

Écarts de prévision et évolution des recettes de TVA

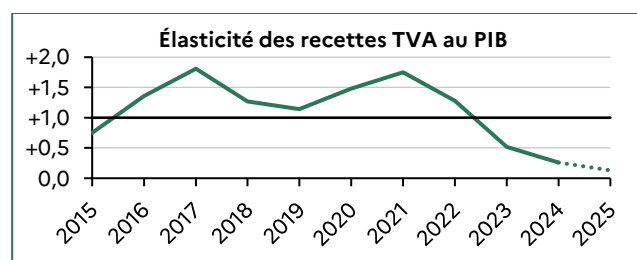
Le moindre dynamisme des recettes de TVA en France depuis 2023 par rapport à la croissance du PIB est une particularité française. Elle s'explique en partie par une consommation et des investissements atones et une évolution défavorable de la composition de la demande.

Les écarts de prévision des recettes de TVA se sont nettement accrus depuis la crise sanitaire. Ils illustrent la difficulté à anticiper l'évolution de l'assiette de la TVA et font ressortir **les limites du modèle de prévision : la part inexpliquée de l'évolution des recettes s'accroît** et atteint près de la moitié de l'écart de prévision en 2025.

L'écart inexpliqué provient notamment de la dynamique des remboursements de crédits de TVA et de l'augmentation notable de la fraude à la TVA liée au e-commerce de petits colis en provenance de Chine. En 2024, l'écart a été accru par des hypothèses optimistes du Gouvernement.

Des recettes de TVA moins dynamiques que le PIB depuis 2023

- Depuis 2023, la croissance des recettes de TVA s'établit à +3,5 % en 2023, puis ralentit en 2024 (+0,9 %) et en 2025 (+0,2 % selon la dernière prévision). Cette atonie est atypique au regard de l'évolution du PIB (+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 PIB, supérieure à l'unité sur la période 2016-2022, chute à 0,52 en 2023 puis à 0,26 en 2024, traduisant une moindre sensibilité des recettes à l'activité économique.
- 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, à hauteur de +6 Md€ en cumulé.
- La comparaison européenne confirme le caractère singulier de la situation française. Si l'ensemble des grandes économies européennes ont connu, depuis 2023, un ralentissement des recettes de TVA après la phase de rattrapage post-crise sanitaire, la France se distingue par un décrochage plus prononcé.

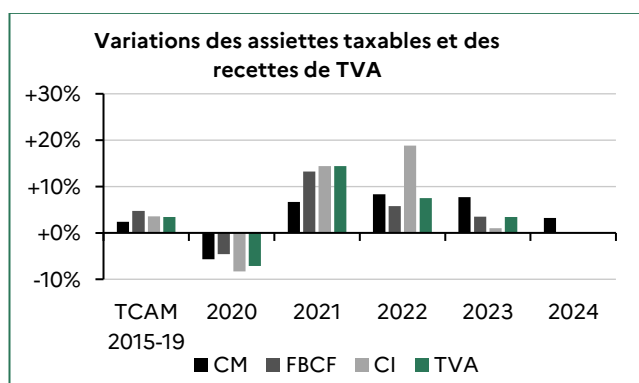


Le ralentissement des recettes de TVA s'explique en partie par des assiettes taxables moins dynamiques

- L'assiette de la TVA, qui n'est pas observable et doit être modélisée, ne se limite pas à la consommation finale des ménages. Elle comprend également l'investissement et les consommations intermédiaires des entreprises, ainsi que certaines dépenses des administrations publiques. Ces composantes sont appelées « assiettes taxables ».
- La demande des ménages, qui représente 65 % des recettes théoriques, constitue le principal moteur de la TVA nette. La consommation finale des ménages représente à elle seule plus de la moitié des recettes de TVA nette (56 %).
- Depuis 2023, les assiettes taxables ralentissent, dans un environnement macroéconomique marqué par la baisse de l'inflation et un niveau élevé d'incertitude.

Écarts de prévision et évolution des recettes de TVA

- La consommation des ménages, dynamique en 2023 sous l'effet de l'inflation, ralentit nettement en 2024 (+3,2 % contre +7,7 %) au profit de l'épargne (18,2 % du revenu brut). L'investissement privé recule, contraint par le resserrement des taux, tandis que les consommations intermédiaires stagnent.
- Le ralentissement de la croissance des assiettes taxables explique une partie de la moindre dynamique de la TVA nette, mais ne permet pas d'en rendre compte intégralement. L'écart entre la croissance des assiettes taxables et celle des recettes de TVA s'accroît, reflétant une moindre sensibilité des recettes à l'évolution de l'assiette.



Légende : CM : consommation des ménages, FBCF : formation brute de capital fixe (investissement) et CI : consommation intermédiaire

Une composition de la demande défavorable au rendement de la TVA

- En 2024, la base taxable a reculé de 1,7 %, sous l'effet d'un repli massif de la base soumise au taux normal (-117 Md€), tandis que les bases relevant des taux réduit et intermédiaire progressent (+20 Md€).
- Cette recomposition a un impact mécanique sur les recettes : la hausse des bases à taux réduit et intermédiaire génère un surcroît limité de TVA, alors que la contraction de la base au taux normal se traduit par une perte de rendement nettement plus importante.
- Les arbitrages de consommation se sont orientés vers des biens et services faiblement taxés ou exonérés (alimentation, logement, énergie domestique, services non marchands), tandis que les postes taxés au taux normal (biens industriels, véhicules, carburants, construction) ont stagné ou reculé.

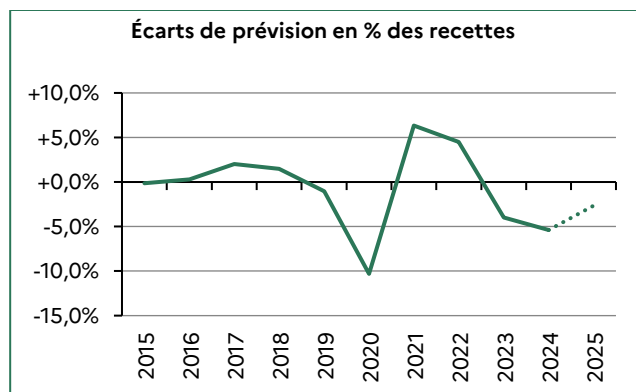
- Cette évolution structurelle contribue à la baisse de l'élasticité de la TVA à la croissance nominale de la consommation et accentue l'écart entre la dynamique des assiettes taxables et celle des recettes perçues.

Des évolutions sectorielles défavorables en 2024, dans le commerce et l'industrie

- Les secteurs du commerce et de l'industrie, qui représentent ensemble 54 % des recettes de TVA, enregistrent en 2024 leur plus forte contraction en dix ans, avec une baisse de recettes de -3,4 Md€.
- Cette évolution contraste avec les dynamiques observées en 2022 et 2023, où ces secteurs avaient fortement contribué à la croissance des recettes, notamment sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie.
- Les premières données disponibles pour 2025 confirment la baisse marquée des recettes issues du commerce et de l'industrie, tandis que les services demeurent plus résilients.

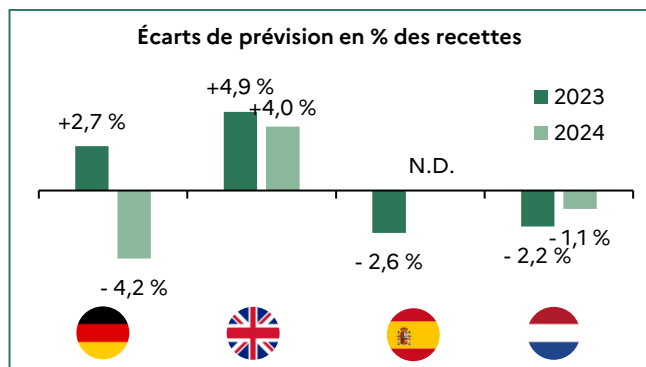
Des écarts de prévision d'ampleur inédite depuis 2020

- En 2021 et 2022, les recettes de TVA intégrées aux projets de lois de finances (PLF) ont été fortement sous-estimées en prévision, dans un contexte de rebond post-crise. Depuis 2023, elles ont au contraire été nettement surestimées.
- Les écarts entre la prévision du PLF et l'exécution atteignent 8,2 Md€ en 2023, 11,1 Md€ en 2024 et sont estimés à 6,2 Md€ en 2025. Rapportés aux recettes, ils dépassent 4 %, contre moins de 2 % sur la période 2014-2019.

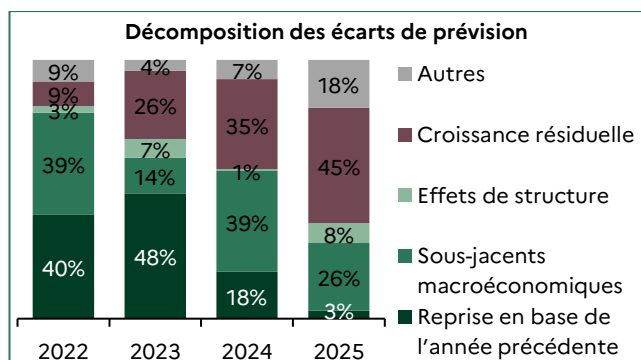


Écarts de prévision et évolution des recettes de TVA

- Ces écarts s'inscrivent dans un contexte macroéconomique particulièrement incertain, marqué par une inflation volatile et un resserrement monétaire rapide.
- L'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et les Pays-Bas ont également connu des écarts de prévision (pas de prévisions en Espagne en 2024 en raison de l'absence de budget).



- L'analyse des déterminants des écarts français met en évidence trois facteurs principaux :
 - un effet de reprise en base qui propage d'une année sur l'autre les erreurs de prévision antérieures ;
 - les hypothèses macroéconomiques ont été globalement trop optimistes depuis 2022, en particulier sur les consommations intermédiaires et les investissements ;
 - une croissance résiduelle, non expliquée par le modèle, qui prend une importance croissante.
- Depuis 2022, cette croissance résiduelle négative représente une part de plus en plus élevée de l'écart total, passant d'environ un quart en 2023 à plus d'un tiers en 2024, et atteignant près de la moitié de l'écart en 2025 à ce stade. Cette évolution interroge le pouvoir explicatif et la robustesse du modèle de prévision.



La baisse croissante et notable du pouvoir explicatif du modèle de prévision des recettes de TVA interroge sa robustesse

- Le modèle de TVA repose sur une architecture ancienne, initialement conçue pour le calcul de la ressource propre TVA de l'Union européenne et les analyses structurelles *ex post*. Il n'a pas été conçu comme un outil de prévision.
- Les dynamiques des remboursements de crédits de TVA et du régime de la franchise en base, importants sur la période récente, ne sont pas explicitement modélisées.
- Par ailleurs, les effets de structure, qui mesurent les effets de composition de la demande sur les recettes fiscales, doivent être mieux appréhendés. Ils ne sont estimés finement qu'avec un décalage d'environ deux ans, une fois les comptes nationaux suffisamment désagrégés disponibles. Cette latence réduit fortement la réactivité de la prévision face aux chocs sectoriels ou aux recompositions rapides de la demande.

Proposition : 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].

- Pour compenser la baisse du pouvoir explicatif du modèle, le recours à des ajustements *ad hoc* s'est accru, avec l'introduction de « cales » dès la prévision (+1,0 % en PLF 24, -1,0 % en BEH 25, -0,5 % en PLF 26). En 2024, la cale retenue en prévision a majoré l'écart de prévision de 2,1 Md€.
- La documentation publique sur les hypothèses, les modèles et les arbitrages opérés par la DG Trésor reste limitée. Ce retard en matière de transparence réduit les capacités externes de lecture des prévisions ainsi que leur crédibilité.

Proposition : Compléter les voies et moyens annexées aux projets de lois de finances en y incluant le détail explicite des hypothèses sous-jacentes en prévision ainsi que les dernières estimations disponibles pour les trois derniers exercices [DG Trésor].

Écarts de prévision et évolution des recettes de TVA

Trois facteurs dynamiques contribuent à l'écart de prévision

- Le premier concerne la dynamique des remboursements de crédits de TVA (RCTVA), qui représentent plus d'un quart de la TVA brute. La dynamique des RCTVA n'est pas prise en compte par le modèle du Trésor, qui suppose implicitement une égalité entre crédits formés et crédits remboursés sur l'année, hypothèse qui ne se vérifie pas. La prise en compte de la dynamique des RCTVA dans le 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.

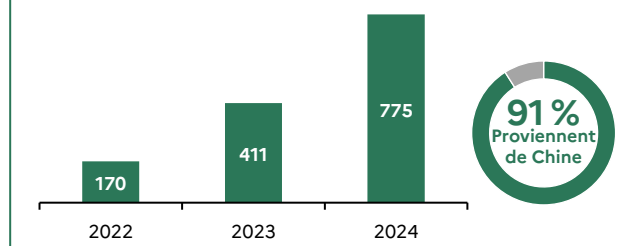
Proposition : Étudier la possibilité de modéliser les RCTVA dans le modèle de prévision des recettes de TVA du Trésor [DG Trésor avec l'appui du Pôle Science des données de l'IGF, en lien avec DGFIP].

- Par ailleurs, 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. La dynamique récente des remboursements de crédits de TVA modifie l'exposition au risque de fraude, dans un contexte marqué par une part croissante de traitements automatisés.

Proposition : 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 [DGFIP].

- Le deuxième facteur est la fraude à la TVA dans le e-commerce de petits colis importés, facilitée depuis 2021 par le régime européen IOSS. L'explosion des flux de biens de faible valeur, provenant principalement de Chine, s'accompagne de failles importantes en matière de contrôle, notamment du fait d'une gouvernance insuffisante du régime IOSS. L'estimation la plus vraisemblable situe le manque à gagner autour de 1 Md€ en 2024, contribuant significativement à l'écart de prévision (à hauteur de 0,3 Md€ en 2023 et 0,7 Md€ en 2024).

Évolution du nombre de petits colis déclarés à l'importation en France via le guichet simplifié, en millions d'articles



Proposition : 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 : 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].

- Le troisième facteur est la montée en charge du régime de la franchise en base de TVA. Le coût pour les recettes de TVA et le nombre d'entreprises concernées ont fortement augmenté depuis 2020, tandis que des comportements, dont l'ampleur reste limitée, de regroupement sous les seuils (phénomène de « *bunching* ») suggèrent des stratégies d'optimisation ou de sous-déclaration. La dynamique de ce régime expliquerait ainsi 200 M€ en 2023 et 100 M€ en 2024 de l'écart de prévision.

Évolution du coût pour les recettes de TVA du régime de la franchise en base (en Md€)

