



COMMENT SONT RÉALISÉES LES PRÉVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES ET QUELLES SONT LES INCERTITUDES QUI LES ENTOURENT ?

Service des finances publiques et des politiques
sociales

COMMENT SONT RÉALISÉES LES PRÉVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES ET QUELLES SONT LES INCERTITUDES QUI LES ENTOURENT ?

Ce document de travail n'engage que ses auteurs. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

Le service des finances publiques et des politiques sociales de la Direction Générale du Trésor réalise la synthèse des prévisions de finances publiques au sein du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (France)

Table des matières

Résumé / Abstract	4
I. Les acteurs et méthodes de prévision	5
1. Les acteurs en charge des prévisions relatives aux finances publiques	5
1.1 La confection et le suivi des prévisions.....	5
1.2 Les prévisions sont contrôlées et analysées par de nombreuses institutions	11
1.3 Autres.....	13
2. La méthode de prévision des prélèvements obligatoires	13
2.1 Les grands principes de la prévision.....	13
2.2 Les prévisions ne sont pas automatisables par la confection d'un macro-modèle	17
2.3 Les données mobilisées par les prévisionnistes pour mettre à jour les prévisions	19
3. La méthode de prévision des dépenses publiques	23
3.1 Dépenses de l'État	23
3.2 Prévision du solde des ODAC	24
3.3 Dépenses des APUL.....	25
3.4 Dépenses des ASSO	26
4. Où trouver des informations détaillées sur les prévisions officielles de finances publiques et les réalisations correspondantes ?	28
4.1 Les documents budgétaires/européens	28
4.2 L'article liminaire des textes financiers	29
4.3 Les avis du HCFP et les rapports de la Cour des comptes	29
4.4 Les publications du système de la statistique publique	29
II. Les aléas qui entourent les prévisions	31
1. De nouvelles informations sont régulièrement disponibles et conduisent à réviser les prévisions	31
1.1 Les grandes sources d'incertitude	31
1.2 La politique économique doit tenir compte de cette incertitude.....	32
2. Taxonomie des différentes sources de l'aléa autour des prévisions officielles de finances publiques	36
2.1 Description d'une prévision à moyen terme, ou sans choc	36
2.2 Méthode pour appréhender l'aléa autour de la prévision	37
2.3 Incertitude sur la croissance	38
2.4 Incertitude sur l'inflation	39
2.5 Incertitude sur la charge d'intérêt.....	40
2.6 Incertitude sur les recettes hors PO.....	41
2.7 Incertitude sur l'élasticité des PO à l'activité.....	41
2.8 Récapitulatif de l'aléa sur le solde public prévu en PLF pour l'année N.....	43
2.9 Une source supplémentaire d'écart aux prévisions : la politique économique	43
3. Caractéristiques d'une bonne prévision	44
4. Comparaison internationale : tous les États membres de l'Union Européenne connaissent des écarts entre prévision et exécution du solde public	46
5. Tentative d'appréhension de l'aléa inhérent à la prévision : un <i>fan-chart</i> autour de la prévision de solde public au PLF et PLFG	49
Annexes	51

Résumé

La Direction générale du Trésor (DG Trésor) est en charge de la synthèse des prévisions de finances publiques du Gouvernement. Ces prévisions sont une co-construction de l'ensemble des directions concernées (Direction du Budget, Direction de la Sécurité Sociale, Direction Générale des Finances Publiques, Direction de la Législation Fiscale), et nécessitent donc une collaboration importante entre ces acteurs, la DG Trésor étant responsable *in fine* des prévisions, sous l'autorité des Ministres. La méthodologie retenue pour produire ces prévisions s'appuie sur de nombreuses sources de données, relevant de comptabilités différentes, et sur les concepts de la comptabilité nationale. L'annexe 1 de ce document expose les grands principes de ce cadre comptable qui définit le périmètre des administrations publiques et se fonde sur une comptabilité en droits constatés.

Le réalisme des prévisions est évalué par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Un certain nombre d'autres acteurs produisent des prévisions de finances publiques ou les analysent. La partie I de ce document de travail détaille ainsi les acteurs et les méthodes de prévision.

Les évolutions macroéconomiques particulièrement marquées des dernières années ont conduit à des écarts substantiels entre prévisions et réalisations, dans tous les pays européens. La partie II de ce document de travail revient sur l'origine des incertitudes qui affectent les prévisions, et propose une méthode simplifiée de quantification de l'ampleur des aléas, dans le but de favoriser l'appropriation des questions d'incertitude relative aux prévisions dans le débat public et la conduite de la politique budgétaire.

Abstract

The French Treasury (DG Trésor) is responsible for synthesising the government's public finance forecasts. These forecasts are prepared jointly by all the administrations concerned, and therefore require a high degree of cooperation between these players. The French Treasury is eventually responsible of the forecasts, under the Ministers' authority. The methodology used to produce these forecasts is based on numerous data sources and national accounting concepts. Annex 1 of this document sets out the main principles of this accounting framework, which defines the scope of general government and is based on accrual accounting.

The realism of the forecasts is assessed by the Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP). A number of other players produce public finance forecasts or analyse them. Part I of this working paper describes the players involved and the forecasting methods used.

The macroeconomic developments of recent years, which have displayed strong shocks, have led to substantial differences between forecasts and actual figures in all European countries. Part II of this working paper looks at the origins of the uncertainties that affect forecasts, and describes a simplified method for quantifying the extent of the uncertainties, with the aim of encouraging a better understanding of the issues of uncertainty relating to forecasts in the public debate and in the conduct of fiscal policy.

I. Les acteurs et méthodes de prévision

1. Les acteurs en charge des prévisions relatives aux finances publiques

La Direction générale du Trésor (DG Trésor) élabore les prévisions macroéconomiques et assure la synthèse en comptabilité nationale des prévisions de finances publiques du Gouvernement sous-jacentes aux textes financiers et aux documents requis par les règles européennes du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) : le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et les rapports d'avancement annuels (RAA). Ces prévisions mobilisent fortement la Direction du Budget (DB), compétente en matière de politique budgétaire et en charge de l'élaboration des lois de finances et des lois de programmation des finances publiques, la Direction de la Sécurité Sociale (DSS), qui assure le pilotage des organismes de sécurité sociale et prépare le projet de loi de financement de la sécurité sociale, la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), qui collecte les remontées fiscales et contribue aux prévisions de recettes fiscales, et la Direction de la législation fiscale (DLF), qui est notamment compétente concernant le chiffrage des mesures nouvelles et des dépenses fiscales. De nombreux autres acteurs sont mobilisés dans la confection des prévisions (*cf. infra*).

Pour coordonner tous ces acteurs, un comité de prévision et de suivi budgétaire « toutes administrations publiques » (COMAPU) a été instauré par la charte en date du 19 août 2019, signée par toutes les administrations impliquées.

Ce comité se réunit chaque année lors de la préparation des documents requis par les règles européennes, lors de la préparation du PLF (projet de loi de finances) et du PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale) en juillet, ainsi qu'en octobre afin de faire un point d'ensemble sur les perspectives d'atterrissage de l'exercice en cours¹. Le comité établit par ailleurs le calendrier de prévision et de suivi d'exécution, s'accorde sur la méthodologie, et valide certaines hypothèses sous-jacentes aux prévisions.

Les prévisions de finances publiques du Gouvernement sont évaluées *ex ante* et *ex post*. *Ex ante*, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est amené à se prononcer sur le réalisme des prévisions. *Ex post*, la Cour des comptes se prononce sur les trajectoires réalisées. Enfin, la Commission européenne et le Conseil européen, de même que les autres organismes réalisant des prévisions (OCDE, FMI, Banque de France) émettent un avis sur la situation et les prévisions des finances publiques de la France, notamment pour fonder leurs recommandations. Par ailleurs, les agences de notation évaluent régulièrement la situation des finances publiques de la France. Le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et vote les textes financiers. La DG Trésor est en contact avec ces organismes, selon leur rôle institutionnel respectif.

1.1 La confection et le suivi des prévisions

Cette partie vise à décrire les responsabilités respectives des différents acteurs impliqués dans la confection des prévisions officielles.

1.1.1 Les prévisions macroéconomiques sont établies au sein de la DG Trésor par la sous-direction du diagnostic et des prévisions (Prev)

Elles distinguent :

- La prévision à court terme, pour le trimestre en cours ou suivant, qui repose sur l'exploitation des données conjoncturelles et cherche à reproduire la méthodologie utilisée par la division des comptes trimestriels de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) à l'aide d'une maquette dédiée, qui est présentée dans un document de travail de la DG Trésor².

¹ Art. 4 de la Charte portant création d'un comité de prévision et de suivi budgétaire et comptable « toutes administrations publiques ».

² Lalande E. et Rioust de Largentaye T. (2015), « La prévision de croissance de court terme à la DG Trésor » *Documents de Travail de la DG Trésor n° 2015/04*.

- La prévision pour l'année en cours et la suivante, qui est réalisée avec le modèle Opale, également présenté en détail dans un document de travail de la DG Trésor³. Ce modèle (qui comprend environ 800 variables et 500 équations) intègre une grande quantité de données « exogènes » (ou produites par d'autres bureaux du Trésor), notamment la prévision à court terme, le scénario économique international, la trajectoire de finances publiques, la prévision d'emploi et la trajectoire de taux d'intérêt. La prévision intègre aussi nécessairement des jugements économiques : ainsi, une question importante que doit trancher régulièrement le prévisionniste concerne la nature (temporaire ou structurelle) des chocs inexpliqués passés.
- Les prévisions à moyen terme (horizon 4-5 ans en général), qui sont plus stylisées.

Le scénario macroéconomique est mis à jour de façon détaillée au moins deux fois par an, à l'occasion des budgets économiques d'hiver (en vue du programme de stabilité, désormais plan structurel et budgétaire à moyen terme et rapports d'avancement annuels⁴) et des budgets économiques d'été (en vue du projet de loi de finances). La séquence de prévision est organisée en plusieurs « tours » au cours desquels :

- Sont intégrées les variables exogènes actualisées (notamment le scénario international, les derniers comptes nationaux trimestriels de l'Insee, le scénario de croissance à court terme et la prévision d'emploi) ;
- Sont réalisées les itérations avec les prévisions de finances publiques, les prévisions de croissance et de finances publiques étant interdépendantes. Le bouclage est réalisé par itérations successives entre la prévision macroéconomique et la prévision de finances publiques, permettant d'assurer la cohérence entre les deux.
- Des actualisations supplémentaires du scénario macroéconomique sont réalisées en tant que de besoin, en particulier en cas de projet de loi de finances rectificative.

1.1.2 La prévision du solde public est synthétisée par la sous-direction des finances publiques (Fipu) de la DG Trésor

Le solde public est la différence entre les recettes et les dépenses publiques, en comptabilité nationale (voir Annexe 1). C'est à cet agrégat – le déficit lorsqu'il est négatif et l'excédent lorsqu'il est positif – que se réfère le traité de Maastricht⁵. Il s'est élevé à -154,8 Md€ en 2023, soit -5,5 % du PIB.

La DG Trésor est en charge de la synthèse des prévisions de solde public pour l'ensemble des administrations publiques en comptabilité nationale. Pour ce faire, elle intègre des informations de l'ensemble des directions concernées. Les prévisions sont intégralement mises à jour deux fois par an (budgets économiques d'hiver en février, budgets économiques d'été en juillet). Ces campagnes ont pour objectif d'informer les ministres et de contribuer aux travaux préparatoires budgétaires en amont du projet de loi de finances présenté à l'automne et des documents requis par les règles européennes relatives au Pacte de stabilité et de croissance. En complément, des actualisations ont lieu à d'autres moments de l'année, notamment pour tenir compte de l'évolution des textes financiers au Parlement (par exemple mise à jour de l'article liminaire du PLF en fonction des amendements votés ou de la mise à jour des prévisions macroéconomiques), vers la fin de l'année pour ajuster les prévisions à la lumière de remontées comptables de plus en plus précises, et à d'autres moments si nécessaire (par exemple en cas de choc économique important, ou en cas de projet de loi de finances rectificative).

³ Daubaire A., Lefebvre G. et Meslin O. (2017), « La maquette de prévision Opale 2017 » Document de Travail de la DG Trésor n° 2017/06.

⁴ Dans le cadre de la réforme du cadre budgétaire européen entrée en vigueur le 30 avril 2024, les Programmes de stabilité ont vocation à disparaître, et à être remplacés par des plans structurels et budgétaires à moyen terme par lesquels les Etats membres proposent aux instances de l'UE une trajectoire de finances publiques à respecter sur 4 ans, et des Rapports d'avancement annuels qui rendent compte annuellement de la tenue de la trajectoire à respecter fixée par le Conseil européen.

⁵ Article 126 et protocole n°12 TFUE.

Ces prévisions sont réalisées en plusieurs temps, dont la première étape est la conception d'un compte « à politique inchangée ». Ce compte sert de base pour informer les décisions à prendre dans la préparation des textes financiers et des documents requis par les règles européennes relatives au PSC. Par exemple, elles peuvent permettre d'identifier et de quantifier un écart avec les objectifs de finances publiques que s'est fixé le Gouvernement, et ainsi jauger la marge de manœuvre budgétaire disponible ou des mesures d'économies à envisager pour respecter ces objectifs.

Dans un second temps, ce compte est actualisé (entre juillet et septembre pour le PLF, et entre février et avril pour les documents requis par le PSC) afin de prendre en compte les évolutions significatives de l'environnement macroéconomique et les informations nouvelles sur la période (par exemple remontées comptables disponibles) et les décisions prises par le Gouvernement et les hypothèses sur lesquelles il souhaite travailler y sont intégrées (par exemple mesures qui seront inscrites dans les textes financiers, notamment pour tenir les objectifs de finances publiques du Gouvernement, et autres hypothèses concernant les politiques publiques futures). Les prévisions sont également actualisées aux principales étapes des débats parlementaires, notamment pour tenir compte des amendements votés.

Ces prévisions font l'objet de notes pour les ministres en début et fin de campagne semestrielle et si nécessaire lors de l'incorporation de nouvelles informations significatives nécessitant une actualisation. Les ministres et leurs cabinets sont destinataires des prévisions « à politique inchangée », et des actualisations successives qui s'ensuivent. Une fois les arbitrages du Gouvernement rendus sur les hypothèses à retenir pour la trajectoire officielle de finances publiques sous-jacente à un exercice public, ils sont pris en compte par les administrations compétentes et notamment la DG Trésor, qui réalise la synthèse du compte de prévision et coordonne la saisine du HCFP.

Les prévisions des budgets économiques d'hiver sont réalisées à un niveau détaillé pour l'année écoulée (N-1, dont l'exécution en comptabilité nationale n'est pas encore connue lorsque ces prévisions sont finalisées en février), l'année en cours (N), couverte par la loi de finances qui vient d'être adoptée, et l'année suivante (N+1), en préparation des documents requis par le PSC et du PLF suivant. Pour les « prévisions pluriannuelles » qui portent sur les années suivantes, la prévision est réalisée de manière plus stylisée. À titre d'exemple, la prévision de prélèvements obligatoires n'y est pas détaillée impôt par impôt mais intègre les informations disponibles relatives aux mesures nouvelles ou aux autres hypothèses structurantes (par exemple érosion de la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) en raison de la diminution de la consommation de produits pétroliers), et tient compte des prévisions macroéconomiques (évolution de la masse salariale, des emplois taxables, de la croissance). Lors des budgets économiques d'été, ainsi que pour les prévisions officielles, la même approche est retenue (prévisions détaillées pour les années N et N+1, et plus stylisées pour les suivantes).

1.1.3 Les prévisions de prélèvements obligatoires

La notion de prélèvements obligatoires est détaillée dans l'annexe méthodologique du Rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF. Elle intègre les impôts et cotisations sociales, avec déduction de l'effet des crédits d'impôts sur les recettes, ces derniers étant comptabilisés en dépense en comptabilité nationale (depuis le SEC 2010). Les prélèvements obligatoires se sont élevés à 1218,5 Md€ en 2023.

Les prévisions de recettes de prélèvements obligatoires s'appuient sur les hypothèses macroéconomiques retenues, l'analyse de l'impact de ces hypothèses sur les recettes des différents prélèvements, et l'effet des mesures nouvelles augmentant ou réduisant les recettes (par exemple évolutions d'assiettes, de taux, créations/suppressions de prélèvements). Ces prévisions intègrent également l'analyse des dernières remontées comptables disponibles. À mesure que l'année avance, les remontées comptables concernant l'année en cours prennent de plus en plus d'importance ; mais les incertitudes perdurent jusqu'à la publication du compte provisoire des administrations publiques de l'Insee fin mars de l'année suivante, notamment parce que les comptes de l'Insee sont réalisés « en droits constatés » (cf. Annexe méthodologique sur la comptabilité nationale) et que les dates d'enregistrement des recettes s'écartent à ce titre des dates d'encaissement budgétaire.

Sur la base du scénario macroéconomique retenu, la responsabilité des prévisions des recettes inscrites dans les textes budgétaires est partagée par la DG Trésor et les autres directions compétentes : DGFIP, DSS⁶, DGDDI (Direction générale des douanes et des droits indirects) intervenant sur les recettes dont elles ont la responsabilité, DB, et DLF pour le chiffrage des dépenses fiscales et des mesures nouvelles. En mobilisant leurs expertises complémentaires, les directions convergent vers une prévision commune, portée par la DG Trésor et soumise aux arbitrages du Gouvernement puis endossée formellement par ce dernier lors de la transmission des prévisions au HCFP puis au Parlement.

Les prévisions sont réalisées pour chaque prélèvement obligatoire, afin d'intégrer à la fois la prévision des sous-jacents macroéconomiques permettant d'appréhender son assiette, les remontées fiscales, la mécanique de l'impôt, et les éventuelles mesures nouvelles le concernant.

Pour l'ensemble des prélèvements obligatoires, l'évolution « spontanée » des recettes, c'est-à-dire leur évolution corrigée des mesures nouvelles, peut être comparée à celle de l'activité (PIB nominal). Le ratio de ces deux évolutions est communément appelé élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité. Cette élasticité est unitaire en moyenne sur longue période, mais peut fluctuer de manière importante d'une année sur l'autre⁷. En pratique, l'élasticité retenue n'est pas directement une hypothèse de prévision, mais elle résulte des prévisions détaillées par impôt. C'est toutefois un indicateur agrégé intéressant pour avoir une vision d'ensemble du dynamisme anticipé des recettes par rapport à l'activité et de l'évolution du taux de prélèvements obligatoires.

1.1.4 Les prévisions de dépense de l'État

Les dépenses de l'État en comptabilité nationale représentent 597 Md€ en 2023 (579 Md€ hors crédits d'impôt), incluant les transferts vers d'autres administrations publiques qui doivent également faire l'objet d'une prévision. La prévision de dépense de l'État en comptabilité nationale est synthétisée par la sous-direction des finances publiques de la DG Trésor. Les données principales qui contribuent à cette prévision sont fournies par la DB, tout au long de l'année, en comptabilité budgétaire. Les données nécessaires aux retraitements en comptabilité nationale reposent sur des sources diverses, dont les autres bureaux de la DG Trésor et la DB⁸. Des contributions directes sont également nécessaires de la part de l'Agence des participations de l'État (APE), pour les prévisions relatives au compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État » (CAS PFE), ou encore de l'Agence France Trésor (AFT), sur la charge de la dette en comptabilité budgétaire et nationale.

1.1.5 Les prévisions relatives aux organismes divers d'administration centrale (ODAC)

La prévision de solde des ODAC en comptabilité nationale est réalisée par la DG Trésor, qui mobilise de nombreuses informations externes à cette fin, notamment des données transmises par la DB (budgets initiaux puis, en cours d'année, budgets rectificatifs des organismes suivis).

En 2023, le solde des ODAC s'est élevé à -1,5 Md€, pour un total de dépenses de 137 Md€. Si la plupart ont un solde proche de l'équilibre, le déficit des ODAC est principalement dû, selon les années, à un nombre restreint d'entités. On peut citer, à titre d'exemple pour les années récentes, les cas de France compétences, SNCF Réseau, Action logement services (ALS), ainsi que les opérations relatives aux programmes d'investissements d'avenir (PIA) et à France 2030, dont les décaissements finaux sont principalement portés par des ODAC.

⁶ En lien, s'agissant des recettes, avec l'Urssaf caisse nationale (UCN), comme prévu par le code de la sécurité sociale, la DSS ayant la tutelle des organismes de sécurité sociale et étant en charge de l'élaboration de la synthèse des projections figurant dans les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) et dans le PLFSS.

⁷ Dubois E. (2023), « L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétations, limites », *note méthodologique n° 2023-01*, Secrétariat permanent du HCFP.

⁸ L'annexe 1 détaille certaines différences essentielles entre ces deux comptabilités.

1.1.6 Les prévisions de dépense locale

Les dépenses des administrations publiques locales (APUL) se sont élevées à 316 Md€ en 2023.

Les prévisions de dépense des APUL sont réalisées par la DG Trésor avec le concours de la DB, via la transmission de données, et de la DGFIP. Les prévisions sont d'abord fondées sur une approche économique qui met en relation les dépenses locales avec les recettes prévues et en tenant compte du cycle électoral local, qui a un impact très important sur le profil de dépenses et en particulier de l'investissement. Lorsque les données des budgets primitifs des collectivités, centralisées par la DGFIP, sont rendues disponibles, ces dernières sont utilisées pour affiner les prévisions.

De plus, la DGFIP produit chaque mois à partir de mai une situation périodique des opérations comptables des collectivités locales (SPOCC) qui permet d'assurer un suivi par strates (communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions) des principaux postes de dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement. La DGFIP publie mensuellement la situation mensuelle comptable des collectivités locales (SMCL). Le champ couvert est celui des budgets principaux des communes, des groupements à fiscalité propre, des départements et des régions. Le document présente l'état des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement, le solde et la trésorerie des collectivités locales dans la comptabilité propre aux collectivités (proche de la comptabilité générale).

1.1.7 Les prévisions de dépense sociale

Les prévisions de dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) en comptabilité nationale (738 Md€ en 2023) sont synthétisées par la sous-direction des politiques sociales et de l'emploi de la DG Trésor (Polsoc).

Les prévisions de dépenses de sécurité sociale relevant de la DSS, sur le périmètre des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS), sont actualisées en cours d'année, sur la base des prévisions et analyses fournies par les caisses nationales et présentées en réunion de suivi des comptes de la sécurité sociale ainsi que les prévisions pluriannuelles par l'ensemble des régimes de base. Des prévisions sont rendues publiques dans le cadre des deux rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), fin septembre et fin mai. Il est également tenu compte des révisions des hypothèses macroéconomiques qui peuvent comporter des effets sur certaines prestations pour l'année en cours, bien que les revalorisations reposent pour l'essentiel sur l'inflation passée. La DSS a également en charge la synthèse des prévisions des régimes complémentaires obligatoires vieillesse (RCO), de leur analyse et de leur restitution dans divers documents (Annexe 8 du PLFSS et rapport de la CCSS ; ce dernier présente également des prévisions financières de la Cades et du Fonds de réserve des retraites⁹).

En collaboration avec la DSS et en cohérence avec ses travaux, la prévision en comptabilité nationale sur le champ des ROBSS et des RCO est assurée par la DG Trésor, par la sous-direction Polsoc. Cette dernière est également en charge des prévisions sur le restant du champ des administrations de sécurité sociale, qui est plus large que celui des régimes de base privilégié dans le champ des PLFSS, avec notamment :

- Les prévisions relatives à l'Unedic, produites en comptabilité nationale par la DG Trésor sur la base des prévisions macroéconomiques et, le cas échéant, des données disponibles en cours d'année relatives aux demandeurs d'emploi en fin de mois et des prévisions rendues publiques par l'Unedic (en comptabilité de caisse).
- Les prévisions relatives aux dépenses des régimes complémentaires non intégrées au champ des PLFSS mais faisant l'objet de projections qui sont présentées en annexe du texte, en premier lieu desquels l'Agirc-Arrco.

⁹ FRR.

- Les prévisions relatives à la Cades, avec l'aide de l'Agence France Trésor, et au FRR.
- Les prévisions relatives aux organismes divers d'administration sociale (ODASS) et notamment des hôpitaux publics et privés à but non lucratif (BNL).

1.1.8 Les prévisions de recettes hors prélèvements obligatoires

Ces dernières sont constituées d'un ensemble hétérogène comprenant notamment les recettes de production des administrations publiques et les recettes de la propriété comme les dividendes versés à l'État actionnaire. L'incertitude reste généralement importante tout au long de l'année jusqu'à la publication du compte provisoire par l'Insee sur ces prévisions dans la mesure où les données mobilisables pour affiner les prévisions en cours d'année sont minces. Les recettes hors prélèvements obligatoires se sont élevées à 223,9 Md€ en 2023.

Une part importante et volatile des recettes hors prélèvements obligatoires est constituée de recettes non fiscales de l'État (21 Md€ en 2023).

Une autre part importante des recettes hors prélèvements obligatoires est constituée des cotisations imputées (49 Md€ en 2023) et de la production pour emploi final propre (31 Md€ en 2023) correspondant à des retraitements en comptabilité nationale neutres sur le solde public (*cf.* Annexe méthodologique du PSMT) et dont l'enjeu en termes de prévision est donc moindre.

Les recettes hors prélèvements obligatoires comprennent également les recettes de production marchande et les paiements partiels (en 2023 : 14 Md€ pour les ODAC, 45 Md€ pour les APUL, 23 Md€ pour les ASSO dont 20 Md€ pour les ODASS qui comprennent les hôpitaux publics et privés à but non lucratif).

Les prévisions de recettes non fiscales sont réalisées conjointement par la DB et la DG Trésor sur la base des données remontées par les services compétents (à titre d'exemple, l'Agence des participations de l'État transmet l'essentiel des données relatives aux dividendes et l'Agence France Trésor celles des intérêts des prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics). Elles sont ensuite actualisées plusieurs fois au cours de l'année.

Les prévisions des autres recettes hors prélèvements obligatoires sont réalisées par la DG Trésor. Le suivi infra-annuel de ces données n'est encore que partiel, notamment sur le champ des APUL et des hôpitaux.

1.1.9 La publication des comptes par l'Insee et la gouvernance statistique

Le cadre de gouvernance statistique est détaillé dans la partie 6.2 du programme de stabilité 2024.

L'Insee est chargé de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. L'indépendance de la production statistique est garantie par la loi.

Le compte provisoire des administrations publiques est publié trois mois après la fin de l'année considérée. Les révisions du solde jusqu'au compte définitif publié deux ans plus tard sont relativement faibles quoique non négligeables. À titre d'exemple, l'écart-type des écarts entre les comptes provisoires et définitifs des administrations publiques sur 2011-2022 s'élève à 0,2 point de PIB.

L'Insee publie des séries temporelles longues relatives aux finances publiques en comptabilité nationale, accessibles sur son site internet¹⁰.

La DG Trésor contribue, en lien avec la DGFIP et sous la responsabilité de l'Insee, à la réalisation du compte provisoire des administrations publiques. Ce compte provisoire est réalisé une fois par an au mois de mars et

¹⁰ Notamment, aux onglets « Dépenses et recettes des administrations publiques » : Insee (2023), « [Les comptes de la Nation en 2023](#) » et « dette et déficit au sens de Maastricht ».

sert de base à la notification auprès d'Eurostat de la dette et du déficit de la France pour l'année N-1. C'est l'Insee qui procède à cette notification.

Dans le cadre de l'élaboration de ce compte provisoire par l'Insee, l'apport et l'implication de la DG Trésor consistent à mettre à profit sa connaissance du compte de l'année N-1, dont elle a assuré la prévision pendant deux ans. Ses interventions peuvent être classées en trois catégories :

- Analyser, à la lumière des prévisions, les données comptables communiquées par la DGFIP ;
- Compléter le compte établi sur la base de données comptables avec des prévisions si nécessaire (sur certaines lignes, aucune donnée comptable n'est encore disponible en mars de l'année N) ;
- Identifier et consolider les transferts entre les administrations publiques.

Seuls quelques bureaux de la DG Trésor participent à l'élaboration du compte provisoire et la diffusion de l'information relative à ces travaux s'arrête au niveau du sous-directeur des finances publiques – ni les autres services de la Direction, ni le reste de la hiérarchie de la DG Trésor, ni les ministres et leurs cabinets n'ont connaissance de résultats intermédiaires. En effet, les services concernés de la DG Trésor agissent pour cet exercice comme « prestataires de service » pour l'Insee et de ce fait, tous les éléments produits et échanges réalisés dans ce cadre sont soumis au secret statistique. De même, la finalisation du compte, sa validation et sa diffusion sont de la seule responsabilité de l'Insee.

1.2 Les prévisions sont contrôlées et analysées par de nombreuses institutions

1.2.1 Le Parlement

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. ». Le Parlement a donc un rôle central dans la procédure d'examen, de débat et d'adoption des textes financiers.

Aux termes de l'article 1K de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Parlement est destinataire « au plus tard quinze jours avant la présentation par le Gouvernement aux institutions européennes des documents prévus par le droit de l'Union européenne dans le cadre des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires », qui peuvent donner lieu à un débat en séance publique.

Par ailleurs, le Parlement dispose, pour le suivi et le contrôle des lois de finances, ainsi que pour l'évaluation de toute question relative aux finances publiques, de pouvoirs élargis pour auditionner ou obtenir des informations de la part du Gouvernement et des administrations.

1.2.2 Le Haut Conseil des Finances publiques

Le HCFP est un organisme indépendant créé par la loi n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Ses compétences ont été renforcées par la loi n°2021-1577 du 6 décembre 2021 et la loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021, modifiant la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Chaque texte financier (PLF, PLFSS, PLFR, PLFRSS, PLFG, PLRG, PLPFP¹¹) ainsi que les documents de programmation européens (PSTAB, et désormais PSMT et ses rapports d'avancement annuels) donnent lieu à une saisine du HCFP. Cette saisine, réalisée par le Gouvernement, s'accompagne de la transmission systématique de données sous forme de tableaux et de réponses aux questionnaires détaillés transmis en

¹¹ Voir Annexe 3 pour ces acronymes.

amont de la saisine par le HCFP. C'est la DG Trésor qui coordonne la préparation de ces saisines¹². Après la saisine, le Haut Conseil procède à une audition des administrations.

Aux termes de l'article 61 de la LOLF, le HCFP produit un avis motivé sur les prévisions gouvernementales sous-jacentes à ces textes (l'avis porte sur les prévisions macroéconomiques et de finances publiques pour le dépôt du PLF/PLFSS), dans lequel il apprécie notamment le réalisme des prévisions sur lesquelles repose le projet de loi de finances. Il se prononce également sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers avec les orientations pluriannuelles de finances publiques définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le HCFP rend un avis sur l'ensemble de ces éléments, qui est joint au texte financier concerné lorsqu'il est déposé à l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a indiqué que les avis rendus par le HCFP font partie des éléments pris en compte pour apprécier la sincérité des textes sur lesquels il se prononce.

Le HCFP est l'organisme qui peut analyser les prévisions officielles de finances publiques avec les données les plus détaillées, puisqu'il peut demander au Gouvernement toutes les informations nécessaires à ces analyses, à l'exception d'éléments couverts par le secret fiscal ou le secret des affaires, et mobiliser l'expertise d'organismes extérieurs. Ses avis permettent de juger du réalisme des prévisions du Gouvernement sur la base des informations disponibles à date, sans préjuger du fait que la situation peut être amenée à évoluer par la suite compte tenu notamment des aléas macroéconomiques et dans le comportement des agents économiques.

Le HCFP a par ailleurs la charge de réaliser une analyse *ex post* « au moins une fois tous les quatre ans sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation ». En vue de cet exercice, le secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques a publié en septembre 2024 une note d'étude sur les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation, indiquant notamment l'absence de biais dans les prévisions de solde public du Gouvernement sur la période 2004-2023, dans la mesure où « les prévisions de solde public du Gouvernement se situent [...] en moyenne au niveau du solde observé »¹³.

1.2.3 La Cour des comptes

La Cour des comptes adresse au président de la République et présente au Parlement un rapport public annuel, dans lequel elle expose ses observations et dresse des recommandations. Chaque année, le rapport annuel s'ouvre sur un chapitre analysant la situation d'ensemble des finances publiques.

La Cour dépose en outre à la fin de chaque mois de juin au Parlement un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Prévu par l'article 58-3° de la LOLF, il constitue l'une des quatre publications¹⁴ que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution). Ce rapport permet de dresser annuellement un état des lieux des finances publiques.

Enfin, la Cour analyse annuellement l'exécution budgétaire et en particulier celle relative aux recettes fiscales et non fiscales de l'État.

Dans ses travaux, la Cour est amenée à formuler *ex post* des remarques et des recommandations relatives à la comptabilité publique, à la politique économique, ou aux prévisions.

¹² Sauf dans le cas des saisines prévues au VII de l'article 61 de la LOLF sur les projets de loi de programmation, pour lesquels la DB coordonne l'exercice.

¹³ Dubois E. et Gilquin G. (2024), « Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation », Note d'étude n° 2024- 2, Secrétariat permanent du HCFP.

¹⁴ Avec : le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (article 58-4° de la LOLF) ; la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ; le ou les rapports sur les ouvertures par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagnent le projet de loi de finances comportant leur ratification.

1.2.4 L'inspection générale des finances (IGF)

Dans le cadre de missions spécifiques qui lui sont confiées par le Gouvernement, l'IGF peut être ponctuellement amenée à s'intéresser aux prévisions de finances publiques. Elle a notamment publié en juillet 2024 un rapport sur « Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires » et réalisé une mission flash sur la situation du budget de l'État à mi-année.

1.2.5 Les institutions européennes (Commission et Conseil)

L'essentiel des règles du cadre de gouvernance des finances publiques au niveau de l'Union européenne dérive, avant comme après la réforme de la gouvernance adoptée en 2024, des articles 121 et 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui consacrent le rôle de la Commission européenne dans la surveillance de la situation des finances publiques des États membres, et donc de la France. Sur la base des travaux et recommandations de la Commission, le Conseil peut adopter des recommandations et des décisions contraignantes.

En particulier, la Commission fonde ses travaux sur ses propres prévisions macroéconomiques et de finances publiques « à politique inchangée ».

Dans ce contexte, les échanges entre la DG Trésor et la Commission européenne sont très réguliers.

1.3 Autres

Les organismes internationaux autres que la Commission européenne réalisent également leurs propres prévisions (FMI, OCDE), de même que la Banque de France. Les évolutions des finances publiques sont aussi suivies par les investisseurs en titres de dette publique et les agences de notation, les banques privées et d'autres organismes s'intéressant aux finances publiques comme l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques).

2. La méthode de prévision des prélèvements obligatoires

2.1 Les grands principes de la prévision

Les recettes de prélèvements obligatoires (PO) sont fortement liées à l'activité économique et les prévisions sont donc fondamentalement dépendantes des prévisions macroéconomiques. Le rendement d'un impôt se définit dans le cas général par le produit d'une assiette et d'un taux. Il est donc sensible à l'évolution de ces deux facteurs. Le taux est le plus souvent fixé par le législateur. Dans le cadre de la prévision, l'exercice de prévision porte sur l'évolution totale annuelle de l'impôt décomposée entre la croissance spontanée, principalement de l'assiette, dépendante de l'évolution de l'économie et des comportements des contribuables, et les mesures nouvelles qui proviennent essentiellement d'évolutions législatives faisant évoluer l'assiette ou le taux. Bien que cela ne soit pas forcément vérifié pour un impôt en particulier, l'évolution spontanée de l'ensemble des PO est en moyenne sur longue période proche de l'évolution du PIB en valeur, mais peut s'en écarter fortement une année donnée. Le rapport entre l'évolution spontanée des PO) et le PIB en valeur est appelé l'élasticité des PO, et on parle d'élasticité unitaire lorsque PO et PIB valeur évoluent au même rythme.

Cette vision simple est rendue plus complexe par plusieurs facteurs : (i) la mécanique du recouvrement de l'impôt doit être prise en compte, avec le cas échéant des effets de comportement des agents difficiles à anticiper voire parfois des modifications de la mécanique des impôts, (ii) le traitement des recettes en comptabilité nationale (*cf.* Annexe 1 sur la notion de « droits constatés ») doit être anticipé, et les « mesures nouvelles » peuvent donc également refléter des modifications de règles de la comptabilité nationale, (iii) les évolutions de taux d'imposition ne sont pas nécessairement liées à des mesures nouvelles, par exemple pour les impôts et cotisations progressifs, dont le taux augmente avec l'assiette, ou lorsque plusieurs taux existent pour un impôt, (iv) les crédits et réductions d'impôt qui doivent être pris en compte dépendent de règles qui

peuvent être plus ou moins complexes, plus ou moins liées au fonctionnement de l'impôt lui-même, et peuvent être amenées à évoluer dans le temps. L'ensemble de ces facteurs affecte les évolutions spontanées des prélèvements obligatoires et les mesures nouvelles.

La sous-direction des finances publiques a la charge du suivi exhaustif des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, en relation étroite avec la DLF mais également la DSS. Le rendement d'un prélèvement est ainsi donné par la formule suivante :

$$\text{Rendement}_{n+1} = \text{Rendement}_n * (1 + \text{taux de croissance spontanée}_{n+1}) + \text{Mesures nouvelles}_{n+1}$$

Dans cette formule, le taux de croissance spontanée est exprimé en pourcentage et les mesures nouvelles et le rendement sont exprimés en Md€.

La prévision repose sur des modèles spécifiques à chaque prélèvement obligatoire, qui s'appuient sur les prévisions macroéconomiques détaillées et cherchent à évaluer au mieux l'effet de ces prévisions sur les assiettes et les taux des différents impôts, et *in fine* sur les recettes en tenant compte de la mécanique de l'impôt et des crédits d'impôts et réductions d'impôts. Par exemple, dans la mesure où il est estimé¹⁵ que la consommation des ménages représente environ 60 % de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), une augmentation de la consommation des ménages de 1 % conduit à penser que le rendement de la TVA doit spontanément augmenter de 0,6 %. En pratique, l'assiette de la TVA doit également tenir compte de la déformation de la consommation en faveur ou en défaveur des produits imposés au taux normal par rapport aux produits imposés aux taux réduits. Par exemple, une consommation riche en produits alimentaires (faiblement taxés) et faible en carburants (taxés au taux normal) conduira à minorer la TVA à consommation totale donnée. Ces effets de structure sont difficiles à prévoir, de même que la contribution de la fraude.

Une fois connu le montant attendu sur l'année, un profil infra-annuel de recouvrement peut être déduit sur le modèle des années précédentes. Ce profil peut ensuite être confronté aux remontées comptables rendues progressivement disponibles au cours de l'année, ce qui permet d'affiner la prévision. C'est principalement la DGFIP qui réalise cette comparaison pour les recettes fiscales et la DSS pour les contributions, impôts et taxes dans la sphère sociale. Elle pose notamment la question des variations saisonnières et celle du calendrier de recouvrement et de traitement de l'impôt par l'administration, ainsi que de l'enregistrement comptable pour les recettes dont l'enregistrement s'éloigne le plus de la donnée en comptabilité de caisse. En outre, ces variations infra-annuelles sont irrégulières d'une année à l'autre, de sorte que les données mensuelles ne donnent pas toujours un message clair : une observation sur un mois donné n'annonce pas automatiquement une tendance, et doit être interprétée et confirmée.

Au cours de l'année, des informations nouvelles parviennent ainsi aux prévisionnistes, et peuvent être classées en trois catégories :

- Un effet éventuel de reprise en base si le niveau de l'année précédente est modifié. Cet effet nécessite que le prévisionniste analyse les sous-jacents d'une variation sur le passé afin d'en déterminer le caractère pérenne ou temporaire dont dépendra la reprise en base. Cet effet est très important puisqu'il implique qu'une révision sur une année affecte l'ensemble de la trajectoire de prévision.
- Un écart de croissance spontanée lié à de nouvelles informations, qu'elles soient comptables, extra comptables ou macroéconomiques. En effet, la prévision des recettes s'appuie à la fois sur les hypothèses macroéconomiques et les remontées comptables observées :
 - En l'absence de données observées, les prévisions sont construites sur la base d'une approche macroéconomique (à laquelle vient s'ajouter le chiffrage des mesures nouvelles le cas échéant).

¹⁵ Andrivon J.-A, Geay C, et Janbon E. (2016), « [Le modèle d'estimation de la TVA théorique](#) », Documents de travail de la DG Trésor n° 2016/02.

- À mesure que l'année avance et que des données comptables infra-annuelles sont disponibles, les prévisions sont ajustées si nécessaire (par exemple les remontées de TVA permettent d'ajuster la prévision en cours d'année). Cette approche prend bien entendu de plus en plus d'importance à mesure que l'année s'écoule.
 - Au total, lorsque les prévisions macroéconomiques sont révisées, les prévisions de recettes le sont également, quoique dans une ampleur moindre vers la fin de l'année lorsque les prévisions sont plus largement fondées sur des remontées comptables déjà disponibles.
- Une modification des mesures nouvelles, soit en lien avec de nouvelles annonces, soit en raison de réévaluations de mesures.

L'encadré 1 illustre un certain nombre des enjeux mentionnés précédemment sur le cas particulier de l'impôt sur le revenu. Pour chacun des principaux impôts de l'État, le Tome 1 de l'« Évaluation des voies et moyens » annexé chaque année au projet de loi de finances, décrit la méthodologie de prévision et les causes des révisions des prévisions.

Encadré 1 : La refonte du modèle de prévision de l'impôt sur le revenu (IR) après la mise en place du prélèvement à la source (PAS)

La réforme de l'impôt sur le revenu instaurant le prélèvement à la source a modifié le mode de recouvrement de l'impôt, ce qui a nécessité la refonte du modèle de prévision de cet impôt par la DG Trésor. De manière schématique, l'impôt sur le revenu peut se définir par une assiette de revenus, à laquelle est appliqué un taux moyen d'imposition.

Historiquement, l'impôt sur le revenu en France était prélevé de façon différée. Chaque année, les contribuables devaient remplir une déclaration portant sur leurs revenus perçus au cours de l'année précédente. L'administration fiscale calculait ensuite le montant de l'impôt dû en appliquant le barème progressif et la législation en vigueur pour l'année concernée, ce qui entraînait l'émission d'un avis d'imposition transmis au contribuable. La prévision de l'impôt sur le revenu de l'année en cours reposait donc sur les sous-jacents macroéconomiques des différentes sous-assiettes soumises à l'impôt sur le revenu de l'année précédente. Autrement dit, l'assiette et le taux étaient retardés.

À partir de 2019, la mise en place du prélèvement à la source a modifié la mécanique de l'impôt en désynchronisant le calcul de l'assiette soumise à l'impôt donnant lieu à des acomptes et celui du taux moyen d'imposition appliqué. Des régularisations sont ensuite opérées l'année suivante à la suite du dépôt de la déclaration de revenus et au calcul du solde qui s'ensuit.

- Chaque mois, une retenue à la source est appliquée par l'organisme verseur sur les salaires, les revenus issus du chômage ou les pensions. Pour les revenus des indépendants et autres revenus sans tiers collecteur, des acomptes mensuels ou trimestriels sont versés à l'administration fiscale sur la base des dernières déclarations de revenu.
- Pour les revenus du capital, certains revenus sont soumis au prélèvement forfaitaire unique (PFU) et voient leur imposition prélevée au fil de l'eau *via* le prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO), comme les intérêts et les dividendes, tandis que pour d'autres, comme les plus-values mobilières (PVM), le prélèvement forfaitaire (ou la taxation au barème) est effectué au moment de l'imposition annuelle des revenus. Les plus-values immobilières (PVI), imposées suite à la cession, doivent être portées sur la déclaration d'impôt sur le revenu.

Avec le prélèvement à la source, l'assiette de l'impôt est donc devenue contemporaine pour une majeure partie des revenus (notamment d'activité et de remplacement) mais est restée retardée pour d'autres (une partie des revenus du capital notamment). Toutefois, le taux appliqué pour prélever l'impôt, lui, n'est pas contemporain et est mis à jour avec retard. Le taux de prélèvement à la source est ainsi mis à jour

automatiquement chaque année au mois de septembre, avec l'émission du nouvel avis d'imposition. De janvier à août, le taux de prélèvement à la source est le taux calculé lors de l'émission du dernier avis d'imposition, donc celui de l'année N-1 au titre des revenus N-2. À partir de septembre, le taux est mis à jour avec le nouveau taux calculé lors de l'avis d'imposition N au titre des revenus N-1. La prévision de l'impôt sur le revenu avec prélèvement à la source requiert donc désormais les sous-jacents macroéconomiques de trois années de revenus (année N pour l'assiette et années N-1 et N-2 pour le taux moyen d'imposition), au lieu d'une seule auparavant.

Ce nouveau fonctionnement de l'impôt sur le revenu a nécessité de repenser entièrement les modèles et outils de prévision pour distinguer les nouvelles composantes des recettes d'impôt sur le revenu :

- Les recettes de prélèvement à la source au titre de l'année N ;
- Les recettes de prélèvement forfaitaire obligatoire au titre des revenus des capitaux mobiliers de l'année N ;
- Les recettes issues des recouvrements sur exercice courant, c'est-à-dire sur des émissions effectuées en année N au titre des revenus N-1, auxquelles est retranché l'impôt déjà versé l'année précédente *via* le PAS et le PFO.

Chacune de ces composantes requiert un modèle de prévision qui lui est propre puisque la prévision repose sur des sous-jacents macroéconomiques différents. Ainsi, il est nécessaire de considérer des élasticités de l'impôt aux assiettes concernées qui diffèrent pour chaque modèle. Pour certaines assiettes, les sous-jacents macroéconomiques à mobiliser en prévision sont relativement intuitifs (salaires, pensions, *etc.*). C'est moins le cas pour d'autres assiettes, souvent volatiles, comme les plus-values ou même les intérêts et dividendes, pour lesquels des à-coups importants ont été observés ces dernières années, ce qui nécessite d'en tirer des conséquences en prévision.

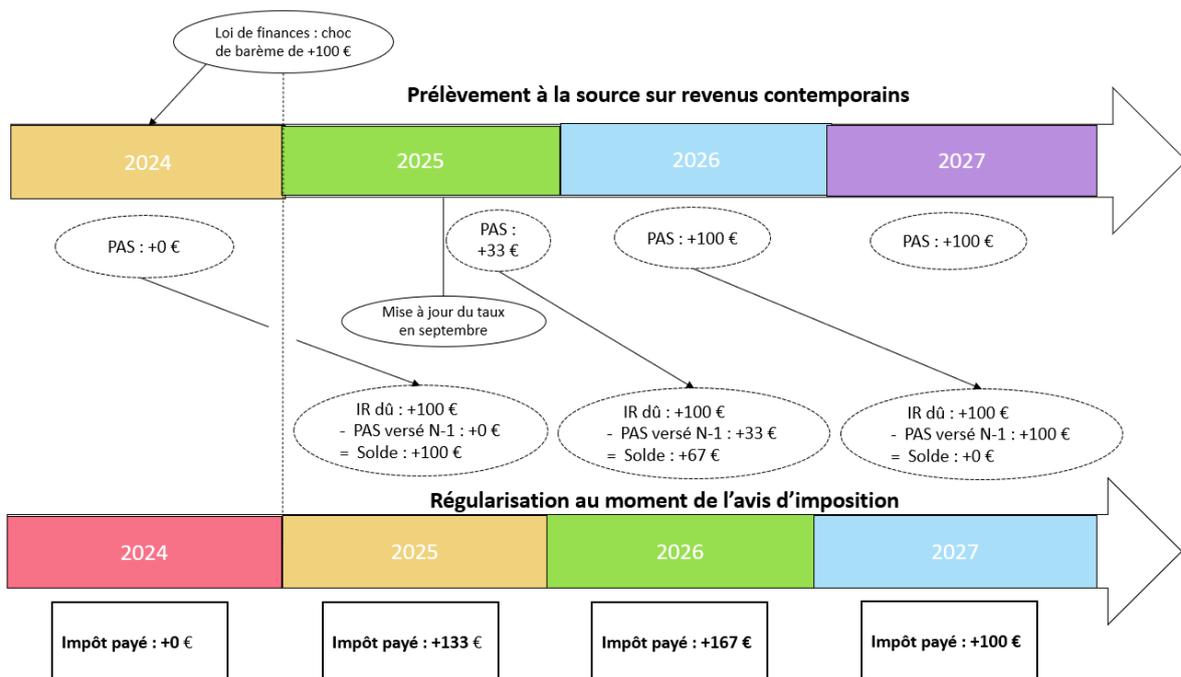
En outre, la méthode de calcul des mesures nouvelles a également été modifiée pour prendre en compte la nouvelle mécanique de l'impôt. Il convient de distinguer les mesures nouvelles (MN) qui modifient les règles de calcul de l'impôt et qui vont impliquer des chocs de barème, des mesures qui touchent l'assiette imposable. Lorsqu'une MN augmente l'assiette imposable, l'impôt sur le revenu augmente d'une part parce que l'assiette a augmenté (effet assiette) et d'autre part parce que le taux moyen d'imposition a également augmenté du fait de la progressivité du barème (effet taux). Dans le cas d'une MN de choc de barème, l'impôt sur le revenu augmente du fait des modifications de calcul de l'impôt (effet taux), à assiette inchangée.

- *Les mesures nouvelles de choc de barème*

Les MN affectant les règles de calcul de l'impôt entrent généralement en vigueur lors de la prochaine émission d'avis d'imposition qui calcule le solde d'impôt restant à payer avec les nouveaux taux moyens d'imposition. La première année N de mise en place d'une telle mesure, la totalité du choc de taux doit être payée au solde en année N+1 puisque la mesure n'aura pas été anticipée dans le calcul du prélèvement à la source en N. Le taux de prélèvement à la source de l'année N+1 sera mis à jour en septembre (soit pour un tiers de l'année). Ainsi, quatre tiers du choc sera payé en année N+1, trois tiers au titre de l'année N et un tiers au titre de l'année N+1. L'année suivante, les deux tiers manquants au titre de l'année N+1 sont payés au moment du solde, cinq tiers du choc sera donc payé en N+2. À partir de la troisième année, le choc est totalement absorbé dans le prélèvement à la source et l'effet de la mesure devient donc pérenne. Le Graphique 1 illustre la temporalité de l'absorption d'un choc de barème qui résulterait en une augmentation de 100 € de l'impôt dû.

La montée en régime permanent d'une telle mesure nouvelle se fait désormais sur trois années, du fait de la mise à jour retardée des taux de prélèvement à la source.

Graphique 1 : Choc de barème et prélèvement à la source



Source : DG Trésor.

- **Les mesures nouvelles d'assiette**

Les MN d'assiette entrent généralement en vigueur sur les revenus de l'année N (par exemple, la défiscalisation des heures supplémentaires et complémentaires à partir du 1er janvier 2019). Dans le cas de la retenue à la source, l'effet assiette est visible dès l'année de mise en œuvre de la mesure alors que l'effet taux ne sera absorbé que lors de la régularisation au moment du calcul du solde de l'impôt de l'année N+1, ce qui implique de calculer séparément chacun des effets. La mécanique de montée en charge de l'effet taux correspond ensuite à celle décrite dans le Graphique 1. La réalisation de l'effet assiette dès l'année N permet donc de lisser l'absorption du choc sur quatre années au lieu de trois dans le cas d'un choc de barème.

Le Graphique 1 ne tient pas compte par ailleurs de la capacité des ménages à moduler leurs taux de prélèvement à la source, qui est également prise en compte autant que possible pour les prévisions. Cette aptitude, très difficile à anticiper, ajoute une nouvelle couche de complexité aux prévisions, même si son impact est resté mesuré à ce stade. Le Graphique 1 ne tient pas non plus compte du taux de recouvrement ou encore de la dynamique des crédits et réduction d'impôt, dont le traitement en comptabilité nationale a évolué avec le dernier changement de base de l'Insee (base 2020).

2.2 Les prévisions ne sont pas automatisables par la confection d'un macro-modèle

L'analyse des remontées comptables et extra comptables (déclarations fiscales, consommation énergétique, nombre de ventes immobilières, etc.), permet de poser en continu la question de leur cohérence vis-à-vis des prévisions macroéconomiques ; en cas d'écart apparent, il faut alors cerner au mieux le phénomène en cours pour en comprendre les raisons et en déduire les révisions qui s'imposent. L'exercice est complexe car ces écarts peuvent être le reflet de plusieurs facteurs qui sont *a priori* très difficiles à différencier. Cela peut par exemple être le signe d'une prévision macroéconomique à ajuster, de décalages d'encaissements qui seront rattrapés prochainement, d'un décalage entre la prévision macroéconomique et son effet usuel sur les recettes, d'un simple encaissement exceptionnel, etc. L'Encadré 2 illustre ces enjeux dans le cas particulier des prévisions de recettes de TVA.

Encadré 2 : De nombreux facteurs influencent les prévisions de recettes de TVA, exemple de l'année 2024

La mise à jour des prévisions de recettes de TVA tient compte des nouvelles informations macroéconomiques mais également de l'expertise des prévisionnistes au regard de la nécessité de formuler des hypothèses pour interpréter les données économiques et comptables. Pour l'année 2024, la mise à jour de la prévision des recettes de TVA réalisée lors du PLF 2025 déposé en octobre 2024 au Parlement en est une illustration.

La distinction entre évolutions macroéconomiques et évolutions de base taxable

Les recettes de TVA ne suivent pas forcément la croissance du PIB puisque l'assiette taxable de la TVA exclut notamment les exportations et intègre les importations. La composition de la croissance est donc un élément clef à prendre en compte dans la prévision. Par exemple, en 2022, le renchérissement du prix des produits énergétiques importés a soutenu la TVA ; *a contrario*, en 2024, la croissance est soutenue par le commerce extérieur davantage que par la demande intérieure privée, ce qui pèse sur les recettes de TVA. La prévision de TVA repose donc avant tout sur celle de son assiette macroéconomique : les emplois taxables (ET), à savoir la consommation des ménages, les consommations intermédiaires des entreprises et la formation brute de capital fixe, pondérées par leur poids dans les recettes selon l'estimation du modèle TVA de la DG Trésor¹⁶. Ainsi, à prévision de croissance du PIB relativement peu modifiée pour l'année 2024 entre le PLF 2024 (+1,4 %) et le PLF 2025 (+1,1 %, soit -0,3 point), la composition de cette croissance a été fortement revue en défaveur de la demande intérieure privée et les ET ont été révisés de -2,0 points à la baisse.

De plus, l'évolution effective de la base taxable peut s'écarter de celle des agrégats macroéconomiques. Un premier élément à prendre en compte est la déformation de la consommation vers des produits plus ou moins taxés à la TVA qui affecte le rendement de l'impôt. Ces effets de structure font l'objet d'une prévision, même si celle-ci est particulièrement difficile. D'autres éléments ne faisant pas l'objet d'une prévision spécifique peuvent par ailleurs modifier la compréhension de l'environnement macroéconomique. Par exemple, les sous-jacents macroéconomiques de la prévision de recettes du PLF 2025 déposé en octobre 2024 au Parlement, pour une inflation inchangée, conduisaient à une augmentation du déflateur de la consommation des ménages plus élevée que celle de l'indice des prix à la consommation. Cela était dû à une nouvelle estimation des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM), un concept de comptabilité nationale sans rapport avec l'assiette fiscale. L'évolution du déflateur de la consommation des ménages habituellement utilisée afin de déterminer les ET a donc exceptionnellement été remplacée par l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour déterminer l'évolution des ET plus précisément. Ce type de questions nécessitant des traitements *ad-hoc* exceptionnels ne peut être résolu que par des analyses spécifiques et ne peut typiquement pas être automatisé.

L'évolution résiduelle

Ces effets ne suffisent généralement pas à expliquer entièrement les évolutions des recettes spontanées de TVA observées sur le passé, ce qui nécessite de tenir compte de la contribution d'un résidu sur le passé et en prévision.

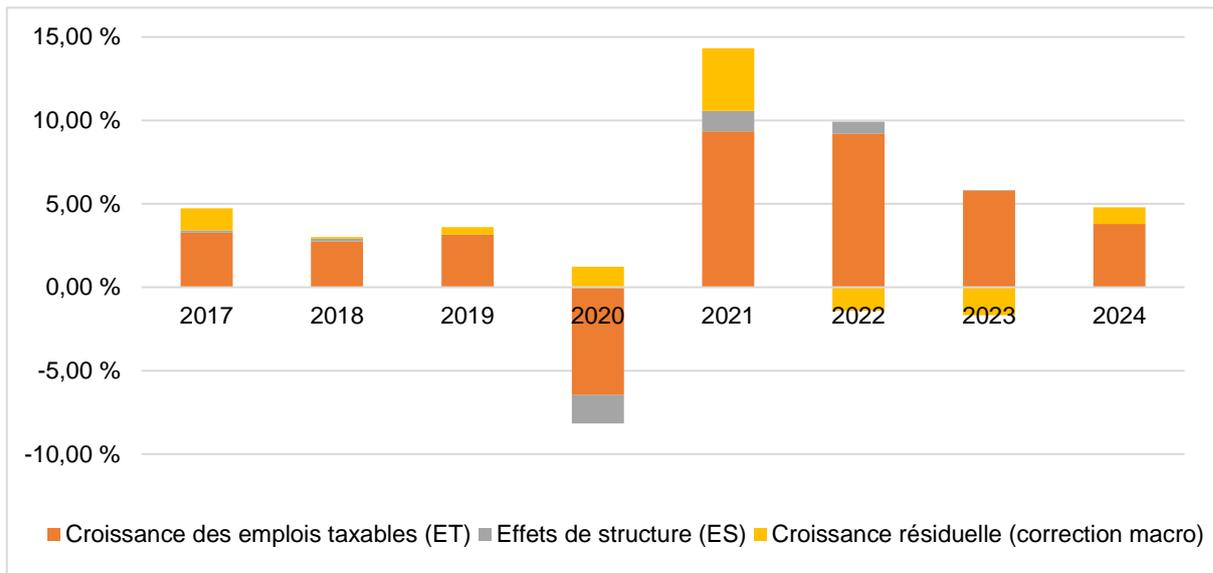
En particulier, la dynamique des demandes de remboursements de crédits de TVA est difficile à prévoir puisqu'elle dépend en grande partie du comportement des entreprises. En effet, les crédits de TVA sont obtenus par une entreprise lorsque la TVA déductible est supérieure à la TVA devant être reversée à l'État. Une fois les crédits de TVA obtenus, chaque entreprise peut choisir d'en demander le remboursement immédiat ou décider de reporter cette demande ultérieurement, ce qui rend cet agrégat très volatil. La prévision de la croissance résiduelle nécessite l'analyse des prévisionnistes sur cet aspect, aucune tendance ne se dégagant vraiment dans le passé tandis que depuis la crise sanitaire les croissances résiduelles enregistrées sont d'ampleur inédite. À titre d'exemple, en PLF pour 2024, par hypothèse d'un effet de rattrapage partiel après la forte hausse des demandes des remboursements de crédits de TVA

¹⁶ Andrivon J.-A., Geay C., et Janbon E. (2016), « Le modèle d'estimation de la TVA théorique », Documents de travail de la DG Trésor n° 2016/02, *op. cit.*

(RCTVA) enregistrée en 2023 ayant entraîné des moins-values importantes sur les recettes de TVA, la prévision de croissance résiduelle s'établissait à +1,0 % pour l'année 2024, après -1,4 % en 2022 et -1,7 % en 2023. Depuis lors, les données tendent à montrer que les RCTVA restent dynamiques en 2024 et que les remontées comptables font état d'encaissements en-deçà de l'évolution des assiettes taxables : au PLF 2025, la croissance résiduelle pour 2024 est ainsi réestimée à -1,0 % soit une baisse de 2 points par rapport à la prévision un an auparavant.

Néanmoins, d'autres éléments sont à intégrer dans l'analyse de la croissance résiduelle, sans qu'il soit aisé d'en tirer toutes les conséquences en prévision : l'impact de la fraude à la TVA ou les limites du modèle en sont deux exemples.

Graphique 2 : Décomposition de la croissance de la TVA (PLF pour 2024)



Source : DG Trésor, PLF pour 2024.

2.3 Les données mobilisées par les prévisionnistes pour mettre à jour les prévisions

Comme indiqué *supra*, les prévisions de recettes dépendent fortement des prévisions macroéconomiques. Après le bouclage des prévisions du PLF pour l'année N, en septembre N-1, des données sont progressivement rendues disponibles pour assurer le suivi des prévisions et leur éventuelle mise à jour, à la fois concernant les prévisions macroéconomiques et les prévisions de finances publiques. Ce chapitre n'aborde pas la question des mesures nouvelles en matière de politiques publiques, qui contribuent également à affecter les prévisions. Il n'est pas exhaustif sur les sources de données qui peuvent être mobilisées pour affiner la prévision de recettes, mais permet d'en mentionner les principales.

Plus de détail sur les données mobilisées en matière de prévision de recettes peut être trouvé dans les documents budgétaires et notamment le Tome 1 de l'« Évaluation des voies et moyens » annexé chaque année au projet de loi de finances (en comptabilité budgétaire).

2.3.1 Prévisions macroéconomiques

Les prévisions économiques pour la France s'appuient sur différents types de données :

- Les données de comptabilité nationale issues des comptes trimestriels et annuels publiés par l'Insee, qui permettent d'établir le diagnostic des enjeux économiques importants pour la prévision et de confronter la prévision effectuée à l'évolution de l'économie française. Ces données historiques sont en outre utilisées pour estimer les équations du modèle Opale et d'autres équations *ad hoc* sur lesquelles s'appuie la prévision ;

- Des données conjoncturelles pour le diagnostic et la prévision de court terme (trimestre en cours et suivant), qui se divisent en deux catégories :
 - des données d'enquêtes, réalisées par l'Insee, la Banque de France, et S&P (indicateurs PMI) auprès des entreprises, ainsi qu'auprès des ménages par l'Insee. Ces données sont recueillies pour la plupart mensuellement ; par nature, les réponses des agents économiques concernés sont plus fiables quant aux périodes antérieure et contemporaine à leur réponse que sur leurs comportements futurs.
 - des données dites « dures », mesurant directement les évolutions d'agrégats économiques. Quelques-unes sont disponibles en quasi-temps réel : c'est le cas par exemple des données quotidiennes de production d'électricité diffusées par RTE. La plupart des données mobilisées pour la prévision, qui servent d'indicateurs à l'Insee pour la construction des comptes nationaux trimestriels, sont disponibles 30 à 40 jours environ après la fin du mois considéré (production industrielle, commerce extérieur, consommation des ménages en biens).
- Des données et scénarios produits par d'autres bureaux au sein des services du ministère, qui sont intégrées comme exogènes dans le modèle de prévision : les prix du pétrole et les taux de change (généralement supposés gelés en prévision), la demande mondiale adressée à la France (qui est établie sur la base du scénario économique international), les prévisions de taux d'intérêt, les prévisions de finances publiques, les prévisions d'emploi ou encore des scénarios sectoriels (aéronautique, construction, ...)
- Des données spécifiques à la prévision d'inflation, comme les indicateurs avancés (prix de production, prix d'importations, ...), les prix des matières premières ou l'évolution prévue des tarifs administrés.

2.3.2 Prévisions d'impôt sur le revenu (IR)

Les principales échéances relatives à l'impôt sur le revenu (IR) sont :

- pour le prélèvement à la source : les versements sont réguliers tout au long de l'année, mais les taux de prélèvement sont principalement mis à jour, hors modulations spontanées par les contribuables, à partir de septembre et d'octobre sur la base des déclarations ;
- pour le solde de l'IR : les restitutions de trop-versés de prélèvement à la source ou de crédits d'impôt sont réalisées entre juillet et août pour les deux principales émissions, en septembre pour la 3ème émission et en décembre pour la 4ème émission. Les versements des soldes à payer par les contribuables ont lieu entre septembre et décembre pour les trois premières émissions ;
- les avances de réductions et de crédits d'impôt sont principalement versées en janvier.

Les prélèvements contemporains aux revenus (par exemple, le prélèvement à la source, le prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux mobiliers ou l'impôt sur les plus-values immobilières) ne sont pas connus avant leur paiement.

Les émissions d'avis d'impôt sur le revenu permettent d'anticiper les montants dus d'impôt sur le revenu et de trop-versé à restituer.

Les données des deux premières émissions sont disponibles en juillet et permettent notamment d'estimer :

- les dépenses de restitutions de trop-versés qui auront lieu en juillet ou en août ;
- les recettes de solde qui seront payées par les contribuables concernés par ces deux émissions entre septembre et décembre.

Les données de la 3^{ème} émission sont disponibles en septembre et permettent d'estimer :

- les dépenses de restitutions de trop-versés qui auront lieu en septembre ;
- les recettes de solde qui seront payées par les contribuables concernés par cette 3^{ème} émission entre novembre et décembre.

Les données de la 4^{ème} émission sont disponibles entre novembre et décembre et permettent d'estimer les dépenses de restitutions de trop-versés qui seront effectuées en décembre. L'impôt n'est finalement connu de manière exhaustive qu'avec la 6^{ème} émission, en février de l'année suivante.

2.3.3 Prévisions d'impôt sur les sociétés (IS)

L'impôt sur les sociétés est payé par les entreprises selon un système de quatre acomptes (versés en mars, juin, septembre et décembre) et de solde (versé au mois de mai dans le cas, largement prédominant, des entreprises dont l'exercice est aligné sur l'année civile).

Le montant des acomptes est en principe déterminé d'après le bénéfice fiscal du dernier exercice clos. Mais les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€ doivent ajuster le dernier acompte pour refléter la hausse estimée de leur résultat fiscal en cours (dispositif dit de « cinquième acompte »). En sens inverse, toutes les entreprises ont la possibilité de moduler à la baisse leurs acomptes lorsque leur bénéfice diminue : c'est l'autolimitation. La majorité des entreprises concernées clôturant au 31 décembre, les mécanismes de 5^{ème} acompte et d'autolimitation se conjuguent pour faire peser sur les recouvrements nets de décembre un aléa particulièrement important.

Ces dispositifs induisent des aléas comportementaux importants, et les acomptes et le solde perçus sont par ailleurs liés à l'évolution du bénéfice fiscal agrégé, dont la prévision est particulièrement délicate.

L'IS est donc l'un des postes de recettes les plus complexes à anticiper, avec une incertitude de prévision qui reste élevée y compris en fin d'année budgétaire.

Deux étapes clés conduisent ainsi régulièrement à revoir significativement les prévisions :

- l'observation des données d'acomptes de fin d'année, qui élimine l'aléa associé au 5^{ème} acompte et permet d'affiner la prévision de bénéfice fiscal de l'année N, qui repose avant cela davantage sur le scénario macroéconomique, avec des conséquences importantes sur le solde et les acomptes prévus pour l'année N+1
- l'observation des données de solde pour les entreprises alignées avec le calendrier civil et le dépôt des liasses fiscales, qui permettent à l'été de l'année N+1 à la DGFIP de connaître l'évolution du bénéfice fiscal de l'année N, ce qui fournit une information précieuse sur les encaissements attendus pour la suite de l'année et l'année suivante. En pratique, cette estimation peut être révisée par la suite avec l'enrichissement des données.

2.3.4 Prévisions de TVA

La prévision de TVA est affinée en cours d'année sur la base des remontées fiscales mensuelles, qui sont comparées au profil mensuel anticipé précédemment. Cette analyse nécessite une connaissance du mode de recouvrement de la TVA brute et des règles de remboursement de la TVA aux entreprises, qui impliquent les décalages suivants :

- la TVA brute budgétaire perçue au mois M correspond pour l'essentiel à des opérations de consommation ayant lieu au mois M-1. Elle est donc, en comptabilité nationale, rattachée au mois M-1 ;
- les remboursements de crédits de TVA nécessitent un examen par les services de la DGFIP, qui peut prendre du temps, tandis que leur fait générateur considéré en comptabilité nationale correspond à la

période d'affaires au titre de laquelle les demandes de remboursement déjà déposées l'ont été. La prévision des remboursements de crédits de TVA représente également un enjeu important du point de vue de la DSS et des comptes de la sécurité sociale ; la fraction de TVA qui lui est affectée étant calculée sur la base de la TVA nette budgétaire, il est nécessaire d'appréhender au mieux les mécanismes en jeu dans la comptabilisation des remboursements de crédits afin de réaliser une prévision correcte de TVA transférée à la sécurité sociale.

Ces éléments rendent difficile l'appréciation des remontées budgétaires mensuelles, par ailleurs naturellement volatiles, de sorte que plusieurs mois de données sont généralement nécessaires pour valider des tendances différentes des prévisions précédentes.

2.3.5 Prévisions de cotisations sociales et prélèvements sociaux activité

S'agissant des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité, le produit est très étroitement lié aux évolutions macroéconomiques, de masse salariale au premier chef, mais également d'autres évolutions comme l'évolution du salaire minimum de croissance (SMIC) et du salaire moyen par tête, dont dépend également l'évolution des allègements généraux. Hors champ du secteur privé qui représente la plus grande part, les prévisions de cotisations des agents du secteur public ou des travailleurs indépendants sont élaborées en cohérence avec le cadrage global (notamment en cas de mesures salariales générales dans le secteur public comme en 2022 et 2023).

Tout au long de l'année, les prévisions de recettes de cotisations sociales et de CSG sur les revenus d'activité du secteur privé sont ajustées en fonction des révisions de la prévision de masse salariale du Gouvernement. Il est par ailleurs tenu compte des révisions et analyses produites par l'Urssaf Caisse nationale (ex ACOSS¹⁷) en cours d'année. Celles-ci font l'objet d'une présentation à la DSS et de discussions en réunion de suivi des comptes de la sécurité sociale pour ajuster le bouclage entre l'évolution de la masse salariale et l'évolution nette des cotisations (effet des allègements généraux de cotisations patronales et du plafond de la sécurité sociale notamment). La qualité de ce bouclage est essentielle. Les conséquences des récentes crises (la crise sanitaire et ses conséquences sur l'activité économique et l'emploi ; la crise inflationniste et ses conséquences sur le Smic et les salaires) sont venues fortement perturber la croissance des cotisations au-delà de leur sous-jacent macroéconomique qu'est la masse salariale ; en particulier la réduction générale dégressive (RGD) de cotisations a connu des évolutions très heurtées (comprises entre -8 % et +19 %, sachant que 1 point de RGD représente plus de 0,2 Md€ de cotisations), rendant nécessaire la bonne compréhension des mécanismes en jeu afin de sécuriser les prévisions de cotisations nettes¹⁸.

Le rendement annuel est déterminé avec la clôture des comptes intervenant au 15 mars de l'année suivante. Cette clôture est réalisée par chacune des caisses de sécurité sociale et agrégée toutes branches par la DSS.

2.3.6 Autres données fiscales

D'une manière générale, la DGFIP et la DGDDI suivent les remontées, généralement mensuelles, de l'ensemble des recettes dont elles ont la charge du recouvrement ; la DSS se charge, quant à elle, du suivi et des prévisions des recettes recouvrées par l'Urssaf Caisse Nationale. Le suivi des recettes mensuelles peut faire apparaître des tendances ou événements exceptionnels inattendus sur certains postes de recettes, comme les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les droits de mutation à titre gratuit (DMTG), la TICPE, ou toute autre recette fiscale, ou non. Sur le champ des ASSO, les prévisions des autres recettes fiscales font l'objet de réunions d'arbitrage réunissant les différentes directions compétentes (DG Trésor, DB, DGFIP, DGDDI, DSS) afin de partager les différentes prévisions et déterminer conjointement celles à retenir.

¹⁷ Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

¹⁸ Une analyse des évolutions récentes des allègements généraux a été publiée dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de mai 2024, p. 138 *sqq.*

2.3.7 Récapitulatif des plus importants sous-jacents macroéconomiques des principaux prélèvements obligatoires

Prélèvement obligatoire	Sous-secteur	Sous-jacents principaux de l'assiette	Recettes en 2023 (Md€)
IR	APUC	Masse salariale, pensions, dividendes etc.	97
IS	APUC	Bénéfice fiscal	67
TVA	APUC ; ASSO ; APUL	Emplois taxables (consommation, investissement, consommations intermédiaires)	205
Cotisations sociales	ASSO	Masse salariale	413
CSG activité	ASSO	Masse salariale	139
DMTO	APUL	Scénario immobilier (prix et volume)	17
DMTG	APUC	Scénario de mortalité, prix d'actifs	21
TICPE	APUC	Consommation des produits énergétiques	30
Taxes foncières	APUL	Inflation (évolution des bases), construction de logements	41

*Plusieurs sous-jacents macroéconomiques sont souvent mobilisés, ici seulement le sous-jacent principal est affiché.

3. La méthode de prévision des dépenses publiques

Une partie de la dépense est prévue selon les mêmes principes que les prélèvements obligatoires, à partir de la définition d'une évolution tendancielle faisant généralement appel à des sous-jacents macroéconomiques, en ajoutant d'éventuelles mesures nouvelles. C'est notamment le cas des prestations ou de la charge d'intérêt. *A contrario*, une partie importante de la dépense est de nature plus discrétionnaire et sa prévision est dépendante de décisions politiques ou administratives. Le Graphique 3 décompose la dépense publique en 2023 selon ses principales composantes.

3.1 Dépenses de l'État

La prévision des dépenses de l'État en comptabilité nationale est construite à partir d'informations reçues des différentes administrations du ministère, principalement de la DB. Ces informations renseignent les dépenses de l'État en comptabilité budgétaire (dépenses du budget général, des comptes spéciaux du Trésor, solde budgétaire de l'État). Les normes de comptabilité nationale étant différentes des normes de comptabilité budgétaire (cf. Annexe 1), la prévision des dépenses de l'État en comptabilité nationale occasionne une clé de passage entre les deux.

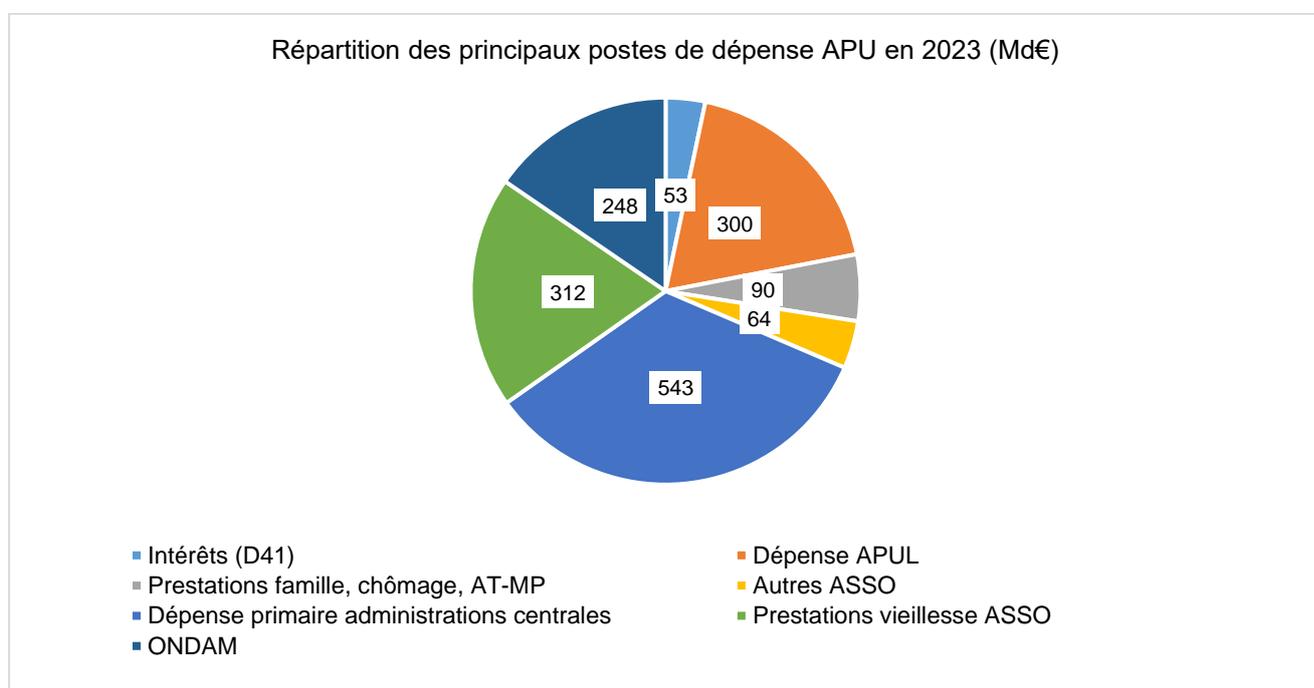
Le passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale s'obtient :

- en ramenant à l'exercice concerné l'enregistrement de certaines dépenses et recettes du budget général (comptabilité de droits constatés) ;
- en retraitant des opérations budgétaires en opérations financières ou de patrimoine ;
- en intégrant des opérations non budgétaires.

Par exemple, les dépenses de comptabilité budgétaire peuvent avoir un effet différent en comptabilité nationale selon leur nature : elles peuvent influencer le solde public de la même manière qu'en comptabilité budgétaire, ou ne pas avoir d'effet sur le solde public (c'est par exemple le cas des opérations financières). Cette clé de passage est détaillée dans le RESF (cette année dans le PSMT 2025-2029 aux pages 98 et 99). Sur le passé, elles sont décrites dans les tableaux publiés par l'Insee.

En cours d'année, les prévisions prennent en compte les actualisations provenant de décisions de politique publique (PLFR, décret d'annulation, *etc.*), d'annonces nouvelles, et les mises à jour éventuelles au niveau technique généralement transmises par la DB, ou occasionnées par une mise à jour des prévisions macroéconomiques conduisant à amender les prévisions de charge d'intérêt de l'Agence France Trésor. L'observation des données infra-annuelles (mensuelles ou trimestrielles) n'est pas toujours éclairante ; en effet, le profil de décaissement de la dépense de l'État n'est pas régulier, et peut varier d'une année sur l'autre. En outre, le budget voté pour l'État s'inscrit dans une logique annuelle ; il apparaît donc cohérent de travailler sur une base annuelle, laquelle peut être amendée en cours d'année, au gré des informations nouvelles.

Graphique 3 : Dépenses des administrations publiques (hors transferts, y compris CI) en 2023



Sources : Insee, DG Trésor. Note : En 2023, les dépenses d'Ondam s'élèvent à 248 Md€.

3.2 Prévision du solde des ODAC

Il existe plus de 700 ODAC répertoriés par l'Insee. Que ce soit par la taille de leur budget ou par la forte volatilité de leur activité, certains ODAC concentrent l'essentiel des variations annuelles en recettes ou en dépenses.

En prévision sont ainsi suivis 50 « comptes » soit plus de 200 ODAC (certaines unités faisant l'objet d'une prévision groupée comme la centaine d'universités, les 18 agences régionales de santé (ARS) ou encore une cinquantaine de grandes écoles publiques). Le champ d'intervention de ces ODAC est très large et touche un important spectre de politiques publiques : recherche (CNRS, CNES, CEA, Inserm, *etc.*), enseignement et culture (CNC, audiovisuel public, universités, *etc.*), infrastructures de transport (AFITF, TELT, CDG-X, *etc.*), logement (ANAH, ANCOLS, ANRU, CGLLS¹⁹, *etc.*), *etc.*

¹⁹ Voir Annexe 3 pour l'explicitation des sigles.

La prévision de ces ODAC se fonde sur les dernières données budgétaires et comptables disponibles (budget initial d'abord, budget rectificatif si disponible) transmises par la DB, les crédits des programmes d'investissements d'avenir (PIA) et France 2030, et les corrections conceptuelles de l'Insee²⁰. En l'absence de données exploitables, certaines dépenses et recettes de ces ODAC sont indexées en prévision sur un indice macroéconomique, par exemple le PIB valeur ou l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT), par rapport au compte provisoire qui constitue l'année de référence.

À titre d'exemple, la DG Trésor réalise la prévision de dépenses de France Compétences, notamment pour le financement de l'apprentissage. Elle assure également la prévision de dépenses finales relatives aux PIA et à France 2030. Pour ce faire, elle s'appuie sur les données transmises par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

Au moment de l'élaboration du compte provisoire de l'année N-1, la DGFIP ne dispose pas des soldes comptables de certains ODAC. Dans ce contexte, le compte de ces ODAC s'appuie sur les prévisions du Trésor, transmises ensuite à l'Insee.

La prévision des ODAC est largement dépendante des données des autres sous-secteurs, et notamment de l'État, afin de définir le montant des recettes de transferts, souvent en provenance de l'État.

3.3 Dépenses des APUL

La prévision de dépense des collectivités locales mobilise des méthodes différentes au long de l'année, reflétant l'évolution des données disponibles.

Les prévisions sont d'abord, en l'absence de données comptables disponibles sur l'année prévue, fondées sur une approche économique qui repose principalement sur les évolutions constatées dans le passé au regard de la position dans le cycle électoral s'agissant de l'investissement, et la prise en compte d'informations nouvelles sur le fonctionnement (par exemple revalorisations salariales), sur la base du constaté de l'année N-1, et tenant compte de l'inflation et du dynamisme prévu des recettes. Cette approche est retenue dans les prévisions à politique inchangée puis, dans les prévisions intégrant les mesures de politiques publiques annoncées ou envisagées, est complétée le cas échéant des effets escomptés de ces politiques publiques sur la dépense locale. Par exemple, les prévisions du PLF pour 2024 étaient en ligne avec l'objectif de la loi de programmation des finances publiques d'une baisse en volume des dépenses de fonctionnement de -0,5 % sur l'année.

Lors des budgets économiques d'été (BEE), les données des budgets primitifs des collectivités peuvent être mobilisées pour affiner les prévisions techniques de l'année en cours ; elles restent toutefois fragiles en raison d'un taux d'exécution de ces budgets fluctuant dans le temps.

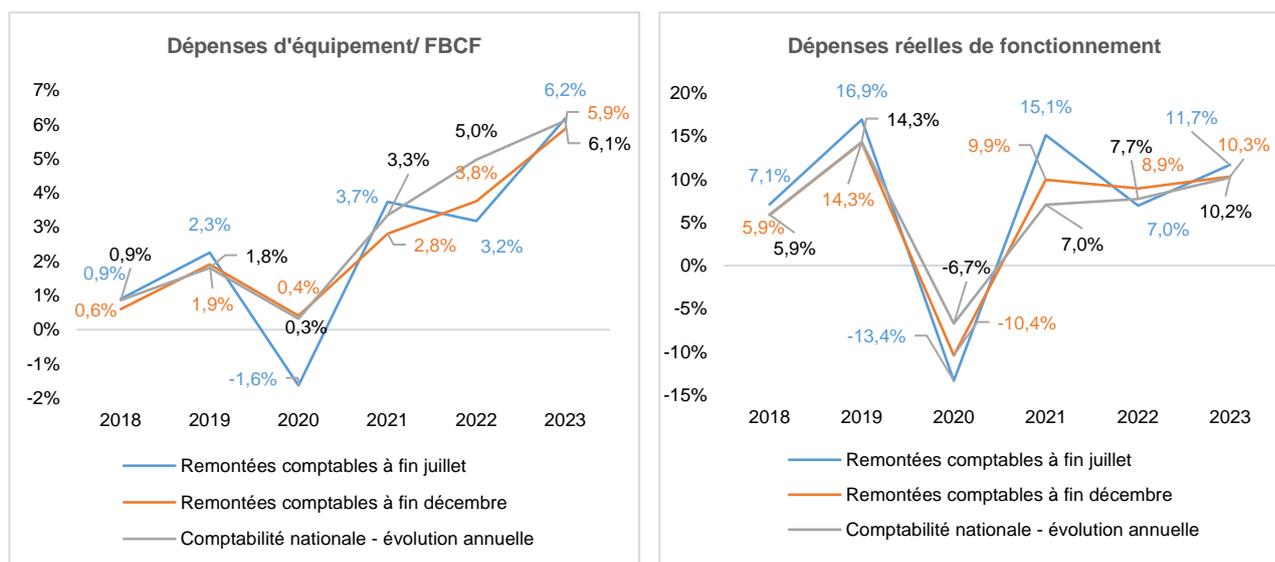
Ensuite, pour la prévision révisée de l'année N du PLF pour N+1, les remontées comptables mensuelles de la SPOCC servent à affiner à nouveau la prévision dans la mesure où il est estimé, pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement, qu'elles fournissent un indicateur pertinent pour prévoir les dépenses de l'année, à compter des données couvrant la période de janvier jusqu'au mois de juillet inclus (*cf.* Graphique 4). Les résultats en comptabilité nationale sur l'année écoulée sont publiés par l'Insee fin mars de l'année N+1.

La prévision n'est pas désagrégée par strates de collectivités locales et l'Insee publie dans les comptes nationaux ce niveau de détail un an après le compte des collectivités (soit en N+2).

La prévision relative aux ODAL se fonde principalement sur les documents budgétaires des ODAL les plus importants (Société des Grands Projets, Île De France Mobilités).

²⁰ Les « corrections conceptuelles » sont des modifications opérées par l'Insee des données de la comptabilité des opérateurs (remontées et centralisées par la DGFIP). La plus courante sur le sous-secteur ODAC est la correction dite « Recherche et développement (R&D) » : elle matérialise des dépenses et recettes de R&D afin de les faire apparaître comme production pour emploi final propre et comme formation brute de capital fixe, ce qui est neutre pour le solde mais augmente les recettes et les dépenses.

Graphique 4 : Comparaison de l'évolution annuelle des dépenses en comptabilité nationale aux données SPOCC en juillet et en décembre



Sources : Données DGFIP (remontées comptables collectivités locales) et Insee (comptes nationaux, base 2020).

3.4 Dépenses des ASSO

Les prévisions de dépense des régimes de protection sociale sont effectuées par les caisses, les régimes et la DSS, puis font l'objet d'une synthèse, menée à la DSS et à la DG Trésor. Les prévisions à politique inchangée de chacun des régimes utilisent des outils variés (modèles de prévision, de micro simulation, maquettes de cas-type) qui reposent sur des hypothèses fines, à la fois d'évolution économique (conjuncture du marché du travail pour l'assurance chômage) et sociodémographique (natalité, mortalité, vieillissement), de modifications de comportements (par exemple âge de liquidation des droits à la retraite) et de paramètres de revalorisation. Les caisses et régimes de sécurité sociale mettent à jour leurs prévisions au printemps et à l'été à l'occasion des publications des rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS). Ces prévisions reposent notamment sur les hypothèses macroéconomiques de la DG Trésor, en particulier pour les hypothèses de revalorisation des prestations. Lors de l'élaboration des textes financiers à l'automne, la synthèse des prévisions intègre également les effets des différentes mesures nouvelles, législatives ou réglementaires, qui font l'objet d'estimations *ad hoc* pouvant provenir de sources diverses sous la responsabilité de la DSS (régimes de protection sociale, administrations, rapports de missions d'inspections, calculs des ministères économiques et financiers, etc.).

Les dépenses de santé qui composent l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) font l'objet d'un suivi spécifique. L'Ondam est voté par le Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année considérée. Des éléments détaillés sur la construction de l'Ondam sont présentés chaque année dans l'annexe 5 du PLFSS. De manière simplifiée, chacun des sous-objectifs de l'Ondam est construit à partir d'un taux de croissance tendanciel appliqué à la prévision de dépenses d'assurance maladie pour l'année précédente, agrégat auquel sont ajoutées les estimations des dépenses nouvelles et des mesures d'économies arbitrées. La détermination de la croissance tendancielle varie selon les sous-objectifs. Les exercices 2021 à 2024 ont également dû intégrer les mesures exceptionnelles prises dans le cadre de la crise sanitaire. L'Ondam fait l'objet d'un suivi fin en cours d'année par le Comité d'alerte réunissant le secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le directeur général de l'Insee, ainsi qu'une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Ce comité d'alerte auditionne différentes directions compétentes sur le sujet des dépenses de santé et rend publics trois fois par an des avis sur la tenue de l'Ondam qui peuvent donner lieu, si l'alerte est déclenchée, à des mesures complémentaires.

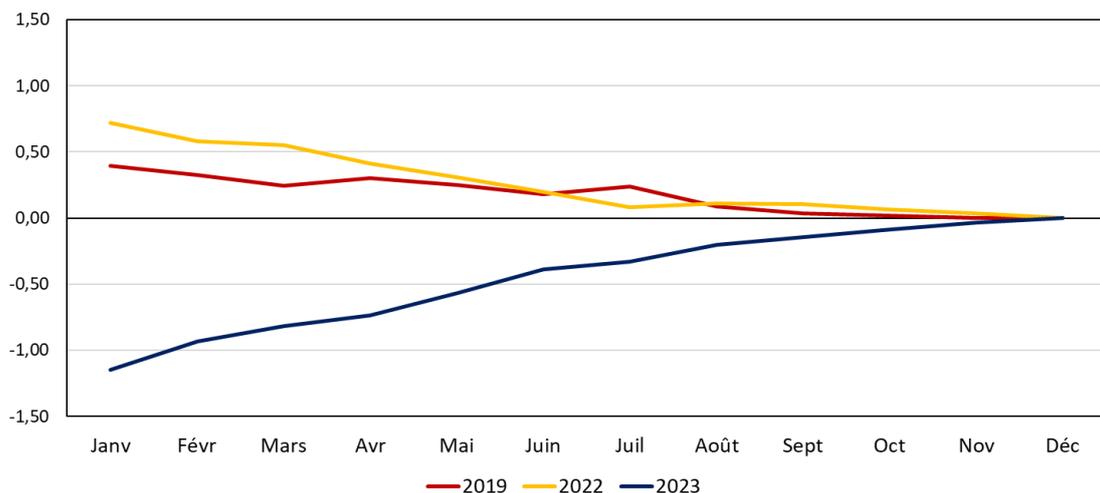
Encadré 3 : Amélioration de la méthode de prévision de prestations d'assurance chômage pour l'année en cours

La prévision des dépenses d'indemnisation au titre de l'assurance chômage repose sur une prévision du nombre de bénéficiaires indemnisés, réalisée à partir d'un modèle à correction d'erreur (ECM) qui tient compte des hypothèses macroéconomiques, notamment les prévisions d'emploi et de chômage, et d'une prévision de l'évolution des montants d'indemnisation.

Cette prévision est complétée d'une analyse des remontées comptables sur la situation financière de l'Unédic, qui permet d'étudier l'évolution des dépenses d'indemnisation exécutées chaque mois et d'approximer les dépenses totales en fin d'année, afin d'anticiper d'éventuels écarts par rapport à la trajectoire prévue. En effet, les remontées sur la situation financière mensuelle (données SFM) de l'Unédic permettent de suivre les versements effectués mensuellement par France Travail au titre de l'ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi) et de l'ARE-F (pour les allocataires en formation).

L'analyse de ces données sur les trois années non affectées par la crise du Covid (2019, 2022 et 2023) met en évidence qu'il est possible d'approximer les dépenses d'indemnisation totales de l'année en cours de manière assez précise à partir de la mi-année environ, en amont du PLF (données jusque juin, obtenues début août). La méthode repose sur l'estimation de la part moyenne des dépenses annuelles exécutées à la fin de chaque mois, part assez stable sur les années de l'échantillon. L'application de la part moyenne des dépenses annuelles aux dépenses exécutées à date permet d'obtenir une estimation des dépenses totales de l'année. Cette méthode tient compte de la saisonnalité des dépenses d'allocation chômage et permet d'éviter un biais de sous-estimation ou surestimation systématique. Les erreurs de prévision obtenues diminuent au fur et à mesure de l'année (cf. Graphique 5) et sont inférieures à 0,4 Md€ à partir du mois de juin. De ce fait, l'exploitation des remontées SFM aurait permis de réduire l'écart à la prévision du PLF en valeur absolue sur les trois années étudiées. À partir du PLF 2025, cette méthode est mobilisée pour les prévisions du PLF pour l'année en cours.

Graphique 5 : Amélioration de la méthode de prévision des prestations d'assurance chômage pour l'année en cours (écart de prévision en Md€)



Source : États SFM, Unédic, traitements DG Trésor.

4. Où trouver des informations détaillées sur les prévisions officielles de finances publiques et les réalisations correspondantes ?

4.1 Les documents budgétaires/européens

Les prévisions officielles de finances publiques sont rythmées par les échéances relatives au cadre institutionnel. Les documents budgétaires en matière de prévisions de finances publiques dont la DG Trésor est en charge sont les suivants :

- Le **RESF** (rapport économique, social et financier) est annexé, conformément à l'article 50 de la LOLF, au projet de loi de finances pour l'année N+1 et présente des prévisions détaillées des comptes des administrations publiques pour l'année N et N+1, et de manière plus stylisée la trajectoire prévue au-delà. Il présente la stratégie économique du Gouvernement et détaille les prévisions macroéconomiques et de finances publiques sur lesquelles repose le PLF pour l'année N+1. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Le rapport retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques, ainsi que leur évolution.
- Le **PSTAB** (programme de stabilité), remplacé depuis 2024 par le PSMT et ses rapports d'avancement annuels (RAA) (depuis l'entrée en vigueur du nouveau cadre de gouvernance européen au 30 avril 2024) est au centre du « semestre européen » et des procédures communautaires de surveillance et de coordination des finances publiques.
 - PSTAB : en application de l'un des deux règlements de 1997 du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), les États de la zone euro devaient transmettre chaque année, avant le 30 avril, à la Commission européenne, un programme de stabilité. Ce document présentait l'évolution des finances publiques pour l'année passée, l'année en cours, et *a minima* les trois années suivantes. Il contenait également : l'OMT (objectif à moyen terme) de solde structurel ; l'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette publics ; la croissance des dépenses publiques nette des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires ; un chiffrage des mesures nouvelles, notamment en matière de prélèvements obligatoires.
 - PSMT et RAA : en vertu des nouvelles règles européennes, le PSTAB est remplacé par un PSMT, transmis en début de mandature ou en cas de modification majeure de trajectoire, ou les autres années, un « rapport d'avancement annuel » (RAA) relatif à la mise en œuvre du PSMT. Ce document doit être transmis à la Commission européenne au plus tard le 30 avril de chaque année. Le plan présente une prévision exprimée en termes de croissance de la dépense primaire, nette des mesures nouvelles en recettes. Lorsque l'État membre fait par ailleurs une demande d'extension de la durée de sa période d'ajustement budgétaire (de quatre à sept ans), le PSMT doit également contenir un paquet d'investissements et de réformes structurelles justifiant la demande d'extension.
 - Ce rapport intègre les obligations d'informations relatives à l'article 1^{er} K de la LOLF
- Le **rapport sur la dette des administrations publiques** est présenté par le Gouvernement, conformément à l'article 48 de la loi organique n° 2001-792 du 1^{er} août 2001, avant l'ouverture de la session ordinaire. Ce rapport analyse la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs. Ce rapport est rédigé par la DG Trésor, avec des contributions de l'Agence France Trésor. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.
- Le **rapport « Évaluation des voies et moyens »** est annexé au projet de loi de finances ; rédigé conjointement par la DB, la DGFIP, la DLF et la DG Trésor, ce document détaille et justifie l'évolution

des recettes, et fournit une information complète sur les mesures en matière de dépenses fiscales, ainsi que leur impact sur les recettes et le budget de l'État.

Il convient également de mentionner les documents à la charge de la DSS en matière de prévisions des comptes de la sécurité sociale : en premier lieu, les annexes du PLFSS et en particulier l'annexe 3 qui présente les prévisions financières du PLFSS et l'annexe 5 sur l'Ondam, mais également les rapports de la CCSS qui analysent les comptes clos et les prévisions N et N+1 de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale et des régimes complémentaires obligatoires.

Dans un souci de transparence, chacun de ces rapports s'efforce de comparer les nouvelles prévisions avec les anciennes versions et justifie les révisions effectuées.

4.2 L'article liminaire des textes financiers

Les lois de finances, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de finances de fin de gestion s'ouvrent sur un article liminaire, qui présente un tableau de synthèse retraçant l'état des prévisions de solde public structurel et de solde public effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre, et des prévisions de solde par sous-secteur (LOLF, article 1^{er} H).

L'article liminaire comprend également l'état de la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ; l'état des prévisions des prélèvements obligatoires, l'état de l'endettement de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut.

Ces prévisions sont réalisées par la DG Trésor, avec le concours des autres directions concernées (DB, DGFIP, DLF, DSS). La dépense des sous-secteurs en niveau en Md€ y est présentée à champ courant y compris transferts, en cohérence avec les données publiées par l'Insee. Pour cette raison, la somme des dépenses des sous-secteurs dépasse la dépense publique totale, qui consolide les transferts entre sous-secteurs des APU. Les taux de croissance sont présentés hors transferts, à champ constant, et en volume, en utilisant conventionnellement l'IPCHT pour passer des valeurs aux volumes.

4.3 Les avis du HCFP et les rapports de la Cour des comptes

Les avis du HCFP relativement à la cohérence et au réalisme des prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement sont rendus publics et permettent d'éclairer les discussions au Parlement.

De la même manière, les rapports annuels de la Cour des Comptes (notamment : rapport annuel, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et rapport annuel sur la situation financière des collectivités territoriales) sont publics et apportent un éclairage récurrent sur les finances publiques.

4.4 Les publications du système de la statistique publique

L'Insee publie de nombreuses données sur les finances publiques : la dette et le déficit publics au sens de Maastricht²¹ (avec déclinaison par sous-secteur des administrations publiques, passage du total des passifs à la dette au sens de Maastricht, passage du déficit des APU à la variation de dette) ; les dépenses et recettes des APU (avec déclinaison par sous-secteur jusqu'à l'échelon des communes²²) ; les dépenses des administrations publiques ventilées par fonction²³ ; les principaux impôts par catégorie²⁴ et leur impact par

²¹ Insee, [Dette et déficit publics au sens de Maastricht en 2023](#), Les comptes de la Nation en 2023, base 2020.

²² Insee, [Dépenses et recettes des administrations publiques en 2023](#) ; Les comptes de la nation en 2023, base 2020. Concernant la décomposition plus fine pour les APUL, les données sont publiées avec un an de retard.

²³ Insee, [Dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2023](#), les comptes de la Nation en 2023, base 2020. Les dépenses des APU sont ventilées selon la classification internationale COFOG (*Classification of the Functions of Government*), qui distingue dix catégories selon leur fonction.

²⁴Insee, [Prélèvements obligatoires](#), tableaux de l'économie française.

secteur ; le passage du résultat d'exécution des lois de finances au déficit de l'État (S13111) au sens de Maastricht²⁵.

Par ailleurs, le service statistique ministériel (SSM) des ministères sanitaires et sociaux (DREES) publie annuellement les comptes de la protection sociale²⁶ (CPS), qui fournissent une estimation des dépenses et des recettes du système de protection sociale. Ces données sont utilisées pour l'élaboration des comptes de la protection sociale dans le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale, sous la supervision d'Eurostat.

Enfin, le SSM de la DGFIP publie périodiquement sur le site impots.gouv.fr :

- Des tableaux statistiques détaillés qui présentent les données déclaratives et de recouvrement liées aux principales recettes recouvrées par la DGFIP ;
- Des analyses approfondies :
 - Périodiques : la collection DGFIP Statistiques²⁷ vise à fournir des informations annuelles sur les évolutions conjoncturelles de la fiscalité française ;
 - Thématiques : la collection DGFIP Analyses²⁸ vise à étudier des problématiques majeures en lien avec la fiscalité.

²⁵ Insee, [Dette et déficit publics au sens de Maastricht](#), tableau 3.107, Les comptes de la Nation en 2023, base 2020.

²⁶ Drees, [Les comptes de la protection sociale](#), mars 2025.

²⁷ Voir [DGFIP Statistiques](#).

²⁸ Voir [DGFIP Analyses](#).

II. Les aléas qui entourent les prévisions

Cette partie vise à apporter une contribution à la compréhension des aléas qui entourent naturellement les prévisions relatives aux finances publiques. Ces aléas sont de natures diverses et d'ampleur importante y compris à un stade avancé de l'année, ce qui doit être pris en compte au moment de l'élaboration et de la discussion des textes financiers comme dans la manière de piloter les comptes publics au cours de l'année.

1. De nouvelles informations sont régulièrement disponibles et conduisent à réviser les prévisions

L'économie française et donc les recettes publiques sont soumises à des aléas importants de diverses natures. Il est donc naturel d'observer des écarts entre une prévision pour l'année N réalisée en septembre de l'année N-1 (PLF pour l'année N), lorsqu'encore peu d'informations sur l'année N sont disponibles, et les données exécutées publiées par l'Insee en mars de l'année N+1, lorsque (presque) toute l'information est disponible. Il est de première importance de chercher à minimiser ces écarts, ainsi que de tenir compte des informations rendues disponibles au fil de l'eau pour mettre à jour les prévisions et expliquer les sources de révision. La qualité d'une prévision ne peut donc pas être établie sur la base de l'ampleur des révisions. En effet, les prévisions doivent connaître des révisions car l'évolution de l'économie n'est pas prédéterminée et n'est donc pas prévisible plusieurs années à l'avance, et des décisions affectant les réalisations peuvent également intervenir en cours d'exercice.

1.1 Les grandes sources d'incertitude

La littérature économique est particulièrement fournie sur les sources d'incertitude qui peuvent affecter l'économie et donc les prévisions de recettes et de dépenses^{29,30,31,32}.

Il existe une importante variété de chocs non prévisibles sur l'économie. On trouvera par exemple les chocs géopolitiques, dans la mesure où les réactions des décideurs en matière géopolitique et militaire ne peuvent pas toujours être anticipées (par exemple l'invasion de l'Ukraine et la réaction subséquente des marchés financiers et des prix de l'énergie). Les succès commerciaux d'un investissement ou d'un projet industriel comme un nouveau modèle de voiture, d'avion ou de smartphone sont également fondamentalement incertains *ex ante*. Il en va de même pour les épidémies, comme celle de la Covid-19, ou pour les catastrophes naturelles. D'une manière générale, l'ensemble des chocs affectant les évolutions macroéconomiques est susceptible d'affecter les finances publiques.

De plus, les incertitudes relatives aux prévisions de finances publiques ne se limitent pas aux conditions macroéconomiques. En particulier, le comportement des agents est également imparfaitement prévisible. Face à des modifications des conditions économiques, sociales et fiscales, la réaction des entreprises peut surprendre les prévisionnistes : par exemple, la disponibilité importante de crédits de TVA a été mobilisée en 2023 et a conduit à une moins-value sur les recettes de TVA. L'ampleur de la réaction des ménages à un changement de fiscalité est également difficile à anticiper, par exemple en matière d'optimisation fiscale.

²⁹ Walter C. (2024), « La mesure de l'incertitude radicale en économie : un roman du hasard ? », *Revue Française d'Economie*, XXXVIII (3), pp. 3-30.

³⁰ Auerbach A.J. (2014), "[Fiscal uncertainty and how to deal with it](#)", *Working Paper*, n°6, Hutchins Center on Fiscal and Monetary Policy.

³¹ Congressional Budget Office (CBO). "[The Uncertainty of Budget Projections: A Discussion of Data and Methods](#)", Mars 2007.

³² Blanchard O. et Leigh D. (2013), "[Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers](#)", *IMF Working Paper* 13/1.

Une autre source d'incertitude est celle relative aux décisions de politique économique, qui sont rarement déterminées une fois pour toutes. En effet, les politiques économiques peuvent surprendre les agents économiques, de manière exogène, c'est-à-dire sans lien direct avec les développements économiques en cours (par exemple annonce d'une hausse des rémunérations dans la fonction publique) ou en réaction aux évolutions économiques et sociales (par exemple mesures de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économique et sociales suite au mouvement des gilets jaunes). Ces incertitudes sur la politique économique peuvent se manifester de manière particulièrement forte, comme ce fut le cas lors de la crise des dettes souveraines, et rétroagir sur l'activité dans la mesure où elles rendent plus difficile la planification des acteurs économiques³³.

Au total, la littérature économique a de longue date intégré l'incertitude dans sa grille de lecture de l'économie, et les aléas qui entourent par exemple les prévisions de croissance et d'emploi sont bien documentés, de même que l'incertitude qui entoure l'évolution future des marchés financiers.

1.2 La politique économique doit tenir compte de cette incertitude

La politique économique doit donc être menée en environnement fondamentalement incertain.

1.2.1 Les nouvelles règles européennes imposent de piloter la dépense primaire nette

Le déficit public est sensible aux fluctuations conjoncturelles de l'activité. Dès lors, un pilotage des finances publiques à l'aune de ce seul indicateur peut conduire à des politiques pro-cycliques³⁴, c'est-à-dire à une insuffisante incitation à la consolidation des finances publiques en cas de conjoncture favorable et à l'inverse une consolidation excessive en cas de ralentissement. C'est pourquoi, l'Union européenne s'appuie principalement – en complément du seuil de déficit nominal de 3 % du Traité de Maastricht – sur des indicateurs structurels (c'est-à-dire corrigés des effets du cycle économique) pour piloter les finances publiques. De multiples indicateurs peuvent être mobilisés pour corriger le solde public de l'effet de la conjoncture, et s'approcher d'un agrégat mesurant l'effet de l'action discrétionnaire du Gouvernement sur la trajectoire de finances publiques :

- Le solde structurel, indicateur présenté notamment dans la LPFP, qui correspond au solde public net des effets conjoncturels et des mesures ponctuelles et temporaires en recettes et en dépenses. Le solde structurel primaire est le solde structurel hors charge d'intérêt sur la dette publique.
- L'ajustement structurel qui correspond à la variation du solde structurel d'une année sur l'autre. Le bras correctif du PSC privilégie cette métrique. L'ajustement structurel primaire correspond à la variation du solde structurel primaire d'une année sur l'autre, et exclut donc l'effet de la variation de la charge d'intérêt sur la dette publique. Le volet correctif des nouvelles règles européennes prévoit une flexibilité transitoire pour la période s'étalant de 2025 à 2027, en fixant un minimum d'ajustement structurel primaire de 0,5 % du PIB potentiel par an (la métrique de base du bras correctif étant l'ajustement structurel non-primaire).

³³ Zakhartchouk A. (2012), « Les chocs d'incertitude freinent l'activité », *Note de conjoncture*, Insee.

³⁴ Ce point est d'ailleurs rappelé en annexe de la LPFP : « Afin de se prémunir des effets du cycle économique et d'éviter les effets procycliques d'un pilotage par le solde public nominal (c'est-à-dire éviter une politique budgétaire expansionniste lorsque la conjoncture est favorable et que les recettes fiscales sont dynamiques et inversement une politique restrictive en bas de cycle), les États de l'Union signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) ont mis en place des règles ancrées sur le solde structurel (c'est-à-dire le solde public corrigé des variations conjoncturelles et net des mesures ponctuelles et temporaires). »

- L'effort structurel, qui correspond à l'ajustement structurel corrigé des effets d'élasticité des prélèvements obligatoires et de la variation des recettes hors prélèvements obligatoires rapportées au PIB potentiel. Cet indicateur permet de mesurer plus finement l'effet de la seule action du Gouvernement, puisqu'il se concentre sur l'évolution de la dépense publique (par nature discrétionnaire pour une large partie) au regard de la croissance, et sur les mesures nouvelles en recettes. Cet indicateur figure à l'article 4 de la LPFP.
- Le taux d'évolution de la dépense publique primaire nette des mesures nouvelles en recettes, qui est désormais l'indicateur opérationnel unique du bras préventif du PSC. Ce dernier indicateur a en effet été retenu dans le cadre de la réforme de la gouvernance européenne – à ce titre, la France est engagée au niveau de l'Union européenne sur une trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette recommandée par le Conseil. Cet indicateur est conceptuellement assez proche de l'effort structurel. Il permet de traduire un effort structurel donné en un objectif nominal d'évolution de la dépense. L'indicateur de dépense primaire nette financée au niveau national est défini comme le taux de croissance en valeur d'une année sur l'autre de la dépense publique, nette de la charge d'intérêt, des mesures discrétionnaires en recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union européenne entièrement compensées par des recettes provenant des fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des dépenses conjoncturelles liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et temporaires en dépenses et en recettes (article 2 du volet préventif). En pratique, l'effort structurel primaire est positif lorsque la croissance de la dépense primaire nette est moins dynamique que la croissance potentielle en valeur.

Les Tableaux 1 et 1bis illustrent ces différents concepts sur les années 2023 et 2024. Ils permettent notamment d'observer que la révision importante du solde effectif depuis le PLF 2024 s'explique pour une partie importante par des facteurs non discrétionnaires (effets d'élasticité fiscale notamment) et ne se reflètent que pour partie dans l'indicateur de dépense primaire nette, dans la mesure où une grande partie des révisions est liée à des facteurs non maîtrisables par le décideur public.

**Tableau 1 : Écarts des indicateurs structurels pour l'année 2023
entre la prévision du PLF 2024 et l'exécution**

% du PIB sauf mention contraire	Révisé 2023 du PLF 2024	PLF 2025 (compte semi-définitif avancé publiée par l'Insee) ³⁵	Écart	Commentaires
Solde public	-4,9	-5,5	-0,6	
Solde structurel (% PIB potentiel)	-4,1	-5,0	-0,9	L'écart de solde structurel corrige l'effet estimé de l'écart de production sur le solde public. Cela revient ici à exclure de l'écart l'estimation de la contribution à la baisse de la révision de la croissance 2023 en volume de -0,1 point. Mais cela conduit également, à hauteur de -0,4 point, à tenir compte de la révision en hausse de l'écart de production 2022 en raison de la révision en hausse par l'Insee de la croissance sur le passé (au moment du passage des comptes nationaux en base 2020).
Ajustement structurel (% PIB potentiel)	0,1	-0,5	-0,6	Par rapport à l'écart sur le niveau du solde structurel, l'écart sur l'ajustement structurel (i.e. la variation de solde structurel entre 2022 et 2023) exclut l'effet des révisions de l'Insee sur le solde public 2022 et des révisions de l'écart de production en 2022. Le solde structurel 2022 a été révisé en baisse, notamment en raison de la révision en hausse de l'écart de production en 2022, ce qui explique que l'écart soit plus réduit sur l'ajustement structurel que sur le solde structurel.
Effort structurel (% PIB potentiel)	1,7	1,2	-0,5	Par rapport à l'ajustement structurel, l'effort structurel est corrigé de la révision des effets d'élasticité fiscale et de la variation des recettes hors PO. La contribution des effets d'élasticité est particulièrement négative en 2023 (élasticité de 0,4) ce qui explique que l'ajustement structurel soit négatif malgré un effort structurel très positif. Cette élasticité a même été un peu plus basse que prévu, ce qui explique une partie de l'écart d'ajustement structurel et dont il n'est pas tenu compte dans l'écart sur l'effort structurel.
Évolution de la dépense primaire nette (agrégat règle en dépense européenne)	4,8 % <i>(taux d'évolution)</i>	5,0 % <i>(taux d'évolution)</i>	-0,1 <i>(effet solde, % PIB)</i>	Par rapport à l'écart sur l'effort structurel, l'écart imputable à l'évolution de la dépense primaire nette ne résulte que de l'écart sur le taux de croissance de la dépense primaire nette en valeur. Il est donc indépendant des révisions du déflateur du PIB, ainsi que de la charge d'intérêt, alors que ces deux grandeurs affectent l'effort structurel.

³⁵ Le cadre potentiel ici retenu pour la relecture structurelle des soldes publics 2023 et 2024 prévus dans le PSMT n'est pas celui du PSMT mais est construit en retenant la chronique de croissance potentielle sous-jacente à la LPFP 2023-2027. Cette méthodologie permet de comparer l'évolution du solde structurel en 2023 et 2024 entre la LPFP et le PSMT en retenant le même diagnostic sur le potentiel économique de la France, tout en prenant en compte la révision des comptes nationaux opérée par l'Insee en mai 2024 lors du passage des comptes nationaux en base 2020.

**Tableau 1 bis : Écarts des indicateurs structurels pour l'année 2024
entre la prévision du PLF 2024 et celle du PLF 2025**

% du PIB sauf mention contraire	PLF 2024	Révisé 2024 du PLF 2025	Écart	Commentaires
Solde public	-4,4	-6,1	-1,8	
Solde structurel (% du PIB potentiel)	-3,7	-5,6	-1,9	Par rapport à l'écart de solde public, l'écart de solde structurel corrige l'effet estimé de la révision de la croissance en volume en 2023 (-0,1 point) et en 2024 (-0,3 point). Il résulte de plus à hauteur de -0,4 point de la révision en hausse de l'écart de production 2022 en raison de la révision en hausse par l'Insee de la croissance sur le passé (au moment du passage des comptes nationaux en base 2020). Au total, l'écart de solde structurel est proche de l'écart sur le solde public effectif.
Ajustement structurel (% PIB potentiel) <i>(cumul 2023-2024)</i>	0,6	-1,1	-1,6	Par rapport à l'écart sur le niveau du solde structurel, l'écart sur l'ajustement structurel cumulé sur deux ans (<i>i.e.</i> la variation de solde structurel entre 2022 et 2024) exclut l'effet des révisions de l'Insee sur le solde public 2022 et des révisions de l'écart de production en 2022. Le solde structurel 2022 a été révisé en baisse, notamment en raison de la révision en hausse de l'écart de production en 2022, ce qui explique que l'écart soit plus réduit sur l'ajustement structurel que sur le solde structurel. Au total, l'écart sur l'ajustement structurel sur deux ans est moindre que l'écart sur le solde public effectif car il corrige des effets estimés de la révision de la croissance en volume en 2023 (-0,1 point) et en 2024 (-0,3 point).
Effort structurel (% PIB potentiel) <i>(cumul 2023-2024)</i>	2,2	1,2	-1,0	Par rapport à l'ajustement structurel, l'effort structurel est corrigé de la révision des effets d'élasticité fiscale et de la variation des recettes hors PO. La contribution des effets d'élasticité est particulièrement négative en 2023 (élasticité de 0,4) ce qui explique que l'ajustement structurel soit négatif malgré un effort structurel très positif. L'élasticité 2024 a de plus été revue en nette baisse, ce qui explique une partie de l'écart sur l'ajustement structurel et conduit donc à un écart sur l'effort structurel moindre.
Évolution de la dépense primaire nette (agrégat règle en dépense européenne) <i>(cumul 2023-2024)</i>	7,7 % <i>(taux d'évolution)</i>	9,0 % <i>(taux d'évolution)</i>	-0,7 (effet solde, % PIB)	Par rapport à l'écart sur l'effort structurel, l'écart imputable à l'évolution de la dépense primaire nette ne résulte que de l'écart sur le taux de croissance de la dépense primaire nette en valeur cumulé sur deux ans. Il est donc indépendant des révisions du déflateur du PIB, ainsi que de la charge d'intérêt, alors que ces deux grandeurs affectent l'effort structurel.

1.2.2 Adapter la communication à l'ampleur de l'incertitude

La communication sur la trajectoire de finances publiques devrait préférablement mobiliser un champ lexical qui reflète à la fois l'incertitude inhérente aux prévisions et la capacité réelle d'action du Gouvernement sur la trajectoire de finances publiques. En effet, si l'action des autorités publiques est déterminante à moyen terme, elle ne peut garantir *ex ante* la tenue stricte d'une « cible » ou d'une « ancre » de déficit public (et encore moins d'un certain ratio de dette publique pour une année donnée). Ces termes, qui font référence à des champs lexicaux évoquant l'idée de staticité, sont moins adaptés que ceux faisant appel à des références évoquant spontanément l'incertitude et l'adaptation dynamique aux aléas. À titre d'exemple, on peut considérer que l'idée de réajuster, redresser, retrouver ou tenir « le cap » en matière de finances publiques est plus pertinente, dans la mesure où la métaphore de la navigation évoque spontanément des aléas sans remettre en cause l'existence d'un objectif clair à atteindre à moyen terme. Le vocabulaire plus statique de « cible » reste toutefois relativement adapté à l'indicateur de dépense primaire nette dans la mesure où il est plus fortement pilotable et où la France doit respecter sur 2025-2029 une trajectoire de croissance de cet indicateur dans le cadre des nouvelles règles européennes.

2. Taxonomie des différentes sources de l'aléa autour des prévisions officielles de finances publiques

2.1 Description d'une prévision à moyen terme, ou sans choc

Les prévisions de finances publiques sont fortement dépendantes des prévisions macro-économiques. Les aléas macroéconomiques tiennent notamment à la croissance du PIB en volume et à sa composition, aux mouvements de taux d'intérêt ou aux hypothèses d'inflation retenues. La matérialisation d'aléas conduisant la situation macroéconomique à s'écarter de la prévision centrale a des effets directs sur les recettes publiques (*via* par exemple les emplois taxables, le bénéfice fiscal ou la masse salariale cotisée) ainsi que les dépenses (par exemple les dépenses d'intérêts *via* une hausse des taux, ou de prestations sociales en cas de révision de l'inflation).

En dehors de tout choc macroéconomique, les hypothèses structurantes dans la construction d'une prévision à politique inchangée à moyen terme sont les suivantes :

- En moyenne sur le long terme, l'évolution spontanée (c'est-à-dire hors mesures) des prélèvements obligatoires est très proche de celle de la croissance nominale de l'activité : on dit alors que les PO ont une élasticité unitaire à l'activité. C'est une référence fondée théoriquement puisque le PIB retrace l'ensemble de l'activité économique. En effet, le PIB est égal à la fois (selon l'approche considérée) à la somme des revenus dans l'économie, à la somme de la production de l'économie, et à la somme de la demande interne et externe. Or, les impôts et cotisations sociales sont en large partie assis sur ces assiettes. La référence à l'élasticité unitaire est surtout fondée empiriquement, en moyenne sur longue période. Cette hypothèse est corroborée par une étude du secrétariat permanent du HCFP de février 2023, qui établit une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB statistiquement non différente de l'unité sur la période 1991-2021 et en analyse les déterminants³⁶.
- L'absence de changement de politique budgétaire peut être modélisée au premier ordre par un ajustement structurel primaire nul. Cette hypothèse revient à considérer qu'en l'absence de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ou de mesures discrétionnaires affectant la dépense, la dépense augmenterait comme le PIB potentiel nominal, et le solde structurel demeurerait inchangé. Cette hypothèse est cohérente avec la méthodologie utilisée par la Commission européenne dans la construction du scénario « à politique inchangée » de son outil d'analyse de la soutenabilité de la

³⁶ Dubois E. (2023), « L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétations, limites », *note méthodologique n° 2023- 01*, Secrétariat permanent du HCFP.

dette³⁷ (Debt Sustainability Analysis), en tenant compte toutefois des effets prévisibles du vieillissement. En pratique, la prévision est construite sur la base d'hypothèses tendancielle structurantes (notamment inscrites dans les lois de programmation des finances publiques) et peut différer d'une situation d'ajustement structurel primaire nul. À titre d'exemple :

- Concernant les prévisions pluriannuelles de dépenses de pensions vieillesse, les hypothèses démographiques des régimes, également transmises sur un horizon plus long au Conseil d'orientation des retraites (COR), sont intégrées, ainsi que les effets de la montée en charge des réformes passées.
- Les prévisions de dépenses de santé sont construites sur la base d'un tendancier d'évolution de l'Ondam.
- Les prévisions de dépenses d'investissement des collectivités locales sont construites en cohérence avec le cycle électoral local.

Au-delà de la prévision à politique inchangée, le Gouvernement établit ses objectifs en matière d'ajustement des comptes publics en adoptant, en annonçant ou en prévoyant des mesures discrétionnaires d'ajustement des comptes publics, de sorte qu'il en résulte la trajectoire officielle à inscrire dans une loi de programmation ou dans les documents européens requis par le PSC.

2.2 Méthode pour appréhender l'aléa autour de la prévision

Il est possible d'expliquer et de quantifier l'aléa autour de ce cadre de prévision sans choc, ce qui fait l'objet des sections suivantes. Pour ces dernières, on fait appel à la décomposition structurelle du solde public (cf. Encadré 4).

Encadré 4 : Décomposition structurelle du déficit

Le solde public effectif peut être conceptuellement décomposé en une composante conjoncturelle et une composante structurelle. Dans ce cadre, la variation du solde public équivaut à la somme de la variation de la composante conjoncturelle du solde public, de l'ajustement structurel et de la variation du solde des mesures ponctuelles et temporaires. Chacune de ces trois composantes est entourée d'incertitudes reposant sur des aléas macroéconomiques identifiables.

Avec S le solde public, S^S le solde structurel, S^{mpt} le solde des mesures ponctuelles et temporaires, Y le PIB effectif, Y^* le PIB potentiel exprimés en Md€, et OG l'écart de production, on obtient l'égalité suivante :

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^S}{Y^*} + \frac{S^{mpt}}{Y^*} + \frac{\varepsilon \cdot OG}{Y^*}$$

composante conjoncturelle du solde public

La variation du solde structurel (ou ajustement structurel) peut se décomposer en :

- une composante discrétionnaire appelée « effort structurel » ;
- une composante non discrétionnaire.

L'effort structurel peut quant à lui se décomposer en un effort en recettes et un effort en dépense.

- L'effort en recettes est défini comme le montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (brut des crédits d'impôt, hors mesures ponctuelles et temporaires).

³⁷ « Debt Sustainability Monitor », *Institutional paper 273*, Commission européenne, mars 2024.

- L'effort en dépense se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume³⁸ (déflatées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle (en volume), et inversement.

La composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel correspond quant à elle à deux termes :

- La contribution des recettes hors PO que l'on suppose non discrétionnaire de manière simplificatrice (correspondant à la variation du ratio des recettes hors PO hors mesures exceptionnelles dans le PIB potentiel).
- Les « effets d'élasticité fiscale », qui correspondent à l'écart entre l'évolution spontanée des recettes de prélèvements obligatoires et celle du PIB nominal.

Pour plus de détails, cf. Annexe méthodologique du PSMT.

Pour quantifier l'incertitude autour des différents agrégats, plusieurs sources ont été mobilisées, notamment les travaux du secrétariat permanent du HCFP sur l'élasticité des prélèvements obligatoires³⁶, les travaux du secrétariat permanent du HCFP réalisant un exercice de *post-mortem* sur les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement³⁹, et ceux de la commission des finances du Sénat⁴⁰. Ces sources ont été mobilisées dans un cadre conventionnel et stylisé mais qui permet d'articuler des ordres de grandeur pour quantifier l'aléa.

Deux approches seront envisagées ici dans l'évaluation de l'écart-type relatif à la prévision de solde public :

- Une approche *bottom-up* consistant à recalculer un écart-type d'écart de solde public en décomposant celui-ci par sous-composantes. Un écart-type est estimé sur chacune de ces sous-composantes, permettant *in fine* de reconstituer un écart-type sur le solde (sous hypothèse simplificatrice d'indépendance des sous-composantes).
- Une approche *top-down* reposant sur les écarts de solde observés sur le passé, englobant notamment les corrélations croisées.

C'est l'approche *top-down* qui sera retenue ici pour quantifier les incertitudes autour de la prévision, permettant implicitement de prendre en compte la corrélation entre les écarts sur les différentes composantes. L'approche *bottom-up* est également mobilisée ci-dessous de manière à illustrer l'ampleur des incertitudes sur chaque composante et ainsi à mieux comprendre les sources de l'incertitude globale.

2.3 Incertitude sur la croissance

Le solde conjoncturel pour la France représente un peu plus de la moitié de l'écart entre le PIB et son niveau potentiel. Ce résultat s'explique par le fait que les postes de recettes et de dépenses sensibles à la conjoncture en France représentent environ la moitié du PIB, et que l'élasticité des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 1 en moyenne sur longue période. Plus précisément, la composante conjoncturelle est égale au produit de l'écart de production par une semi-élasticité apparente à l'écart de production, dont la valeur estimée est de 0,57, comme retenu notamment dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Avec ϵ la semi-élasticité apparente, on obtient l'égalité suivante :

³⁸ Les dépenses structurelles correspondent à la dépense publique y compris crédits d'impôt, hors mesures ponctuelles et temporaires en dépense et effets de la conjoncture sur les dépenses chômage.

³⁹ Dubois E. et Gilquin G. (2024), « Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation », Note d'étude n° 2024 – 2, Secrétariat permanent du HCFP.

⁴⁰ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances par la mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France, par M. Jean-François HUSSON, Sénateur, 12 juin 2024.

$$\text{Composante conjoncturelle} = \epsilon * \left(\frac{Y}{Y^*} - 1 \right) = 0,57 * OG$$

Ainsi la prévision du solde conjoncturel est intrinsèquement entourée d'un aléa relatif à l'écart de production OG, et donc à la prévision de la croissance en volume.

L'écart-type de la série d'écarts entre la croissance en volume prévue en projet de loi de finances pour l'année N et la valeur réalisée sur la période 2004-2023 est de 0,7, en excluant 2009 et 2020, années particulièrement atypiques constituant des anomalies statistiques, selon les données du HCFP. En pondérant cette incertitude par son poids dans la prévision de solde conjoncturel (0,57), on peut établir que **la volatilité entourant la prévision de solde conjoncturel entre le projet de loi de finances et l'exécution se traduit par un écart-type de l'ordre de 0,4 point de PIB.**

Le choix d'exclure les années 2009 et 2020 est déterminant dans la mesure où l'écart-type sur l'ensemble de la période étudiée par le HCFP serait de 2,2, un montant bien plus important. L'approche retenue ici ne cherchera toutefois pas à modéliser l'impact de la possibilité d'occurrence d'une crise particulièrement marquée comme la crise financière de 2008-2009 ou la crise sanitaire, dans la mesure où ces occurrences relèvent de chocs de très grande ampleur, que l'approche retenue ici ne cherche pas à couvrir. L'objectif de la quantification proposée dans ce document de travail est en effet de décrire l'incertitude « habituelle » autour des prévisions en l'absence de choc majeur, étant entendu qu'il est par ailleurs logique (et accepté) d'observer des révisions importantes des prévisions en cas de choc majeur.

2.4 Incertitude sur l'inflation

Au sein des aléas de prévision, à politique discrétionnaire donnée, il faut considérer la possibilité d'une surprise par rapport aux prévisions de dépenses ou de recettes en raison d'une surprise sur l'inflation⁴¹.

L'impact d'un choc d'inflation sur l'activité et donc sur les finances publiques, dépend de son origine. Un choc de prix importé (pétrole et gaz) ou un autre choc d'offre (baisse de productivité par exemple) aura pour conséquence une baisse de l'activité en volume, tandis qu'un choc de demande (hausse de consommation par exemple) induira au contraire une hausse de l'activité. Par exemple, le choc d'inflation de 2022-2023 correspondait à un choc de prix importé, tiré par les prix des matières premières et de l'énergie. En tant que tel, il constitue un appauvrissement pour la France dans son ensemble (ménages, entreprises, administrations publiques).

Le choc d'inflation agit sur les finances publiques à travers trois canaux, en plus de son impact sur l'activité : (i) les conséquences en recettes de l'augmentation mécanique des assiettes imposées ; (ii) l'impact mécanique sur les dépenses publiques directement indexées ou fortement corrélées à l'inflation ; (iii) les mesures discrétionnaires prises par le Gouvernement pour atténuer les conséquences du choc.

Dans cette partie, une approche pratique conventionnelle est retenue pour tenter de quantifier ces deux premiers effets séparément de l'incertitude sur la croissance en volume traitée dans la partie précédente.

En recettes, un choc d'inflation induit une augmentation de la croissance nominale du PIB, *via* le déflateur du PIB, ce qui conduit à une hausse des prélèvements obligatoires. Il est fait l'hypothèse simplificatrice que les prélèvements obligatoires sont affectés proportionnellement au choc sur le PIB nominal (élasticité unitaire)⁴² alors que les chocs ne sont pas toujours tels (*cf.* crise de l'énergie), mais ceci est difficilement anticipable *ex ante*.

En dépenses, un choc d'inflation agit directement sur les prestations indexées (environ 500 Md€), mais d'autres dépenses lui sont fortement corrélées. Les consommations intermédiaires des administrations sont renchéries par la hausse des prix, et les rémunérations subissent des pressions à la hausse, même si les

⁴¹ Cf. Faquet R. (2017), « *Que peut-on dire des prévisions d'inflation des projets de loi de finances ?* », *Trésor-Éco* n° 198.

⁴² Cette hypothèse est simplificatrice : les faits peuvent être différents, notamment si le partage de la valeur ajoutée se déforme à court terme en faveur des marges des entreprises ou, en sens inverse, des salaires.

mesures générales ou catégorielles restent discrétionnaires. La charge de la dette indexée augmente également l'année du choc, mais sans effet permanent, et majoritairement en relation avec l'inflation de la zone euro plutôt que l'inflation française.

Si on se place dans le cas de la prévision du PLF pour l'année N, finalisée en septembre de l'année N-1, on peut considérer :

- Les dépenses de l'État comme fixées *ex ante* ; le vote du budget par mission permet de constituer des enveloppes plafonds qui ne seront en principe pas dépassées. Les mécanismes de fongibilité permettent de compenser les potentiels dépassements de certaines enveloppes en vue de tenir les budgets initiaux ;
- Les prestations sociales sont indexées sur l'inflation mais le mode de revalorisation automatique sur l'inflation avec retard permet de faire l'hypothèse qu'une erreur de prévision sur les prix de l'année N n'aura pas d'impact significatif sur le niveau de prestations sociales de la même année ;
- Sur la dépense locale, on peut également considérer qu'une partie de l'impact du choc est décalée dans le temps, sans que l'ampleur et le calendrier des effets de l'inflation soient aisés à anticiper en l'absence d'expérience historique récente d'inflation élevée à l'exception de l'épisode des dernières années.

Sous ces hypothèses conventionnelles et simplificatrices, il est considéré qu'un choc d'inflation sur l'année N postérieur aux prévisions du PLF pour l'année N déposé à l'automne N-1 n'affecte pas la dépense de l'année N. Cette approche reste conventionnelle dans la mesure où l'impact de l'inflation sur la dépense dépend de décisions discrétionnaires et de l'horizon examiné, mais permet d'articuler des ordres de grandeur.

On notera que cette approche simplificatrice ne tient pas compte de possibles impacts différenciés d'un choc d'inflation sur le déflateur du PIB et sur les prix à la consommation⁴³. En pratique, les termes de l'échange peuvent notamment induire des écarts entre les deux et affecter les finances publiques. Cette simplification n'est pas problématique dans la mesure où l'approche *bottom-up* décrite ici est illustrative, seul le calcul *top-down* étant retenu *in fine* pour quantifier les aléas.

Au total, l'incertitude sur la prévision du déflateur du PIB est mesurée par l'écart-type observé sur le passé sur la série d'écarts entre la prévision et l'observation du déflateur du PIB par le HCFP. Cet écart-type est pondéré par le poids des prélèvements obligatoires dans le PIB afin d'en mesurer les conséquences sur l'incertitude entourant les prévisions de solde public. L'écart-type des erreurs faites sur le déflateur du PIB sur la période 2004-2023 (hors 2009 et 2020) est de 0,7. Pondéré par le poids des prélèvements obligatoires, cela conduirait à **une volatilité de 0,3 point de PIB sur le solde public**, qui dans la décomposition de l'encadré 4 affecte en pratique l'effort en dépense.

2.5 Incertitude sur la charge d'intérêt

La prévision de charge d'intérêt de la dette est également entourée d'une incertitude, liée avant tout aux incertitudes sur les taux d'intérêt et l'inflation. Sur la base des séries passées, on peut estimer qu'entre 2014 et 2023, **l'écart-type sur cette série serait de 0,3 point de PIB** (réduit de moitié si l'on exclut 2022)^{44, 45}, *via* l'effort en dépense (hors dépense primaire).

⁴³ En pratique, ces deux grandeurs peuvent diverger, cf. Dubois E. (2023), « L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétations, limites », *Note méthodologique n° 2023-01*, Secrétariat permanent du HCFP (*op.cit.*).

⁴⁴ L'écart-type serait nettement moindre en ne tenant pas compte de l'année 2022 où une forte surprise d'inflation a conduit à une hausse importante de la charge de la dette ; hors 2022, l'écart-type estimé est de 0,14 point de PIB.

⁴⁵ Le résultat est le même selon que l'on calcule l'écart entre la prévision de charge d'intérêt du RESF et l'exécuté de charge d'intérêt du compte définitif (semi-définitif avancé pour 2023 et semi-définitif pour 2022) issu des comptes nationaux publiés par l'Insee, ou que l'on se concentre sur la charge de la dette au sens de l'AFT.

2.6 Incertitude sur les recettes hors PO

Les prévisions des recettes hors prélèvements obligatoires sont également entourées d'incertitude. Sur la période 2011-2019⁴⁶, **on estime que l'écart-type de l'écart à la prévision sur les recettes hors PO serait de l'ordre de 0,1 point de PIB, via la composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel.**

2.7 Incertitude sur l'élasticité des PO à l'activité

La contribution de l'élasticité des PO à la variation du solde public est relative à l'élasticité effective des PO qui, lorsqu'elle diffère de 1, affecte la variation du solde structurel à la hausse ou à la baisse.

Il est fait ici l'approximation que les prévisions pour l'année N du PLF pour N reposent sur l'hypothèse d'élasticité unitaire, et l'on modélise l'incertitude sur cette grandeur par la volatilité de l'écart entre croissance des recettes et croissance du PIB nominal. Cela n'est pas avéré en pratique, même si cette situation est fréquente ou souvent proche d'être vérifiée, sauf dans le cas exceptionnel du PLF pour 2023⁴⁷.

Sur la période 2004-2023, l'écart-type de l'écart entre le taux de croissance spontané des PO et celui du PIB nominal (mesurant l'écart de l'élasticité à l'unité mais de manière absolue et non relative, afin d'éviter les difficultés liées à une croissance nominale proche de zéro) montre un écart-type de 1,1. Pour obtenir ce résultat :

- Les données de l'étude du HCFP sur l'élasticité des PO ont été mobilisées et complétées sur 2022 et 2023 à méthodologie inchangée⁴⁸ ;
- Les années 2009 et 2020 n'ont pas été éliminées de l'échantillon dans la mesure où l'écart à l'élasticité unitaire est modeste pour ces deux années, malgré les fortes variations du PIB, de sorte que l'écart-type obtenu serait très proche en les ôtant de l'échantillon.

En pondérant cet écart-type par le ratio des prélèvements obligatoires dans le PIB (0,43 en 2023), on trouve **un impact de la volatilité de l'élasticité des PO à l'activité sur la volatilité du solde public de 0,5 point de PIB, via la composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel.**

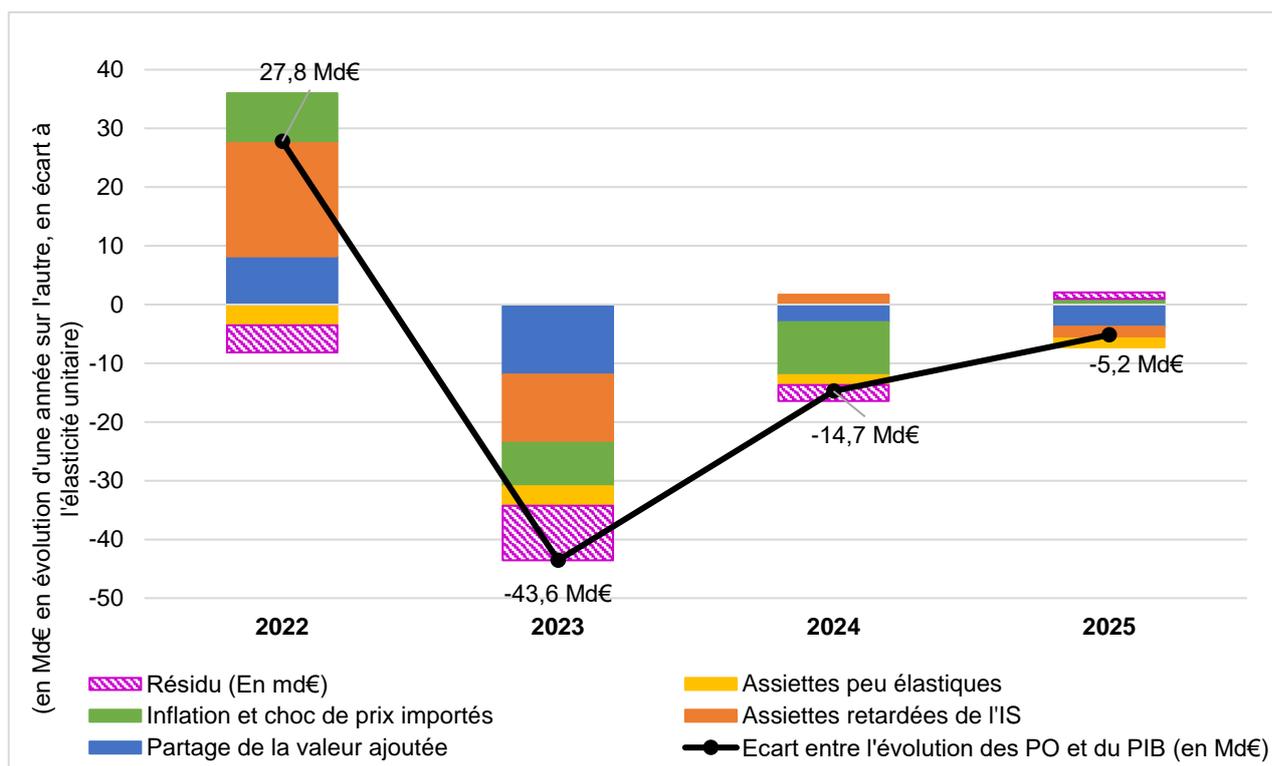
Dans le contexte actuel, on peut identifier les principales catégories macroéconomiques affectant le dynamisme des prélèvements obligatoires comparativement à celui du PIB nominal. En modélisant ces facteurs, qui décrivent l'impact de la composition de la croissance sur les recettes en tenant compte du système fiscal, par une approche parcimonieuse limitée à une douzaine de paramètres macroéconomiques, on parvient à expliquer relativement simplement la moitié de la volatilité de l'écart entre le taux de croissance spontané des PO et celui du PIB nominal (*cf.* Encadré 5). La part de la volatilité résiduelle s'explique par d'autres facteurs souvent difficilement anticipables (par exemple rythme des demandes de remboursements de crédits de TVA – *cf.* Encadré 2 sur la TVA –, recettes exceptionnelles, effets de structure non modélisés, *etc.*).

⁴⁶ Fenêtre temporelle retenue en raison de la disponibilité des données.

⁴⁷ Ainsi, l'élasticité prévue dans les précédents PLF déposés étaient les suivantes : PLF pour 2019 : 1,0 / PLF pour 2020 : 1,0 / PLF pour 2021 : 0,8 (pendant la crise de la Covid-19) / PLF pour 2022 : 1,0 / PLF pour 2023 : 0,6 (après 1,5 prévu pour 2022, année exceptionnelle en termes d'élasticité) / PLF pour 2024 : 1,1 / PLF pour 2025 : 0,9.

⁴⁸ La méthodologie du HCFP diffère de celle du Gouvernement dans la mesure où l'indexation du barème de l'IR à l'inflation est considérée comme une mesure nouvelle dans ces travaux du secrétariat permanent du HCFP.

Encadré 5 : Contribution à l'écart à l'élasticité unitaire par facteur macro-économique



Source : Prévisions du PLF pour 2025.

Note de lecture : En 2024, les prélèvements obligatoires s'établiraient à -14,7 Md€ en dessous du niveau qu'ils auraient atteint s'ils avaient évolué comme l'activité en 2024 par rapport à 2023. Les facteurs liés à l'inflation et aux chocs de prix importés (composition de la croissance moins portée par la consommation que par le commerce extérieur et dégradation du scénario immobilier) expliquent environ trois quarts de ce moindre dynamisme.

L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires est en moyenne proche de la croissance de l'activité en valeur sur le long terme, mais peut s'en écarter à court terme. Une relecture macroéconomique de l'évolution des prélèvements obligatoires permet d'estimer les effets de certains facteurs macroéconomiques ou liés à la mécanique de l'impôt. Dans cette modélisation, les écarts entre l'évolution des prélèvements obligatoires (PO) et l'évolution du PIB en valeur sont répartis entre quatre facteurs macroéconomiques :

- **partage de la valeur ajoutée** – déformation du partage de la valeur ajoutée entre entreprises et ménages (masse salariale, bénéfice fiscal) ;
- **inflation et choc des prix importés** – impact du choc des prix importés ou de l'inflation sur l'évolution des assiettes dépendantes des prix (ex. emplois taxables dynamiques par rapport à l'activité en 2021, salaires moyens passés plus ou moins dynamiques que l'inflation, évolution des prix immobiliers) ;
- **assiettes fiscales inélastiques** – PO dont l'assiette repose sur des sous-jacents macroéconomiques en volume ;
- **assiettes fiscales retardées de l'IS** – impact des sous-jacents macroéconomiques passés sur l'évolution de l'IS en contemporain (ex. bénéfice fiscal N-1 sur l'année N).

En 2024, selon les prévisions sous-jacentes au PLF pour 2025 déposé en octobre 2024 au Parlement, l'écart à l'élasticité unitaire est principalement porté par la catégorie « inflation et choc des prix importés » : la composition de la croissance, moins portée par la consommation que par le commerce extérieur, freine les recettes de TVA, tandis que le scénario immobilier reste très dégradé ce qui pèse sur les recettes de DMTO (également inclus dans cette catégorie). La revalorisation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu, supérieure à l'évolution des salaires réels de l'année précédente (effet taux négatif), accentue l'effet de l'inflation

sur le moindre dynamisme des PO. Structurellement, les assiettes peu élastiques, composées par les accises sur l'énergie et celles liées à la fiscalité comportementale (susceptibles de s'éroder dans un contexte de transition énergétique et de désincitation de certains comportements), contribuent à expliquer une part du moindre dynamisme des PO à l'activité. L'effet du partage de la valeur ajoutée en faveur des ménages contribue également à expliquer la sous-élasticité des recettes : les effets sur les PO du faible dynamisme du bénéfice fiscal 2024 sont accentués par une masse salariale privée légèrement moins allante que le PIB, affectant les recettes sociales et le prélèvement à la source de l'IR. Une part de l'écart à l'élasticité unitaire prévu en 2024 demeure inexplicée par ce modèle, correspondant à des effets non modélisés dans cette approche parcimonieuse tels que l'effet de la dynamique spontanée des allègements généraux ou du plafonnement des cotisations, ou l'écart entre les recettes prévues de TVA et l'assiette macroéconomique de cet impôt, justifié par les remontées fiscales connues à date.

En 2025, selon les prévisions sous-jacentes au PLF pour 2025, l'écart de croissance spontanée des PO à l'activité serait modéré et porté par les assiettes peu élastiques, pour les mêmes raisons qu'en 2024, par le partage de la valeur ajoutée, avec un dynamisme modéré de la masse salariale, et par l'effet retardé de la baisse du bénéfice fiscal 2024, qui détermine une grande partie des acomptes et du solde de l'impôt sur les sociétés versé en 2025.

2.8 Récapitulatif de l'aléa sur le solde public prévu en PLF pour l'année N

Sous l'hypothèse purement illustrative – et clairement non réaliste – d'indépendance entre les sources d'incertitude, et en négligeant que ces facteurs d'incertitudes pour l'année du PLF se cumulent aux incertitudes encore importantes sur l'année en cours⁴⁹, on peut considérer que la variance totale sur le solde public est la somme des variances des sous-composantes. On trouverait alors un écart-type de 0,8 en raisonnant par cette méthode *bottom-up* simplificatrice.

Tableau 2 : Impact des différentes variables sur l'aléa sur la prévision de solde public du PLF pour l'année N

	Impact de l'incertitude sur l'écart-type du solde public en point de PIB par rapport aux prévisions du PLF pour N
Croissance (PIB vol)	0,4
Inflation (déflateur du PIB)	0,3
Charge d'intérêt	0,3 (0,14 sans l'année 2022)
Elasticité des PO	0,5
Recettes hors PO	0,1
Total (racine de la somme des carrés, sous hypothèse de non-corrélation)	0,8

Cette reconstitution d'aléa est cohérente avec la valeur trouvée empiriquement par une méthode *top-down*, basée sur une série d'écarts entre prévision au moment du PLF et exécution finale, *cf. infra*.

2.9 Une source supplémentaire d'écart aux prévisions : la politique économique

Enfin, par rapport aux prévisions du PLF pour l'année N, il existe un aléa inhérent aux décisions politiques prises après le dépôt du PLF et ce tout au long de l'année. *Ex ante*, cet aléa n'est pas quantifiable, car il est déterministe pour l'essentiel, contrairement aux aléas mentionnés précédemment, qui sont de nature stochastique. Dans une modélisation simple, cette incertitude relative à l'action des pouvoirs publics pourrait

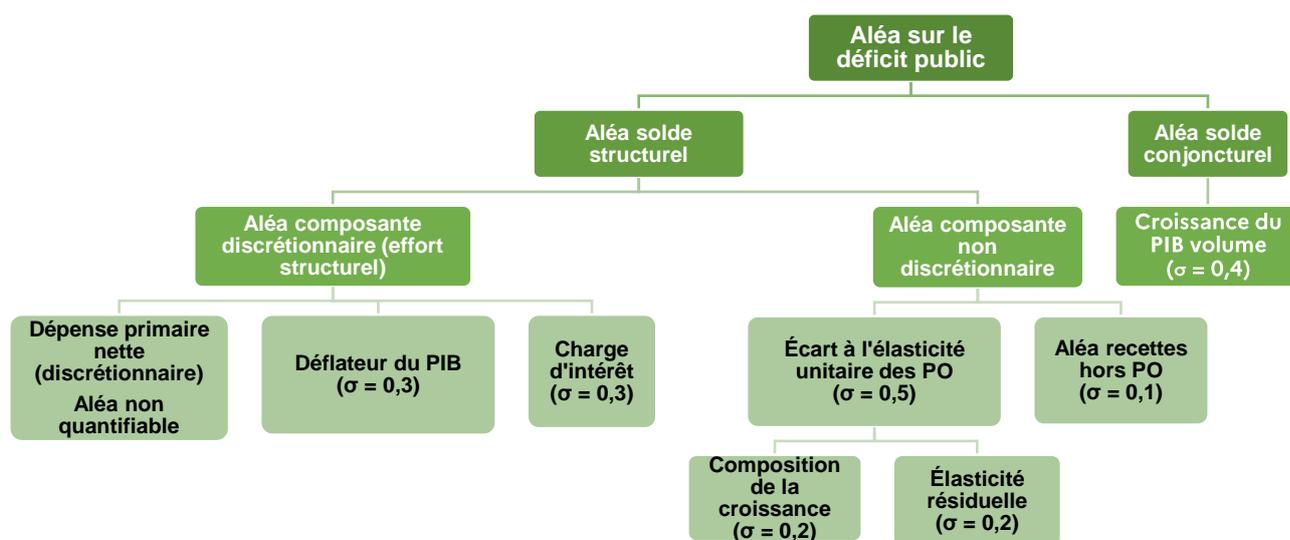
⁴⁹ À titre d'exemple, l'incertitude sur les recettes de prélèvements obligatoires du PLF pour l'année N+1 cumule l'incertitude sur l'élasticité des recettes de prélèvements obligatoires pour cette année N+1 à la surprise potentielle sur l'élasticité de l'année N encore en cours au moment du dépôt du PLF.

être assimilée à celle qui correspondrait à l'erreur entourant la prévision de l'agrégat de dépense primaire nette (au sein de l'effort structurel).

Afin de proposer tout de même une illustration de l'incertitude relative à ce facteur, suivant la méthodologie adoptée par le Commission européenne, on peut considérer une trajectoire alternative à celle de la prévision officielle : une trajectoire sans effort au sens de cet indicateur, en considérant une trajectoire de dépense primaire nette évoluant au même rythme que la croissance potentielle nominale, ce qui correspond à une absence d'effort structurel primaire toutes choses égales par ailleurs. Cette trajectoire alternative illustre alors les conséquences d'un « renoncement à l'effort » en cours d'année, toutes choses égales par ailleurs. La possibilité d'une dynamique encore plus importante de la dépense (dépense primaire nette plus dynamique que la croissance potentielle nominale) n'est donc pas illustrée dans cette approche.

Cet agrégat relevant de la politique discrétionnaire du Gouvernement, il est possible d'ajuster la trajectoire en cours d'année, mais le degré de liberté pour le faire se réduit rapidement après l'adoption du budget puis à mesure que l'on progresse dans l'année. La figure 1 réalise la synthèse des parties précédentes.

Figure 1 : Reconstitution « bottom-up » des aléas entourant la prévision : impact des différentes variables sur l'aléa sur la prévision de solde public du PLF pour l'année N – vision selon la décomposition structurelle



Note : les σ indiqués dans le tableau ci-dessus ne sont pas à proprement parler des écart-types de séries, mais des incertitudes résultantes sur le solde public (écart-type et pondération prises en compte).

3. Caractéristiques d'une bonne prévision

Comme indiqué précédemment, la qualité des prévisions ne se mesure pas à l'ampleur des révisions. L'économie connaissant des chocs et des fluctuations importants, il est naturel de ne pas disposer des données plusieurs années à l'avance, *a fortiori* dans un environnement macroéconomique encore volatil en sortie de crise (inflation autour de 5 % en 2023, qui a reculé plus rapidement qu'anticipé en 2024). Comme en

France, d'importantes révisions des prévisions de finances publiques ont eu lieu récemment au Royaume-Uni ou en Allemagne (cf. Partie comparaison internationale).

Aucun des travaux publiés jusqu'ici ne met en doute la qualité des prévisions de la DG Trésor compte tenu de l'incertitude inhérente à cet exercice. Le rapport de l'IGF publié en juillet 2024⁵⁰ est revenu en détail sur les prévisions pour 2023 et a conclu que 80 % des écarts étaient liés à des facteurs non-prévisibles (environnement macroéconomique et comportement des acteurs économiques). Pour 2024, l'exécution n'est pas encore connue et les prévisions à date restent incertaines. Une analyse préliminaire des écarts entre les dernières prévisions et celles réalisées au moment du PLF 2024 a été réalisée⁵¹, montrant que des facteurs non-prévisibles ont joué un rôle important (par exemple composition de la croissance davantage tirée par les exportations, dynamisme inhabituel de la dépense des collectivités locales).

Un critère important de qualité des prévisions est l'**absence de biais systématique**. En la matière, les analyses du HCFP⁵² ont montré que le biais optimiste des prévisions macroéconomiques s'était nettement réduit depuis sa création, montrant son efficacité, et que les prévisions de finances publiques officielles n'avaient **pas de biais**. En effet, le HCFP souligne que « hors années 2009 et 2020, les prévisions de solde public du Gouvernement se situent en moyenne au niveau du solde observé ».

Compte tenu des aléas importants et irréductibles entourant la prévision de solde public, l'atteinte d'une cible de déficit nominal sans une certaine marge de prudence ne peut être garantie. Une option fréquemment avancée serait d'intégrer cette prudence directement dans les prévisions (par exemple, en retenant une croissance systématiquement inférieure au consensus ou encore des hypothèses conservatrices sur les recettes fiscales). Néanmoins, cette option présenterait plusieurs inconvénients majeurs :

- (i) la marge de prudence intégrée serait en réalité assez opaque et difficile à calibrer ;
- (ii) la décision politique pourrait difficilement être éclairée avec de telles prévisions, de sorte que les responsables politiques interrogeraient régulièrement leur pertinence;
- (iii) enfin, la sincérité de telles prévisions pourrait, légitimement, être interrogée tant politiquement, par les élus, que techniquement, par le HCFP, ou juridiquement, par le Conseil constitutionnel.

Il semble donc préférable que les textes financiers continuent de s'appuyer sur **des prévisions macroéconomiques et de finances publiques « centrées »**, c'est-à-dire correspondant à la meilleure estimation à date, avec des risques de surprise à la hausse comme à la baisse.

Si l'objectif est d'atteindre un certain déficit nominal avec une certitude suffisante, il conviendrait alors d'afficher un objectif de solde supérieur de quelques dixièmes au solde public cible, pour avoir une marge en cas d'aléa négatif. L'objectif d'atteindre une cible de dépense primaire nette, s'il n'est pas exempt d'aléas, est davantage à la main du Gouvernement dans un contexte d'incertitude importante, comme évoqué *supra*.

Il est important **d'actualiser** la prévision régulièrement, de sorte à tenir compte au mieux des informations disponibles. En effet, si l'information arrive trop tardivement, l'action publique pour corriger la trajectoire le cas échéant est retardée. La fréquence de mise à jour des prévisions ne doit toutefois pas être trop élevée, car cela peut conduire à multiplier des mouvements de faible ampleur dans les deux sens, qui sans changer les ordres de grandeur globaux viendraient complexifier la communication du Gouvernement et l'appropriation publique de la situation des finances publiques.

⁵⁰ Rapport n°2024-M-028-04 : « Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires », Inspection Générale des Finances, juillet 2024.

⁵¹ Janin L. et Toussaint C. (2025), « Retour sur les prévisions de finances publiques pour les années 2023 et 2024 », *Trésor-Éco* n° 356.

⁵² Dubois E. et Gilquin G. (2024), « Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation », *Note d'étude n° 2024 – 2*, Secrétariat permanent du HCFP.

À titre d'exemple, la publication du compte provisoire des administrations publiques par l'Insee de l'année N-1 a lieu en mars de l'année N, alors que le budget de l'année N elle-même est déjà adopté depuis plusieurs mois, ce qui obère une grande partie des marges d'ajustement pour l'année N. Les exercices infra-annuels d'actualisation de la prévision (budgets économiques d'hiver et budgets économiques d'été) permettent d'identifier les potentiels dérapages de manière précoce. À titre d'exemple, l'exercice d'actualisation des budgets économiques d'hiver de février 2024 a permis d'anticiper une dégradation du solde 2024 à politique inchangée, par rapport à celui prévu en LFI pour 2024 à -4,4 % du PIB, ce qui a été suivi d'une réaction rapide du Gouvernement (décret d'annulation de 10 Md€ sur les crédits des ministères).

Enfin, l'amélioration constante des méthodes de prévisions est souhaitable pour diminuer l'aléa autour des prévisions, pour s'adapter aux évolutions économiques, réglementaires, fiscales et budgétaires, ou encore pour mieux communiquer sur les prévisions. Chaque exercice de prévision permet d'interroger les modèles, en observant et en cherchant à expliquer les écarts entre prévision du modèle et exécution. L'identification de ces écarts peut permettre d'affiner les paramètres des modèles au cours du temps. À ce titre, des innovations sont régulièrement mises en place au sein de la DG Trésor et des autres administrations compétentes, sur la méthode de prévision elle-même comme sur le fonctionnement interne conduisant à leur production. Les dernières années ont notamment conduit à une rénovation importante des outils de synthèse des prévisions, avec une mobilisation d'outils plus adaptés que les tableurs traditionnels, notamment le logiciel R. Des travaux importants ont eu lieu pour améliorer les prévisions et d'autres sont en cours, notamment pour mieux exploiter les données infra-annuelles disponibles. Il est notamment tenu compte des recommandations formulées par l'IGF dans leur rapport de juillet 2024⁵³. Concernant l'impôt sur les sociétés, une analyse par branche de l'excédent brut d'exploitation a été mise en œuvre. Par ailleurs, une *task-force* est à présent spécifiquement en charge de l'amélioration des méthodes et outils de prévision, notamment sur l'exploitation des données infra-annuelles.

Au total, une bonne prévision devrait remplir les critères suivants : (i) elle montre une absence de biais *ex post*, ce qui est vérifié dans les prévisions officielles comme indiqué *supra*, ce qui signifie autant une absence de biais de « prudence » qu'une absence de biais « optimiste », (ii) elle est explicable au niveau macroéconomique comme au niveau fin, ce que garantit la bonne interaction entre la DG Trésor et les autres administrations en charge des prévisions comme de la confection du compte provisoire des administrations, (iii) sans pouvoir prédire des éléments non encore disponibles, elle exploite toute l'information effectivement disponible pour réviser les résultats le cas échéant : c'est ce que fait la DG Trésor qui, au-delà du calendrier usuel qui inclut déjà des mises à jour régulières, informe systématiquement ses autorités en cas d'information substantielle identifiée, comme l'a montré la séquence récente⁵⁴, (iv) elle cherche continûment les moyens d'améliorer les méthodes de prévision pour mobiliser des sources d'informations nouvelles ou des méthodes différentes, comme décrit dans le plan d'action mentionné précédemment.

4. Comparaison internationale : tous les États membres de l'Union Européenne connaissent des écarts entre prévision et exécution du solde public

La France n'est pas le seul pays européen à avoir connu des révisions importantes de ses prévisions de solde public au cours de ces dernières années marquées par de fortes incertitudes.

Pour 2024, le solde public devrait être plus dégradé que prévu dans sept autres États membres (en plus de la France : Allemagne, Autriche, Finlande, Pologne, Roumanie, Suède, République Tchèque). Par ailleurs, le risque d'un solde public 2024 moins bon que prévu existe mais n'est pas encore avéré dans deux États membres (Estonie, Hongrie).

⁵³ Inspection générale des finances, *Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires*, rapport n° 2024-M-028-04, juillet 2024.

⁵⁴ Cf. Rapport de l'IGF (rapport n° 2024-M-028-04, *op. cit.*) et de la commission des finances du Sénat (« Dégradation des finances publiques : entre pari et déni » ; mission d'information de la commission des finances du Sénat ; rapport d'information n° 685).

S'agissant plus particulièrement de l'Allemagne, entre la prévision d'avril 2024 du programme de stabilité et la prévision d'octobre 2024 du projet de plan budgétaire pour 2025, l'Allemagne a révisé à la baisse sa prévision de solde public pour 2024 de 0,75 point de PIB (de -1,75 point de PIB à -2,5 points PIB). Par ailleurs, cette actualisation ne tient pas compte de la révision à la baisse du scénario macroéconomique (-0,3 % de croissance en 2024, au lieu de +0,2 % anticipé), qui devrait conduire à dégrader la prévision de recettes (de 8,7 Md€ soit 0,2 % du PIB, d'après la communication ministérielle).

S'agissant plus particulièrement du Royaume-Uni, les prévisions sous-jacentes au budget d'automne 2024 révisent à la hausse le déficit public pour l'année budgétaire 2024-2025 en cours de -3,1 % à -4,5 % du PIB, soit une révision de 1,4 point. Cette révision s'explique par une hausse des dépenses plus forte qu'anticipé à hauteur de +49,8 Md£. La hausse des recettes pour l'année fiscale 2024-2025 est moindre (+9,6 Md£⁵⁵). La révision des dépenses s'explique pour moitié par des changements de politique introduits par ce budget d'automne, et pour moitié par des écarts de prévisions par rapport à ce qui avait été affiché au budget de printemps. Dans l'écart de prévisions, 15,9 Md£ – soit environ 40 % de la hausse du déficit – s'explique par une hausse de la charge de la dette⁵⁶. En juillet 2024, à l'issue d'un audit demandé peu après sa prise de fonction, la Chancelière de l'Échiquier avait annoncé un dérapage des dépenses publiques de l'ordre de 35,3 Md£ pour l'année budgétaire 2024-2025 s'expliquant par une sous-estimation de certaines mesures du précédent Gouvernement mais aussi par la mise en œuvre de mesures du nouveau Gouvernement.

Pour 2023, l'ampleur (en valeur absolue) de la révision du solde public en France se situe dans la moyenne de la zone euro pour la prévision en cours d'année, soit la prévision pour 2023 sous-jacente du PLF 2024 déposé en octobre 2023 (cf. Tableau 3). Certains pays ont été confrontés à des écarts de prévisions plus substantiels. En Italie, le déficit en 2023 a été révisé de 4 points de PIB entre le projet de plan budgétaire 2023 (octobre 2022) et l'exécution. Il est passé de -3,4 points de PIB à -7,2 points. Cette révision du déficit s'explique par une erreur de prévision sur le coût du *Superbonus* soutenant la rénovation et la modernisation des biens immobiliers.

Pour les années 2021 et 2022, les prévisions du solde public de la France se trouvaient parmi les plus précises de la zone euro.

Ainsi, tous les États membres de la zone euro présentent des écarts entre leurs prévisions et l'exécution de leurs soldes publics. Les Tableaux 3 et 4 comparent les prévisions publiées dans les Projets de Plan Budgétaire (PPB) et les soldes exécutés des principaux pays européens. Ces tableaux révèlent que les prévisions françaises sont centrées ces dernières années : deux révisions à la hausse de la prévision de déficit ont succédé à deux révisions à la baisse. Ensuite, en comparaison à ses voisins européens, la France présente l'écart-type le plus faible sur les prévisions de solde public sur la période 2019-2023.

⁵⁵ La plupart des nouvelles mesures de recettes annoncées lors de ce budget entrent en vigueur à partir de l'année fiscale suivante (2025-2026).

⁵⁶ La révision de la charge de la dette est essentiellement liée à une erreur de prévision d'inflation ainsi que du taux directeur de la BoE.

Tableau 3 : Prévisions des Projets de Plan Budgétaire (PPB) pour N à l'automne N-1 et solde notifié/exécuté pour les principaux pays européens et le Royaume-Uni

		Allemagne	Italie	Espagne	France	Royaume-Uni
2019 (2019-2020 pour RU)	PPB	1,0	-2,4	-1,8	-2,8	-1,6
	Notification	1,3	-1,5	-3,1	-2,4	-2,4
	Écart	0,3	0,9	-1,3	0,4	-0,8
2020 (2020-2021 pour RU)	PPB	0,75	-2,2	-1,7	-2,2	-0,9
	Notification	-4,4	-9,4	-9,9	-8,9	-15,0
	Écart	-5,15	-7,2	-8,2	-6,7	-14,1
2021 (2021-2022 pour RU)	PPB	-4,25	-7,0	-7,7	-6,7	-2,8
	Notification	-3,2	-8,9	-6,7	-6,6	-5,2
	Écart	1,05	-1,9	1,0	0,1	-2,4
2022 (2022-2023 pour RU)	PPB	-3,25	-5,6	-5,0	-4,8	-4,5
	Notification	-2,1	-8,1	-4,6	-4,7	-5,0
	Écart	1,15	-2,5	0,4	0,1	-0,5
2023 (2023-2024 pour RU)	PPB	-2,0	-3,4	-3,9	-5,0	-1,9
	Notification	-2,6	-7,2	-3,5	-5,5	-4,4
	Écart	-0,6	-3,8	0,4	-0,5	-2,5
Écart-type (excluant l'année 2020)		0,8	2,0	1,0	0,4	1,0

Note : Concernant le Royaume-Uni, la prévision utilisée est celle du PSNB du Economic and Fiscal Outlook publié en mars N-1 pour la prévision mars N/mars N+1.

Tableau 4 : Prévisions des PPB pour N à l'automne N et solde notifié/exécuté pour les principaux pays européens et le Royaume-Uni

		Allemagne	Italie	Espagne	France	Royaume-Uni
2019 (2019-2020 pour RU)	PPB	1,25	-2,2	-2,0	-3,1	-1,3
	Notification	1,3	-1,5	-3,1	-2,4	-2,4
	Écart	0,05	0,7	-1,1	0,7	-1,1
2020 (2020-2021 pour RU)	PPB	-6,25	-10,5	-11,3	-10,2	-2,4
	Notification	-4,4	-9,4	-9,9	-8,9	-15,0
	Écart	1,85	1,1	1,4	1,3	-12,6
2021 (2021-2022 pour RU)	PPB	-7,25	-9,4	-8,4	-8,4	-10,3
	Notification	-3,2	-8,9	-6,7	-6,6	-5,2
	Écart	4,05	0,5	1,7	1,8	5,1
2022 (2022-2023 pour RU)	PPB	-3,5	-5,1	-5,0	-5,0	-3,9
	Notification	-2,1	-8,1	-4,6	-4,7	-5,0
	Écart	1,4	-3,0	0,4	0,3	-1,1
2023 (2023-2024 pour RU)	PPB	-2,5	-5,3	-3,9	-4,9	-5,1
	Notification	-2,6	-7,2	-3,5	-5,5	-4,4
	Écart	-0,1	-1,9	0,4	-0,6	0,7
Écart-type (excluant l'année 2020)		1,9	1,8	1,1	1,0	2,9

Note : Concernant le Royaume-Uni, la prévision utilisée est celle du PSNB du Economic and Fiscal Outlook publié en mars N pour la prévision mars N/mars N+1.

5. Tentative d'appréhension de l'aléa inhérent à la prévision : un *fan-chart* autour de la prévision de solde public au PLF et PLFG

Les parties précédentes ont permis de montrer qu'il existait toujours un aléa inhérent à la prévision, lequel peut être quantifié.

Il est donc possible de communiquer sur des niveaux de solde associés à des intervalles de confiance⁵⁷. On fait l'hypothèse que la série des écarts sur le passé suit une loi normale centrée (la moyenne des écarts entre prévision et exécution sur le passé est quasiment nulle, comme l'indique le HCFP). On peut alors établir un intervalle de confiance autour de la valeur de déficit prévue pour l'année N et l'année N+1 au moment du PLF.

- Concernant l'année N : on modélise la distribution des écarts par une loi gaussienne $\mathcal{N}(0, \sigma)$ avec σ l'écart-type de la série des écarts entre 2000 et 2023 (hors 2009 et 2020) entre la prévision de solde public du projet de loi de finances rectificative de fin d'année (ou de fin de gestion, PLFG) et le solde exécuté (loi de règlement) ($\sigma = 0,47$), estimé à partir des données de la commission des finances du Sénat⁵⁸.
- Concernant l'année N+1 : on modélise la distribution des écarts par une loi gaussienne $\mathcal{N}(0, \sigma')$ avec σ' l'écart-type de la série des écarts entre 2000 et 2023 (hors 2009 et 2020) entre le solde du PLF et l'exécution ($\sigma' = 0,79$), estimé à partir des données de la commission des finances du Sénat⁵⁹

Cette estimation directe ou « *top-down* » de l'incertitude sur la prévision de solde public sur la base des écarts passés est relativement cohérente avec celle, détaillée ou « *bottom-up* », indiquée dans la partie II.2. en ignorant les corrélations entre les sources d'incertitude et leur accumulation d'une année sur l'autre. Dans la mesure où elle ne tient pas compte des surprises de 2009 et 2020, cette approche ne peut prétendre tenir compte de la possibilité d'occurrence de crise majeure. En outre, elle a l'inconvénient de reposer sur l'hypothèse que l'incertitude est de même ampleur chaque année (écart-type fixe), alors qu'en réalité les aléas sont parfois plus importants, comme par exemple ces dernières années avec la récession liée à la pandémie puis le rebond qui a suivi, ainsi qu'avec la hausse puis la baisse brutale de l'inflation. Ainsi, pour une année affectée d'aléas plus importants que la moyenne, l'exécution pourrait davantage risquer de sortir du *fan-chart* que les autres années.

L'application de cette méthodologie peut être illustrée en mobilisant les prévisions pour les années 2024 et 2025, des PLF et PLFG déposés au parlement, finalisées en octobre 2024. Il est à signaler que les dernières prévisions du Gouvernement, sous-jacentes à la LFI 2025 finalement adoptée, font état d'une prévision de solde public de -6,0 % du PIB en 2024 et -5,4 % du PIB en 2025. Ces prévisions ayant été finalisées en janvier 2025, la méthode de quantification de l'incertitude décrite ci-dessus ne peut s'y appliquer, puisque le degré d'incertitude a été réduit par l'apport de nouvelles informations postérieures aux prévisions d'octobre 2024.

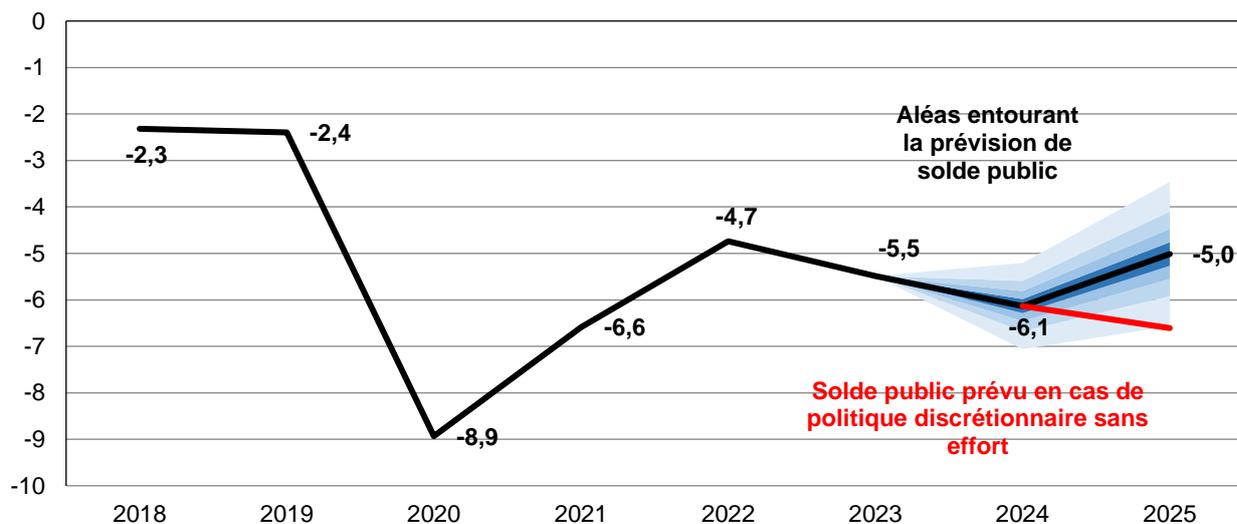
Cette méthodologie intègre implicitement un aléa supplémentaire, qui ne se limite pas aux surprises « spontanées », ou de nature purement stochastique. En effet, les écarts-types utilisés pour la modélisation sont calculés sur la base de séries passées, dont les écarts incluent les surprises relatives aux mesures discrétionnaires (mesures ayant été prises ou retirées en cours d'exercice, rechiffrages, etc.). Pour mieux identifier cet aléa spécifique de nature plus déterministe et pilotable, la situation où la dépense primaire nette évoluerait comme le PIB en valeur est également mise en avant, afin d'illustrer l'impact d'une situation où les autorités renonceraient à tout effort au sens de cet indicateur. Au total, le Graphique 6 résume les sources et l'ampleur des aléas entourant la prévision du PLF 2025 déposé en octobre 2024.

⁵⁷ Cette proposition est conforme aux recommandations faites dans le rapport de l'IGF.

⁵⁸ Ce calcul mobilise les données du graphique page 29 du rapport du rapporteur général susmentionné. La DG Trésor remercie la commission des finances pour la transmission des données.

⁵⁹ Ce calcul mobilise les données du graphique page 27 du rapport susmentionné du rapporteur général de la commission des finances du Sénat.

Graphique 6 : Fan chart autour des prévisions de solde public (prévisions du PLFG 2024 et du PLF 2025 déposés)



Note de lecture : La prévision de solde public 2025 du PLF déposé en octobre 2024 est de $-5,0\%$ du PIB. Il est estimé qu'en l'absence de crise majeure (type 2009 ou 2020), et à effort sur la dépense primaire nette donné, la probabilité moyenne que le solde public se situerait, au moment du dépôt de ce texte, entre $-4,5\%$ et $-5,6\%$ du PIB est de 50 %, et celle qu'il se situe entre $-3,5\%$ et $-6,6\%$, de 95 % en moyenne.

On notera que l'incertitude autour des prévisions du PLFG reste importante alors que l'année en cours est déjà avancée, même si elle est nettement moindre qu'en PLF. En effet, l'incertitude demeure jusqu'à la publication du compte provisoire de l'Insee, fin mars de l'année N+1 (compte qui peut lui-même faire l'objet de révisions ultérieures par l'Insee). Par ailleurs, le fait que l'année soit avancée peut donner un sentiment infondé que toutes les données nécessaires sont disponibles. L'exemple de la TVA illustre que ce n'est pas le cas, surtout en comptabilité nationale. En effet, les remontées comptables d'un mois n ne sont disponibles au mieux que durant le mois n+1. Il faut aussi rappeler qu'en comptabilité nationale il existe de nombreux retraitements qui permettent par exemple de rattacher des recettes de TVA perçues en janvier à l'année précédente, il faut donc pour cela attendre le mois de février pour connaître la comptabilité de l'année précédente. La prévision d'un PLFG, publiée en novembre, s'appuie ainsi sur les remontées comptables de septembre, relatives à la période d'affaire d'août pour la comptabilité nationale. Cet exemple illustre la situation de l'ensemble du compte des administrations publiques, les problématiques étant similaires pour les autres sous-secteurs, en recettes comme en dépenses, ainsi que pour le cadrage macroéconomique dans son ensemble, dans la mesure où les comptes annuels de l'Insee ne sont publiés qu'à la fin du mois de mai de l'année N+1⁶⁰.

⁶⁰ Les comptes trimestriels de l'Insee ne sont disponibles que trimestriellement et ont au moins un mois de décalage.

Annexe 1 : Le cadre de la comptabilité nationale

Les prévisions relatives au solde public et aux agrégats de finances publiques synthétisées par la Direction générale du Trésor et les données publiées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) sont établies en comptabilité nationale, qui est un cadre régi par des conventions statistiques harmonisées au niveau européen. Ce chapitre décrit les grandes lignes de ce cadre, comme le fait également une annexe méthodologique détaillée qui figure dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances (PLF) chaque année. Il présente ses spécificités par rapport à d'autres référentiels comptables (comptabilité budgétaire, comptabilité générale) qui sont produits et analysés par les administrations publiques, notamment dans les textes financiers.

Le cadre de la comptabilité nationale utilisé pour calculer le solde des administrations publiques se caractérise par (i) ses fondements théoriques, qui privilégient la substance économique sur la forme juridique ou les décaissements financiers effectifs, à la fois pour la classification des entités ou pour la manière ou la date d'enregistrement des transactions (enregistrement en « droits constatés »), (ii) le caractère évolutif de son périmètre et des lignes de partage entre sous-secteurs des administrations publiques, qui peuvent varier soit en raison de l'évolution de la substance économique même de certaines entités ou activités, soit en raison de l'actualisation du référentiel de comptabilité nationale lors des changements de base (tous les cinq ans environ).

1. L'enregistrement en droits constatés

Cette notion implique que :

- la dépense publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année de naissance de l'obligation économique constitutive d'une dette (« fait générateur ») ;
- la recette publique en comptabilité nationale est généralement rattachée à l'année au titre de laquelle elle est due.

En comptabilité budgétaire, la dépense (respectivement la recette) est, sauf exceptions⁶¹, rattachée à l'année au cours de laquelle elle a conduit à un décaissement (respectivement un encaissement). La comptabilité nationale est donc sur ce point plus proche d'une comptabilité générale, fondée sur le principe de constatation des droits et obligations. Il est à noter que l'État tient par ailleurs une comptabilité d'engagement. Cette comptabilité d'engagement ne doit pas être confondue avec une comptabilité en droits constatés, dans la mesure où l'engagement de la dépense est susceptible d'intervenir avant la constatation juridique des droits des créanciers de l'État. La comptabilité d'engagement de l'État enregistre des opérations qui ont à terme vocation à le rendre débiteur d'une obligation de payer. Celle-ci ne sera constituée qu'une fois le service fait. C'est à ce moment-là que la comptabilité nationale constatera le droit d'un tiers à être payé. C'est en raison de cette règle que, par exemple, la charge d'intérêts enregistrée en dépense publique au titre de l'année N ne correspond pas exactement aux sommes versées aux créanciers des administrations publiques lors des détachements de coupons⁶².

2. Enregistrement des dépenses

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués. Il importe donc de clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions.

⁶¹ Recettes et dépenses pour ordre, charges d'indexation des obligations assimilables au Trésor (OAT) indexées, notamment.

⁶² Elle est majorée, en premier lieu, des intérêts courus représentatifs des droits à rémunération acquis par le créancier, calculés au prorata du temps écoulé entre le détachement du dernier coupon et la fin de l'année civile ainsi que de l'étalement des décotes à l'émission. Symétriquement, elle est minorée des intérêts courus enregistrés au titre de l'année précédente et qui ont été effectivement payés au cours de l'année N ainsi que de l'étalement des primes à l'émission.

La dépense publique est la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Cette définition simple en apparence soulève en réalité deux difficultés méthodologiques préalables :

- la première est liée à la détermination du champ des administrations publiques. Il est aisé d'identifier l'État ou les collectivités territoriales comme des administrations publiques. Cette classification peut, à l'inverse, être complexe pour de nombreux organismes à la frontière de l'activité marchande ou non marchande et dont le contrôle par la puissance publique est partiel ;
- la seconde est celle de la définition de la notion de dépense. À titre illustratif, les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales n'ont pas la qualification juridique de dépense dans le budget de l'État. Pourtant, sa nature diffère peu d'une dotation budgétaire en dépense au bénéfice des collectivités territoriales, et à ce titre elle est enregistrée comme telle en comptabilité nationale.

La mesure de la dépense est donc fonction des règles comptables adoptées. Pour faciliter les comparaisons internationales, cinq organisations internationales (Commission européenne, Fonds monétaire international (FMI), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Organisation des Nations unies (ONU) et Banque mondiale) ont harmonisé au début des années 1990 les concepts employés au sein du Système des Comptes Nationaux (SCN 93). Ce système a été actualisé en 2008 (SCN 2008).

Les critères définis par le traité de Maastricht pour l'adoption de la monnaie unique et le développement de la coordination des politiques économiques dans le cadre de la zone euro ont augmenté le besoin d'un cadre normatif commun applicable aux dépenses et aux recettes publiques des pays européens. S'appuyant sur le SCN 93, le Système Européen de Comptes (SEC 2010) constitue ce cadre normatif pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Enfin, pour éviter des doubles comptes dans la mesure de la dépense publique totale, les dépenses sont présentées « consolidées », c'est-à-dire que sont exclus les transferts entre administrations publiques (APU). Les montants de ces flux croisés entre administrations publiques ne sont pas négligeables. Ainsi en 2023, les transferts de l'État vers les autres administrations publiques ont représenté 135 Md€, soit environ 23 % de la dépense totale de l'État. Ces transferts se sont effectués en majorité vers les administrations publiques locales (APUL, à travers les dotations aux collectivités territoriales par exemple) et vers les organismes divers d'administration centrale (ODAC, notamment en raison des investissements d'avenir portés par les opérateurs). L'ampleur des transferts croisés entre les autres sous-secteurs (administrations de sécurité sociale (ASSO), APUL et ODAC) est nettement moins importante.

Consolider la dépense publique consiste à éliminer ces flux croisés entre administrations publiques. Pour étudier la dépense de l'ensemble des administrations publiques, on s'intéresse donc à la notion de dépense finale, ou « hors transferts », qui est rattachée à l'entité dont émane *in fine* la dépense vers l'extérieur des administrations publiques.

3. Enregistrement des recettes publiques

On distingue généralement les prélèvements obligatoires et les autres recettes. En effet, le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la sécurité sociale, ni plus largement l'ensemble des recettes des administrations publiques.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de prélèvements obligatoires à proprement parler n'est pas définie dans le système européen de comptabilité nationale (SEC 2010), les impôts et cotisations sociales le sont selon des critères précis et contraignants pour les États membres.

En France, ce sont les comptes nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. Certaines conventions comptables méritent d'être rappelées. Le fait, par exemple, de ne considérer que les versements effectifs conduit à exclure des prélèvements obligatoires les cotisations sociales dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement,

c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout la retraite des agents de la fonction publique d'État.

Trois types de facteurs sont susceptibles d'induire des écarts entre les prélèvements obligatoires *stricto sensu* et l'ensemble des recettes fiscales.

- En premier lieu, certains retraitements sont nécessaires pour passer des recettes budgétaires telles qu'elles figurent dans les lois de finances aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. La prise en compte de ces recettes en « droits constatés » dans la comptabilité nationale en constitue l'un des éléments. La partie suivante « Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale » décrit, à titre d'illustration, les traitements qu'il est nécessaire d'appliquer aux recettes budgétaires de l'État présentées dans la loi de finances pour aboutir aux prélèvements obligatoires de l'État au sens de la comptabilité nationale ;
- D'autre part, une partie des prélèvements obligatoires résulte de décisions autonomes de certaines administrations publiques qui ne sont pas retracées dans les lois de finances. C'est le cas, notamment, des recettes de fiscalité directe locale dont les évolutions dépendent en partie des décisions des collectivités locales et ne sont pas soumises au vote du Parlement mais à celui des assemblées délibérantes locales. C'est également le cas des modifications des taux de certaines cotisations sociales (Unédic, régimes de retraite, etc.) qui sont décidées par ceux qui gèrent ces régimes et notamment les partenaires sociaux. De même, certaines taxes alimentant les ressources des organismes divers d'administration centrale et ne transitant pas par le budget de l'État peuvent constituer des prélèvements obligatoires (taxe sur les entreprises cinématographiques, taxe sur les logements vacants par exemple) ;
- Enfin, et à l'inverse, certaines recettes votées dans des lois financières ne sont pas traitées comme des prélèvements obligatoires. C'est le cas pour certaines taxes ou cotisations professionnelles, par exemple, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, ou encore de certaines recettes non fiscales votées en loi de finances de l'État ;

4. Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale

Le montant des prélèvements obligatoires de l'État diffère des montants de recettes fiscales nettes tels qu'ils sont présentés dans le tome 1 de l'Évaluation des voies et moyens, rapport annexé au projet de loi de finances.

Plusieurs retraitements sont, en effet, nécessaires pour parvenir, à partir des recettes fiscales nettes de l'État en données budgétaires, à l'agrégat qui constitue les prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale.

La prise en compte des « droits constatés » : en comptabilité nationale, les impôts sont enregistrés au moment où ils sont dus, c'est-à-dire au moment où le fait générateur de la dette fiscale se manifeste. Or, en pratique, il peut exister un décalage temporel entre le fait générateur d'un prélèvement (par exemple, pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'achat d'un bien par un ménage) et le moment où la recette est inscrite dans les comptes de l'État en comptabilité budgétaire (pour les recettes de TVA, les déclarations ont lieu le mois suivant l'achat ayant donné lieu à paiement). Afin de neutraliser cet écart, il est nécessaire de calculer un décalage temporel permettant de restaurer le lien entre la recette et son fait générateur. Un décalage temporel est ainsi calculé notamment pour la TVA, mais aussi pour la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Parmi les recettes fiscales nettes, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées (en totalité ou en partie) comme des prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale (timbre unique, taxes sur les stations et liaisons radioélectriques privées, etc.).

Aux recettes fiscales de l'État comptabilisées en prélèvements obligatoires s'ajoutent les recettes non fiscales, dont seulement une faible partie (principalement les recettes issues des ventes de quotas carbone) est comptabilisée en prélèvements obligatoires. De même, une partie seulement des fonds de concours et des recettes des comptes spéciaux du Trésor est considérée comme prélèvements obligatoires.

Enfin, certains prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités locales doivent être retranchés pour obtenir les prélèvements obligatoires de l'État.

5. Le champ des administrations publiques

Le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens, définit le champ sur lequel sont établis les chiffres de déficit utilisés dans la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance : ce champ est constitué « des administrations centrales, des autorités régionales ou locales et des fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, tels que définis dans le système européen de comptes économiques intégrés⁶³ ».

C'est le Système européen des comptes 2010 (SEC 2010) qui définit les administrations publiques au sein desquelles sont distingués, pour la France, habituellement quatre secteurs :

- l'État pour les opérations retracées dans le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux et les opérations patrimoniales du Trésor, les comptes des Pouvoirs publics (Présidence de la République, Assemblée Nationale, Sénat, Conseil constitutionnel) ; il intègre également en comptabilité nationale divers fonds n'ayant pas de personnalité économique autonome (*cf. infra*).
- les organismes divers d'administration centrale composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes, dont beaucoup sont des opérateurs de l'État, sont financés principalement par des subventions de l'État et/ou par affectation de recettes votées en loi de finances.
- les administrations publiques locales incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) situées dans le territoire économique au sens de la comptabilité nationale, mais aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL).
- les administrations de sécurité sociale regroupent les hôpitaux publics et privés à but non lucratif et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux⁶⁴ – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (Agirc, Arrco, Ircantec) ; elles comprennent aussi l'assurance-chômage. Enfin, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) et l'Urssaf Caisse nationale (ex ACOSS) appartiennent également aux ASSO.

Le périmètre des APU est évolutif, tout comme la ligne de partage entre les sous-secteurs des APU, au fil notamment des évolutions de la réalité économique des entités qui les composent.

D'une part, le périmètre des APU évolue sur la base des décisions de l'Insee prises sous la supervision d'Eurostat, dont la doctrine d'interprétation du SEC 2010 est précisée dans le Manual on Government Deficit and Debt (MGDD). Ainsi, à l'occasion du passage des comptes nationaux en base 2020, l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) a été reclassé en institution financière en dehors du champ des administrations publiques. La sortie du champ des APU de cet organisme structurellement excédentaire à l'occasion du changement de base effectué en 2024 a conduit à une hausse du déficit public de 0,1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2023 ainsi que (rétroactivement) les années précédentes. À l'inverse, les maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH) et un certain nombre

⁶³ Les cinq départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Mayotte, Guyane, Réunion) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur des APUL. Les collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés en comptabilité nationale dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

⁶⁴ À l'exception des « régimes d'employeur » par lesquels l'employeur assure lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

d'offices de tourisme ont été ajoutés dans le périmètre des APUL, et les crèches privées reclassées dans le secteur des sociétés non financières (SNF). Un autre exemple est celui du Fonds de solidarité pour le développement (FSD) créé en 2005 pour collecter la taxe solidaire sur les billets d'avion, destinée à financer la lutte contre les grandes pandémies dans les pays en développement. Le FSD est géré par l'Agence française de développement (AFD), qui n'est pas une administration publique. Pour autant, le comptable national (l'Insee) a considéré que le fonds lui-même faisait partie des administrations publiques en tant qu'organisme divers d'administration centrale.

D'autre part, la ligne de partage entre les sous-secteurs des APU n'est pas toujours facile à définir. Cette ligne de partage évolue. Ainsi, depuis les comptes annuels de mai 2014, trois fonds anciennement classés ODAC ont été intégrés à l'État (Fonds national des solidarités actives ou FNSA, Fonds national d'aide au logement ou FNAL, Fonds national de gestion des risques en agriculture ou FNGRA). De plus, depuis le compte provisoire de mai 2016, la Société du Grand Paris (SGP), désormais Société des grands projets, n'appartient plus au champ des ODAC mais à celui des ODAL. Plus récemment, lors du compte provisoire de mai 2020, la Société du Canal Seine-Nord Europe (SCSNE) a connu le même reclassement.

6. Le passage des comptes nationaux en nouvelle base

En 2024, la grande majorité des pays de l'Union européenne ont opéré le passage de leurs comptes nationaux en base 2020 conformément aux préconisations de la direction statistique de la Commission européenne, Eurostat. Pour la France, l'Insee a réalisé ce changement en mai 2024.

Une telle opération de changement de base intervient à intervalles réguliers, les derniers datant de 2011, 2014 et 2018. Le changement de base permet de recalibrer l'intégralité des séries des comptes nationaux sur de meilleures sources et de modifier certaines méthodes afin de mieux décrire le fonctionnement de l'économie. Les changements de base peuvent induire, du seul fait des évolutions méthodologiques, des révisions sur les agrégats de finances publiques comme le solde public, le montant des dépenses ou le montant des recettes, sur l'ensemble des années passées.

Le passage en base 2020 a été l'occasion d'actualiser les périmètres des différents secteurs institutionnels pour mieux refléter les évolutions économiques et pour prendre en compte les recommandations européennes, en particulier, pour le périmètre des administrations publiques⁶⁵. Les principales conséquences sur les agrégats de finances publiques sont les suivantes.

Le changement de méthodologie lié au passage des comptes nationaux en base 2020 a conduit à accroître le déficit de 0,1 point de PIB. Cet impact sur le solde public est principalement dû à la sortie de l'ERAFP, mentionnée *supra*, du champ des APU. L'Insee estime que l'ERAFP, qui est autonome dans l'exercice de sa mission et fonctionne sur le principe de la capitalisation, doit être considéré comme un fonds de pension et reclassé parmi les sociétés financières.

Le passage en base 2020 des comptes nationaux a induit également des changements méthodologiques affectant significativement les ratios de finances publiques sans impact sur le solde, avec notamment un niveau nettement plus élevé des dépenses publiques et des recettes hors prélèvements obligatoires. Deux principaux effets expliquent cette augmentation : (i) l'intégration du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était retracé précédemment) pour 10 Md€ environ de hausse des recettes hors prélèvements obligatoires et des dépenses, et (ii) un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement pour 4 Md€ environ de hausse des recettes hors prélèvements obligatoires et des dépenses.

La mise en œuvre de la base 2020 a également amené à réviser légèrement à la baisse le niveau du PIB et plus significativement certains agrégats macroéconomiques ou certains ratios.

Enfin, en comptabilité nationale (depuis le SEC 2010), les crédits d'impôt restituables sont enregistrés comme un surplus de dépenses, et non comme une moindre recette. Ce traitement des crédits d'impôt a été modifié

⁶⁵ Les comptes nationaux passent en base 2020, Insee, juillet 2024.

de sorte que le nouveau traitement de la base 2020 se conforme aux nouvelles recommandations statistiques européennes. D'une part, le moment d'enregistrement des crédits d'impôt a été revu : les dépenses de crédits d'impôt doivent être enregistrées au moment du fait générateur de la dépense, et non au moment de la constatation des sommes dues par l'administration. Ce changement entraîne des modifications importantes de la chronique des subventions, en particulier en 2019 et 2020 avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). À titre d'exemple, le solde public 2019, qui était affecté par un « double coût » exceptionnel lié au remplacement du CICE par une baisse de cotisations, a ainsi été révisé de $-3,1\%$ du PIB en base 2014 à $-2,4\%$ en base 2014 du PIB en base 2020.

Annexe 2 : Suivi des recommandations de l'IGF

L'Inspection Générale des Finances (IGF) a publié le 11 juillet 2024 un rapport portant sur les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires, qui formule 8 propositions :

Proposition n°1 : pour la prévision de bénéfice fiscal de l'année en cours, sous-jacente à la prévision d'impôt sur les sociétés, procéder en amont à une analyse par branche de l'excédent brut d'exploitation (DG Trésor).

Proposition n°2 : mieux suivre le champ des recettes de cotisations sociales et de prélèvements sociaux sur l'activité, par une analyse régulière des sous-jacents macroéconomiques et le suivi des remontées comptables en cours d'année ; à cet effet construire des profils de prévision infra-annuels (pilote DG Trésor, contribution DSS et Urssaf-Caisse nationale).

Proposition n°3 : constituer une *task-force* au sein de la DG Trésor afin de conduire des travaux de fond relatifs à l'amélioration des méthodes et outils de prévision, avec deux objectifs : développer une méthode de quantification de l'incertitude, améliorer la prévision de l'élasticité en fonction des principales variables macroéconomiques.

Proposition n°4 : constituer une base de données sur série longue des écarts de prévision pour les prélèvements obligatoires (pilote DG Trésor, contribution DB, DGFIP, DSS).

Proposition n°5 : transmettre aux ministres chargés de l'économie et des comptes publics un tableau de bord avec la comparaison entre l'exécution et la trajectoire associée à la dernière prévision, en incluant les profils de prévision infra-annuels le cas échéant et les prévisions macroéconomiques, sur le champ de l'ensemble des PO, à une fréquence à définir (pilote à définir : DG Trésor ou DB).

Proposition n°6 : améliorer l'information du public sur l'examen *ex-post* des écarts de prévision, par la définition et la mise en œuvre d'une méthode permanente d'analyse des écarts (DG Trésor).

Proposition n°7 : expertiser la suppression de la prévision de recettes en PLFG, au profit de la référence à la prévision du PLF (co-pilotes DG Trésor et DB).

Proposition n°8 : remettre en place les réunions de recettes mensuelles sur le périmètre État, avec DGFIP, DB, DG Trésor (pilote DB) et mettre en place une organisation similaire pour les ASSO (incluant la DSS) et APUL.

Malgré un laps de temps réduit entre la publication des rapports de l'IGF et la préparation du PLF 2025, une partie des recommandations ont déjà été mises en œuvre.

- **Sur l'amélioration des modèles de prévisions :**

- Une analyse par branche du bénéfice fiscal en cours d'année a déjà été mise en œuvre pour éviter que des effets sectoriels identifiés ne viennent biaiser la prévision ; les données trimestrielles en la matière offrent toutefois un niveau de détail sectoriel limité et sont sujettes à de fortes révisions : l'approche retenue est donc de ne les utiliser que lorsqu'elles signalent des écarts très marqués de certains secteurs à la moyenne de l'ensemble de l'économie (*proposition 1*).
- Des travaux ont été engagés avec la DSS, les Urssaf, et l'Agirc-Arrco pour évaluer l'exploitabilité des remontées comptables infra-annuelles relative aux recettes sociales (*proposition 2*). Il s'agit là d'un travail de long terme.
- Une *task-force* se constitue au sein de la DG Trésor afin de conduire des travaux de fond relatifs à l'amélioration des méthodes et des outils de prévision (*proposition 3*). Deux postes ont déjà été créés à cette fin, et cette *task-force* contribue à renforcer les capacités d'analyse des experts sectoriels, notamment pour des travaux d'analyse de données et de modélisation.

- Le renforcement de la fréquence des réunions de suivi des recettes (*proposition 8*), est mis à l'œuvre depuis le mois d'octobre.
- **Sur le développement d'une méthode de quantification de l'incertitude** (*proposition 3*), la méthode proposée ici (section 5) permet de communiquer sur l'aléa inhérent à la prévision, au niveau du solde public.
- **Sur le renforcement de l'information interne et au public :**
 - le suivi de l'exécution et des remontées comptables a été renforcé depuis le mois de mai 2024 (*proposition 5*).
 - les possibilités d'amélioration de la collecte des données et d'information du public sont à l'étude (*propositions 4 et 6*). Le tableau ci-dessous présente des propositions de la DG Trésor et de la DGFIP pour améliorer le système les prévisions reprises dans le rapport de l'IGF, notamment *via* un renforcement de la collecte d'information statistique :

Prélèvement obligatoire	Amélioration identifiée	Objectif
Impôt sur les sociétés	Développer des analyses complémentaires des déclarations de solde	Affiner les prévisions et réaliser des <i>post mortem plus fins</i> en intégrant le détail des déclarations de solde
	Améliorer l'information déclarée lors du versement des acomptes, par la décomposition des versements entre acompte pur, autolimitation, 5 ^{ème} acompte	Disposer d'une information plus claire sur ce que les entreprises anticipent de leur résultat sur l'exercice en cours ou qui vient de se clore
TVA	Mieux suivre et modéliser l'évolution du stock de demandes de remboursement de crédits de TVA	Améliorer la prévision des recettes de TVA
Droits de mutation à titre gratuit	Accélérer et généraliser l'obligation de télédéclaration standardisée pour les notaires	Obtenir des données plus fiables, la base nationale des données patrimoniales n'étant pas exploitables à des fins de prévision
Impôt locaux (versement mobilité, taxe d'assainissement, octroi de mer, versement pour sous-densité)	Obtenir un suivi infra-annuel et des remontées comptables en cours d'année de ces lignes	Obtenir davantage de données en cours d'année afin d'ajuster la prévision
Cotisations sociales	Mettre en place une analyse des remontées comptables infra-annuelles (chantier en cours)	Clarifier les données comptables remontées par les caisses et analyser le profil de trésorerie afin de vérifier s'il est suffisamment stable une année sur l'autre pour être interprétable
Agirc Arrco	Deux pistes : - étudier la possibilité d'amélioration du suivi infra-annuel - disposer d'une comptabilité pour l'année écoulée dans un délai compatible avec le compte provisoire de l'Insee	Améliorer la prévision des recettes de l'Agirc-Arrco en infra-annuel et le délai de remontée des données d'exécution

Annexe 3 : Index des acronymes utilisés

AcoSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFITF : Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFD : Agence française de développement
AFT : Agence France Trésor
ALS : Action logement services
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANCOLS : Agence nationale de contrôle du logement social
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
APE : Agence des participations de l'État
APU : Administrations publiques
APUC : Administrations publiques centrales
APUL : Administrations publiques locales
ARE : Aide au retour à l'emploi
ARS : Agence régionale de santé
ASSO : Administrations de sécurité sociale
BEE : Budgets Économiques d'Été
BEH : Budgets Économiques d'Hiver
CADES : Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAS : Compte d'affectation spéciale
CAS PFE : Compte d'affectation spéciale des participations forfaitaires de l'État
CCSS : Commission des comptes de la sécurité sociale
CDG-X : Charles-de-Gaulle Express
CEA : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CESE : Conseil économique, social et environnemental
CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social
CICE : Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CNC : Centre national du cinéma et de l'image animée
CNES : Centre national d'études spatiales
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
COR : Conseil d'orientation des retraites
CPOT : Croissance potentielle
CSG : Contribution sociale généralisée
DB : Direction du Budget
DGDDI : Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects
DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques

DLF : Direction de la législation fiscale
DMTG : Droits de mutation à titre gratuit
DMTO : Droits de mutation à titre onéreux
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSS : Direction de la Sécurité Sociale
ECM (*error correction model*) : Modèle à correction d'erreur
ERAFP : Etablissement de Retraite Additionnelle de la Fonction Publique
ET : Emploi taxable
FMI : Fonds monétaire international
FNAL : Fonds national d'aide au logement
FNGRA : Fonds national de gestion des risques en agriculture
FNSA : Fonds national des solidarités actives
FRR : Fonds de Réserve pour les Retraites
FSD : Fonds de solidarité pour le développement
HCAAM : Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie
HCFP : Haut Conseil des Finances Publiques
HPO : Recettes hors prélèvements obligatoires
IGF : Inspection générale des finances
Insee : Institut national de la statistique et des études économiques
Inserm : Institut national de la santé et de la recherche médicale
IPC : Indice des prix à la consommation
IPCHT : Indice des prix à la consommation hors tabac
IR : Impôt sur le revenu
IS : Impôt sur les sociétés
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
LFI : Loi de finances initiale
LFR : Loi de finances rectificative
LR : Loi de règlement
MDPH : Maison départementale pour les personnes handicapées
MGDD : *Manual on Government Deficit and Debt*
MN : Mesure nouvelle
NM : Note Ministre
OAT : Obligation assimilable du Trésor
OBR : *Office for Budget Responsibility*
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC : Organismes divers d'administration centrale

ODAL : Organismes divers d'administration locale
ODASS : Organismes divers d'administration de sécurité sociale
OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques
OG : *Output Gap* (écart de production)
OMT : Objectif budgétaire à moyen terme
Ondam : Objectif national de dépenses de l'assurance maladie
ONU : Organisation des Nations unies
PAS : Prélèvement à la source
PDE : Périmètre des dépenses de l'État
PFO : Prélèvement forfaitaire obligatoire
PFU : Prélèvement forfaitaire unique
PIA : Programme d'investissements d'avenir
PIB : Produit intérieur brut
PLF : Projet de loi de finances
PLFG : Projet de loi de finances de fin de gestion
PLFSS : Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale
PO : Prélèvements obligatoires
PPB : Projet de plan budgétaire
PSC : Pacte de stabilité et de croissance
PSMT : Plan structurel et budgétaire national à moyen terme
PSNB : *Public Sector Net Borrowing*
PSR : Prélèvements sur recettes
PSTAB : Programme de stabilité
PVI : Plus-value immobilière
PVM : Plus-value mobilière
RAA : Rapport d'avancement annuel
RCO : Régimes complémentaires obligatoires
RCTVA : Remboursement de crédit de TVA
RESF : Rapport économique, social et financier
RGD : Réduction générale dégressive
ROBSS : Régimes obligatoires de base de la sécurité sociale
RTE : Réseau de transport d'électricité
SCN : Système des comptes nationaux
SCSNE : Société du Canal Seine-Nord Europe
SEC : Système européen de comptes
SFM : Situation financière mensuelle

SGP : Société des grands projets

SGPI : Secrétariat général pour l'investissement

SIFIM : Services d'intermédiation financière indirectement mesurés

SMCL : Situation mensuelle des collectivités locales

SMIC : Salaire minimum de croissance

SNF : Société non financière

SPOCC : Situation périodique des opérations comptables des collectivités locales

SSM : Service statistique ministériel

TELT : Tunnel euroalpin Lyon Turin

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UCN : Urssaf caisse nationale