas (cf. graphique 4).

À la suite de la contraction généralisée des recettes de TVA en 2020, l'ensemble des économies européennes étudiées a enregistré un net rebond en 2021 et 2022, soutenu par la reprise de l'activité et l'inflation. Toutefois, la France a affiché un rattrapage plus lent que les autres pays, qui ont connu des hausses de recettes plus prononcées.

En 2023 et 2024, une phase de ralentissement global est observée, mais la situation française se distingue par un essoufflement plus marqué. En 2024, le taux de croissance des recettes de TVA en France est le plus faible des pays comparés.

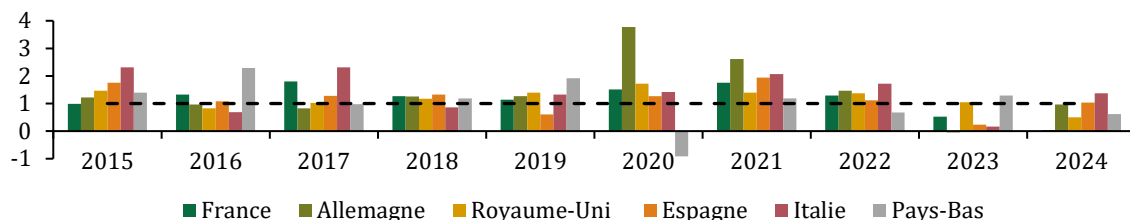
Graphique 4 : Évolution du taux de croissance annuel des recettes de TVA entre 2014 et 2024 (en %)



Sources : Eurostat, FMI.

L'examen de l'élasticité des recettes de TVA par rapport au PIB souligne la spécificité française depuis 2023 (cf. graphique 5). En 2024, l'élasticité en France est proche de zéro, traduisant une quasi-absence de réponse des recettes à la croissance économique. Ce ratio est nettement inférieur à ceux observés en Allemagne, en Espagne ou en Italie, qui sont proches de l'unité.

Graphique 5 : Évolution des élasticités des recettes de TVA nettes au PIB entre 2015 et 2024



Sources : Eurostat, FMI.

1.3. En 2024, les recettes de TVA du commerce et de l'industrie-énergie (54 % du total) enregistrent leur plus forte contraction en dix ans (-3,4 Md€)

Les recettes de TVA économique⁵ proviennent principalement de cinq secteurs d'activité⁶ : le commerce (89 Md€ de recettes en 2024, soit 44 % du total), les activités spécialisées (45 Md€, 22 % du total), l'industrie-énergie (21 Md€, 10 % du total), l'information-communication (19 Md€, 9 % du total) et la construction (18 Md€, 9 % du total).

Entre 2022 et 2023, la TVA économique a augmenté de +3,5 % (cf. graphique 6). Cette progression est principalement portée par le commerce (+2,7 Md€) et l'industrie (+2,4 Md€). Dans le commerce, la hausse est concentrée sur le sous-secteur du commerce et de la réparation d'automobiles et de motocycles (+2,3 Md€), en lien avec une augmentation de 15 % des immatriculations de voitures particulières par rapport à 2022. S'agissant de l'industrie-énergie, l'augmentation observée est essentiellement imputable au sous-secteur de la production et de la distribution d'énergie (+2,6 Md€), sous l'effet d'une forte hausse des prix de l'énergie (+12,5 %), en particulier de l'électricité (+35 %).

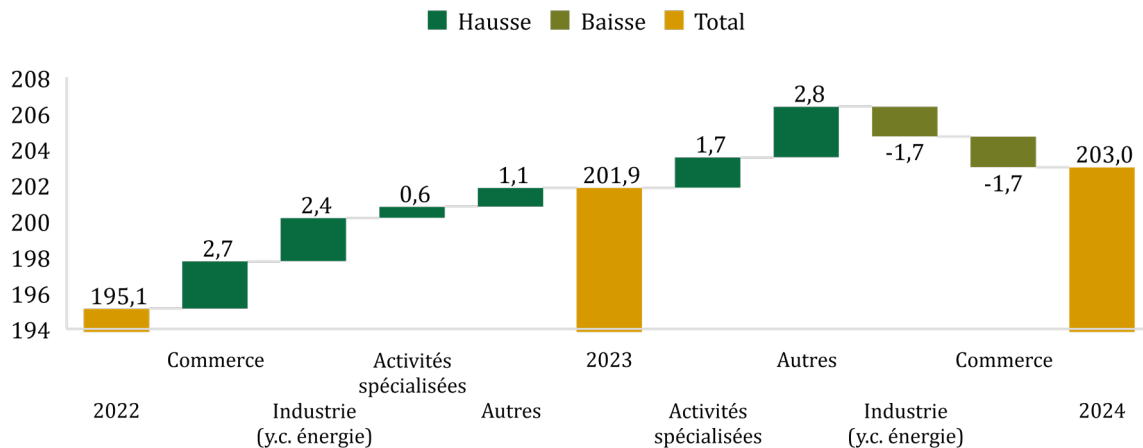
Entre 2023 et 2024, la TVA économique progresse de +0,6 % (cf. graphique 6), à un rythme sensiblement inférieur à celui observé l'année précédente. Cette progression est soutenue par les activités spécialisées (+1,7 Md€), les activités immobilières (+1,2 Md€), l'information-communication (+1,1 Md€) ainsi que la construction (+1,0 Md€). Elle est en revanche freinée par les administrations publiques (-0,6 Md€), l'industrie-énergie (-1,7 Md€), en particulier la production et la distribution d'énergie (-0,9 Md€), et le commerce (-1,7 Md€), notamment le commerce de gros (-2,1 Md€) et le commerce de détail (-0,6 Md€).

La contraction des recettes de TVA dans l'industrie-énergie et le commerce en 2024 s'écarte des dynamiques observées sur les dix dernières années. Elle apparaît d'autant plus singulière que, même en 2020, année caractérisée par la crise sanitaire, le recul enregistré n'avait pas atteint une telle ampleur (-0,5 Md€ pour le commerce et -0,1 Md€ pour l'industrie). Cette contraction est principalement due à un fort effet-prix de l'énergie ainsi qu'à des difficultés relatives au commerce de gros, dont les ventes stagnent en volume mais diminuent en prix (-1,6 %).

⁵ La TVA économique est un agrégat construit à partir des déclarations mensuelles de TVA (formulaires CA3), qui retracent, pour chaque entreprise, les montants de taxe collectée et déductible.

⁶ Selon la Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne (NACE).

Graphique 6 : Évolution de la TVA économique par secteur entre 2022 et 2024 (en Md€)



Source : Mission, d'après des données de la DGFIP. N.B. : Autres= Agriculture, sylviculture et pêche + Construction + Information et communication + Activités financières et d'assurance + Activités immobilières + Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale + Autres activités non répertoriées dans les catégories précédentes. ; y.c. = y compris.

En 2025, le ralentissement se confirme pour les secteurs du commerce et de l'industrie-énergie. En glissement annuel de janvier à juillet 2025, la TVA totale à payer recule de 2,5 % sur le premier semestre de l'année 2025. La structure de la baisse est comparable à celle observée entre 2023 et 2024. Les recettes provenant des secteurs du commerce de gros (-1,6 %), du commerce de détail (-4,5 %) et de l'industrie manufacturière (-7,0 %) sont en repli, tandis que les recettes issues des services demeurent en croissance.

1.4. L'assiette de la TVA, qui n'est pas observée et doit être modélisée, dépend majoritairement de la demande des ménages, mais également de la demande des entreprises et des administrations publiques

L'assiette de la TVA est contemporaine à l'impôt, n'est pas entièrement observable, ne se réduit pas à la consommation des ménages et plusieurs taux et régimes coexistent :

- ♦ l'assiette n'est pas entièrement observable. En effet, les entreprises déclarent les ventes qu'elles réalisent par taux, mais ne fournissent pas le même niveau de granularité pour leurs achats ouvrant droit à déduction, qu'elles déclarent de manière agrégée ;
- ♦ l'assiette ne se réduit pas à la consommation des ménages et comprend également les investissements des ménages, les investissements et consommations intermédiaires des entreprises, les investissements, consommations intermédiaires et finales des administrations publiques et les opérations des associations ;
- ♦ plusieurs taux et régimes coexistent selon la nature des biens et services et le statut des opérateurs (assujettis, non-assujettis). Des exonérations et dispositifs particuliers peuvent également s'appliquer (régimes dérogatoires, taux réduits, franchise en base).

Ces caractéristiques rendent l'estimation de l'assiette de la TVA intrinsèquement complexe et incertaine. Pour toutes ses analyses, la DG Trésor utilise donc un modèle qui permet de calculer une TVA théorique nette en reconstituant l'assiette taxable à partir des données de la comptabilité nationale (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Le modèle TVA de la direction générale du Trésor

Le modèle d'estimation de la TVA théorique est un outil qui combine les données fiscales et celles de la comptabilité nationale pour reconstituer les assiettes taxables à la TVA. Il permet d'estimer la répartition des dépenses à l'origine des recettes de TVA par produit, par taux, par composante de la demande et par type de consommateur.

La TVA théorique est calculée à partir des assiettes désagrégées de la demande qui génèrent des recettes de TVA (consommation finale, consommation intermédiaire et formation brute de capital fixe) issues de la comptabilité nationale, auxquelles sont appliquées la législation fiscale en vigueur. Le calcul de la TVA théorique comprend deux étapes :

- ♦ la première étape du modèle consiste à calculer la TVA « *super-brute* », qui correspond à la TVA collectée par les entreprises avant application des droits à déduction, en appliquant les taux de TVA légaux aux assiettes issues des comptes nationaux ;
- ♦ la deuxième étape du modèle consiste à intégrer les droits à déduction afin de passer de la TVA super-brute à une TVA nette théorique, en tenant compte de la nature de l'acheteur, de la nature des biens et services échangés, et de la nature du vendeur.

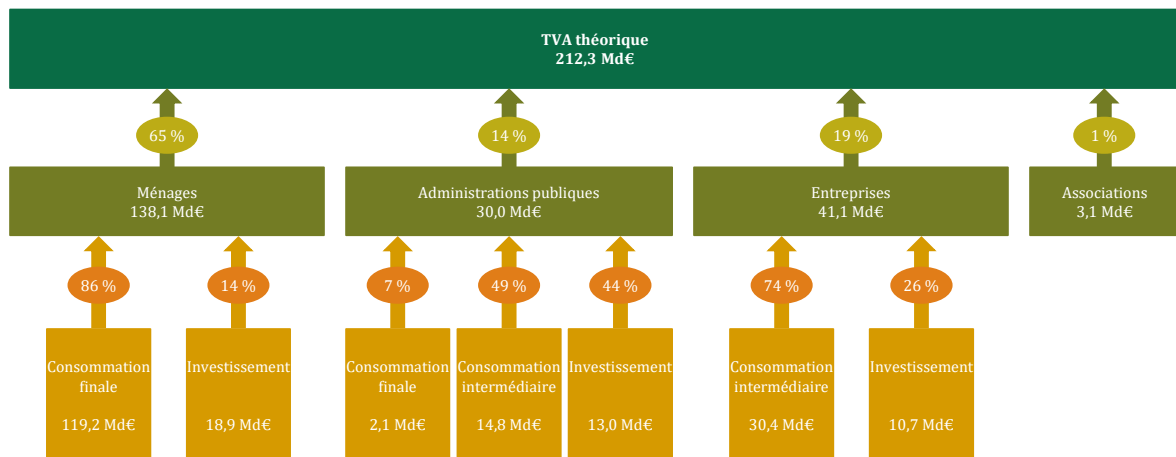
Le bouclage du modèle permet d'estimer une TVA nette théorique cohérente avec la législation en vigueur, qui reflète la charge fiscale effectivement supportée par les différents agents économiques. L'écart entre la TVA théorique calculée par le biais du modèle à partir des données de consommation et la TVA effective est appelé « *écart de TVA* ».

Initialement conçu pour contribuer à la construction des comptes nationaux et au calcul de la ressource propre TVA de l'Union européenne, le modèle est également utilisé pour le chiffrage des mesures fiscales et l'évaluation des dépenses fiscales. Plus généralement, il est utilisé comme un outil d'analyse structurelle, et permet notamment de chiffrer le rendement du point de TVA. **Enfin, l'estimation de la TVA théorique est centrale dans le processus de prévision puisque l'évolution de la TVA est modélisée à partir des contributions estimées des composantes de la demande assujetties à la TVA.**

Source : DG Trésor ; document de travail DG Trésor n° 2016-02, « Le modèle d'estimation de la TVA théorique ».

La TVA nette théorique calculée à l'aide du modèle peut être ventilée entre les composantes de la demande qui entrent dans le champ de la TVA et sont susceptibles de générer une recette de TVA nette (cf. graphique 7). Ces composantes de la demande sont désignées, dans le vocabulaire économique, comme les « assiettes taxables » ou « emplois taxables ».

Graphique 7 : Ventilation de la TVA nette théorique par composante de la demande en 2022



Source : « Analyse de la composition des recettes de TVA », Trésor-Eco n°371, septembre 2025.

La demande des ménages est de loin le principal moteur de la TVA nette, dont elle génère plus des deux-tiers des recettes (65 %). La consommation finale des ménages représente à elle seule plus de la moitié des recettes de TVA nette (56 % du total des recettes de TVA nette contre 9 % pour l'investissement des ménages).

Un tiers des recettes de la TVA résulte de la demande des entreprises (19 %) et des administrations publiques (14 %).

Ces rémanences de TVA (i.e. la TVA qui reste à payer une fois pris en compte le droit à déduction) traduisent le poids des activités exonérées ou partiellement exonérées (secteurs financier, immobilier, santé, production publique), ainsi que des exclusions spécifiques du droit à déduction.

La compréhension de l'évolution de la TVA nette, et *a fortiori* la prévision de ses recettes, nécessitent en conséquence une analyse fine de l'évolution de chacune des composantes de la demande assujetties à la TVA.

1.5. Le moindre dynamisme des composantes de la demande assujetties à la TVA, en particulier la consommation et l'investissement, explique en partie le ralentissement de la TVA

1.5.1. La consommation des ménages, premier moteur de la TVA nette, ralentit nettement en volume et en valeur dans un contexte de maintien du taux d'épargne à un niveau historiquement élevé

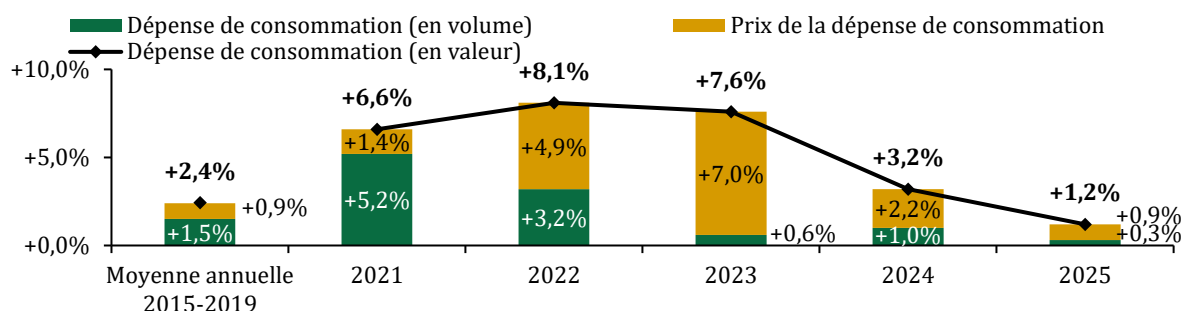
La consommation finale des ménages constitue la principale source de recettes de TVA, représentant 56 % du produit total de la TVA théorique en 2022 (cf. 1.4).

Après un fort rattrapage post-crise porté par les volumes en 2021, la dynamique de dépense de consommation des ménages a été soutenue à partir de 2022 essentiellement par l'inflation (cf. graphique 8). Depuis 2024, le recul de l'inflation affecte la croissance en valeur, tandis que les volumes progressent faiblement, traduisant un essoufflement de la demande réelle des ménages.

Ce ralentissement s'inscrit dans un contexte de comportements de consommation plus prudents, marqué par un niveau d'épargne durablement élevé. La part des dépenses contraintes dans la consommation des ménages progresse fortement. En 2024, cette évolution se caractérise par le poids déterminant du logement, qui contribue pour 20 Md€ à la croissance de la consommation des ménages sur un total de 48 Md€, soit 42 %, un niveau inédit depuis 2014. Les loyers, exonérés de TVA, en représentent 10 Md€.

En 2024, le taux d'épargne des ménages s'établit à 18,2 % du revenu disponible brut, soit 3,6 points au-dessus de son niveau d'avant-crise, un niveau inédit depuis la fin des années 1970. Cette situation, également observée dans d'autres pays de la zone euro, reflète à la fois la reconstitution de l'épargne après le choc inflationniste, l'incertitude économique persistante et les effets différés du resserrement des conditions financières.

Graphique 8 : Évolution de la dépense de consommation finale des ménages



Sources : Insee « La consommation des ménages en 2024 » (11 juin 2025) et note de conjoncture (17 décembre 2025).

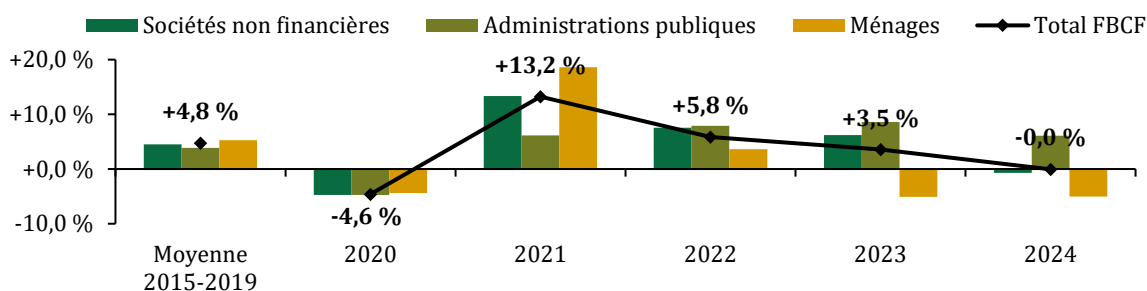
1.5.2. L'investissement a été atone dans un contexte de taux et d'incertitude élevés

La formation brute de capital fixe (FBCF) est à l'origine de 20 % de la TVA théorique en 2022 (cf. 1.4) et constitue un déterminant important des rémanences de TVA, principalement issues des investissements des ménages, des administrations publiques et des sociétés non financières.

Après une contraction marquée en 2020, l'investissement a connu un fort rebond en 2021, porté par l'ensemble des secteurs institutionnels (cf. graphique 9). Ce rattrapage conjoncturel s'est rapidement essoufflé : la croissance de la FBCF a nettement ralenti dès 2022, avant de devenir nulle en 2024, traduisant un affaiblissement progressif de la dynamique d'investissement.

Cet essoufflement s'explique par un environnement macroéconomique moins favorable, marqué par le durcissement rapide des conditions financières et un niveau élevé d'incertitude. La hausse des taux d'intérêt a renchéri le coût du capital et pesé sur les décisions d'investissement, en particulier pour les ménages, dont l'investissement résidentiel recule nettement à partir de 2023. L'investissement des sociétés non financières, bien que plus résilient, montre également des signes de ralentissement, tandis que celui des administrations publiques joue un rôle de soutien.

Graphique 9 : Évolution de la FBCF par secteur institutionnel



Source : Insee, comptes nationaux, base 2020.

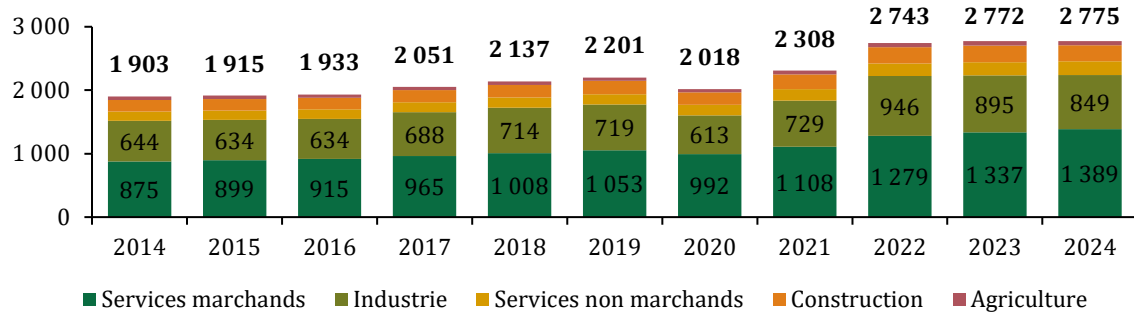
1.5.3. Les consommations intermédiaires ont stagné en 2024 (+0,1 %), tirées vers le bas par l'industrie sous l'effet d'une baisse des prix de l'énergie

Les consommations intermédiaires sont à l'origine de 21 % des recettes de TVA théorique en 2022 (cf. 1.4). Les consommations intermédiaires s'élèvent à 2 775 Md€ en 2024, en stagnation par rapport à 2023 (+0,1 %, cf. graphique 10). La stagnation des consommations intermédiaires s'explique principalement par un effet prix défavorable lié au recul des prix de l'énergie, et par un important mouvement de déstockage.

La stagnation observée s'accompagne d'une diminution des consommations intermédiaires de l'industrie (-56 Md€ entre 2023 et 2024). Cette diminution provient de la branche dédiée à la production et la distribution d'électricité, gaz, vapeur et air conditionné, qui enregistre à elle seule une baisse de -31,7 Md€. Dans cette branche, la baisse est issue d'un effet prix (-21,9 % sur la période). Le reste du repli est diffus et touche la plupart des branches manufacturières. Quelques segments de l'industrie restent toutefois orientés à la hausse, notamment l'industrie pharmaceutique et la réparation-installation de machines, qui progressent malgré la tendance globale.

La stagnation des consommations intermédiaires peut être liée aux fortes variations de stock, qui ont tiré la croissance vers le bas de 0,8 point en 2024. La valeur des stocks a diminué de 18,3 Md€ entre 2023 et 2024. Les variations de stock n'ont pas eu une telle influence négative sur la croissance du PIB depuis 2009.

Graphique 10 : Évolution de la consommation intermédiaire par branche (en Md€)



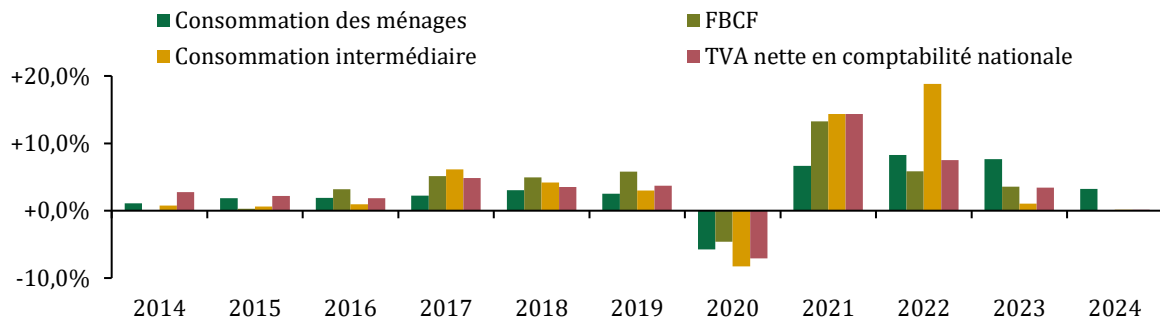
Source : Insee, comptes nationaux, base 2020.

1.5.4. Le ralentissement des composantes de la demande assujetties à la TVA, tant en volume qu'en valeur, n'explique que partiellement la moindre dynamique des recettes de TVA

Le ralentissement des composantes de la demande assujetties à la TVA explique une partie de la moindre dynamique de la TVA nette, mais ne permet pas d'en rendre compte intégralement.

La TVA évoluait depuis 2014 de manière plus dynamique que la consommation finale des ménages mais cette relation s'est inversée sur la période récente (cf. graphique 11). Cette décorrélation apparente est particulièrement visible en 2024 : la consommation finale des ménages est restée dynamique (+3,2 %), sans entraîner une progression comparable de recettes de TVA, qui sont restées atones.

Graphique 11 : Comparaison de l'évolution des composantes de la demande assujetties à la TVA et de la TVA nette, depuis 2014 (en % d'évolution annuelle)



Source : Mission, d'après les comptes nationaux, base 2020. *N.B.* : Les variations sont calculées sur la base des séries en valeur.

L'écart entre l'évolution des composantes de la demande assujetties à la TVA et celle des recettes de TVA s'accroît depuis 2022, reflétant une moindre sensibilité des recettes à l'évolution de l'assiette. La mission a identifié plusieurs facteurs permettant d'expliquer ce phénomène :

- ♦ la structure de la consommation a évolué de manière défavorable au rendement de la TVA accentuant l'écart entre la dynamique des composantes de la demande assujetties à la TVA et celle des recettes ;
- ♦ la progression des RCTVA a pesé sur l'évolution des recettes nettes au cours de la période récente, indépendamment de la dynamique macroéconomique sous-jacente ;

- ♦ le dynamisme des créations d'entreprises observé depuis 2022 n'a pas contribué à la progression des recettes de TVA. Une part significative de ces nouvelles entreprises relève du régime de la franchise en base et ne collecte donc pas de TVA, ce qui a pesé sur la base taxable ;
- ♦ enfin, la montée en charge rapide du e-commerce, en particulier sur les flux de faible valeur importés de Chine, s'accompagne de risques accrus de fraude à la TVA, susceptibles d'affecter négativement le rendement effectif de l'impôt.

Les effets de structure de la consommation sont analysés dans la partie suivante (cf. 1.6), tandis que les trois autres facteurs (RCTVA, franchise en base et fraude à la TVA dans le e-commerce de petits colis en provenance de Chine) qui ont un impact à la fois sur l'évolution et les prévisions des recettes de TVA sont détaillés et étudiés dans la partie 3.

1.6. La consommation des ménages s'est orientée davantage vers des biens et services taxés à taux réduits, générant un effet de structure défavorable sur la base taxable de la TVA

La dynamique de la base taxable de la TVA montre une évolution défavorable de la demande, qui s'est orientée vers des produits taxés à taux intermédiaires et réduits.

En 2024, la base taxable de la TVA s'établit à 5 588 Md€, en diminution de 1,7 % par rapport à 2023 (cf. graphique 12). Cette évolution s'explique principalement par le repli de la base taxable soumise au taux normal en France métropolitaine. Celle-ci recule de 117 Md€ entre 2023 et 2024, tandis que les bases relevant des taux intermédiaire et réduit progressent respectivement de 3 Md€ et de 17 Md€.

Cet effet de structure sur la base taxable s'est amorcé dès 2023 : la base soumise au taux réduit de 5,5 % a augmenté de 109 Md€ par rapport à l'année précédente, tandis que la base taxable au taux normal progressait plus modérément, de 57 Md€.

L'évolution de la structure des taux de la base taxable a ainsi un impact direct sur les recettes de TVA. Si la progression des bases taxables soumises aux taux réduit et intermédiaire entre 2023 et 2024 s'est traduit par une hausse du rendement de TVA super-brute d'environ 1 Md€, le recul de la base taxable soumise au taux normal a eu un effet nettement plus marqué, avec un impact négatif de 23 Md€.

L'analyse conjointe des approches sectorielle et structurelle montre que la progression de la base taxable soumise au taux réduit entre 2023 et 2024 est principalement portée par les sous-secteurs de la culture et de la production animale (+5,5 Md€), du commerce de détail (+3,8 Md€), du commerce de gros (+3,7 Md€) et des industries alimentaires (+1,2 Md€). En parallèle, la base taxable soumise au taux normal au sein de ces mêmes secteurs recule de 36 Md€.

L'évolution défavorable de la base taxable à la TVA s'explique notamment par une nette recomposition de la consommation des ménages, sous l'effet cumulé des chocs sanitaire et inflationniste, ainsi que de l'incertitude économique.

Les effets de déformation de la demande sur la TVA ne peuvent être estimés avec précision qu'avec retard (cf. 2.4.3), mais la mission a pu en identifier les principaux déterminants pour la période 2023-2024 à partir de la structure de la consommation des ménages.

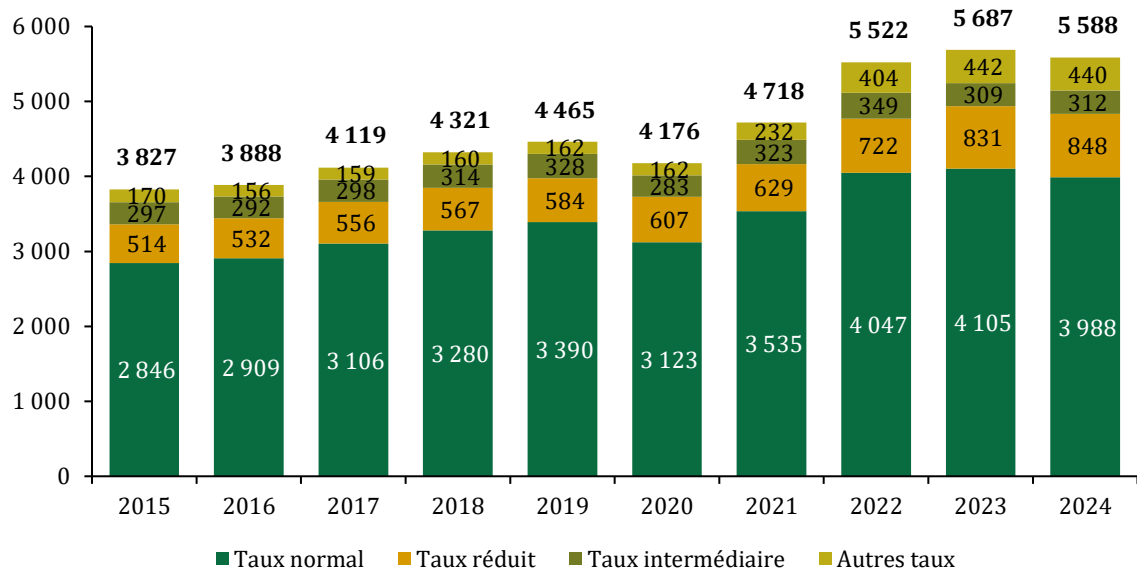
Depuis 2019, celle-ci s'est recomposée sous l'effet des chocs sanitaire et inflationniste, avec un recul de la consommation de biens, majoritairement taxés au taux normal, au profit de services plus fréquemment soumis à des taux réduits, intermédiaires ou exonérés. Cette évolution a pesé défavorablement sur le rendement de la TVA et a été amplifiée par l'inflation, qui s'est traduite par des arbitrages marqués sur les volumes et la nature des biens consommés.

Rapport

Entre 2023 et 2024, la dynamique de la consommation en valeur est principalement portée par des postes faiblement taxés ou exonérés, notamment les services non marchands, immobiliers, financiers et d'assurance, ainsi que l'hébergement-restauration et les industries alimentaires. À l'inverse, les postes relevant principalement du taux normal — biens industriels, véhicules, construction ou produits énergétiques — présentent une dynamique atone, voire négative. Cette recomposition de la consommation s'opère au détriment de la base taxable au taux normal et contribue à une moindre élasticité des recettes de TVA à la croissance nominale de la consommation finale.

Au-delà de la moindre dynamique des composantes de la demande assujetties à la TVA, les recettes fiscales ont donc également pâti d'effets de structure de la consommation, qui s'est orientée vers des produits à taux réduit.

Graphique 12 : Évolution de la base taxable de la TVA ventilée par taux entre 2015 et 2024 (en Md€)



Source : Mission, d'après des données de la DGFIP. N.B. : Les taux normal, intermédiaire et réduit sont les taux pour la France métropolitaine. L'augmentation du montant des autres taux en 2021 puis en 2022 est due à l'intégration des données relatives aux produits pétroliers et aux importations par la DGFIP.

2. Les écarts de prévision, qui se sont nettement accrus depuis la crise sanitaire, illustrent la difficulté à anticiper l'évolution de l'assiette de la TVA et font ressortir les limites du modèle de la DG Trésor

2.1. Les prévisions de recettes de TVA sont élaborées par la DG Trésor à partir de la croissance prévisionnelle des composantes de la demande assujetties à la TVA, des effets de composition de la demande et du chiffrage des mesures nouvelles

Les prévisions de TVA nette inscrites dans les textes financiers sont préparées, à l'instar des autres prévisions de prélèvements obligatoires, par la sous-direction des finances publiques de la DG Trésor, avec le concours de la sous-direction du diagnostic et des prévisions.

La première étape consiste à estimer l'évolution de la TVA à partir de la croissance des assiettes taxables :

- ◆ les poids des composantes de la demande assujetties à la TVA dans la composition de l'assiette de la TVA sont estimés par l'intermédiaire du modèle TVA (cf. 1.4) ;
- ◆ l'évolution prévisionnelle de chacune de ces composantes est communiquée par la sous-direction du diagnostic et des prévisions, responsable du scénario macroéconomique d'ensemble ;
- ◆ la prévision d'évolution de la TVA est ensuite calculée comme la somme des évolutions prévisionnelles de ces composantes, pondérée par leurs poids dans la formation des recettes de la TVA théorique estimés à partir du modèle.

Une deuxième étape consiste ensuite à intégrer à la prévision les effets anticipés de la structure de la demande. Un « *effet de structure* » peut être intégré à la prévision afin de tenir compte de l'évolution anticipée de la composition de l'assiette de la TVA. Toutefois, la prise en compte des effets de structure est l'une des principales difficultés en prévision⁷.

Enfin, les effets des mesures nouvelles sont chiffrés par la direction de la législation fiscale (DLF) avec l'appui de la DG Trésor et intégrés à la prévision.

La combinaison de la croissance des assiettes taxables, des effets de structure, des mesures nouvelles et, le cas échéant, d'une cale⁸ permet d'obtenir la prévision de la TVA nette utilisée pour le cadrage macroéconomique et budgétaire.

Pour assurer leur cohérence avec le reste des prévisions de finances publiques, les prévisions de TVA sont élaborées en comptabilité nationale.

Une fois stabilisées, celles-ci sont déclinées en comptabilité budgétaire afin d'être intégrées au PLF⁹. Cette déclinaison est réalisée conjointement par la DG Trésor, la DGFIP et la direction du budget.

⁷ En pratique, les effets de structure ne sont intégrés en prévision qu'en cours d'exercice, à partir des comptes nationaux trimestriels, et ne sont estimés finement qu'un an et demi après la clôture de l'exercice (cf. 2.4.3).

⁸ La « cale » désigne un ajustement exogène appliqué aux résultats du modèle de prévision, destiné à intégrer des informations qui ne sont pas explicitement modélisées (cf. 2.4.2).

⁹ L'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 prévoit que le budget de l'État est établi et exécuté en comptabilité budgétaire.

2.2. Depuis 2023, les prévisions intégrées aux projets de lois de finances ont nettement surestimé les recettes de TVA, à hauteur de 9 Md€ par an en moyenne, soit 4 % des recettes

2.2.1. Les prévisions de recettes fiscales sont entourées d'un haut niveau d'incertitude depuis 2020 et ont été révisées substantiellement à la baisse depuis 2023

Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques pour 2023 et 2024 ont été élaborées dans un contexte de forte incertitude. L'environnement macroéconomique a été marqué par une volatilité importante des prix de l'énergie, une inflation élevée et un resserrement rapide et d'ampleur de la politique monétaire. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a été source de tensions sur les marchés de l'énergie et les chaînes d'approvisionnement.

Les prévisions de recettes intégrées au PLF 2024 pour les principaux impôts ont été substantiellement révisées à la baisse en PLF 2025. Les recettes pour 2024 ont été révisées de -22,7 Md€ et celles pour 2025 ont été révisées de -42,1 Md€. La TVA n'est pas le seul impôt concerné par des révisions à la baisse. L'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ont également connu des recettes nettement inférieures aux prévisions en 2023 et 2024.

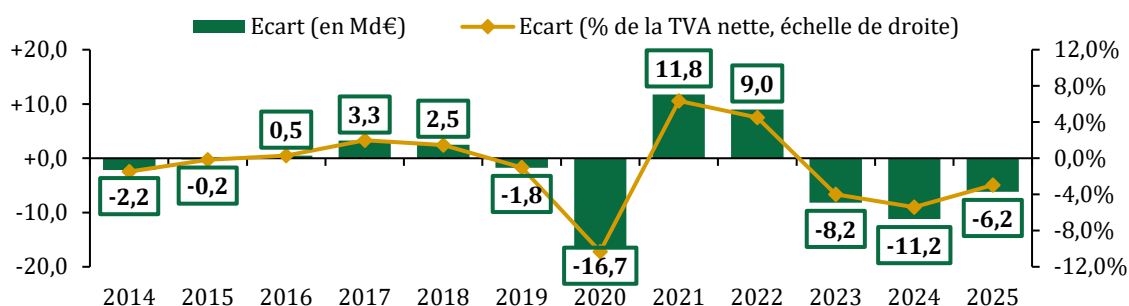
2.2.2. Les écarts de prévision de TVA, qui jusqu'en 2019 ne dépassaient pas 2,0 % des recettes, sont désormais supérieurs à 4,0 % des recettes nettes

Entre 2014 et 2019, les prévisions inscrites au PLF en comptabilité nationale ont en moyenne légèrement sous-estimé les recettes de TVA de 0,3 Md€ (cf. graphique 13). Les écarts ont été négatifs en 2014, 2015 et 2019 et positifs en 2016, 2017 et 2018. Ils sont restés d'ampleur modérée, oscillant entre -1,5 % et +2,0 % des recettes nettes effectives. Les prévisions apparaissent ainsi centrées, sans biais systématique à la hausse ou à la baisse.

Depuis 2020, les écarts de prévision ont été sensiblement plus marqués : l'écart atteint -10,3 % en 2020, en raison de la crise sanitaire, puis +6,3 % en 2021 et +4,5 % en 2022.

Depuis 2023, les prévisions ont nettement surestimé les recettes de TVA, conduisant à des écarts conséquents à la baisse : -8,2 Md€ en 2023, -11,2 Md€ en 2024, et -5,6 Md€ pour 2025. En 2024, sur 11,2 Md€ d'écart entre les recettes et les prévisions, 2,1 Md€ proviennent de la cale introduite par le Gouvernement (cf. 2.4.2).

Graphique 13 : Évolution des écarts entre la prévision de TVA nette en comptabilité nationale et les recettes effectivement constatées (en Md€ et en % de la TVA nette)



Source : Mission, à partir des données de la DG Trésor. N.B. : L'écart de prévision a été calculé comme la différence entre la prévision de TVA nette pour l'année N intégrée au PLF de l'année N et la dernière estimation publiée par l'Insee dans le cadre des comptes nationaux (base 2020). Pour 2023 et 2024, les valeurs intègrent des corrections pas encore publiées dans les comptes nationaux. Pour 2025, l'écart est calculé par rapport à la TVA du PLFG 2025.

2.3. Depuis 2022, les écarts de prévision proviennent pour environ un tiers d'hypothèses macroéconomiques trop optimistes et se propagent d'une année sur l'autre

Les écarts de prévision¹⁰ résultent principalement du cumul de trois facteurs :

- ♦ **l'effet de reprise en base de l'année précédente**, qui est la répercussion des écarts entre la prévision et l'exécution de l'exercice antérieur. La méthode de prévision de la DG Trésor consiste à prévoir la croissance de la TVA d'une année à l'autre. L'exercice de prévision des recettes de TVA de l'année N+1 pour le PLF de l'année N+1 est réalisé à l'automne de l'année N et la croissance est appliquée aux recettes N estimées à cette date. La prévision pour N+1 reprend donc l'écart résiduel sur la prévision N à ce moment-là ;
- ♦ **l'écart sur l'environnement macroéconomique**, qui correspond à l'écart sur la prévision de croissance des composantes de la demande assujetties à la TVA ;
- ♦ **la croissance résiduelle, qui représente la variation inexpliquée par le modèle.**

Trois autres effets, de second ordre par rapport aux précédents, peuvent être isolés : l'écart sur l'effet de structure généralement non intégré au stade du PLF, l'effet du changement de base opéré par l'Insee en mai 2024 et l'effet de correction des mesures nouvelles entre la prévision de leur impact sur les recettes au moment du PLF et la révision de cet impact *ex post*.

La mission a décomposé l'écart de prévision entre ces facteurs, avec l'appui de la DG Trésor qui a effectué les simulations nécessaires (cf. tableau 1) :

- ♦ l'effet de reprise en base représente 40 %¹¹ de l'écart de prévision en 2022, 48 % en 2023, 18 % en 2024 et 3 % en 2025 (cf. 2.3.1) ;
- ♦ l'écart sur l'environnement macroéconomique représente 39 % de l'écart de prévision en 2022, 14 % en 2023, 39 % en 2024 et 26 % en 2025 (cf. 2.3.2).

Une fois l'effet de reprise en base corrigé et les sous-jacents macroéconomiques connus, l'écart de prévision résiduel est (cf. 2.3.3) :

- ♦ en 2023 de 2,5 Md€ sur 8,2 Md€ d'écart initial (soit 26 % de l'écart) et 206,1 Md€ de recettes nettes (soit 1 % des recettes) ;
- ♦ en 2024 de 4,2 Md€ sur 11,1 Md€ d'écart initial (soit 35 % de l'écart) et 207,8 Md€ de recettes nettes (soit 2 % des recettes). Le Gouvernement ayant retenu, en prévision, l'hypothèse d'une cale de +1,0 % (cf. 2.4.2), correspondant à 2,1 Md€ de recettes, une partie de la croissance résiduelle constatée *a posteriori* vient en réalité corriger cette hypothèse initiale. En d'autres termes, si une croissance résiduelle nulle avait été retenue en prévision, la croissance résiduelle calculée *a posteriori* s'établirait à 2,1 Md€.

Par conséquent, en 2023 et 2024, environ deux-tiers de l'écart de prévision provient des hypothèses macroéconomiques retenues et de la propagation des écarts. Le tiers restant correspond à la croissance résiduelle.

À la date de la mission, les recettes de TVA nette en comptabilité nationale pour 2025 ne sont pas stabilisées. La dernière prévision s'élève à 208,2 Md€ (PLFG 2025). Par rapport à la prévision qui figure dans le PLF 2024, la croissance résiduelle s'élève à 2,9 Md€ sur 6,2 Md€ d'écart initial (soit 45 % de l'écart et 1 % des recettes).

¹⁰ Les écarts de prévision sont analysés à partir de la TVA en comptabilité nationale, qui constitue la base de référence des prévisions et la sortie directe du modèle de la DG Trésor. Cette mesure, combinée aux simulations réalisées avec le modèle, permet d'identifier et d'analyser *a posteriori* les principaux facteurs explicatifs des écarts observés.

¹¹ Dans le rapport, les contributions relatives de chaque effet à l'écart de prévision sont calculées en valeur absolue, rapportées à la somme des amplitudes des effets identifiés, et non à l'écart net observé.

Rapport

Tableau 1 : Décomposition des écarts de prévision des recettes nettes de TVA entre 2022 et 2025 (en Md€)

Postes et effets	2022	2023	2024	2025
TVA intégrée au PLF	190,3	214,3	218,9	214,3
Reprise en base de l'année précédente	+6,1	-4,6	-2,2	+0,2
Sous-jacents macroéconomiques	+6,0	-1,3	-4,7	-1,7
Effets de structure	-0,4	+0,7	+0,1	-0,5
Changement de base Insee	-0,4	-0,4	-0,5	+0,0
Mesures nouvelles	-0,9	+0,0	+0,4	-1,2
Croissance résiduelle	-1,4	-2,5	-4,2	-2,9
Total des révisions	+9,1	-8,2	-11,1	-6,2
TVA exécutée	199,4	206,1	207,8	208,2

Source : Mission à partir des simulations de la DG Trésor. N.B. : La TVA exécutée 2025 est la dernière prévision de TVA (PLFG 2025).

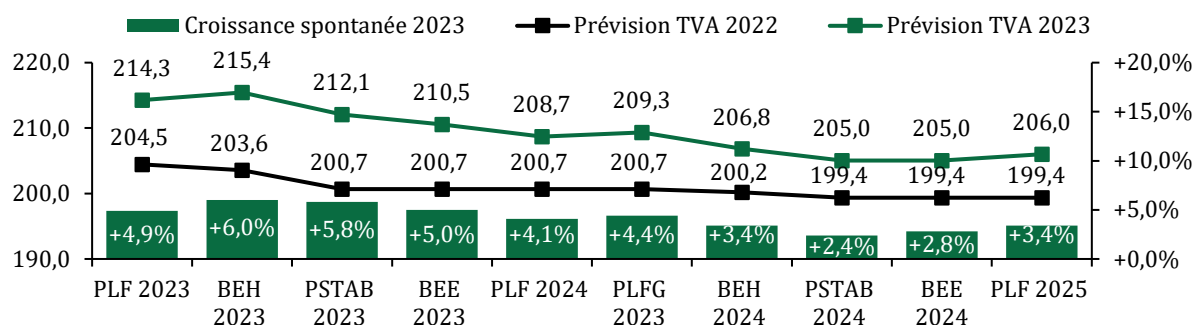
2.3.1. Les écarts de prévision ont été amplifiés et se sont diffusés d'un exercice à l'autre par un effet de reprise en base

Pour un compte de prévision donné, des corrections opérées tardivement sur l'année N se transmettent mécaniquement aux exercices ultérieurs par un effet de reprise en base. Les prévisions pour l'année N+1 sont construites à partir du niveau anticipé pour l'année N. Toute révision de ce dernier modifie le point de départ de la prévision suivante, indépendamment de l'évolution propre de l'année N+1. Ainsi, les écarts de prévision ne restent pas cantonnés à un exercice donné mais se diffusent d'un horizon à l'autre.

Ce mécanisme a joué un rôle significatif sur la période récente, générant un écart de prévision de +6,1 Md€ en 2022, -4,6 Md€ en 2023 et -2,2 Md€ en 2024 (cf. tableau 1), soit 40 % de l'écart de prévision en 2022, 48 % en 2023 et 18 % en 2024.

Par exemple, à l'automne 2022, la prévision de TVA pour 2022 était encore surestimée de +5,1 Md€, malgré les remontées comptables disponibles. Cette surestimation tardive s'explique pour deux tiers par la dynamique non anticipée du RCTVA et pour un quart par une hypothèse trop favorable sur l'effet de structure. Cet écart s'est automatiquement répercuté sur la prévision de TVA pour 2023 retenue au PLF 2023 (cf. graphique 14).

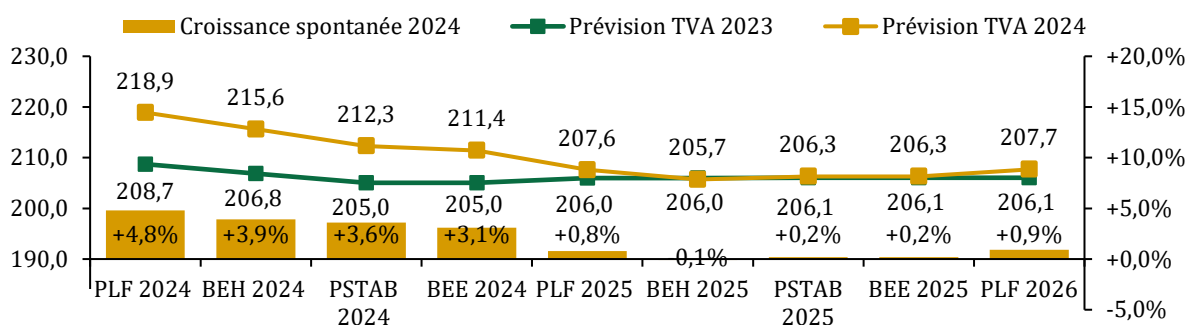
Graphique 14 : Évolution de la prévision de TVA pour 2023 et de ses sous-jacents (en Md€)



Source : Mission, à partir des données communiquées par la DG Trésor.

De même, à l'automne 2023, la prévision de TVA pour 2023 était surestimée de +2,6 Md€. La surestimation tardive des recettes de TVA pour 2023 s'explique par un effet de reprise en base persistant provenant de 2022 et par une surestimation des assiettes taxables. Cet écart s'est répercuté sur la prévision de TVA pour 2024 (cf. graphique 15). Ainsi, la surestimation des recettes en 2022 a eu des répercussions sur les prévisions 2023 et 2024.

Graphique 15 : Évolution de la prévision de TVA pour 2024 et de ses sous-jacents (en Md€)



Source : Mission, à partir des données communiquées par la DG Trésor.

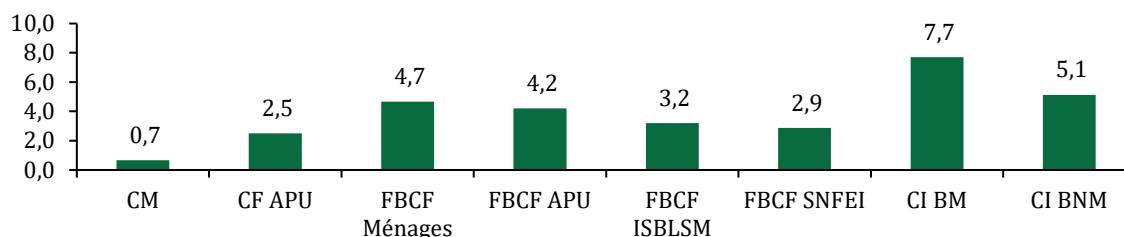
2.3.2. L'écart provenant des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes représente 39 % de l'écart total en 2024 en raison de la croissance de la demande intérieure plus faible et de la désinflation plus rapide que prévues

À chaque nouvel exercice de prévision, le scénario macroéconomique est actualisé par la sous-direction du diagnostic et des prévisions de la DG Trésor, qui élabore ses prévisions principalement à partir du modèle Opale¹². Chaque composante de la demande assujettie à la TVA faisant elle-même l'objet d'une prévision, **une part significative des écarts de prévision est expliquée par l'incertitude entourant ces scénarios macroéconomiques.**

Les composantes utiles à la prévision de TVA ne sont pas toutes modélisées avec la même précision (cf. graphique 16). L'analyse de l'écart absolu moyen sur les exercices 2022, 2023 et 2024 montre ainsi que certaines composantes sont mieux appréhendées que d'autres :

- ◆ la consommation finale des ménages, qui représente plus de la moitié des recettes théoriques de TVA, est la composante la plus précisément estimée ;
- ◆ les écarts de prévisions ont été relativement importants s'agissant de la FBCF, et en particulier de la FBCF des ménages, qui a été fortement surévaluée en 2023 et en 2024 ;
- ◆ les consommations intermédiaires sont les composantes de la demande pour lesquelles les écarts entre le scénario macroéconomique et le réalisé ont été les plus importants.

Graphique 16 : Écarts moyens de prévision par composante de la demande assujettie à la TVA, calculés en valeur absolue, entre 2022 et 2024 (en points)



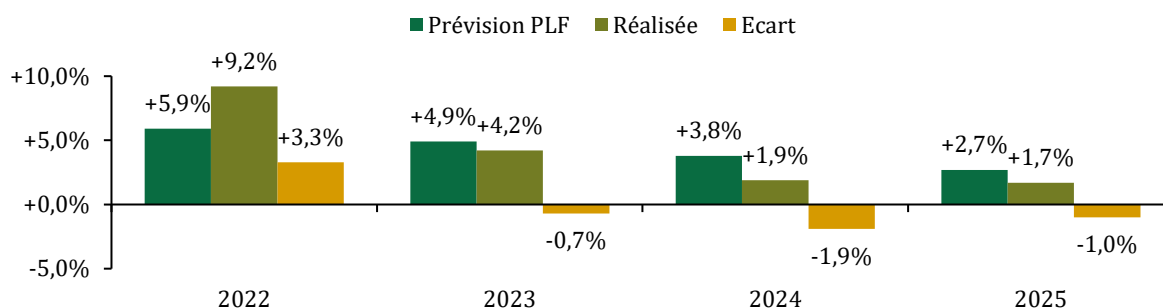
Source : Mission, à partir des données communiquées par la DG Trésor. **Légende** : Consommation des ménages (CM) ; consommation finale des APU (CF APU) ; formation brute de capital fixe (FBCF) ; institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBSLM) ; sociétés non financières et entrepreneurs individuels (SNFEI) ; consommations intermédiaires (CI) ; branches marchandes (BM) ; branches non marchandes (BNM). **N.B.** : Les évolutions présentées diffèrent des données publiées par l'Insee dans le cadre de la comptabilité nationale car elles ont été retraitées des effets des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) qui ne sont pas assujettis à la TVA.

¹² Le modèle Opale est utilisé par la DG Trésor afin de réaliser des prévisions macroéconomiques sur l'économie française à l'horizon d'un à deux ans.

Sur la période 2022-2025, la part de l'écart de prévision liée aux écarts sur les sous-jacents macroéconomiques (cf. graphique 17) s'est élevée à 39 % en 2022, 14 % en 2023, 39 % en 2024 et 26 % en 2025 (à date, selon la prévision du PLFG 2025) :

- ◆ en 2022, la croissance des composantes de la demande assujetties à la TVA a été sous-estimée de 3,3 points en raison d'une sous-estimation importante de l'évolution des consommations intermédiaires dans les branches marchandes et non marchandes ;
- ◆ en 2023, elle a été surestimée de 0,7 point en raison d'une surestimation de la FBCF des ménages (0,7 point) et des consommations intermédiaires dans les branches marchandes (0,7 point) et d'une sous-estimation de la FBCF des APU (0,4 point) et des consommations intermédiaires des branches non marchandes (0,4 point) ;
- ◆ en 2024, elle a été surestimée de 1,9 point en raison d'une surestimation de la consommation des ménages (à hauteur de 0,8 point), des consommations intermédiaires (0,6 point) et de la FBCF des ménages (0,5 point).

Graphique 17 : Comparaison entre le taux de croissance prévisionnel des composantes de la demande assujetties à la TVA intégré en PLF et le taux effectif constaté entre 2022 et 2025



Source : DG Trésor. N.B. : Pour 2025, la croissance des composantes de la demande assujetties à la TVA réalisée correspond à la prévision actualisée du PLF 2026.

En 2024 – exercice pour lequel l'écart de prévision des composantes de la demande assujetties à la TVA et son impact sur l'écart de prévision des recettes de TVA sont les plus significatifs – la croissance de la demande intérieure plus faible qu'attendue et la désinflation plus rapide que prévue expliquent la révision à la baisse de la prévision de croissance de l'assiette taxable de la TVA :

- ◆ le Gouvernement avait prévu une croissance de +1,4 %, que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) avait jugé¹³ « élevée » car « supérieure à celles du consensus des économistes (+0,8 %) », et qui s'est finalement située à +1,2 % ;
- ◆ le Gouvernement avait prévu une consommation finale des ménages en croissance de +1,8 % en volume, « supérieure à celle retenue par les autres prévisionnistes auditionnés » selon le HCFP, et qui s'est finalement élevée à +1,0 % ;
- ◆ le Gouvernement avait prévu une inflation de +2,6 %, que le HCFP avait jugé « plausible » avec un « risque de dépassement », et qui s'est finalement élevée à +2,0 %.

¹³ Avis n° HCFP – 2023 – 8, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024, en date du 22 septembre 2023.

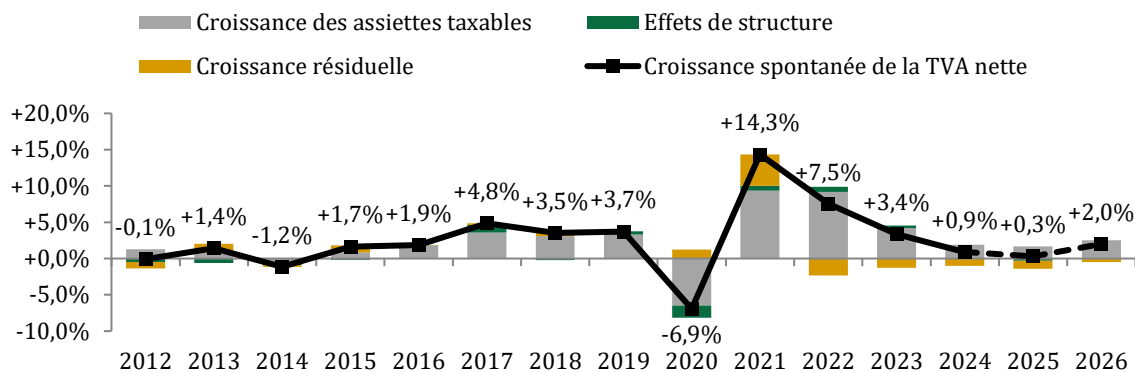
2.3.3. Depuis 2022, la croissance résiduelle, correspondant à la part inexpliquée de l'évolution des recettes, s'accroît et atteint près de la moitié de l'écart de prévision en 2025

Analysée *a posteriori*, lorsque les sous-jacents macroéconomiques et les effets de structure sont connus et réintégrés au modèle de la DG Trésor, **la croissance résiduelle représente la variation des recettes de TVA inexpliquée par le modèle**. Elle correspond à l'écart entre la croissance spontanée des recettes de TVA nette et la croissance prévue par le modèle.

Depuis 2020, la décomposition de la croissance spontanée de la TVA montre la persistance d'une croissance résiduelle chaque année (cf. graphique 18) :

- entre 2012 et 2019, les recettes de TVA ont connu une évolution très proche, même si légèrement plus dynamique, que celle des assiettes taxables (croissance résiduelle de +0,3 % en moyenne) ;
- en 2020 et 2021, la croissance spontanée des recettes est supérieure à la croissance des assiettes taxables avec une croissance résiduelle de respectivement +1,2 % et +4,4 % ;
- depuis 2022, la croissance spontanée des recettes est inférieure à la croissance des assiettes taxables : la croissance résiduelle s'est établie à -2,3 % en 2022, -1,3 % en 2023, -1,0 % en 2024 et -1,1 % en 2025 (à date, selon la prévision du PLFG 2025).

Graphique 18 : Décomposition de la croissance spontanée de la TVA depuis 2012



Source : DG Trésor. *Note de lecture* : Les chiffres pour 2025 et 2026 correspondent aux prévisions retenues en PLF 2026.

Depuis 2022, la part inexpliquée de l'écart de prévision s'accroît (cf. tableau 2) : la croissance résiduelle représentait 9 % de l'écart de prévision en 2022, 26 % en 2023, 35 % en 2024¹⁴ et atteindrait 45 % en 2025 (à date, selon la prévision du PLFG 2025).

Tableau 2 : Part de la croissance résiduelle dans l'écart de prévision depuis 2022

Postes et effets	2022	2023	2024	2025
TVA du PLF (en Md€)	190,3	214,3	218,9	214,3
TVA exécutée (en Md€)	199,4	206,1	207,8	208,2
Total des révisions (en Md€)	+9,1	-8,2	-11,1	-6,2
Croissance résiduelle (en Md€)	-1,4	-2,5	-4,2	-2,9
Part de la croissance résiduelle dans le total des révisions (% en valeur absolue)	9 %	26 %	35 %	45 %

Source : Mission, à partir des simulations de la DG Trésor. *N.B.* La TVA exécutée 2025 est la dernière prévision de TVA (PLFG 2025).

¹⁴ La croissance résiduelle pour 2024, calculée *a posteriori*, aurait représenté 21 % de l'écart de prévision si le Gouvernement n'avait pas retenu l'hypothèse d'une cale positive en prévision (cf. 2.4.2).

2.4. La baisse croissante et notable du pouvoir explicatif du modèle de prévision des recettes de TVA interroge sa robustesse et conduit le Gouvernement à introduire des « cales »

2.4.1. Les écarts de prévision interrogent la capacité du modèle à rendre compte de la dynamique effective des recettes de TVA dans le contexte économique récent

Les écarts observés entre les recettes prévues et réalisées se sont accrus au fil du temps et laissent subsister, *a posteriori*, une croissance résiduelle non nulle et, depuis 2022, négative. Cette part inexpliquée représente désormais une part significative de l'écart de prévision.

En conséquence, le modèle ne permet pas d'expliquer de manière satisfaisante la dynamique effective des recettes et les écarts de prévisions sur les exercices récents, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Ces limites tiennent en partie à la vocation initiale de l'outil. Le modèle n'a pas été conçu comme un instrument de prévision mais comme un dispositif de calcul de la contribution française aux ressources propres de l'Union européenne.

Le modèle de la DG Trésor repose sur une architecture ancienne, élaborée il y a plus de dix ans, visant à reconstituer une TVA théorique à partir d'éléments non directement observables, en particulier les assiettes taxables, et leur contribution aux recettes. S'il n'est pas acquis qu'un modèle plus sophistiqué produirait nécessairement de meilleures prévisions, l'écart croissant entre la complexité du système de TVA et les hypothèses simplificatrices retenues constitue un facteur de fragilisation.

Il n'a pas fait l'objet d'améliorations continues : en pratique, seules les modifications de taux y sont intégrées. **Plusieurs dimensions importantes de la TVA en sont absentes**, notamment la dynamique des RCTVA (cf. 3.1) et le régime de la franchise en base de TVA (cf. 3.3), ce qui réduit sa capacité explicative.

Les modalités de prévision introduisent un effet de latence. Par construction, la prévision prolonge les écarts antérieurs par un effet de reprise en base (cf. 2.3.1). De surcroît, les effets de structure ne sont corrigés qu'avec un décalage important (cf. 2.4.3). Ce double décalage contribue à fragiliser la prévision et à en limiter la réactivité face aux évolutions récentes.

Enfin, la succession de chocs macroéconomiques d'ampleur sur la période récente (crise sanitaire, inflation, tensions sur l'énergie) a accru la volatilité des bases taxables et rendu plus difficile l'exercice de prévision dans ce cadre.

2.4.2. Face à la baisse du pouvoir explicatif du modèle, le Gouvernement a introduit des « cales » dès le stade des prévisions du PLF pour les recettes de TVA 2024 et 2026

La dégradation du pouvoir explicatif du modèle de prévision de la TVA a conduit le Gouvernement à ajuster les prévisions de recettes en introduisant des cales, qui jouent un rôle de variable de bouclage lorsque le modèle peine à rendre compte de la dynamique observée des recettes.

Pour les recettes de TVA 2023, le scénario de prévision retenu pour le PLF 2023 ne comportait pas de cale. Une cale négative a été intégrée en fin d'année, pour le PLF 2024, traduisant des recettes de TVA jugées décevantes au regard des fondamentaux macroéconomiques. Cette hypothèse revenait à acter un décrochage des recettes par rapport à la base taxable théorique issue du modèle, et expliquait une part significative de la révision à la baisse des prévisions de TVA.

En contrepartie, dans le PLF 2024, le Gouvernement a introduit une hypothèse explicite de rebond des recettes de TVA en 2024, matérialisée par une cale positive de +1,0 % s'ajoutant à l'hypothèse de croissance des assiettes taxables de +3,8 %. Selon le HCFP, il s'agissait d'une « *hypothèse optimiste de correction partielle de l'écart de sens inverse apparu en 2023. L'élasticité inférieure à 1 de la TVA à sa base taxable en 2023, intervenant après plusieurs années d'élasticité au contraire supérieure à 1, ne justifie en effet pas nécessairement un rattrapage en 2024* »¹⁵. Finalement, la croissance des assiettes taxables s'est établie à +1,9 % et la croissance résiduelle à -1,0 %. Par conséquent, la prise en compte d'une cale de +1,0 % dès le stade de la prévision a **augmenté l'écart de prévision** qui portait déjà sur l'évolution des assiettes taxables.

Pour 2025, aucune cale n'a été intégrée au stade du PLF. La cale n'a été introduite qu'en tout début d'exercice, dans le cadre du budget économique d'hiver, à hauteur de -1,0 %.

Pour 2026, dans le cadre du PLF, une cale de -0,5 % a été retenue. L'introduction d'une cale négative pour la prévision de recettes 2026 illustre une prudence accrue dans la construction initiale de la prévision compte tenu des écarts constatés sur les derniers exercices et confirme le **recours récurrent à des ajustements exogènes pour compenser les limites du modèle** face à l'évolution récente des recettes de TVA.

Par conséquent, les écarts entre les prévisions du PLF et les recettes (cf. 2.2 et 2.3) sont imputables, en 2023 et en 2025, à la modélisation, tandis qu'en 2024 l'hypothèse d'une cale positive retenue par le Gouvernement au stade du PLF a amplifié l'écart de modélisation.

2.4.3. Les déformations structurelles de la demande, qui sont mesurées un an et demi après la fin de l'exercice, doivent être mieux appréhendées

Dans le cadre du modèle de TVA, l'effet de structure désigne la part de l'évolution des recettes qui provient d'une modification de la composition des assiettes taxables, pour un niveau de demande donné. Il traduit les changements dans la répartition des dépenses entre produits, composantes de la demande et agents économiques soumis à des taux de TVA différents ou à des règles de déductibilité distinctes. En effet, la composition de la croissance influence directement le rendement spontané de la TVA, à niveau donné d'assiettes taxables.

Les effets de structure constituent une composante incertaine de la prévision de TVA : ils sont par construction résiduels, très sensibles aux hypothèses de composition et fortement exposés aux chocs conjoncturels, ce qui limite fortement leur robustesse *ex ante*.

La comparaison des effets de structure selon le stade de la prévision met en évidence la forte instabilité *ex ante* de cette composante et les limites de son intégration dans l'exercice de prévision (cf. tableau 3). En raison de leur forte incertitude, les effets de structure ne sont généralement pas intégrés dès le PLF de l'année N. Les estimations sont affinées en cours d'exercice, puis après la clôture de l'exercice concerné.

Tableau 3 : Comparaison des effets de structure intégrés en PLF pour N, en PSTAB N+1 et stabilisés en relecture (en %)

Effets de structure	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prévision en PLF N	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prévision en PSTAB N+1	-0,5	-0,2	-0,1	+1,8	+0,2	0,0	-1,7	+1,7	+0,6	-0,2
Effet stabilisé en relecture	-0,3	-0,2	+0,0	+1,1	-0,2	+0,4	-1,7	+0,6	+0,7	+0,4

Source : DG Trésor.

¹⁵ Avis n° HCFP – 2023 – 8, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024, en date du 22 septembre 2023.

Les effets de structure ne sont estimés finement qu'un an et demi après la clôture de l'exercice d'intérêt. Pour les calculer, les prévisionnistes s'appuient en effet sur la TVA théorique, qui ne peut elle-même être reconstituée qu'après la communication par l'Insee des assiettes désagrégées de la demande à un niveau très fin. Ces éléments figurent dans les comptes nationaux semi-définitifs communiqués au printemps N+2.

Même *a posteriori*, les effets de structure estimés restent d'ampleur limitée et sont parfois difficiles à interpréter : en 2023, la recomposition de la demande aurait par exemple joué positivement sur les recettes de la TVA, à hauteur de +0,4 %. Pourtant, en 2023, la part de la base taxable au taux normal s'est réduite dans le total (cf. 1.6). Une fois intégrée la recomposition de la TVA déductible, l'effet de structure observé en 2023 conduit à accroître la part de la croissance résiduelle non expliquée par le modèle, alors même qu'il aurait pu être attendu qu'il en éclaire une fraction.

Au regard des chocs économiques et de la croissance résiduelle observée depuis 2021, l'ampleur limitée et le sens des effets de structure estimés interrogent quant à la capacité du modèle TVA à les mesurer correctement.

Une part de la croissance résiduelle pourrait donc comprendre des effets de structure non captés par le modèle TVA.

Afin de mesurer les effets de structure plus rapidement, la mission recommande d'approfondir les pistes suivantes :

- ♦ **tirer pleinement parti des données de l'Insee :** l'Insee publie, dès les comptes provisoires, les assiettes désagrégées de la consommation finale des ménages en 88 produits. Ces données, qui ne sont pas exploitées, pourraient permettre de calculer un effet de structure dès le printemps N+1 ;
- ♦ **mieux exploiter en prévision les déclarations CA3 qui constituent une source de données contemporaine très riche.** Bien que peu exploitables pour la décomposition fine par taux et par produit, ces données contiennent une information précoce sur la dynamique relative des secteurs et sur la formation des crédits de TVA. Une exploitation plus systématique, à un niveau sectoriel fin, pourrait fournir des signaux avancés sur les déformations de l'assiette, en particulier lors de retournements conjoncturels ou de chocs sectoriels ;
- ♦ **intégrer des indicateurs de consommation et d'activité à haute fréquence :** les données de transactions par carte bancaire, les indices de prix par poste de consommation, ou encore les statistiques de volumes issus des plateformes de paiement ou de la grande distribution peuvent fournir un signal utile sur l'orientation de la structure de la consommation, même si leur représentativité et leur couverture sectorielle doivent être soigneusement évaluées ;
- ♦ **recourir davantage à des indicateurs sectoriels avancés pour l'investissement et les consommations intermédiaires.** Les données sur les immatriculations de véhicules, les mises en chantier, les permis de construire, ou bien encore sur les importations de biens intermédiaires ou d'équipements pourraient notamment être utilisées pour mieux anticiper la composition des consommations intermédiaires et des investissements.

Proposition n° 1 : Expertiser la possibilité d'exploiter des données haute fréquence et des indicateurs de conjoncture avancés afin de réduire la latence du modèle et de mieux capter les évolutions structurelles de l'assiette de la TVA [DG Trésor à partir de données DGFIP et Insee].

2.4.4. La transparence des prévisions doit également encore être améliorée pour faciliter les évaluations externes et améliorer leur crédibilité

Les administrations publient régulièrement des analyses relatives aux finances publiques et à la TVA. Par exemple, la DG Trésor a publié un « *Retour sur les prévisions de finances publiques pour les années 2023 et 2024* » et la DGFIP a diffusé des éléments sectoriels sur l'évolution des recettes en 2024. En revanche, aucune publication ne vise spécifiquement à expliquer précisément l'évolution des déterminants macroéconomiques des recettes de TVA ni les écarts avec les prévisions.

Proposition n° 2 : Produire une publication dédiée présentant chaque année les évolutions des recettes de TVA et l'analyse des écarts entre prévisions et exécution, fondée sur une exploitation sectorielle approfondie des données déclaratives CA3 et sur l'examen de l'évolution de leurs déterminants macroéconomiques [DG Trésor et DGFIP].

La documentation publique sur les hypothèses, les modèles et les arbitrages opérés par la DG Trésor dans le champ des prélèvements obligatoires reste limitée. À titre de comparaison, au Royaume-Uni, l'*Office for Budget Responsibility* détaille sur son site internet les méthodes et données utilisées pour ses prévisions de prélèvements obligatoires¹⁶.

Ce retard en matière de transparence réduit les capacités externes de relecture des prévisions, et réduit leur crédibilité. Les travaux de l'OCDE montrent que la possibilité de répliquer les exercices, constitue un levier essentiel d'apprentissage et d'amélioration des outils. À l'inverse, une faible transparence fige les pratiques et limite l'identification des biais récurrents¹⁷.

Proposition n° 3 : Compléter les voies et moyens annexées aux projets de lois de finances en y incluant le détail explicite des hypothèses sous-jacentes en prévision (croissance des assiettes taxables, effets de structure, croissance résiduelle, croissance spontanée, mesures nouvelles et TVA nette en comptabilité nationale) ainsi que les dernières estimations disponibles pour les trois derniers exercices [DG Trésor].

2.5. En 2023 et 2024, plusieurs pays européens ont connu des écarts de prévision de recettes de TVA

En 2023, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont enregistré des recettes de TVA supérieures aux prévisions budgétaires, contrairement à l'Espagne et aux Pays-Bas qui ont affiché des résultats en deçà des objectifs initiaux (cf. tableau 4).

En 2024, cette tendance s'est inversée pour l'Allemagne, désormais en retrait par rapport à ses prévisions, tout comme les Pays-Bas, tandis que le Royaume-Uni a maintenu un écart positif et que l'Espagne n'a pas actualisé ses données faute de nouvelle loi de finances.

Tableau 4 : Comparaison entre prévisions et recettes nettes de TVA en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne

Pays	2023			2024		
	Prévision N-1	Recettes	Écart	Prévision N-1	Recettes	Écart
Allemagne	283,5 Md€	291,5 Md€	+8,0 Md€	311,4 Md€	298,8 Md€	-12,6 Md€
Royaume-Uni	154,2 Md£	162,1 Md£	+7,9 Md£	162,2 Md£	168,9 Md£	+6,7 Md£
Espagne	86,1 Md€	83,9 Md€	-2,2 Md€	N.D.	N.D.	N.D.
Pays-Bas	77,7 Md€	76,0 Md€	-1,7 Md€	79,4 Md€	78,5 Md€	-0,9 Md€

Source : Mission, d'après des données issues des ministères de l'économie des pays présentés. *N.B.* : Pour le Royaume-Uni, la période budgétaire diffère et est comprise entre le 1^{er} avril N et le 31 mars N+1. *Légende* : N.D.=Non disponible.

¹⁶ Pour la TVA : <https://obr.uk/forecasts-in-depth/tax-by-tax-spend-by-spend/vat/>

¹⁷ « *OECD Good Practices for Performance Budgeting* », OCDE, 2019.

3. Les RCTVA, la fraude à la TVA liée au e-commerce de petits colis en provenance de Chine et la franchise en base sont trois facteurs dynamiques qui contribuent à l'écart de prévision

Il n'est ni possible ni pertinent de chercher à reconstituer de manière exacte la **croissance résiduelle**. Par construction, le modèle vise à représenter une dynamique macroéconomique à un niveau agrégé au moyen d'hypothèses simplificatrices nécessaires à l'exercice de prévision. L'écart à la réalité agrège à la fois des chocs conjoncturels, des comportements microéconomiques et des phénomènes non observables ou imparfaitement mesurés (par exemple les effets de structure, cf. 2.4.3). L'écart observé entre les prévisions issues du modèle et les recettes effectivement constatées ne peut donc être isolé exactement facteur par facteur sans risquer de donner une fausse impression de réalité et de précision.

La mission a en revanche retenu une approche consistant à identifier et analyser des facteurs dont il est établi qu'ils ne sont pas, ou seulement très partiellement, pris en compte par le modèle, et qui sont dynamiques. En effet, le modèle reposant sur une logique de croissance d'une année sur l'autre, des facteurs stables dans le temps n'affectent pas la qualité de la prévision. En revanche, des ruptures de tendance sont de nature à dégrader la capacité prédictive du modèle et justifient un focus spécifique.

Trois facteurs ont ainsi été identifiés et examinés :

- ◆ **la dynamique des remboursements de crédit de TVA (cf. 3.1) ;**
- ◆ **la fraude dans le e-commerce de petits colis (cf. 3.2) ;**
- ◆ **la montée en charge de la franchise en base (cf. 3.3).**

S'agissant de la fraude, l'analyse s'est attachée à identifier des phénomènes susceptibles de générer des chocs, et non un niveau structurel constant, parmi lesquels figure la fraude liée au e-commerce de petits colis en provenance de Chine.

De manière plus large, la DGFIP a produit en septembre 2024 une analyse du manque à gagner de TVA en France imputable à la sous-déclaration des entreprises, réalisée à partir d'une extrapolation des taux d'irrégularités détectées lors des contrôles de la DGFIP¹⁸. **Ce manque à gagner serait stable sur dix ans et compris entre 6 et 10 Md€ par an.** Selon la DGFIP, cette estimation est un minorant car elle n'inclut ni les entreprises ne déclarant pas de TVA, ni les potentielles irrégularités qui ne seraient pas détectées par les contrôles fiscaux.

3.1. La dynamique des RCTVA contribue à la part inexpliquée de l'écart de prévision à hauteur de 1,6 Md€ en 2024 et accentue la tension entre enjeux de fluidité et de contrôle

3.1.1. La prise en compte de la dynamique des RCTVA conduirait à accroître la part inexpliquée de l'écart de prévision des recettes de TVA de 0,4 Md€ en 2023 et à la réduire de 1,6 Md€ en 2024

Les opérations d'achat réalisées par un assujetti ouvrent droit à déduction de la TVA acquittée, tandis que les opérations de vente génèrent de la TVA collectée. La différence entre la TVA collectée et la TVA déductible détermine, selon les cas, soit une TVA à reverser à l'État lorsque la TVA collectée excède la TVA déductible, soit un crédit de TVA dans la situation inverse.

¹⁸ DGFIP Analyses, septembre 2024, n° 07, « Le manque à gagner de TVA en France ».

Les crédits de TVA ainsi formés peuvent, au choix de l'assujetti, soit faire l'objet d'une demande de remboursement, soit être reportés en augmentant la TVA déductible de la période fiscale suivante.

Les crédits disponibles, qui peuvent être demandés en remboursement, correspondent à la somme des crédits formés et des crédits reportés depuis la période précédente.

Les demandes de remboursement constituent un élément important de la composition des recettes nettes de TVA (cf. tableau 5). En 2024, elles s'élevaient à 75,9 Md€ en comptabilité nationale, soit 27 % des recettes de TVA brute.

Tableau 5 : Évolution de la TVA brute et des RCTVA en comptabilité nationale (en Md€)

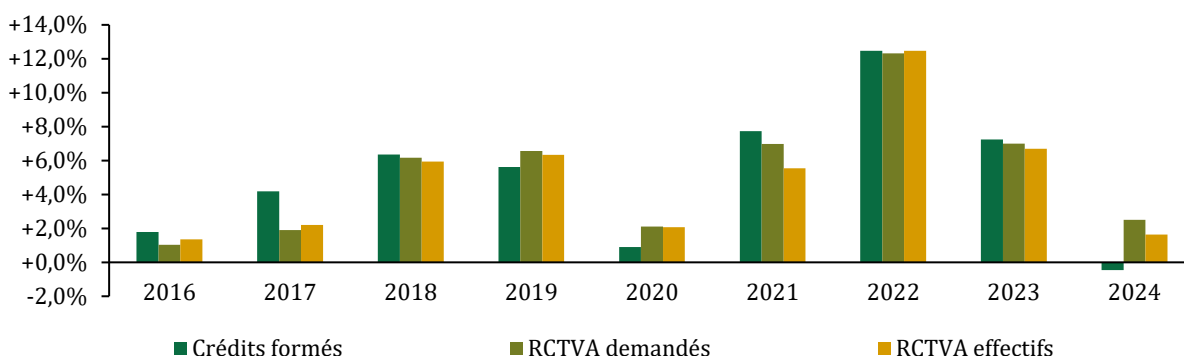
Poste	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TVA brute	220,0	214,1	234,6	273,4	286,3	285,0
RCTVA ordonnancés	57,7	58,9	62,2	70,0	74,7	75,9

Source : Données CA3 et Rebeca (DGFIP). Calculs : IGF pôle Science des données.

La dynamique des remboursements de crédit de TVA n'est pas prise en compte par le modèle de la DG Trésor. En effet, le modèle repose implicitement sur l'hypothèse selon laquelle les crédits de TVA formés au cours d'une année sont intégralement demandés et remboursés sur le même exercice. Entre 2015 et 2024, cette hypothèse ne s'est jamais vérifiée, les crédits formés étant systématiquement supérieurs aux crédits consommés. La prévision de la DG Trésor étant une prévision de croissance entre les recettes de TVA d'une année et celle de l'année suivante, cet écart n'affecterait pas la qualité de la prévision s'il restait constant. En revanche, **toute évolution différenciée des crédits de TVA formés et des RCTVA n'est pas captée par le modèle, et contribue donc à la part inexpliquée de l'écart de prévision.**

En 2023, les crédits de TVA formés ont progressé de 7,2 %, tandis que les RCTVA effectifs ont augmenté de 6,7 % (cf. graphique 19). En 2024, les RCTVA effectifs ont crû de 1,6 %, alors que les crédits formés ont diminué de 0,5 %.

Graphique 19 : Évolution annuelle des crédits formés, demandés et remboursés depuis 2016, en comptabilité nationale (en % d'évolution annuelle)



Source : Données CA3 et Rebeca (DGFIP). Calculs : IGF pôle Science des données.

La prise en compte de ces évolutions dans les résultats du modèle conduirait, toutes choses égales par ailleurs, à accroître la part inexpliquée de l'écart de prévision de 0,4 Md€ en 2023 et à la réduire de 1,6 Md€ en 2024.

Proposition n° 4 : Étudier la possibilité de modéliser les RCTVA dans le modèle de prévision des recettes de TVA de la DG Trésor [DG Trésor avec l'appui du Pôle Science des données de l'IGF et en lien avec la DGFIP].

3.1.2. L'augmentation des RCTVA reflète le dynamisme de la formation de crédits, et l'évolution des caractéristiques des assujettis en situation de crédit

La dynamique des RCTVA dépend à la fois du stock de crédits disponibles et de la propension des assujettis à solliciter leur remboursement. Entre 2015 et 2023, le stock de crédits disponibles croît continûment de 60,7 Md€ à 95,8 Md€. En 2024, il diminue légèrement à 95,5 Md€, en raison d'une moindre formation de crédits.

La part des crédits disponibles demandés en remboursement diminue entre 2015 et 2023, passant de 81,5 % à 77,9 %, puis augmente pour atteindre 79,4 % en 2024. La propension des assujettis en situation de crédit à demander un RCTVA peut dépendre de nombreux paramètres, relevant tant de facteurs propres aux entreprises que de variables macroéconomiques.

La mission a identifié les principaux facteurs de la dynamique des RCTVA et en a déterminé l'importance relative à l'aide d'un modèle de régression linéaire.

La probabilité qu'un assujetti en situation de crédit dépose une demande de remboursement est principalement déterminée par :

- ◆ le secteur d'activité : toutes choses égales par ailleurs, une déclaration de TVA créditrice dans le secteur de la production et distribution d'électricité, gaz, vapeur, et air conditionné a une probabilité significativement plus élevée de donner lieu à une demande de remboursement que dans le secteur du commerce ;
- ◆ le montant disponible : plus le montant du crédit est élevé, plus la probabilité qu'une demande de remboursement soit déposée est élevée, toutes choses égales par ailleurs.

Les variables macroéconomiques exercent un effet de moindre importance : à caractéristiques de demande égales, un taux d'inflation plus élevé est associé à une faible diminution de la propension à demander un remboursement. Un taux d'intérêt des crédits nouveaux plus élevé donne lieu à une augmentation de cette propension pour les administrations, et à une légère diminution pour les entreprises.

Enfin, à caractéristiques de demande et d'entreprise identiques, et à conditions macroéconomiques données, la propension à demander un remboursement décroît significativement depuis 2021.

L'augmentation générale des RCTVA sur la période s'explique donc jusqu'en 2023 par la dynamique des crédits disponibles. En 2024, l'augmentation de la part des crédits disponibles faisant l'objet d'une demande de remboursement est due à des évolutions dans les caractéristiques des entreprises créditrices (secteur d'activité, montant disponible, etc.) et non à des facteurs macroéconomiques.

3.1.3. La lutte contre la fraude aux RCTVA doit composer avec une tension structurelle entre la nécessaire fluidification des remboursements et le renforcement des processus d'instruction et des contrôles

En matière de RCTVA, l'action de la DGFIP poursuit deux objectifs qui peuvent entrer en tension. D'une part, les RCTVA constituent un levier essentiel de soutien à la trésorerie des entreprises et appellent, à ce titre, des délais de traitement rapides et prévisibles. D'autre part, ils requièrent un niveau de contrôle suffisant afin de prévenir les risques de fraude et de détecter des fraudes.

À cette fin, la DGFIP a mis en place un processus de traitement des demandes de RCTVA fondé sur des critères prédéfinis et une analyse de risque, permettant d'orienter les dossiers soit vers un traitement automatisé, soit vers une instruction manuelle, en circuit court ou en circuit long.

Entre 2019 et 2024, la part des demandes acceptées automatiquement a augmenté (de 46 % à 53 % des demandes et de 17 % à 27 % des montants ordonnancés), tandis que le recours au circuit long a diminué¹⁹ (de 18 % à 15 % des demandes et de 20 % à 15 % des montants ordonnancés).

Cette évolution, qui ne s'explique pas par une modification observable des caractéristiques des demandes ou des entreprises, apparaît cohérente avec l'objectif de traitement rapide des demandes des RCTVA, mais est susceptible d'accroître le risque d'acceptation de demandes frauduleuses.

En outre, le nombre d'entreprises à courte durée d'activité (un an ou moins) déposant au moins une demande de RCTVA a augmenté de 64 % entre 2020 et 2022, passant de 2 230 à 4 079 entreprises. Cette hausse s'accompagne d'une progression significative des montants ordonnancés en leur faveur, multipliés par cinq entre 2020 et 2022, de 13 M€ à 65 M€. Si cette évolution peut en partie s'expliquer par des chocs économiques ou une augmentation des défaillances parmi les jeunes entreprises, elle peut également traduire une montée du phénomène des « entreprises éphémères » créées à des fins frauduleuses, même si les montants concernés demeurent, à ce stade, d'un niveau globalement limité au regard des masses de RCTVA.

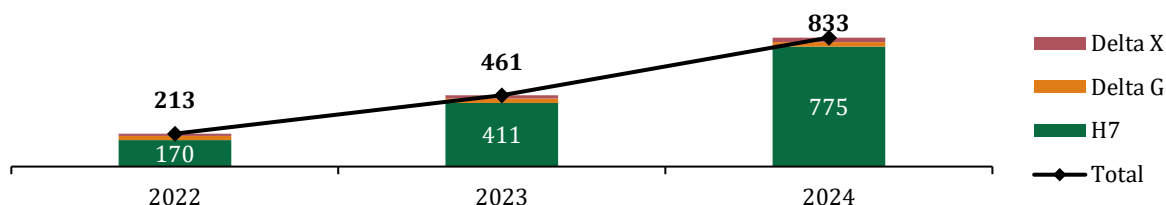
Proposition n° 5 : Lancer une mission d'audit dédiée à l'analyse des risques de fraude au RCTVA et à l'évaluation de l'organisation et des processus d'instruction des demandes, en particulier les dispositifs de traitement automatisé et les circuits court et long [DGFIP].

3.2. La fraude à la TVA dans le e-commerce de petits colis en provenance de Chine, facilitée par le régime simplifié IOSS, s'élèverait à environ 1 Md€ en 2024 pour la France et expliquerait 700 M€ de croissance résiduelle

Depuis 2022, l'Union européenne connaît un afflux massif de biens de faible valeur importés lié à l'essor exceptionnel des plateformes de consommation ultra-rapide :

- ♦ en 2024, 4,6 milliards d'articles de faible valeur (d'une valeur inférieure à 150 €) sont entrés sur le marché unique, **dont 91 % en provenance de Chine**. Ce chiffre a doublé par rapport à 2023 et triplé par rapport à 2022 ;
- ♦ en France, 833 millions d'articles ont été dédouanés auprès des douanes françaises en 2024, contre 213 millions en 2022, soit une multiplication par quatre en l'espace de trois ans (cf. graphique 20). Les biens de faible valeur (déclarés via le guichet H7) représentent désormais 93 % des articles dédouanés, mais seulement 1 % en valeur (5,3 Md€), la valeur moyenne déclarée par article étant très faible (7 €).

Graphique 20 : Évolution du nombre d'articles déclarés à l'importation en France, par guichet de dédouanement (en millions d'articles)



Source : DGDDI. Note : La DGDDI met à disposition des entreprises plusieurs services de dédouanement en ligne par transmission automatisée (Delta) : Delta G, pour le dédouanement du fret traditionnel ; Delta X, pour les envois de fret express et les colis postaux ; Delta H7, pour les envois d'une valeur inférieure ou égale à 150 €.

¹⁹ Le périmètre retenu ici pour les circuits longs est hors direction des grandes entreprises (DGE).

Le développement très rapide des flux de petits colis a été facilité par la simplification des formalités douanières et fiscales, et en particulier par la mise en place d'un guichet unique européen à l'importation (« Import OneStop-Shop », IOSS).

Instauré à compter du 1^{er} juillet 2021 dans le cadre du paquet TVA sur le e-commerce, le guichet IOSS facilite la déclaration et le paiement de la TVA sur les ventes à distance de biens importés depuis un pays tiers d'une valeur inférieure à 150 €, à destination de non assujettis (« *business to consumer* »).

Le guichet IOSS permet aux vendeurs installés en dehors de l'Union européenne de collecter la TVA sur ces colis, qui est due au premier euro, au moment de la vente, et de la reverser à un unique État membre d'immatriculation, quelle que soit la destination finale du bien. La TVA est ensuite reversée à l'État de consommation par l'État membre d'immatriculation²⁰.

En 2024, 975 M€ de TVA ont ainsi été collectés via les guichets IOSS des États membres au profit du Trésor français, dont environ les deux tiers par l'Irlande et un cinquième par les Pays-Bas.

Afin de permettre aux services douaniers de faire face à un afflux massif de déclarations d'importation portant sur des colis de très faible valeur, la création du guichet unique a été accompagnée de la création d'une déclaration en douane intégralement dématérialisée qui s'appuie sur un jeu de données réduit (déclaration H7).

Les insuffisances du régime IOSS ont fait l'objet d'alertes récentes de la part de la Cour des comptes européenne et du Gouvernement français auprès de la Commission européenne. De fait, la simplification des procédures a renforcé les risques de fraude à la TVA sur un flux en forte croissance :

- ◆ **à l'étape du dédouanement, les contrôles douaniers sont inadaptés au flux massif de biens de faible valeur, ce qui les rend inopérants en matière de TVA :**
 - les numéros IOSS déclarés sont facilement usurpés, les douanes ayant simplement la capacité de vérifier leur validité, sans possibilité matérielle de vérifier qu'ils sont effectivement présentés par leur titulaire ;
 - les données déclarées en douane par les opérateurs sont insuffisantes pour faire le lien entre un colis et une déclaration et sont utilisées pour calculer l'assiette de la TVA, ce qui facilite la non déclaration²¹ et la minoration de valeur²² ;
 - malgré leur renforcement progressif opéré par les douanes, la capacité de contrôle est faible au regard des volumes en jeu. En 2024, en France, seulement 0,05 % des déclarations déposées sur le guichet H7 ont donné lieu à un contrôle douanier, un taux en diminution et qui reste moins élevé que sur les flux cargo traditionnels ;

²⁰ Alors que la TVA à l'importation est en principe due à l'État membre de mise en libre pratique, la TVA sur les ventes à distance de biens importés dans le cadre du régime IOSS est due à l'État membre de consommation finale du bien.

²¹ Au-delà de la non déclaration dans le cadre du régime IOSS, certains opérateurs contournent le dispositif de redevabilité des plateformes en créant des sociétés éphémères fictivement établies en France, qui ne reversent pas la TVA. Depuis la création du régime IOSS, la France a ainsi connu une forte augmentation du nombre d'immatriculations de sociétés exerçant une activité de vente à distance dirigées par des personnes non résidentes de l'Union européenne.

²² La minoration de valeur désigne la situation dans laquelle les importations sont déclarées à une valeur inférieure au prix réel des marchandises. Elle permet notamment de bénéficier de la franchise de droits de douanes en déclarant des biens en dessous du seuil de 150 €. En matière de TVA, elle aboutit à une minoration de l'assiette sur laquelle est calculée la taxe, et donc à une perte pour les finances publiques. En 2023, une évaluation conduite par l'IGF a évalué la minoration de valeur entre 11 % et 19 % de la valeur déclarée dans les flux de e-commerce, soit entre 42 M€ et 72,5 M€ de TVA éludée au titre de l'année 2022

Rapport

- l'intérêt de ces contrôles apparaît par ailleurs limité au regard des coûts qu'ils emportent : pour un contrôle donné, les rappels de droits de douane et de TVA espérés sont très faibles en raison de la valeur des biens concernés. Enfin, les procédures de redressement de la valeur en douane, longues et complexes, sont inadaptées aux flux de e-commerce ;
- ◆ **après le dédouanement, les contrôles fiscaux sont également inopérants en raison de la dispersion des données douanières et fiscales, du manque d'harmonisation des réglementations nationales, et d'une coopération insuffisante entre États membres :**
 - la possibilité qu'ont les opérateurs de choisir leur État membre d'immatriculation encourage des stratégies d'immatriculation opportunistes et réduit l'efficacité des dispositifs nationaux de contrôle et de sanction. En France, une importante vague de désinscription des opérateurs a notamment été observée entre 2022 et 2023, à la suite du renforcement des règles d'accréditation des représentants fiscaux ;
 - les systèmes d'information mis en œuvre par la Commission européenne sont d'une fiabilité insuffisante, ce qui empêche les services fiscaux de contrôler de manière systématique et performante la cohérence des déclarations douanières et fiscales²³ ;
 - la majorité des contrôles engagés par les services de la DGFIP, peu nombreux au regard du nombre d'opérateurs, n'a pas pu aboutir, principalement en raison des difficultés récurrentes d'accès aux données douanières et fiscales, qui doivent être demandées au cas par cas aux États membres d'immatriculation ;
 - de manière générale, aucun mécanisme n'incite les États d'immatriculation et de dédouanement à contrôler la TVA due.

L'ampleur de la fraude à la TVA sur les ventes à distance de biens importés est estimée par la mission entre 0,4 Md€ et 1 Md€, sur la base de deux scénarios (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Estimation de l'écart de TVA sur la vente à distance de biens importés, en 2024

Variables	Scénarios	
	Bas	Haut
Nombre d'articles à destination des consommateurs français (en millions)	840	1 012
<i>dont articles déclarés via guichets IOSS</i>	764	920
<i>dont articles non déclarés</i>	76	92
Valeur moyenne des articles (intègre des hypothèses de minoration de valeur)	8,2 €	10,0 €
Taux de TVA applicable	20 %	20 %
Recettes théoriques (M€)	1 371	2 024
Recettes réelles (M€)	975	975
Écart TVA (M€)	396	1 049

Source : Mission.

La mission considère que le montant du scénario « haut », qui s'élève à 1 Md€ de fraude en 2024, est le plus vraisemblable compte tenu d'informations confidentielles, relatives à des enquêtes en cours, qui lui ont été communiquées.

La fraude au régime IOSS permet ainsi de documenter l'écart de prévision à hauteur de 0,1 Md€ en 2022, 0,3 Md€ en 2023 et 0,7 Md€ en 2024.

²³ En mai 2025, la Commission européenne a ainsi ouvert une procédure d'infraction contre la France, le Danemark, Chypre, l'Autriche, le Portugal et la Roumanie pour défaut de transmission de données douanières.

Compte tenu de la progression très rapide des flux de e-commerce, la mission estime, à l'instar de la Cour des comptes européennes, qu'il est urgent de renforcer significativement la sécurité et la gouvernance du guichet IOSS à l'échelle européenne.

Proposition n° 6 : Au niveau européen, sécuriser au plus vite l'usage des numéros IOSS afin de prévenir leur usurpation et les détournements associés ; renforcer la gouvernance du régime IOSS en imposant des obligations minimales de contrôle et de coopération aux États membres et en créant un cadre incitatif à la bonne réalisation des contrôles ; accélérer la mise en place du hub de données douanières européen [DGFIP et DGDDI].

Proposition n° 7 : Au niveau national, amplifier les actions de contrôle des opérateurs inscrits au guichet IOSS ; renforcer la coopération avec les principaux États membres d'immatriculation afin d'accélérer les échanges de données [DGFIP et DGDDI].

3.3. Le régime de la franchise en base de TVA n'est pas intégré au modèle de prévision de la DG Trésor, représente un manque à gagner d'environ 2 Md€ par an et expliquerait entre 100 et 200 M€ de l'écart résiduel de prévision

La franchise en base de TVA est un régime qui exonère certaines entreprises de la déclaration et du paiement de la TVA sur les prestations ou ventes qu'elles réalisent. Pour être éligibles à ce régime, les entreprises doivent réaliser un chiffre d'affaires annuel inférieur à un seuil défini dans le code général des impôts²⁴. Ces seuils varient selon la catégorie d'activité, le plus élevé étant fixé à 85 000 €.

Le modèle de prévision de TVA ne prend pas en compte le régime de la franchise en base de TVA. Le modèle estime une TVA théorique supposant qu'aucune entreprise n'est concernée par le régime.

Le nombre d'entreprises bénéficiaires de la franchise en base est en forte croissance. La DGFIP a identifié 4,8 millions d'entreprises bénéficiaires en 2024, soit un nombre en hausse de 6,7 % par rapport à 2023. Le nombre d'entreprises bénéficiaires du régime était de 3,1 millions en 2020. Parmi les 3,9 millions de sociétés bénéficiaires du régime de la franchise en base de TVA en 2022, la mission a identifié 1,8 million de sociétés bénéficiaires du régime de la franchise en base de TVA actives, c'est-à-dire avec un chiffre d'affaires positif. Ces entreprises présentent un chiffre d'affaires moyen de 16 400 € et un chiffre d'affaires médian de 6 000 €.

La mission a examiné l'existence d'un effet de *bunching*²⁵ à partir des données de 2022 et a chiffré l'évolution du manque à gagner de TVA associé à la franchise en base à partir de données fiscales portant sur 2015 et 2019 à 2022. En revanche, il n'a pas été possible d'analyser le *bunching* ni de chiffrer directement les exercices 2023 et 2024, en raison d'une robustesse insuffisante des données disponibles pour ces années.

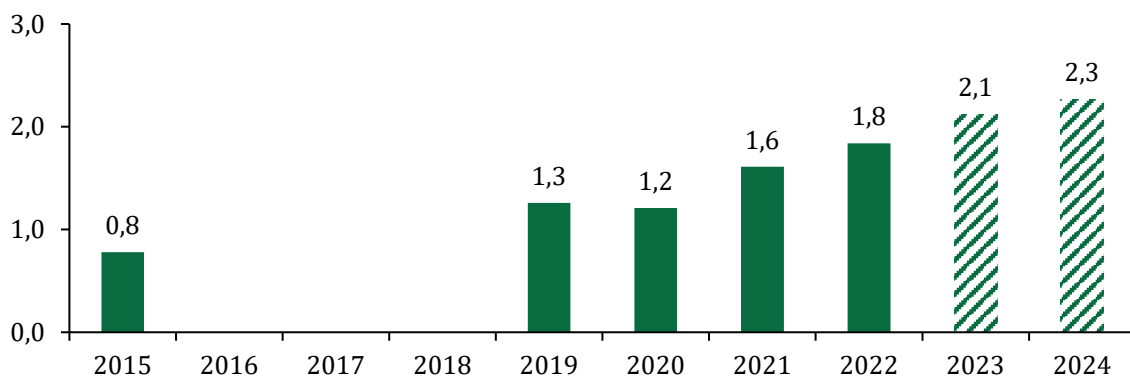
²⁴ La loi de finances pour 2025 avait établi un seuil unique fixé à 25 000 €. Cette mesure avait été suspendue par le Gouvernement puis définitivement supprimée par la loi du 3 novembre 2025.

²⁵ Le *bunching* désigne la concentration anormalement élevée d'agents économiques juste en deçà d'un seuil réglementaire ou fiscal.

L'analyse de la distribution des chiffres d'affaires fait apparaître des phénomènes de *bunching*, notamment observé à un chiffre d'affaires inférieur de 10 % au seuil des activités d'autres prestations de services. Ce regroupement d'entreprises sous les seuils est un indicateur de limitation volontaire de l'activité ou de fraude. Cet effet avait notamment été mis en évidence par l'économiste Philippe Aghion²⁶ dont les travaux montrent que ce comportement de regroupement sous les seuils traduit, au moins en partie, des stratégies d'optimisation ou de fraude, incluant la sous-déclaration de revenus et des réorganisations d'activité induites par les incitations fiscales.

Le chiffrage du régime de la franchise en base de TVA par la mission s'élève à 1,8 Md€ en 2022²⁷, en progression de +136 % entre 2015 et 2022 (cf. graphique 21). En retenant la croissance du nombre d'entreprises comme variable d'approximation de la croissance pour les années 2023 et 2024, **le coût du régime pour l'année 2024 est estimé à 2,3 Md€, soit une croissance de 190 % par rapport au niveau de 2015.**

Graphique 21 : Estimation du coût de la franchise en base de TVA (en Md€)



Sources : CA3, FARE, BNS et données du DESF sur les franchisés en base de TVA ; Calculs : pôle Science des données de l'IGF.

Le modèle de prévision des recettes de TVA ne prend pas en compte le régime de la franchise en base. Il repose sur une dynamique de croissance des recettes de TVA. Dans ce cadre, toute augmentation du manque à gagner lié au régime de la franchise en base plus rapide que la croissance anticipée des recettes de TVA se traduit mécaniquement par des recettes effectivement perçues inférieures aux prévisions. **La dynamique du régime de la franchise en base de TVA explique ainsi 200 M€ en 2023 et 100 M€ en 2024 de l'écart de prévision.**

²⁶ Aghion et al., *Tax simplicity or simplicity of evasion? Evidence from self-employment taxes in France*, 2019.

²⁷ La mission a réalisé une méthode en trois temps pour chiffrer le régime de la franchise en base de TVA : (i) association des sociétés franchisées à un niveau de CA ; (ii) modélisation d'un taux de TVA moyen par secteur pour les sociétés disposant d'un CA situé entre 1x et 2x le seuil des biens ; (iii) modélisation d'un ratio de RCTVA moyen par secteur pour les sociétés disposant d'un CA situé entre 1x et 2x le seuil des biens.

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Expertiser la possibilité d'exploiter des données haute fréquence et des indicateurs de conjoncture avancés afin de réduire la latence du modèle et de mieux capter les évolutions structurelles de l'assiette de la TVA [DG Trésor à partir de données DGFIP et Insee].

Proposition n° 2 : Produire une publication dédiée présentant chaque année les évolutions des recettes de TVA et l'analyse des écarts entre prévisions et exécution, fondée sur une exploitation sectorielle approfondie des données déclaratives CA3 et sur l'examen de l'évolution de leurs déterminants macroéconomiques [DG Trésor et DGFIP].

Proposition n° 3 : Compléter les voies et moyens annexées aux projets de lois de finances en y incluant le détail explicite des hypothèses sous-jacentes en prévision (croissance des assiettes taxables, effets de structure, croissance résiduelle, croissance spontanée, mesures nouvelles et TVA nette en comptabilité nationale) ainsi que les dernières estimations disponibles pour les trois derniers exercices [DG Trésor].

Proposition n° 4 : Étudier la possibilité de modéliser les RCTVA dans le modèle de prévision des recettes de TVA de la DG Trésor [DG Trésor avec l'appui du Pôle Science des données de l'IGF et en lien avec la DGFIP].

Proposition n° 5 : Lancer une mission d'audit dédiée à l'analyse des risques de fraude au RCTVA et à l'évaluation de l'organisation et des processus d'instruction des demandes, en particulier les dispositifs de traitement automatisé et les circuits court et long [DGFIP].

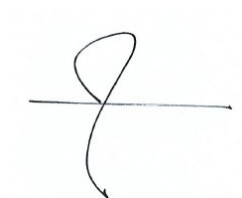
Proposition n° 6 : Au niveau européen, sécuriser au plus vite l'usage des numéros IOSS afin de prévenir leur usurpation et les détournements associés ; renforcer la gouvernance du régime IOSS en imposant des obligations minimales de contrôle et de coopération aux États membres et en créant un cadre incitatif à la bonne réalisation des contrôles ; accélérer la mise en place du hub de données douanières européen [DGFIP et DGDDI].

Proposition n° 7 : Au niveau national, amplifier les actions de contrôle des opérateurs inscrits au guichet IOSS ; renforcer la coopération avec les principaux États membres d'immatriculation afin d'accélérer les échanges de données [DGFIP et DGDDI].

Rapport

À Paris, le 26 janvier 2026,
Les membres de la mission,

**L'inspecteur général des
finances,**



Marc Dora

L'inspecteur des finances,



Nicolas Lefevre

L'inspecteur des finances,



Nicolas Saleille

**L'inspecteur des finances
adjoint,**



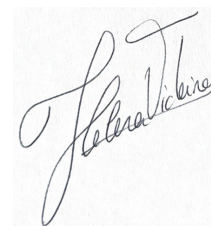
Ilyes Bennaceur

**La *data scientist* au
pôle science des données
de l'IGF,**



Mylène Feuillade

**L'inspectrice stagiaire
des finances,**



Helena Videira

**Avec le concours du
data scientist au pôle
science des données de
l'IGF,**



Adrien Charlet