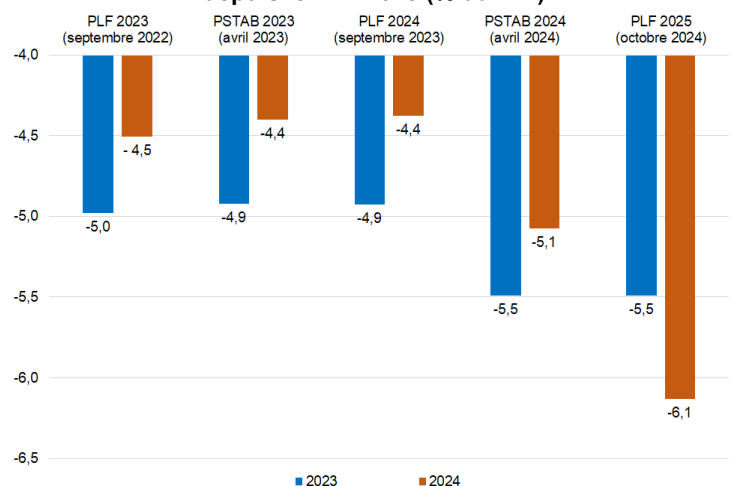


Retour sur les prévisions de finances publiques pour les années 2023 et 2024

Loïc JANIN, Christophe TOUSSAINT

- Les prévisions économiques et de finances publiques pour 2023 et 2024 ont été réalisées dans un contexte incertain, marqué par la forte volatilité des prix de l'énergie, un niveau d'inflation particulièrement élevé et un resserrement historique de la politique monétaire.
- Pour 2023, si la croissance en volume a été très proche de la prévision (0,9 % contre 1,0 %), la forte inflation a conduit à des révisions plus marquées de la croissance nominale, initialement prévue à +4,6 % à l'automne 2022 puis à 6,8 % à l'automne 2023 pour finalement s'établir à +6,3 %. Pour 2024, la croissance en volume, initialement anticipée à +1,4 %, a été révisée à +1,1 %, et la prévision de croissance nominale, affectée par le reflux de l'inflation plus rapide qu'anticipé, a été révisée de +4,0 % à l'automne 2023 à +3,5 % à l'automne 2024.
- Le déficit public pour 2023 s'est établi à -5,5 % du PIB (-5,3 % hors changement de base des comptes nationaux par l'Insee), contre une prévision de -4,9 % retenue à l'automne 2023. Pour 2024, le solde public n'est pas encore connu : les dernières prévisions officielles s'établissent à -6,1 % du PIB, en nette dégradation par rapport à la prévision de -4,4 % à l'automne 2023, révisée à -5,1 % en avril 2024. Ces révisions sont importantes, mais pas inédites dans une perspective historique.
- En 2023, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire sans tenir compte des mesures nouvelles, s'est révélée très inférieure à celle de l'activité en valeur (+2,6 % contre +6,3 % pour le PIB en valeur), un phénomène inverse à celui observé lors de l'année 2022 qui était exceptionnelle. Un tel contre-coup avait été prévu dès juillet 2022 mais il a été d'une ampleur plus importante qu'anticipé. Les dépenses de l'État ont été moindres que prévu, à l'inverse des dépenses locales.
- En 2024, les recettes de prélèvements obligatoires ont été fortement réévaluées en raison des surprises relatives à 2023, amplifiées par les mécaniques retardées de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu. Elles ont également pâti d'une croissance nominale de l'activité plus faible et moins tirée par la demande interne privée que prévu, affectant les recettes de TVA. Par ailleurs, les dépenses des collectivités locales ont surpris par leur dynamisme, tandis que les dépenses de l'État devraient s'inscrire à un niveau inférieur à celui de la loi de finances initiale pour 2024, en raison des mesures prises en gestion dans le courant de l'année 2024.

Évolution de la prévision du solde public 2023 et 2024 depuis le PLF 2023 (% du PIB)



Source : DG Trésor.

1. Les prévisions relatives aux années 2023 et 2024 s'inscrivent dans un contexte économique particulièrement incertain¹

Les prévisions économiques et de finances publiques pour 2023 sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2023 (PLF 2023) ont été réalisées à l'été 2022 dans un environnement très incertain. L'année 2022 a vu la poursuite du rebond économique en sortie de crise sanitaire se heurter aux conséquences de l'invasion russe de l'Ukraine en février 2022. La guerre a fortement assombri les perspectives économiques, affaiblissant les entreprises françaises et entraînant une hausse considérable des prix de l'énergie ainsi que des tensions d'approvisionnement dans de nombreuses chaînes de valeur. Les perspectives étaient incertaines pour l'hiver 2023, avec un risque identifié de coupures d'électricité face auquel le Gouvernement a mis en place une politique de sobriété énergétique dès l'été 2022. La hausse des prix de l'énergie et les tensions sur les prix de production liées à la guerre en Ukraine se sont traduites par une forte

hausse de l'inflation dès 2022 (+5,2 %, un niveau sans précédent depuis 1985).

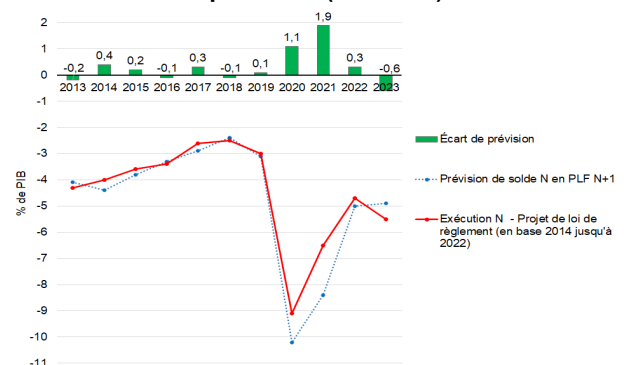
L'année 2023 a été donc exceptionnelle sur le plan macroéconomique, malgré une croissance en volume proche de sa tendance de long terme. L'Inspection générale des finances (IGF) dans un rapport publié en juillet 2024² et la Commission européenne³ l'ont reconnu. Une des conséquences du contexte macroéconomique de 2023 a été une inflation de nouveau historiquement élevée (+4,9 %) et un durcissement de la politique monétaire inédit par sa rapidité depuis la création de la zone euro, exacerbant ainsi l'incertitude pesant sur les exercices de prévisions des finances publiques. Des questions d'ordre méthodologique ont également affecté les écarts de prévision pour cette année : le changement de base de la comptabilité nationale a légèrement fait évoluer les grands agrégats des finances publiques (cf. Encadré 2).

Encadré 1 : Incertitude entourant les prévisions, appliquée aux prévisions révisées des PLF successifs

La littérature économique a de longue date analysé les incertitudes macroéconomiques. Les aléas qui entourent par exemple les prévisions de croissance et d'emploi sont bien documentés, de même que l'incertitude fondamentale qui entoure l'évolution future des marchés financiers ainsi que les risques géopolitiques. Ces aléas ainsi que les évolutions de la politique économique se retrouvent dans les évolutions des finances publiques et contribuent à expliquer les écarts entre prévisions et exécutions (cf. Graphique 1). Par exemple, les prévisions pour l'année N présentées dans le PLF pour l'année N+1 restent entourées d'une forte incertitude bien qu'elles soient finalisées à un stade avancé de l'année (septembre de l'année N).

Entre 2013 et 2023, l'écart entre le déficit de l'année N constaté en loi de règlement et la prévision réalisée à l'occasion du PLF pour N+1 montre un écart-type de 0,7 point de PIB (0,3 point de PIB hors 2020 et 2021). Entre 2020 et 2022, le solde public constaté a surpris à la hausse au regard de la prévision réalisée dans le cadre du PLF N+1 (+1,1 pt en 2020, +1,9 pt en 2021 et +0,3 pt en 2022). Cet écart s'est inversé pour 2023, mais est resté contenu au regard de l'incertitude observée sur le passé.

Graphique 1 : Prévision et exécution du solde public depuis 2013 (% de PIB)



Source : DG Trésor.

Note : L'année 2024 n'est pas couverte car l'exécution pour 2024 ne sera pas connue avant mars 2025.

a. Pour des raisons de comparabilité, les données d'exécution retenues ici sont celles issues des projets de lois de règlement des exercices considérés. Ces données ont toutefois été révisées postérieurement par l'Insee, notamment dans le cadre du changement de base des comptes nationaux (voir Encadré 2).

(1) Cf. Chouteau L., Messaoui Y. et Péresse G. (2024), « Retour sur les prévisions économiques du Gouvernement pour 2023 et 2024 », *Trésor-Éco*, n° 355.

(2) Les prévisions des recettes de prélèvements obligatoires, Rapport N° 2024-M-028-04, Inspection générale des finances, Juillet 2024.

(3) La Commission européenne a maintenu la clause dérogatoire générale en 2023, qui suspend temporairement les règles du Pacte de stabilité et de croissance.

Si l'année 2024 représente à certains égards un retour à la normale des principales variables macroéconomiques (inflation de 2 % sur 2024), elle reste affectée par les à-coups des années passées, avec des effets retardés résultant de la mécanique de certains impôts. En outre, la désinflation a été plus

rapide que prévu initialement (2,6 % en PLF pour 2024), et la composition de la croissance a été nettement différente de ce qui était initialement anticipé : au lieu d'être portée par la demande privée, la croissance a davantage été soutenue par la contribution de l'extérieur et la demande.

Encadré 2 : Le cadre de comptabilité nationale a évolué en cours d'année

L'Insee effectue à intervalles réguliers un « changement de base » de la comptabilité nationale, pour tenir compte des mutations de l'économie, de l'évolution des sources statistiques, ou de nouvelles méthodes d'estimation. À l'occasion de la publication du 31 mai 2024, l'Insee a mis en œuvre le passage en nouvelle « base 2020 », qui succède à la « base 2014 », avec la révision de l'ensemble des données sur la période couverte par les comptes nationaux (1949-2023).

Ce changement de base a induit une source d'écart nouvelle entre les prévisions retenues dans la Loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027, établies en base 2014, et l'exécution provisoire publiée dans le cadre des comptes de la Nation de l'Insee pour l'année 2023. Cela est particulièrement visible dans les grands agrégats de finances publiques : d'après des estimations de l'Insee, le changement de base explique 4 Md€ de l'écart du déficit public à la prévision 2023 de la LPFP (sur 15 Md€ au total), notamment en raison de l'exclusion du périmètre des administrations publiques de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), qui présente un solde excédentaire de 2,6 Md€. Un déficit public en base 2014 pour l'année 2023 ressortirait ainsi à 5,3 % du PIB, contre 5,5 % en base 2020.

Le passage en base 2020 des comptes nationaux induit également des changements méthodologiques affectant significativement certains ratios de finances publiques sans impact sur le solde, avec notamment un niveau nettement plus élevé à la fois des dépenses publiques et des recettes hors prélèvements obligatoires (PO). Deux principaux effets expliquent cette augmentation : (i) l'intégration du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était retracé précédemment) qui rehausse de 10 Md€ environ à la fois les recettes hors PO et les dépenses en 2023, et (ii) un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement pour 4 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses.

2. Le solde 2023 a été plus dégradé que prévu

2.1 Une prévision de solde stable au cours de l'année avant une dégradation en fin d'année

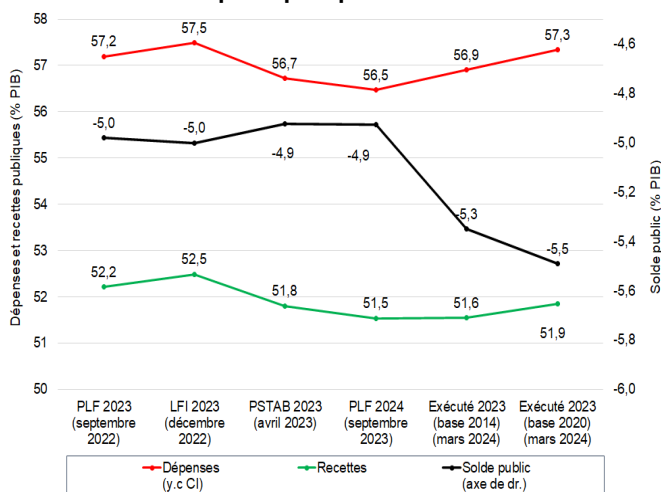
L'évolution de la prévision des finances publiques pour l'année 2023 à travers les différents exercices de prévision réalisés entre le projet de loi de finances pour 2023 (PLF 2023) déposé en septembre 2022 et l'exécution du budget 2023 connue en mars 2024 est retracée dans le Graphique 2. Ces exercices successifs correspondent à la préparation de la loi de finances initiale (LFI) 2023 promulguée le 30 décembre 2022, du programme de stabilité (PSTAB) 2023 publié en avril 2023, de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 et du PLF 2024⁴ déposés en septembre 2023, et du projet de loi de fin de gestion (PLFG) déposé à l'Assemblée nationale le 31 octobre 2023 et définitivement adopté le 30 novembre.

Le PLF 2023 anticipait un solde public de -5,0 % du PIB, inchangé dans le texte final LFI 2023. Cet objectif a été revu légèrement à la hausse à -4,9 % du PIB à l'occasion du PSTAB 2023, à la lumière d'un environnement macroéconomique plus favorable à l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires (cf. Paragraphe 2.2). Cette prévision pour 2023, confirmée dans le PLF 2024 en septembre 2023, a été jugée « vraisemblable » par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis relatif au PLF 2024. Enfin, le PLFG pour 2023 a maintenu la prévision de déficit public 2023 inchangée à -4,9 % du PIB. Le HCFP, dans son avis relatif au PLFG, estimait cette même prévision « plausible ».

(4) Les prévisions sous-jacentes à la LPFP sont celles sous-jacentes au PLF 2024.

Une conjonction de facteurs défavorables (détaillés ci-après) a finalement conduit à un déficit public de $-5,5\%$ du PIB. Hors effet du changement de base, ce solde aurait été de $-5,3\%$ du PIB.

Graphique 2 : Évolution des prévisions de finances publiques pour 2023



Source : DG Trésor.

2.2 Une croissance spontanée des prélèvements obligatoires plus basse que prévue

Dès la LFI 2023 votée en décembre 2022⁵, l'évolution spontanée des PO (*i.e.*, hors mesures nouvelles) était anticipée très nettement inférieure à celle de l'activité ($+2,9\%$ contre $+4,6\%$ pour l'activité en valeur) conduisant à une élasticité des PO à l'activité de $0,6$, nettement inférieure à sa moyenne de moyen terme de 1 . Ce faible dynamisme des PO s'expliquait par le contrecoup d'une année 2022 dont l'élasticité était prévue largement supra-unitaire ($1,5$). Ainsi, les recettes de l'impôt sur les sociétés (IS) étaient anticipées en repli en 2023, notamment en raison de l'effet double (sur les acomptes et sur le solde) du freinage du bénéfice fiscal (BFI) en 2022, les recettes d'impôt sur le revenu (IR) étaient prévues stables en niveau par rapport à 2022, affectées par la revalorisation du barème de l'IR sur l'inflation, et les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) étaient déjà anticipées en baisse. La présentation d'une hypothèse d'élasticité infra-unitaire est notable (*cf.* Encadré 4) car il est rare de déroger dès avant le début de l'année en question à l'hypothèse d'une élasticité proche de l'unité.

Encadré 3 : Les différentes composantes des encaissements d'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés (IS) est un impôt complexe en raison de sa mécanique d'encaissement par acomptes et solde, qui possède la particularité d'imposer aux entreprises d'adapter leurs versements d'acomptes en cours d'année en cas de hausse anticipée de leur résultat pour l'année en cours, sous peine de payer des pénalités. Symétriquement, elles ont la possibilité de limiter leur paiement en anticipation d'une baisse de bénéfice (il s'agit de l'autolimitation). L'IS théorique de l'année $n-1$ est ainsi égal à la somme des acomptes versés en $n-1$ plus le solde versé en n .

En schématisant le fonctionnement de l'IS^a, l'IS encaissé au cours d'une année n est composé de :

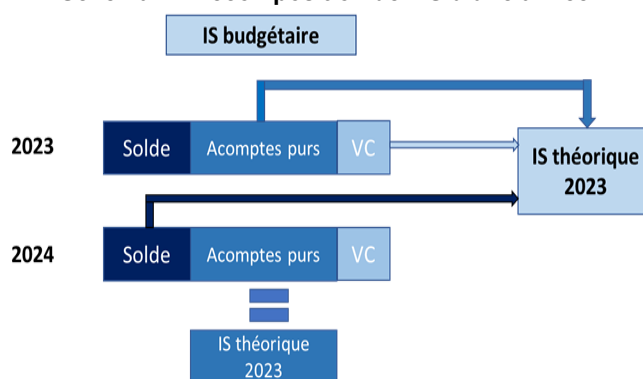
- Une partie de versement d'acomptes *purs*, calculés sur la base de l'IS dû au titre de l'année $n-1$ et versés à chaque trimestre en année n .
- Une partie de versement contemporain (VC) aussi appelée 5^{ème} acompte net qui, regroupe les écarts entre les acomptes effectivement versés et les acomptes *purs*. Ce versement s'effectue majoritairement en fin d'année, aux alentours du 15 décembre.
- Un solde payé en juin de l'année n , qui vient compléter les acomptes versés par les entreprises au cours de l'année précédente.

a. Il n'est ici pas tenu compte notamment des crédits d'impôt, des composantes annexes de l'IS, ou encore des entreprises dont le calendrier d'exercice n'est pas aligné avec l'année civile.

(5) L'élasticité des PO à l'activité en 2023 était en outre déjà anticipée à $0,5$ dès le PSTAB de juillet 2022.

La nette révision en baisse du bénéfice fiscal pour 2023 par rapport à celle inscrite dans le PLF 2024, soit environ –8,9 Md€, a donc pesé pour –5,3 Md€ sur le versement contemporain en 2023, expliquant l'écart à la prévision pour 2023 du PLF 2024, mais surtout sur les acomptes *purs* 2024 pour –8,9 Md€ et sur le solde 2024 pour –3,6 Md€, ce qui explique l'essentiel de l'ampleur de la révision de la prévision d'IS en 2024 par rapport au PLF 2024.

Schéma 1 : Décomposition de l'IS d'une année



Source : DG Trésor.

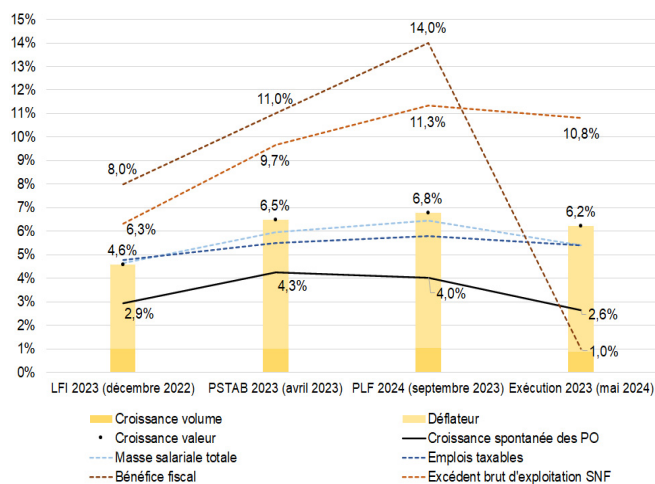
Entre la LFI 2023 et le PLF 2024, des révisions importantes ont eu lieu au sein de la prévision, sans modifier fortement le niveau total des prélèvements prévus : la révision à la baisse des rendements des mesures énergétiques et la révision à la hausse de la prévision de croissance spontanée des prélèvements se sont globalement compensées.

Le rehaussement de la prévision de croissance spontanée des PO à +4,0 % lors du PLF 2024 s'expliquait par une prévision plus élevée de déflateur du PIB (effet de +2,2 pts sur la croissance nominale par rapport à la prévision sous-jacente à la LFI 2023) accompagnée d'une prévision de croissance de masse salariale plus dynamique que prévu précédemment, avec un impact direct sur les recettes de cotisations sociales, de prélèvements sociaux et d'IR. Les « emplois taxables », qui regroupent la consommation des ménages et d'autres agrégats entrant dans l'assiette de la TVA, avaient été revus à la hausse, de même que la prévision de croissance du BFI, en cohérence avec la nette progression de la prévision de croissance de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés non financières (SNF) (+10,8 %, soit +5 pts par rapport à la LFI 2023). Au cours de cette période, les recettes de DMTO, dépendantes de la situation du marché immobilier, ont en revanche été revues à la baisse, passant de –3,5 % à –16 % suite à la chute constatée des transactions immobilières. Malgré une prévision d'évolution spontanée revue en hausse au global, l'élasticité en 2023 des PO prévue au PLF 2024 était toujours anticipée largement infra-unitaire, à 0,6 (cf. Graphique 3).

Le niveau de prélèvements obligatoires (PO) constaté en 2023 est finalement ressorti en moins-value de près de –21 Md€⁶ par rapport aux prévisions du révisé 2023

du PLF 2024. Cette moins-value de fin d'année se décompose entre (i) les mesures nouvelles (–3 Md€ suite à la surprise observée sur les acomptes de la CRIM⁷ au titre de 2023) ; (ii) la reprise en base de l'actualisation pour 2022 (–1 Md€) ; et surtout (iii) la faiblesse de l'évolution spontanée des PO finalement constatée (+2,6 % contre +4,0 % au PLF 2024). Cette dernière fait suite à la dégradation du cadre macroéconomique en fin d'année, avec une révision de la croissance nominale de –0,6 pt (–7 Md€ sur les PO), ainsi qu'une moindre élasticité qui a finalement atteint 0,4 (–10 Md€).

Graphique 3 : Prévision des principales variables macroéconomiques et de l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires pour l'année 2023



Source : Insee et DG Trésor.

Cette élasticité plus faible qu'anticipée s'explique par divers facteurs : une masse salariale révisée plus fortement que le PIB en fin d'année (–1,0 pt), des remboursements de crédits de TVA plus dynamiques que prévus malgré des emplois taxables quasiment en

(6) Cette moins-value s'élève à –23 Md€ en intégrant l'effet du changement de base.

(7) Contribution sur les rentes infra-marginales de la production d'électricité.

ligne avec les prévisions, ainsi qu'une dégradation des recettes d'impôt sur les sociétés (IS). Les résultats des versements contemporains de l'IS en décembre ont en effet déçu⁸, conduisant à réévaluer la croissance du BFI⁹ en forte baisse : elle a *in fine* été estimée à +1 % alors que l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés non financières s'établissait, lui, en croissance

de +10,8 %. Cette forte différence entre BFI et EBE s'explique notamment par la forte baisse du BFI des sociétés financières (-15 %) et par l'imputation de déficits passés significatifs par les entreprises du secteur de l'énergie, qui pèsent sur les BFI alors que ce secteur contribue largement au dynamisme de l'EBE agrégé en 2023¹⁰.

Encadré 4 : Élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité ces dernières années : des à-coups massifs mais temporaires

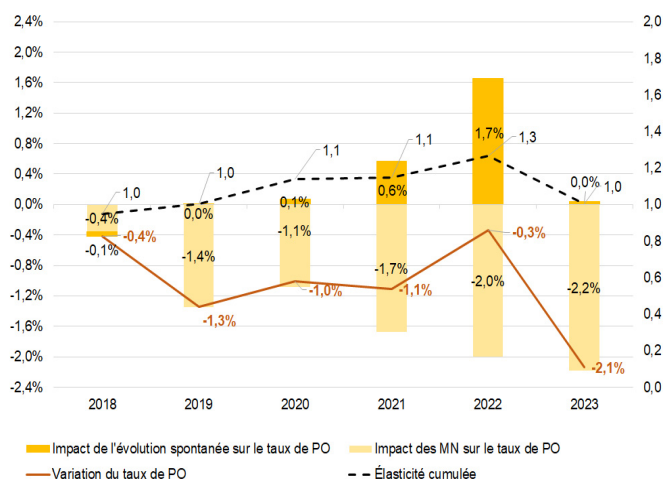
En moyenne sur longue période, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires – c'est-à-dire la croissance hors mesures nouvelles – est en ligne avec la croissance du PIB en valeur. D'une année sur l'autre toutefois, ces deux grandeurs peuvent s'écarter, conduisant à des variations spontanées du taux de prélèvement obligatoire. On examine généralement leur différence ou le rapport de l'une sur l'autre, appelé élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité.

Cette élasticité ne fait pas directement l'objet d'une prévision. Elle est calculée comme la résultante des prévisions de PIB nominal d'un part et des prévisions de recettes de PO d'autre part, ces dernières étant réalisées impôt par impôt sur la base des déterminants et mécaniques propres à chaque impôt.

Bien qu'il n'existe pas d'assiette commune à tous les PO, les assiettes de la majorité des impôts sont fortement liées au PIB, par exemple la masse salariale sur laquelle sont assis les cotisations, les prélèvements sociaux ou l'IR, la consommation et l'investissement dont dépendent fortement la TVA, les revenus des entreprises qui servent de base à l'IS. Toutefois, certains impôts, comme les droits de mutations ou l'impôt sur la fortune immobilière, ne peuvent être reliés au PIB que très indirectement, et d'autres impôts ont leurs assiettes soumises à des taux non linéaires comme l'IR. Les mécaniques fiscales (mécanique par acompte et solde avec un solde comptabilisé en N+1, indexation sur l'inflation N-1 etc.) contribuent également à décorréliser ces deux grandeurs. En outre, une modification du partage de la valeur ajoutée entre ménages et entreprises qui ne sont pas taxés de la même façon, ou bien encore une part importante du commerce extérieur dans la croissance, peuvent affecter l'élasticité des PO^a.

Au cours des chocs récents sur l'activité économique (crise sanitaire suivie du choc d'inflation), la croissance spontanée des PO a d'abord été largement supérieure à celle de l'activité en valeur en 2021 et 2022. En comptant l'année 2023, elle est toutefois globalement en ligne avec la croissance nominale sur quatre ans. Ainsi, la baisse du taux de PO depuis 2017 est à relier aux mesures nouvelles de baisses d'impôt et non à l'élasticité moyenne des recettes sur cette période (cf. Graphique 4).

Graphique 4 : Variation du taux de prélèvements obligatoires depuis 2017



Source : Comptes de la nation 2023 (base 2020) pour les chroniques de taux de PO et de PIB, DG Trésor pour les mesures nouvelles. Note de lecture : En 2023, le taux de PO a baissé de -2,1 point de PIB par rapport à celui de 2017, (43,2 % contre 45,3 %). Les mesures nouvelles ont contribué à cet écart pour -2,3 point et l'évolution spontanée de la période pour +0,1 point.

a. Voir notamment Dubois E. (2023), « L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites », *Note méthodologique*, n° 2023-01 du HCFP.

(8) Les grandes entreprises sont tenues d'ajuster leur versement d'acomptes en fonction du bénéfice fiscal anticipé au titre de l'année en cours sous peines de pénalités (mécanisme appelé « 5^{ème} acompte »).

(9) Contrairement à l'EBE, qui est un indicateur relevant de la comptabilité nationale, le bénéfice fiscal désigne la base taxable de l'impôt sur les sociétés. Ils diffèrent par exemple par l'intégration des charges financières et des reports des déficits passés dans le calcul du bénéfice fiscal.

(10) Cf. Comptes consolidés d'EDF p.2.

2.3 La dépense publique a été moins dynamique que prévu, à l'exception de celle des collectivités locales

S'agissant de l'État, et dans une moindre mesure, des organismes divers d'administration centrale (ODAC), les dépenses ont été moins élevées que prévu (à hauteur de -8 Md€ par rapport au PLF 2024). La norme de dépense de l'État (PDE)¹¹ a ainsi été plus que respectée, grâce à des mesures de régulation en gestion, notamment la mise en place d'un gel des crédits, l'adoption d'un décret d'annulation de 5 Md€ en septembre 2023, et enfin un suivi renforcé de l'exécution des dépenses en fin d'année. Au total, l'exécution du PDE a été limitée à 489,1 Md€, soit 7 Md€ en dessous du niveau fixé dans le PLF 2024, en comptabilité budgétaire. Par ailleurs, malgré la forte volatilité des taux d'intérêt, la charge de la dette est restée proche de la prévision du PLF, à 39,0 Md€ (contre 38,6 Md€ anticipé). Enfin, l'évaluation du coût net des dispositifs de soutien face à l'inflation (en particulier sur l'énergie) effectuée au moment du PLF 2024 (24,7 Md€) a été globalement conforme au montant constaté lors de l'exécution 2023 (25,1 Md€).

S'agissant des collectivités locales en revanche, les dépenses se sont avérées plus dynamiques qu'anticipées dans le PLF 2024 (+4 Md€, cf. Tableau 1). La dépense des collectivités locales a

ainsi progressé de 7,1 % au total (contre 5,7 % prévu), dont +5,9 % sur le fonctionnement (contre un objectif de +4,8 %) et +10,9 % sur l'investissement (contre +8,3 % dans le compte sous-jacent au PLF 2024). Cela traduit notamment l'absence d'outil de pilotage pour faire respecter l'objectif de la LPFP d'une diminution en volume de -0,5 % par an des dépenses de fonctionnement des collectivités locales entre 2023 et 2027. Les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) se sont inscrites globalement en ligne par rapport aux prévisions sous-jacentes au PLF 2024, notamment s'agissant de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

2.4 Des recettes hors prélèvements obligatoires révisées à la hausse

Par ailleurs, les recettes hors prélèvements obligatoires ont surpris à la hausse (+5 Md€ par rapport au PLF 2024, sur un total de 222 Md€), reflétant notamment des recettes marchandes et non marchandes des administrations locales et hospitalières plus allantes que les hypothèses retenues dans les textes financiers. Dans une moindre mesure, la rémunération des garanties accordées par l'État au titre de sa politique de soutien financier au commerce extérieur ont également surpris à la hausse, dans le sillage de la progression des exportations françaises.

3. La dégradation des prévisions sur 2024 retrace celle de 2023 et l'effet des informations nouvelles sur 2024

Initialement de -4,4 % du PIB dans le PLF 2024, la prévision de déficit public a, dans un premier temps, été révisée à -5,1 % au mois d'avril lors de la publication du programme de stabilité (PSTAB). Cette première révision intégrait notamment la prise en compte d'un point de départ (le solde 2023) plus dégradé (-5,5 %) que dans la trajectoire initiale (-4,9 %), ainsi que les informations disponibles à date et mesures prises début 2024 (décret d'annulation notamment) ou anticipées pour la suite de l'année. Une nouvelle trajectoire de finances publiques a ensuite été présentée avec le projet de loi de finances pour 2025 déposé en octobre 2024, et intégrée dans le programme budgétaire et structurel à moyen terme

(PSMT) publié le 23 octobre¹². Elle prévoit un déficit de -6,1 % du PIB en 2024, qui tient compte des informations nouvelles rendues disponibles depuis le programme de stabilité. Le déficit pour 2024 ne sera pas connu avant sa publication par l'Insee fin mars 2025 et cette prévision reste entourée d'aléas importants.

3.1 Une importante dégradation des prévisions de PO suite aux mauvaises nouvelles de 2023

Les prévisions de recettes de PO pour 2024 ont été revues en baisse de -40,1 Md€ entre le PLF 2024 et le PLF 2025 (cf. Tableau 2).

(11) L'agrégat « Périmètre des dépenses de l'État » (PDE), est défini à l'article 10 de la LPFP 2023-2027 et englobe l'essentiel des dépenses pilotables de l'État, c'est-à-dire hors charges de la dette.

(12) <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/PSMT>

En premier lieu, la surprise liée à l'année 2023 (20,7 Md€ de moins-value en 2023) joue de manière amplifiée sur 2024, expliquant une dégradation d'environ 31,6 Md€. En effet, en raison des effets retardés de la mécanique de l'IR et de l'IS, les écarts sur les prévisions d'assiettes liées à 2023 (BFI pour l'IS et revenus pour l'IR) conduisent à une révision plus forte en 2024 qu'en 2023. Ainsi, la forte révision de la croissance du BFI 2023 (+1 % de hausse contre +14 % en PLF 2024) et la révision du BFI 2022 conduisent à réviser la prévision d'IS de 2024 de -11,7 Md€ (-3,6 Md€ sur le solde et -8,0 Md€ sur les acomptes), soit nettement plus que la surprise de 2023 (-4,4 Md€). De manière analogue, la prévision de l'IR a été révisée de -5,7 Md€, après -2,1 Md€ constaté en 2023 : les remontées fiscales constatées à l'été 2024 du solde de l'IR dû au titre de 2023 ont été décevantes, et la baisse du salaire réel moyen par tête en 2023 a conduit, en plus de son effet contemporain sur les prélèvements à la source, à des taux de prélèvement plus bas lors de leur mise à jour à l'été 2024.

Ces effets étaient en grand partie connus au moment du programme de stabilité, et ont été intégrés dans la prévision à ce moment-là. Par exemple, la prévision de BFI 2023 a été révisée de +14 % à +2 %. Cela a conduit à réviser l'élasticité des PO à l'activité en 2024 à 0,8, contre 1,1 en PLF 2024. Ces révisions sur l'IR et l'IS se sont confirmées et un peu accentuées durant l'été avec la remontée des déclarations fiscales d'IR et d'IS relatives à 2023.

3.2 Une dégradation supplémentaire sur 2024 en lien avec la croissance et les remontées fiscales

La révision de la prévision de croissance d'activité en valeur, qui passe de +4,0 % au PLF 2024 à +3,5 % au PLF 2025, induit une révision des recettes de -7,2 Md€ à élasticité constante.

De plus, des informations additionnelles ont contribué à réduire à nouveau l'élasticité des prélèvements obligatoires en 2024. Cette élasticité est ainsi prévue à 0,7 au PLF 2025 (contre 0,8 au programme de stabilité et 1,1 au PLF 2024), dégradant les recettes de PO de -6,8 Md€ additionnels aux surprises liées aux

évolutions des années passées. En particulier, des remontées comptables décevantes sur l'année 2024 ont conduit à dégrader la prévision de TVA, révisée au total en baisse de -11,3 Md€. Cette révision à la baisse peut se décomposer notamment en (i) une révision suite à la reprise en base de la TVA sur 2023 pour -3,7 Md€, (ii) une révision à la baisse de l'ordre de -1,2 Md€ en raison de la baisse de l'activité (-0,5 pt pour le PIB valeur) et (iii) -6,9 Md€ de révisions supplémentaires en lien avec les remontées comptables constatées en cours d'année. Cette dernière baisse s'explique en partie par la baisse de la croissance des « emplois taxables » qui a diminué de -2 pts par rapport au PLF 2024 (alors que le PIB valeur ne baissait que de -0,5 pt) en raison d'une composition de la croissance davantage portée par les exportations (non soumises à la TVA) et la demande publique que la consommation des ménages¹³. Cette baisse s'explique aussi par le dynamisme des demandes de remboursements de crédits de TVA des entreprises qui s'est poursuivie, alors que le PLF 2024 interprétait leur dynamisme observé en 2023 comme un contrecoup temporaire de l'accumulation passée de crédits de TVA, dans un contexte de remontée des taux d'intérêt qui peut inciter les entreprises à accélérer leurs demandes de remboursements.

Concernant l'IS, les évolutions de l'environnement macroéconomique observées ont conduit à une révision à la baisse de la croissance prévue du BFI 2024 de -6 pt soit une baisse additionnelle des recettes d'IS prévues (-2,2 Md€) au-delà de celles résultant des révisions du BFI 2023. En sens inverse, l'évolution spontanée des cotisations sociales n'a presque pas été revue malgré la révision en baisse de la croissance nominale, en raison d'un plus faible dynamisme des allègements généraux que prévu initialement (+2,4 Md€).

Au-delà de l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, les écarts de prévisions entre le PLF 2024 et le PLF 2025 s'expliquent également par le rétablissement partiel de la TICFE dès février 2024 ainsi que par les différents amendements déposés en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, qui ont au total conduit à rehausser la prévision de recettes de PO de +5,5 Md€.

(13) Cf. Chouteau L., Messaoui Y. et Péresse G. (2024), *op. cit.* p.6.

3.3 D'autres facteurs, notamment la dépense locale, ont contribué à la dégradation du solde 2024

La dépense des collectivités locales pour 2024 a été fortement réestimée à la hausse entre le PLF 2024 et le PLF 2025 (+13,4 Md€). En l'absence de mécanisme efficace, leurs dépenses de fonctionnement seraient plus dynamiques (à hauteur de +8 Md€) que l'objectif de progression de -0,5 % en volume (correspondant à une progression en valeur d'environ +2 %) qui avait été retenu lors du PLF 2024 et inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 (article 17 de la LPPF). Les données d'exécution à mi-année consolidées par la DGFIP au cours de l'été 2024 ont en effet montré un dynamisme supérieur aux anticipations. Les dépenses d'investissements des collectivités locales s'avéreraient supérieures de plus de 5 Md€ à la prévision réalisée au moment du PLF 2024, pourtant fondée sur la prise en compte du cycle électoral communal¹⁴. Dans les deux cas, ce dynamisme pourrait en partie s'expliquer par des effets retardés de l'inflation et par la mobilisation de la trésorerie accumulée au cours des années précédentes. Ces évolutions restent entourées d'aléas jusqu'à la consolidation des données finales par l'Insee en mars 2025.

Les prévisions de dépenses sociales ont également été revues à la hausse, essentiellement en raison du dépassement constaté sur l'Objectif national d'assurance maladie (ONDAM), dont l'évolution était attendue à +3,3 % contre +2,9 % initialement anticipés en loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, et de la hausse des dépenses d'assurance chômage

liée notamment à un emploi moins dynamique qu'anticipé, pour un total de 3,5 Md€ de dépense supplémentaire.

À l'inverse, les prévisions de dépenses de l'État (au sens du PDE) ont pu être minorées de -4 Md€ par rapport à la loi de finances initiale (montant sous-jacent au PLF 2025, porté à -6 Md€ dans la loi de fin de gestion pour 2024). Ce freinage de la dépense a été permis par diverses mesures de pilotage en gestion, à savoir le décret d'annulation de 10 Md€ de crédits (effet de 8,8 Md€ sur la prévision de dépense en comptabilité nationale) publié le 21 février 2024, la notification de plafonds de dépenses en juillet aux ministères, ainsi que par des gels de crédits supplémentaires (« surgels ») pris en cours de gestion, permettant la constitution d'une réserve de précaution à hauteur de plus de 16 Md€ en octobre 2024. L'effet de ces mesures de régulation en gestion, a été partiellement compensé par des mesures nouvelles en dépenses (Nouvelle-Calédonie, primes JO, organisation des élections législatives anticipées) ainsi que par la consommation partielle des reports de crédits de 2023 sur 2024 (19 Md€ de reports entrants sur le PDE sur l'exercice 2024, au titre notamment de mesures de crise passées).

Enfin, un ensemble d'autres facteurs de natures diverses contribueraient à redresser le solde public de l'ordre de +2,4 Md€.

À ce stade de l'année, les incertitudes restent encore importantes, comme en témoignent les écarts passés entre le révisé du PLF et l'exécution (cf. Encadré 1).

(14) Les dépenses d'investissement des communes accélèrent de manière traditionnelle en années pré-électorale, avant de ralentir l'année du scrutin et les suivantes. Voir Insee (2019), « [Le cycle des élections municipales](#) », *Note de conjoncture*.

Tableau 1 : Révision du solde public 2023 et 2024 entre le PLF pour 2024 et le PLF pour 2025

	2023	2024
Solde PLF 2024 (prévision de septembre 2023)	(% de PIB) -4,9	-4,4
	(Md€) -138,8	-128,3
Révision totale PLF 2024 → PLF 2025 (Md€)	-16,0	-50,8
PO– spontané (hors changement de base)	-20,7	-45,6
dont exécution 2023 et reprise en base	-20,7	-20,7
dont effet supplémentaire des données passées sur 2024		-10,9
<i>Exécution IR et impact données 2023 et antérieures</i>	-2,1	-5,7
<i>Exécution IS et impact données 2023 et antérieures</i>	-4,4	-11,7
<i>Autre exécution 2023 et reprise en base</i>	-14,2	-14,2
dont effet révision du PIB nominal		-7,2
dont autres révisions de l'élasticité des recettes 2024		-6,8
<i>dont IS</i>		-2,2
<i>dont TVA</i>		-6,9
<i>dont Cotisations</i>		2,4
PO – mesures nouvelles		5,5
Sortie du bouclier tarifaire TICFE		4,6
Taxe de séjour (PLF 2024)		0,2
Versement mobilité (PLF 2024)		0,4
Gel des bandeaux – y compris effet retour IS (PLFSS 2024)		0,4
Autres		-0,1
Périmètre de dépenses de l'État	7,3	3,8
Périmètre de dépenses de l'État (hors décret d'annulation, total budgétaire)	7,3	-5,0
Décret d'annulation		8,8
Collectivités locales	-4,3	-13,4
Fonctionnement	-2,6	-8,0
Investissement	-1,7	-5,4
Sphère sociale	-1,1	-3,5
Unédic	-0,8	-2,3
Ondam	-0,3	-1,2
Autres révisions	2,8	2,4
Solde PLF 2025 (prévision d'octobre 2024)	(% du PIB) -5,5	-6,1
	(Md€) -154,8	-179,1

Source : DG Trésor.

Tableau 2 : Prévisions et révisions des principaux impôts entre les PLF 2024 et 2025

En Md€, en comptabilité nationale	PLF 2024		PLF 2025		Écarts	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Prélèvements obligatoires (en base 2014 au PLFG 2024)	1 241,1	1 292,2	1 218,5	1 250,1	-22,7	-42,1
Montant des PO en base 2020 (effet du changement de base de -2 Md€ sur les cotisations sociales)	1 239,1	1 290,2	1 218,5	1 250,1	-20,7	-40,1
Impôt sur le revenu	90,7	94,1	88,6	88,1	-2,1	-6,1
Impôt sur les sociétés	61,3	72,2	56,8	57,7	-4,4	-14,5
Cotisations ASSO hors sinistralité	410,2	426,3	405,3	421,4	-4,8	-4,9
Prélèvements sociaux activité et remplacement (toutes APU)	140,8	146,4	139,4	144,9	-1,4	-1,5
Prélèvements sociaux sur le capital (toutes APU)	32,1	34,2	31,7	33,1	-0,4	-1,2
TVA (toutes APU)	208,7	218,9	205,0	207,6	-3,7	-11,3
TICPE nette (toutes APU)	29,5	29,7	29,7	29,4	0,2	-0,2
Taxes foncières	41,1	43,6	41,1	43,3	-0,1	-0,3
DMTO (APUL)	18,0	18,0	16,9	14,8	-1,1	-3,2
DMTG	19,4	19,2	20,8	19,7	1,4	0,5
Tabacs	13,4	13,7	13,3	12,9	-0,1	-0,8
CRIM	3,1	0,0	0,3	0,1	-2,8	0,1
TICFE (toutes APU)	0,4	0,2	0,4	4,8	0,1	4,6

Source : DG Trésor.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances
et de la Souveraineté
industrielle et numérique
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

**Directeur de la
Publication :**

Dorothee Rouzet
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus**Décembre 2024**

N° 355 Retour sur les prévisions économiques du Gouvernement pour 2023 et 2024

Lorraine Chouteau, Yannis Messaoui, Gaëlle Péresse

N° 354 La chaîne de valeur de l'intelligence artificielle : enjeux économiques et place de la France

Solal Chardon-Boucaud, Charlotte Gallezot, Arthur Dozias

Novembre 2024

N° 353 La finance climat publique française vers les pays en développement : état des lieux et enjeux

Nicolas Krakovitch, Pierre Marc, Victoria Seignez

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.