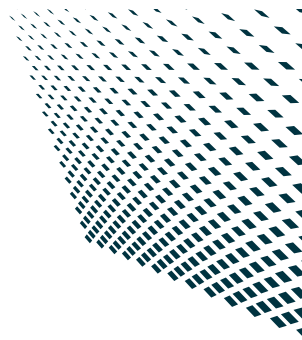




Chapitre 1

Comment évaluer les orientations de finances publiques ?



Auteurs :

Laurent Bach, Octave De Brouwer, Paul Dutronc-Postel

Nous passons le pilotage des finances publiques françaises au crible de trois critères : la lisibilité des orientations de dépenses, la fiabilité des outils de prévision et la crédibilité des trajectoires de moyen terme. Nous analysons sous ces trois angles la nature de l'information budgétaire et la manière dont elle est construite. Nous revenons sur les arbitrages entre différentes fonctions de la dépense publique, dont la lecture est rendue difficile par le chiasme entre documents budgétaires et comptabilité nationale. Nous esquissons des pistes de réflexion pour l'amélioration technique des modèles de prévision qui permettraient de rendre la cible annoncée pour 2026 plus précise et crédible. Enfin, nous étalonnons la France par rapport à ses voisins européens en matière d'écarts de prévision dans les trajectoires budgétaires à moyen terme présentées dans les principaux documents budgétaires ; et nous discutons des mécanismes nationaux et européens de nature à renforcer la crédibilité des orientations pluriannuelles de finances publiques.

Résultats clés

- En l'absence d'information sur l'évolution tendancielle des dépenses publiques, les hypothèses sur lesquelles repose l'« effort budgétaire de 40 milliards d'euros » annoncé pour 2026 et la répartition de cet effort entre les postes de dépense restent difficiles à appréhender, ce qui altère la qualité du débat sur les enjeux budgétaires.
- Au-delà de ce manque partiel d'informations, la lisibilité des orientations budgétaires est obérée par des difficultés techniques pour faire parler les sources budgétaires, délicates à mettre en cohérence dans le temps, et difficiles à comparer à la comptabilité nationale.
- Des pistes potentielles pour l'amélioration des prévisions de recettes et de dépenses sont identifiées. Nous explorons les perspectives prometteuses ouvertes, pour les recettes de l'impôt sur les sociétés, par des informations issues de la documentation financière, et pour les dépenses des collectivités locales, par les budgets votés par les collectivités.
- L'optimisme relatif des prévisions françaises quant aux sous-jacents macro-économiques qui encadrent le pilotage des finances publiques ne distingue pas la France de ses voisins européens. Elle semble cependant, en moyenne, être parmi les plus optimistes quant au redressement à moyen terme de ses finances publiques.

La préparation et le suivi du budget de la Nation sont l'une des responsabilités les plus essentielles des décideurs publics et un enjeu majeur pour le débat démocratique. La « saison budgétaire 2024-2025 » a été particulièrement mouvementée, avec la réalisation d'un creusement brusque du déficit public en 2024, la difficulté politique à s'accorder sur un budget pour 2025 et enfin la série des travaux des commissions d'enquête parlementaires (COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT, 2024; COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 2025), des enquêtes internes à l'administration (D'ALBIS et al., 2024) ou des analyses du comité scientifique sur les prévisions de finances publiques (COMITÉ SCIENTIFIQUE FIPU, 2025).

L'enjeu de la maîtrise des finances publiques continuera de marquer les discussions pour le budget 2026. Le gouvernement a annoncé son objectif de réduire le déficit de -5,4 % du PIB en 2025 à -4,6 % en 2026 pour rejoindre une trajectoire de retour sous 3 % à l'horizon 2029. C'est pour nous l'occasion de proposer une grille d'évaluation du pilotage budgétaire, qui aura vocation à être répétée chaque année.

L'« effort supplémentaire » annoncé de 40 Md€ pour l'exercice 2026 constitue un cas d'école qui permet de cerner les différentes caractéristiques de la discussion budgétaire qu'il convient d'évaluer. Tout d'abord, comment ce chiffre de 40 Md€ est-il construit ? Dispose-t-on de l'information suffisante pour lire comment cet effort serait réparti entre les prélèvements obligatoires et les dépenses et, au sein même des dépenses publiques ? C'est la question de la lisibilité et de l'intelligibilité du budget.

L'expérience du dernier « dérapage budgétaire » suggère aussi une certaine prudence quant à la fiabilité des outils de prévision. Existe-t-il des améliorations tech-

niques des modèles de prévision qui permettraient de rendre la cible annoncée pour 2026 plus précise, car mieux informée ?

Enfin, peut-on détecter un biais d'optimisme systématique dans les prévisions de finances publiques françaises ? Si cet optimisme systématique est avéré, quels sont les paramètres de la prévision qui y sont le plus sujets ? Que peut-on attendre des mécanismes de surveillance européens, ou du rôle du haut conseil pour les finances publiques (HCFP) pour assurer une véritable crédibilité de la stratégie budgétaire proposée pour 2026-2029 ?

Ce chapitre commence par une revue des enjeux de finances publiques pour 2026, avant de discuter des options d'amélioration de la lisibilité des informations budgétaires, de la fiabilité des prévisions et enfin de la construction d'une crédibilité dans la trajectoire budgétaire.

Les enjeux de finances publiques pour le budget 2026

Pour évaluer les orientations budgétaires, il est nécessaire de pouvoir juger de l'ampleur de l'effort budgétaire, de la répartition de cet effort entre les recettes et les dépenses, et enfin de leur décomposition par postes de politiques publiques.

Quel effort est nécessaire pour redresser les finances publiques ?

Le 13 avril dernier, les ministres de l'Économie et des Comptes publics ont conjointement annoncé la nécessité d'un « effort budgétaire de 40 milliards d'euros » à réaliser en 2026. Cet effort est annoncé comme nécessaire pour atteindre la cible de 4,6 % de déficit en 2026. Il fait l'objet d'une docu-

mentation extensive dans un document publié par la Direction du Trésor (DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR, 2025), le Rapport d'avancement annuel (RAA), dans le cadre des nouvelles règles du cadre budgétaire européen, le plan budgétaire et structurel à moyen-terme (PSMT).

Ce texte permet-il pour autant de reproduire le chiffre de 40 Md€ d'efforts mis en avant par les ministres ? La réponse est non. En effet, pour savoir combien d'efforts il faudra faire en 2026, il faut déterminer quel serait le « budget contrefactuel », en l'absence de mesures nouvelles. Par exemple, on pourrait simplement penser que si rien n'était fait en 2026, le déficit serait au même niveau qu'en 2025, soit 5,4 %. Ce contrefactuel par défaut correspondrait alors à un effort de 24,5 Md€ (0,8 % du PIB) en partant de l'hypothèse, fondée sur le RAA, que le PIB atteindra en 2026 3 060 Md€. On s'accorde toutefois pour dire que l'évolution de la croissance et de la charge d'intérêts sont chacun susceptibles de faire évoluer à la hausse ou à la baisse le *statu quo* en matière de déficit. Il faut alors traduire la cible de 4,6 % et le niveau de départ de 5,4 % en un déficit structurel (hors effet de conjoncture) primaire (avant charge d'intérêts). Le Rapport d'avancement annuel suggère ainsi que le déficit se situerait en 2026 à 5,5 % plutôt que 5,4 %, du fait d'une augmentation significative à venir de la charge d'intérêts, et l'effort à réaliser passe donc de 24,5 à 27,5 Md€.

“

Le manque d'information sur l'évolution tendancielle des dépenses publiques rend difficile d'évaluer l'ampleur de l'effort budgétaire.

Cela ne permet pas d'arriver au chiffre de 40 Md€, qui indique plutôt qu'en l'absence de mesures nouvelles en recettes

et/ou en dépenses, le déficit se situerait à un niveau de 5,9 %, soit un niveau supérieur à ce que la seule évolution de la conjoncture et de la charge d'intérêts prédirait. Le gouvernement fait donc l'hypothèse qu'à mesures inchangées, on observerait en 2026 une augmentation significative des dépenses, une baisse des recettes en rapport au PIB, ou les deux. Par exemple, certaines mesures fiscales temporaires votées en 2025 auraient vocation à ne pas être renouvelées en 2026 ; ou bien certaines dépenses publiques augmenteraient en proportion du PIB en l'absence de mesures visant à limiter leur croissance. Bercy n'est pas le seul à utiliser ce concept de « tendanciel ». Ainsi, dans sa dernière livraison de prévisions (COMMISSION EUROPÉENNE, 2025), la Commission européenne prend pour acquis que les mesures fiscales de 2025 ne seront pas renouvelées, ce qui conduira, sans effort supplémentaire, à un déficit de 5,7 % en 2026. La Commission prévoit en revanche que les dépenses publiques hors charge d'intérêts n'augmenteraient pas spontanément plus que l'activité. Autrement dit, la Commission et Bercy s'accordent sur l'importance d'évaluer l'évolution tendancielle des recettes et dépenses en 2026 ; mais ils ne sont d'accord ni sur le niveau de déficit tendanciel, ni sur les origines de l'évolution tendancielle.

Au-delà du simple problème de répliquabilité de l'évolution budgétaire tendancielle proposée par Bercy, le manque de détails chiffrés sur ce qui génère l'évolution tendancielle empêche de cerner quels postes de dépenses doivent supporter la plus grande part de l'effort à venir. Par exemple, si les 12,5 Md€ d'évolution tendancielle sont uniquement le fait des dépenses de santé, alors une consolidation des dépenses à répartition entre priorités inchangée constituerait de fait un effort supporté de manière disproportionnée par le secteur de la santé. La bonne mesure de l'évaluation tendancielle des dépenses publiques a aussi un impact sur la répartition

de l'effort entre réduction des dépenses et recettes. Plus la croissance sous-jacente des dépenses est élevée, plus l'effort est important en dépenses, y compris pour maintenir constante la part des dépenses dans le revenu national.

Quels arbitrages pour 2026 sur les dépenses publiques ?

L'effort supplémentaire peut se répartir en mesures supplémentaires de recettes, ou en réduction de dépenses. Une formulation explicite de la répartition de l'effort entre recettes et dépenses fait aujourd'hui défaut. En l'absence d'un contrefactuel explicite, nous pouvons, pour aider à formuler un jugement sur les arbitrages que cela impose, retenir comme hypothèse que l'ampleur de l'effort supplémentaire de 40 Md€, qu'il porterait entièrement sur le versant des dépenses publiques, et que le « tendanciel » pertinent est une hausse de 12,5 Md€ des dépenses en 2026 ; et ce afin d'illustrer où manquent éventuellement les informations nécessaires à cette formulation.

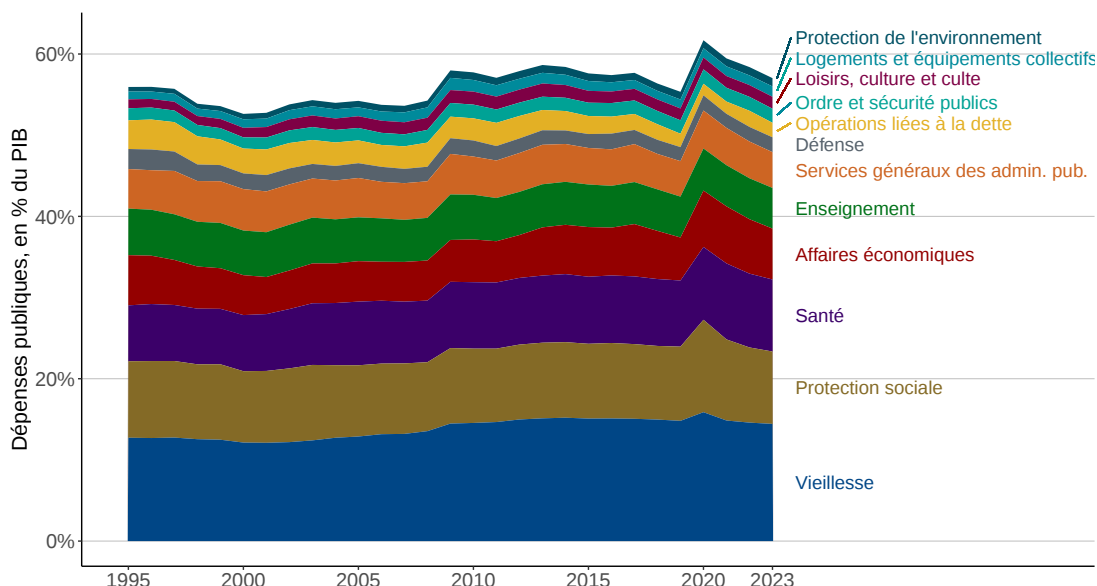
La méthodologie de référence utilisée pour rendre compte de la répartition de la dépense publique est celle de la comptabilité nationale. Celle-ci représente la manière la plus aboutie d'élaborer des mesures cohérentes dans le temps et dans l'espace des dépenses publiques. La figure 1.1 présente de 1995 à 2023 les dépenses des administrations publiques françaises selon la comptabilité nationale et selon la répartition par fonctions du gouvernement, dite classification COFOG (*Classification of the functions of government*). On a retenu le premier échelon de catégorisation, qui scinde la dépense des administrations publiques en dix postes ; et on a scindé le dixième poste, représentant les dépenses dites de protection sociale, entre celles se rapportant à l'assurance vieillesse – principalement les régimes gé-

néraux et complémentaires de retraites et de réversion – et les autres. Chaque poste de dépense est rapporté au produit intérieur brut (PIB). Ceci permet de comparer les montants de dépenses publiques d'une année sur l'autre, comme des parts du revenu national allouées à tel ou tel poste de dépenses.

Plusieurs constats peuvent être dégagés. Premièrement, les dépenses associées aux retraites et à la protection sociale représentent les postes les plus importants de dépenses. Les dépenses de retraites sont stables depuis une dizaine d'années, autour de 14 % du PIB, après avoir augmenté de façon importante au tournant du siècle. Les dépenses de santé ont connu une augmentation régulière depuis trente ans, de même que les dépenses consacrées aux affaires économiques – c'est-à-dire, en grande partie, le transport et le soutien à l'activité économique des entreprises. Au contraire, certaines dépenses sont en retrait, à savoir les services généraux de l'administration, passés de 8 % à 6 % du PIB et l'éducation, dont la part dans le PIB a baissé de 6 % à 5 %. Enfin, certaines dépenses de moindre ampleur connaissent des évolutions absolues plus stables, telles que la défense, la culture, le logement, l'ordre et la sécurité publique ou l'environnement. Rappelons que le PIB français, soit le dénominateur des séries de ce graphique, vaut 2 823 Md€ en 2023. Une variation de 1 point de pourcentage correspond ainsi à une variation 28 Md€, soit un montant important pour la plupart des actions budgétaires des administrations publiques.

Que représenterait pour les différents postes de dépense publique une réduction homogène pour réaliser une diminution globale des dépenses de 27,5 Md€ ? Pour les dépenses les plus dynamiques, il s'agit d'une réduction bien plus importante que pour les autres. La figure 1.2 illustre cette idée. Chaque barre y représente la croissance de la part du PIB re-

FIGURE 1.1 – Dépenses des administrations publiques françaises, en % du PIB



Lecture : En 2023, les dépenses publiques relatives à la vieillesse représentaient 14,4 % du PIB.

Note : Cette figure représente les dépenses des administrations publiques selon la comptabilité nationale, rapportées au PIB de l'année. On soustrait au total de la catégorie « Services généraux des administrations publiques » (catégorie GF01) et au total de la catégorie « Protection sociale » (catégorie GF10) les dépenses relatives au service de la dette (sous-catégorie GF0107, « Opérations liées à la dette ») et les dépenses relatives à la vieillesse (sous-catégories GF1002 et GF1003, « Vieillesse » et « Survivants ») respectivement, qui sont chacune représentées à part.

Sources : Comptes de la Nation, INSEE.

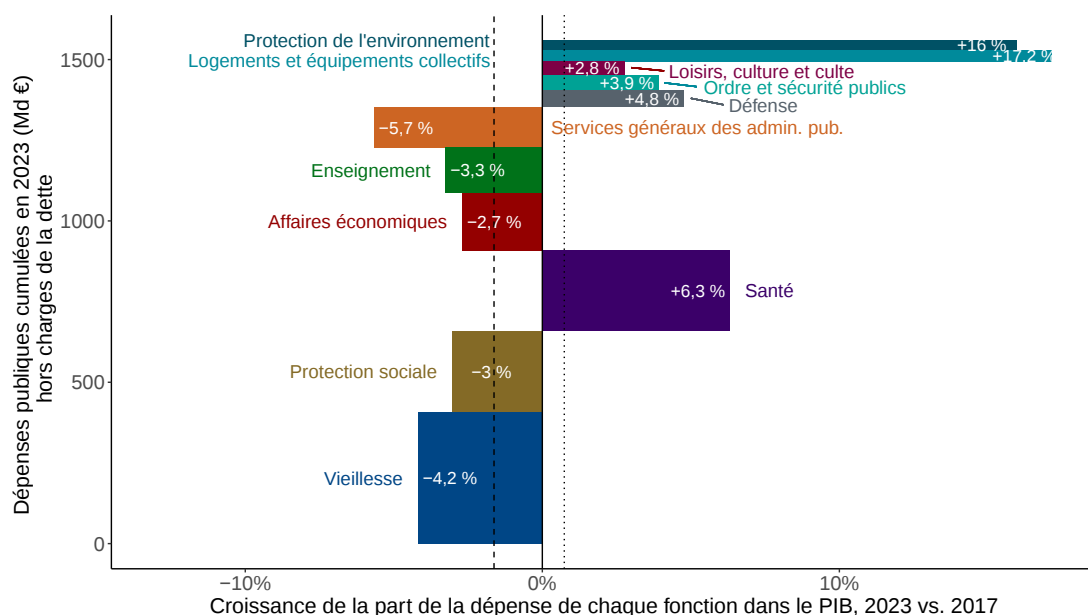
présentée par la dépense de chaque fonction entre 2017 et 2023. On a représenté avec deux lignes en pointillé une réduction homogène des dépenses publiques correspondant pour l'année 2023 à l'équivalent d'une réduction de 27,5 Md€ des dépenses en 2026, soit une contraction de 1,57 %, et une augmentation homogène des dépenses publiques correspondant au « tendanciel » de 12,5 Md€¹. Les dépenses de certaines fonctions, comme la santé, la défense, les sécurités, le logement et les équipements collectifs, et la pro-

tection de l'environnement, ont connu des augmentations dynamiques, et ont vu leur part dans le PIB augmenter entre 2017 et 2023. Les dépenses de santé sont passées de 8,34 % à 8,87 % du PIB entre ces deux dates, soit une augmentation de 6,3 % ; les dépenses liées à la protection de l'environnement sont passées de 0,88 % du PIB à 1,02 %, soit une augmentation de 16 %. Une réduction homogène des dépenses représenterait donc une contraction relativement beaucoup plus importante pour ces postes de dépenses que pour d'autres. Les dépenses relatives aux retraites, à la protection sociale, à l'enseignement, aux affaires économiques, ont ainsi, au contraire, vu leur part dans le PIB baisser entre 2017 et 2023.

Cet exercice ne vise évidemment pas

1. La répartition fonctionnelle des dépenses n'étant disponible que jusque l'année 2023, on rapporte 27,5 Md€ de dépenses publiques en moins en 2026 à « l'échelle » de 2023 en lui appliquant le même taux de croissance qu'au PIB nominal. On répartit ensuite cet effort sur les dépenses publiques hors charges de la dette ; et de même pour le tendanciel.

FIGURE 1.2 – Évolution des dépenses publiques par fonctions entre 2017 et 2023



Lecture : En 2023, les dépenses de santé, rapportées au PIB, représentaient 6,3 % de plus qu'en 2017.

Note : Chaque barre représente, pour une fonction donnée, l'évolution relative de la part des dépenses publiques dans le PIB, entre 2017 et 2023. L'épaisseur d'une barre correspond à la dépense publique dans cette fonction en 2023. La ligne en tirets représente l'équivalent d'une réduction de 27,5 Md€ en 2026, c'est-à-dire 1,62 % de la dépense publique totale (hors charges de la dette) ; la ligne en pointillé représente l'équivalent d'une augmentation de 12,5 Md€ en 2026 (soit 0,74 %).

Sources : Comptes de la Nation, INSEE.

à décrire une suggestion de la répartition de l'effort, mais à illustrer les implications qu'elle pourrait avoir. Pour évaluer les mesures budgétaires, il est nécessaire de prendre en compte leurs effets sur l'économie et la société, c'est-à-dire sur les recettes fiscales futures, leurs impacts sur les inégalités de niveau de vie des ménages, leurs impacts sur l'environnement ou d'autres indicateurs jugés pertinents. Cette approche par fonction est ainsi loin d'épuiser le débat, et les autres chapitres de cet ouvrage contribueront chacun à donner un éclairage plus précis sur quelques enjeux précis. Elle est cependant un point d'entrée essentiel. Or toutes les informations nécessaires à la construction de ce point d'entrée ne sont pas nécessairement lisibles.

Lisibilité des orientations de dépenses publiques

Nous en venons ainsi à la question centrale de la lisibilité des orientations budgétaires futures : les données sous-jacentes à la figure 1.1 s'interrompent en 2023. Pour les années suivantes, et les informations du budget pour 2026, les informations sur les dépenses publiques ne seront disponibles que sous la forme de la comptabilité budgétaire, qui ne permet pas aussi facilement la comparaison des dépenses d'un exercice à l'autre. Ainsi la figure 1.2 représente-t-elle non pas l'information existante, mais l'illustration sur les données 2023 de celle dont on souhaiterait disposer pour 2025 et 2026 afin d'analyser des orientations budgétaires votées – pour 2025 – et an-

noncées – pour 2026. Pourquoi cette information n'est-elle pas disponible au même format ? Peut-on envisager de produire des documents budgétaires en cohérence avec la comptabilité nationale pour évaluer les arbitrages sur l'ensemble des postes de dépenses publiques ?

Pour passer des documents budgétaires à la comptabilité nationale, il s'agit de disposer d'une matrice de retraitement comparable des lignes budgétaires des différentes administrations, pour déterminer leur traitement en comptabilité nationale (cf. encadré 1), et d'une classification de ces mêmes lignes selon la catégorisation CO-FOG.

Les sources utilisées pour l'établissement de la comptabilité nationale sont donc les documents constatant l'exécution du budget des différentes composantes des administrations publiques. Pour l'État, la loi portant règlement et approbation des comptes est soumise au vote du Parlement chaque printemps ; depuis 2021, elle est précédée par une loi de fin de gestion, qui ajuste les finances de l'exercice en cours. Les administrations de sécurité sociale possèdent également des comptes. Et chaque collectivité locale communique annuellement ses comptes à l'administration de l'État, qui vérifie l'exécution des budgets locaux en comparant ces comptes aux budgets primitifs.

En effet, chacune des sources d'information budgétaire mobilisées dans l'établissement de la comptabilité nationale possède une contrepartie *prévisionnelle*, qui est le projet soumis au vote par la représentation nationale, ou par les corps électoraux concernés. Les collectivités locales déposent ainsi un budget primitif en début d'exercice, qui, formellement, correspond en tous points aux comptes qui sont déposés lorsque l'exercice est clos. Le gouvernement, quant à lui, dépose à l'automne un projet de loi de finances et un projet de loi de financement de la sécurité sociale, soumis au vote du Parlement. Au premier de

ces textes sont annexés des projets annuels de performance, qui détaillent les crédits proposés au vote par action, programme, et mission ; projets auxquels correspondent les rapports annuels de performance annexés aux lois de règlement. L'articulation entre ces textes prospectifs et rétrospectifs correspond à la logique du vote et du contrôle démocratique de l'emploi des ressources communes par la représentation nationale.

La comptabilité nationale procède donc en retraçant des informations *rétrospectives* sur les comptes des différentes administrations publiques, informations qui possèdent toutes ou presque leur pendant *prospectif*. Pourtant, il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'information cohérente et centralisée sur la répartition fonctionnelle des trois grands postes sectoriels de la dépense publique projetée, ou en tout cas proposée par chaque projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et chaque ensemble de budgets primitifs.

Ce constat appelle plusieurs mises en perspectives. Il semble qu'un tel ensemble d'informations ne soit pas impossible à élaborer. La matrice de passage qui retrace l'information budgétaire pour la comptabilité nationale existe. La classification fonctionnelle des lignes budgétaires également. Le Rapport économique, social et financier (RESF), une des annexes principales des projets de lois de finances, livre une estimation de la dépense publique agrégée selon la comptabilité nationale et non selon la seule comptabilité budgétaire ; et détaille même cette dépense selon les grands secteurs des administrations (APUC, ASSO, APUL). Les collectivités locales sont astreintes à une discipline comptable qui ne se retrouve pas toujours aussi facilement dans le budget général de l'État ; par exemple, au moins pour les plus grandes d'entre elles, elles reportent les dépenses par fonctions dans des catégories stables dans le temps et dans l'espace.

Encadré 1: Passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

De fait, la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale ne procèdent pas des mêmes objectifs. La comptabilité nationale cherche à rendre compte des engagements des administrations publiques en matière de dépenses ; au contraire, la comptabilité budgétaire rend compte avant tout des mouvements de caisse. Ceci a pour conséquences trois grandes catégories de retraitements pour passer de l'une à l'autre. La première concerne l'exclusion d'opérations d'encaissement ou de décaissement, et donc des recettes ou dépenses en comptabilité budgétaire, qui n'affectent pas pour autant le besoin de financement des administrations publiques et ne sont donc pas comptabilisées comme des dépenses en comptabilité nationale ; celles-ci sont principalement des opérations financières, telles que l'acquisition de titres ou les prêts. La deuxième concerne le cas symétrique, à savoir des opérations qui n'engendrent aucun mouvement de caisse, mais qui sont considérées comme des dépenses en comptabilité nationale ; c'est par exemple le cas de l'effacement d'une dette dont la France est créditrice, par exemple vis-à-vis d'un pays étranger. La troisième enfin concerne l'étalement temporel des dépenses engagées. En effet, la comptabilité budgétaire enregistre les dépenses au moment où les paiements correspondants sont décaissés, là où la comptabilité nationale les enregistre au moment où la dépense est engagée.

Pour obtenir la figure 1.1, la comptabilité nationale, en plus de ce passage d'un cadre de comptabilité à un autre, accomplit un deuxième traitement des données, à savoir la classification des dépenses budgétaires par fonctions. La classification des dépenses budgétaires par fonctions permet l'élaboration de séries de dépenses qui ne soient pas soumises aux aléas de la pratique budgétaire. La répartition des actions budgétaires par programmes et missions, fruit de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, est en effet sujette à des modifications annuelles. Le nombre de missions varie annuellement, comme le nombre de programmes ; et il n'est pas rare qu'une action budgétaire soit transférée d'un programme à un autre. Ceci rend plus difficile la lecture de cette répartition dans le temps, mais aussi en coupe ; un bon exemple en sont les missions « Plan de relance » ou « Investir pour la France en 2030 » des lois de finances 2021 à 2025, dont les actions budgétaires pourraient être catégorisées en protection sociale, enseignement supérieur et recherche, ou encore aides aux entreprises. Distinguer les dépenses publiques selon le secteur des APU auquel on s'intéresse, pose le problème supplémentaire de la stabilité du périmètre du secteur au cours du temps.

“

Une amélioration possible de l'information budgétaire consisterait à donner une présentation des évolutions proposées des dépenses publiques en cohérence avec la comptabilité nationale.

Il semble ainsi qu'une amélioration possible de l'information budgétaire sur la dépense publique consisterait à produire des données en comptabilité nationale et selon une nomenclature fonctionnelle stable dans le temps. Une telle amélioration permettrait de rendre plus lisibles les orientations budgétaires votées, en permettant de les comparer directement aux évolutions passées. Ceci permettrait également d'in-

terpréter plus facilement les propositions et les annonces concernant les dépenses publiques, en disciplinant la répartition d'une telle réduction au sein d'une grille plus lisible.

La fiabilité des outils de prévision budgétaire

Le débat sur le « dérapage budgétaire » en 2024 a montré l'importance de la question de la fiabilité des outils de prévision. Après un rapide retour sur les limites des outils de prévision actuels, nous discutons des options pour améliorer la fiabilité des prévisions.

Les limites des outils de prévision actuels

Beaucoup a déjà été écrit sur les causes des erreurs de prévision pour 2024, nous revenons ici sur les raisons de la fragilité de certaines prévisions pour identifier les pistes d'amélioration.

Du côté des dépenses, les dépenses de fonctionnement, et en particulier les rémunérations du personnel, peuvent en règle générale se prédire aisément à partir des budgets prévisionnels. Toutefois, le principe de libre administration des collectivités locales a pour conséquence que leurs dépenses, y compris celles de fonctionnement, ne sauraient être strictement encadrées dans les documents du budget national. Il n'est à cet égard pas étonnant que pour 2024 les prévisions de dépenses de fonctionnement des collectivités aient significativement contribué à la volatilité du solde prévu, avec *in fine* un dépassement de 6,3 Md€ par rapport à l'objectif initialement proposé dans le RESF 2024, objectif jugé alors par de nombreux observateurs comme particulièrement volontariste en l'absence de mécanisme de contractualisation entre l'Etat et les collectivités.

D'autres types de dépenses peuvent s'avérer structurellement moins prévisibles, c'est le cas des dépenses dites de guichet (en particulier celles des organismes de sécurité sociale) et d'investissement (en particulier celles des collectivités locales). Ces dépenses dépendent de la demande de services publics et de la conjoncture et sont particulièrement volatiles. Mais ce n'est pas de ce côté-là que l'on peut comprendre la faiblesse des prévisions pour 2024 : les dépenses d'investissement des collectivités et les dépenses des ASSO ont été plus fortes que prévu de « seulement » 0,5 et 5 Md€ respectivement.

Il en est effet maintenant bien établi que la majeure partie de l'écart entre le solde prévu à l'automne 2023 et celui exécuté en

2024 provient de recettes de prélèvements obligatoires plus faibles que prévu d'environ 41 Md€, une chute partiellement compensée par des mesures fiscales nouvelles de l'ordre de 5 Md€, qui font que l'écart dit « spontané » entre prévision et exécution se situe autour de 46 Md€ (HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, 2025). Pour reprendre la terminologie du rapport de l'IGF sur le sujet (D'ALBIS et al., 2024), si l'écart de prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires déjà observé en 2023 de l'ordre de 1,4 points était « substantiel mais pas exceptionnel », l'écart observé en 2024 de 3,8 points est bien historiquement exceptionnel puisqu'il est plus de deux fois supérieur à la deuxième plus grande surestimation de recettes des 20 dernières années. Peut-être tout aussi notable est le fait que cette sous-exécution des recettes est advenue alors même que la prévision de croissance inscrite dans le PLF 2024 ne s'est avérée surestimée que de 0,3 point en volume, ce qui d'après le HCFP se situe dans le tiers des erreurs de prévision de croissance les plus faibles sur les 21 dernières années. Ce n'est donc pas vraiment un problème de prévision macroéconomique dont il faut disséquer aujourd'hui les causes. 60 % de cette erreur vient en fait de deux impôts qui ne représentent pourtant que 20 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires : l'impôt sur les sociétés (IS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

L'IS est un impôt sur les profits anormaux, une assiette comptable, donc observable, mais par nature volatile et hautement manipulable (BACH, 2024c,a). Les informations disponibles aux prévisionnistes au moment du PLF sont particulièrement parcellaires. Dans le cas de l'IS, il faut prévoir l'atterrissage du bénéfice fiscal pour l'année en cours mais aussi l'évolution du bénéfice fiscal prévue pour l'année suivante, et ce alors même que le bénéfice fiscal des entreprises ne correspond pas bien à l'excédent brut d'exploitation suivi par les macroé-

conomistes. C'est l'organisation des paiements, avec des acomptes et des soldes, qui fait qu'une erreur commise sur la croissance du bénéfice fiscal peut doubler l'erreur commise sur la prévision des recettes (BACH, 2024b).

“

60 % de l'erreur de prévision du solde pour 2024 tient à l'erreur sur l'impôt sur les sociétés et la TVA.

S'agissant de la TVA, il s'agit d'un impôt dont on ne peut au mieux que modéliser, plutôt qu'établir, l'assiette (BACH, 2025). Il faut non seulement prévoir l'évolution à horizon de presque 18 mois de la consommation des ménages mais aussi estimer quelle part de la TVA sera supportée par tel ou tel type de consommation suivant le taux appliqué, ainsi que tel ou tel emploi de produits autres que la consommation en cas de rémanences dans le circuit TVA.

Comment renforcer la fiabilité des prévisions de recettes ?

Faut-il donc se résigner à une telle imprécision ou peut-on identifier des pistes d'amélioration ? Dans ce qui suit, nous nous saisissons des cas de l'impôt sur les sociétés et des dépenses des collectivités locales.

Prévision de l'impôt sur les sociétés.

La prévision des recettes d'IS de l'année $n+1$ à l'automne de l'année n nécessite en premier lieu de prévoir la croissance du bénéfice fiscal de l'année n mais aussi, pour ce qui concerne les plus grandes entreprises soumises au paiement d'un solde plus rapide (le cinquième acompte), la croissance du bénéfice fiscal de l'année $n+1$. La difficulté de l'exercice est double : d'une part, les assiettes réelles

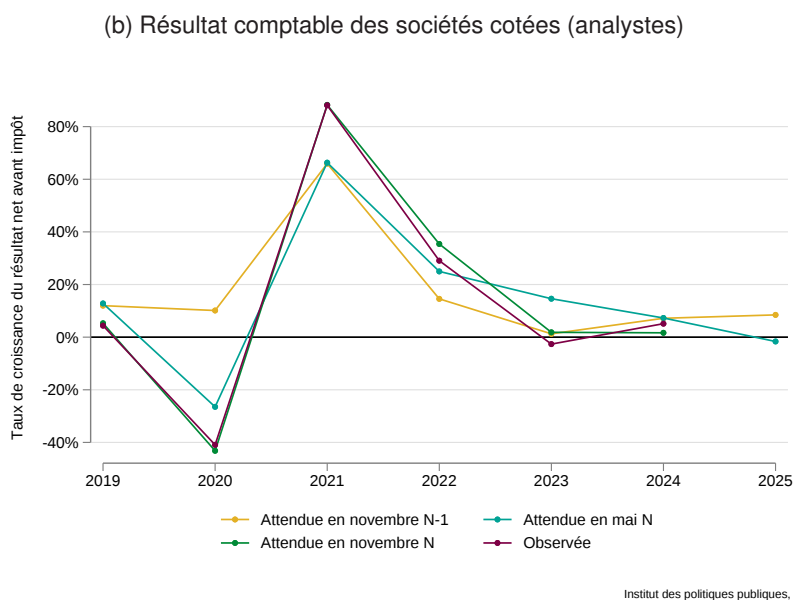
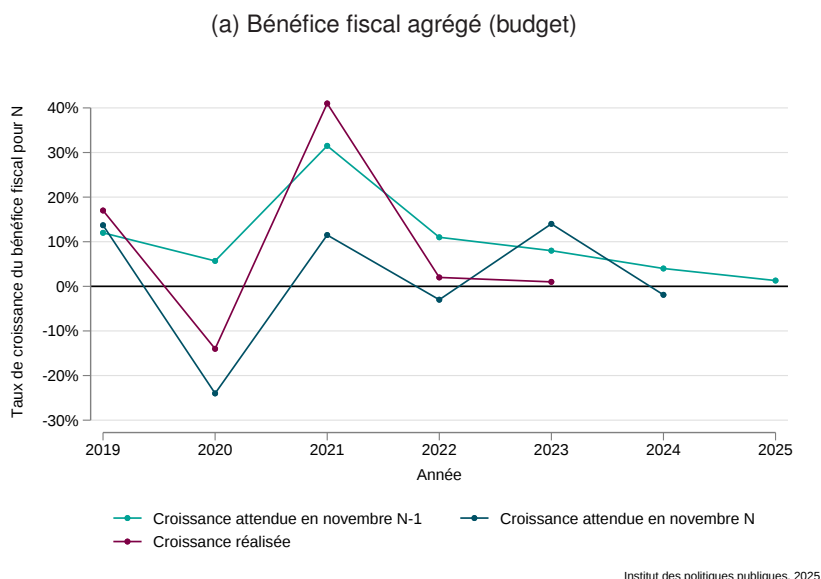
ne seront connues qu'au moment de solder l'impôt, en mai et en décembre $n+1$, d'autre part, les assiettes de profits futurs qui sont ciblées par les conjoncturistes ne sont pas des bénéfices fiscaux mais des excédents bruts d'exploitation. Entre les deux concepts, on trouve, outre des items purement fiscaux, des items comptables : produits financiers et exceptionnels, provisions et dépréciations.

Il existe pourtant des informations comptables plus proches du bénéfice fiscal et plus rapidement accessibles que l'excédent brut d'exploitation, pour certaines des entreprises qui contribuent le plus au rendement de l'IS, à savoir les sociétés françaises cotées. En effet, ces entreprises sont astreintes à la publication d'informations comptables infra-annuelles, et elles sont couvertes par des analystes financiers dont le rôle est justement de traiter ces informations pour les convertir en ordres d'achat ou de vente de titres. Ces prévisions d'analystes font elles-mêmes souvent l'objet de publications qui sont ensuite accessibles sur des bases d'information financière que nous utilisons pour ce chapitre (cf. encadré 2 pour les aspects méthodologiques).

À l'aide de ces données, la figure 1.3a montre les évolutions du bénéfice fiscal telles que prévues dans les textes budgétaires, quand la figure 1.3b en-dessous indique les évolutions du résultat avant impôt des entreprises cotées françaises telles que prévues par les analystes, puis réalisées.

Un premier enseignement est que la volatilité du bénéfice fiscal se retrouve dans la volatilité des résultats comptables des entreprises cotées. On gagnerait donc à l'évidence à suivre plus fréquemment ces informations boursières pour comprendre le bénéfice fiscal. En second lieu, on voit que les analystes mettent à jour leurs prévisions de croissance des profits plus tôt que ne le font les documents budgétaires s'agissant du bénéfice fiscal. Pour un même exercice, les

FIGURE 1.3 – Prévisions et réalisation du taux de croissance des profits des entreprises françaises



Lecture : La direction du Trésor prévoyait à l'automne 2020 que la croissance du bénéfice fiscal 2021 atteindrait 10 %, 30 % à l'automne 2021, et la croissance effective a été de 40 %. Les analystes prévoyait quant à eux à l'automne 2020 (ainsi qu'au printemps 2021) que le résultat comptable des sociétés croîtrait de 65 %, de 85 % à l'automne 2021 ainsi que dans les comptes finalement établis.

Note : Le résultat comptable est le résultat consolidé avant impôt sur les sociétés.

Champ : Ensemble des déclarants à l'impôt sur les sociétés (figure haute) ; sociétés françaises cotées en bourse (figure basse).

Sources : DGFIP, LSEG Workspace.

prévisions budgétaires de l'automne sont aussi « mauvaises » que les prévisions financières du printemps, alors que à l'automne les prévisions financières de profits pour l'exercice en cours sont déjà presque parfaites. Et pour cause : à cette date, les exercices comptables sont presque déjà terminés. Ainsi, les analystes avaient anticipé dès l'automne des profits plus florissants que prévu en 2021 et moins que prévu en 2023, alors qu'il a fallu attendre le printemps suivant pour que les services de Bercy ajustent leurs prédictions au vu des premières remontées comptables.

Qu'est-il donc prévu s'agissant des profits pour cette année 2025 ? La figure 1.3 montre que les analystes financiers anticipaient à l'automne dernier une hausse de plus de 8 % des profits en 2025 mais ont depuis significativement révisé à la baisse leurs prévisions, et voient maintenant plutôt une diminution du résultat comptable des sociétés de 2 %.

Prévision des dépenses des collectivités locales. L'enjeu est de prévoir les dépenses de dizaines de milliers de collectivités qui planifient leurs dépenses sans se coordonner entre elles, ni avec l'Etat. Les services du ministère des Finances font donc dans un premier temps, à l'automne de l'année N-1, une estimation des dépenses des APUL pour l'année N sans connaître les priorités de chaque collectivité. Toutefois, si l'Etat ne peut décider des dépenses des APUL, il en est à la fois le contrôleur et le trésorier. Ainsi, il doit disposer des budgets prévisionnels de chaque collectivité (les budgets dits « primitifs ») dès qu'ils sont votés (avant mi-avril au plus tard) afin de pouvoir valider les dépenses qui lui sont envoyées en trésorerie. A partir de mai donc, les services de Bercy centralisent, par l'intermédiaire des préfetures, une grande masse de documents comptables et de flux de trésorerie à propos de chaque collectivité. Ils en font déjà une utili-

sation à des buts de prévision pour l'année en cours à partir du mois de juin. Toute la question est de savoir comment valoriser au mieux toute cette information.

L'expérience récente montre que le Trésor privilégie pour ce faire, et dès le mois de juillet, l'observation des flux de paiements effectifs. C'est ainsi qu'en août dernier, ses services avertissaient d'une dérive très importante, et inhabituelle, des dépenses de fonctionnement, avec un taux de croissance à fin juillet de 7 % contre 2 % prévus dans le RESF, soit environ 11 Md€. Une déviation plus importante, mais aussi plus habituelle, des dépenses d'investissement semblait se profiler en observant ces mêmes données de trésorerie, pour une dérive totale de plus de 16 Md€.

Toutefois, comme le montre la figure 1.4, les dépenses de fonctionnement ont ensuite continuellement ralenti, pour finalement aboutir à une croissance annuelle de 3,9 %. Ce qui est particulièrement intéressant ici est que les services avaient dès le mois de juin les chiffres des budgets prévisionnels des collectivités, qui indiquaient une croissance de 4,2 % des dépenses de fonctionnement, un chiffre qui s'est révélé très proche de la réalité. La qualité prédictive des budgets primitifs par rapport aux remontées mensuelles s'est par ailleurs vérifiée au niveau plus fin et volatil des dépenses d'investissement des collectivités pour lesquelles une synthèse des budgets primitifs 2024 est déjà disponible (départements et régions).

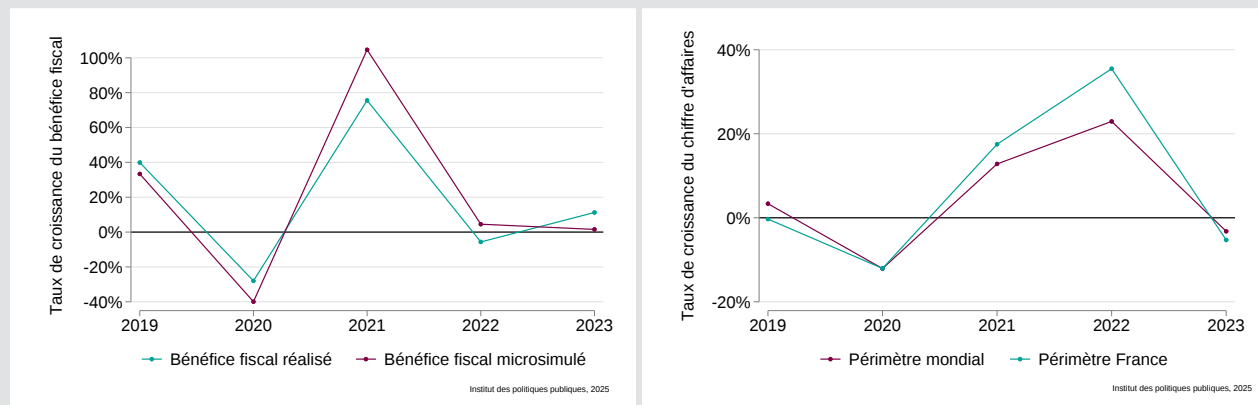
Une première question se pose donc ici : les budgets prévisionnels des collectivités ont-ils vocation à être respectés et donc à correspondre en règle générale à l'évolution effective de la dépense ? ou bien le cas de l'année 2024 est-il un cas de pure coïncidence entre les budgets primitifs et les dépenses réalisées ? Pour le vérifier, nous analysons ici les budgets primitifs et les comptes administratifs des régions et départements, dont la direction générale des collectivités locales (DGCL) publie des

Encadré 2: Principes d'une méthodologie microéconomique pour prévoir le bénéfice fiscal

Pour fournir une estimation précise du bénéfice fiscal à venir à partir des prévisions de résultats par les analystes financiers, il faut estimer si le bénéfice fiscal peut bien se déduire du résultat comptable réalisé en France, et si le résultat comptable réalisé sur le territoire français peut se déduire du résultat comptable réalisé mondialement par les sociétés cotées françaises.

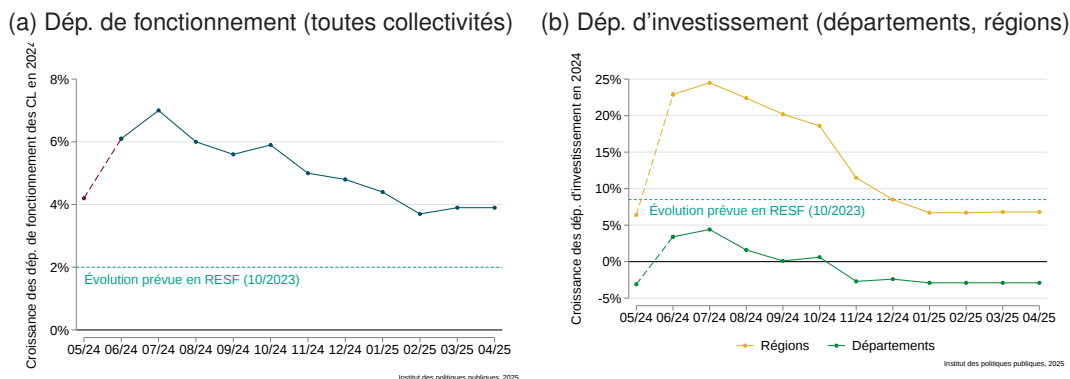
À partir des liasses fiscales de la DGFiP, il est possible d'identifier l'état des crédits d'impôt initialisés durant l'année N-1, ainsi que le niveau du stock de déficits reportables accumulés en fin d'année N-1. Ce sont ces éléments extra-comptables qui permettent de passer du résultat comptable avant IS au bénéfice fiscal, et ce au niveau de chaque entreprise contribuable à l'IS en France. Dans la figure ci-dessous (à gauche), nous montrons, à partir des liasses fiscales des entreprises cotées, l'évolution du bénéfice fiscal effectivement déclaré ainsi que celle du bénéfice fiscal que nous microsimulons à partir du résultat comptable avant IS réalisé en France (net des dividendes reçus de filiales et des plus-values réalisées sur la vente de filiales), des crédits d'impôts initialisés et du stock de pertes reportables. La corrélation temporelle entre les deux mesures agrégées au niveau des entreprises cotées est spectaculaire. Les déductions fiscales des entreprises ne sont donc pas un frein à la prévision pourvu que l'on dispose et que l'on fasse usage des liasses fiscales les plus récentes.

Reste la question de la comparabilité du résultat comptable des sociétés françaises réalisé en France avec le résultat comptable des sociétés cotées à Paris établi sur l'ensemble de leurs activités françaises et étrangères. Cette comparabilité ne saurait être assurée. C'est pourquoi dans la figure ci-dessous (à droite), nous comparons, pour un échantillon de 244 entreprises cotées, le taux de croissance du chiffre d'affaires réalisé seulement en France (mesuré à partir des liasses) ainsi que sur l'ensemble de leur périmètre (mesuré à partir de la base LSEG Workspace). Cette figure nous indique qu'à part l'année 2022, pour laquelle la crise énergétique a singulièrement affecté la balance commerciale française, le chiffre d'affaires réalisé en France d'après les liasses fiscales des groupes cotés suit remarquablement bien l'évolution de leur chiffre d'affaires consolidé déclaré aux autorités boursières.



Il est tout de même possible que le taux de marge bénéficiaire déclaré en France soit bien différent en France et à l'étranger, et que ce taux de marge évolue de manière bien différente dans chaque périmètre. Nous vérifions cela en regardant l'évolution du taux de marge des sociétés cotées sur leurs périmètres français et mondial (figure disponible dans l'annexe en ligne). On voit qu'alors même que la marge de ces sociétés est très positive sur leur périmètre mondial, elle est proche de zéro, et souvent négative, sur le périmètre français. Tout se passe comme si ces entreprises plaçaient une part très forte de leurs charges mondiales dans leurs unités françaises, pour des raisons réelles (par exemple, les sièges sociaux sont des centres de coût) ou d'optimisation fiscale. Cette prévisibilité des pertes déclarées en France ouvre la voie à des ajustements simples à mettre en œuvre qui nous permettront à terme de convertir une prévision de résultat comptable consolidé des sociétés cotées françaises en une prévision plus précise du bénéfice fiscal déclaré en France.

FIGURE 1.4 – Comparaison des prévisions de croissance des dépenses issues des budgets primitifs et des remontées comptables mensuelles



Lecture : Selon les budgets primitifs pour 2024 (accessibles en mai 2024), les dépenses de fonctionnement devaient augmenter de 4,2 % en 2024 par rapport aux budgets primitifs pour 2023. Les dépenses de fonctionnement enregistrées de janvier à juillet ont augmenté de 7 % entre 2024 et 2023.

Note : La première estimation de dépenses (05/24) est issue des budgets primitifs, les suivantes sont issues des relevés de mouvements de trésorerie.

Champ : Toutes collectivités locales en partie haute ; départements et régions en partie basse.

Sources : Situation mensuelle des collectivités locales, Rapport économique, social et financier, DGCL, Sénat.

éléments synthétiques chaque année.

Dans la figure 1.5, nous montrons deux taux de croissance des dépenses de fonctionnement et d'investissement de ces collectivités : celui prévu dans le budget primitif, et celui réalisé d'après le compte administratif. L'évolution des dépenses de fonctionnement prévue dans les textes budgétaires votés prédit presque parfaitement l'évolution effective. S'agissant des dépenses d'investissement, on constate sans surprise que l'évolution effective s'écarte un peu plus de l'évolution prévue. Toutefois, l'écart moyen se situe à -0,3 point sur sept ans, ce qui est peu s'agissant d'un type de dépenses qui ne représente qu'un quart du total.

“

Les budgets primitifs des collectivités locales devraient être plus exploités à des fins de prévisions budgétaires, et rendus plus accessibles

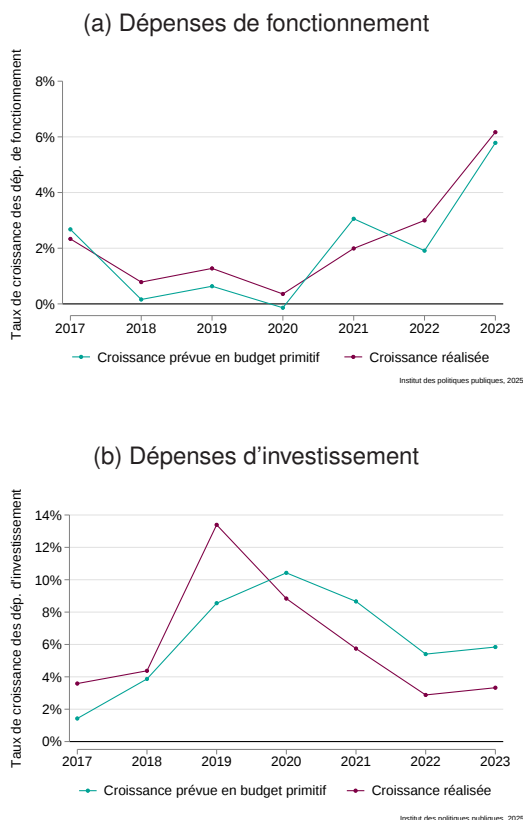
La deuxième question posée par cette

source d'information est donc : cette source est-elle facilement accessible et traitable à des fins statistiques ? Du point de vue de Bercy, la réponse est positive puisque ce sont ces budgets primitifs qui fournissent la toute première prévision issue de remontées comptables. Ce qui est plus surprenant est que cette information ne soit pas plus diffusée alors qu'il s'agit d'informations publiques par nature. A ce stade, les observateurs en sont réduits à collecter sur les sites Internet des collectivités les maquettes comptables qu'elles sont obligées de publier dès leur vote².

En fin de compte, si l'exercice de prévision mène naturellement à des erreurs, de nouvelles sources d'information sont susceptibles d'aider à mieux prévoir la situation des finances publiques. Ce débat pose plus fondamentalement la question de l'utilité qu'il y a à investir pour améliorer la fiabilité des prévisions. Or, on ne peut répondre à cette question sans avoir jugé de la crédibi-

2. Nous en fournissons sur le site de l'IPP les exemplaires 2018 à 2025 pour les 25 plus grandes collectivités de France métropolitaine.

FIGURE 1.5 – Comparaison de la croissance prévisionnelle et réalisée des dépenses des régions et départements



Lecture : Pour 2021, les budgets primitifs prévoyaient une croissance des dépenses de fonctionnement de 3 % et les comptes administratifs ont quant à eux enregistré une croissance de ces dépenses de 2 % pour la même année.

Note : Le taux de croissance est construit en comparant les chiffres des budgets primitifs (resp. comptes administratifs) de l'année N avec ceux des budgets primitifs (resp. comptes administratifs) de l'année N-1.

Champ : Ensemble des régions et départements de France et d'outre-mer, sauf Paris.

Sources : DGCL.

lité des trajectoires budgétaires, y compris lorsqu'elles sont produites avec les techniques et les informations les plus élaborées.

La crédibilité des trajectoires budgétaires

S'il est déjà difficile et incertain d'établir des prévisions pour l'année en cours, l'exercice devient encore plus complexe lorsqu'il s'agit d'un horizon plus lointain. Cet exercice prospectif est pourtant indispensable : il conditionne la capacité des pouvoirs publics à définir une stratégie budgétaire cohérente à moyen terme et à démontrer aux institutions, aux acteurs économiques et aux citoyens le caractère soutenable de la trajectoire des finances publiques. Sa complexité technique se double d'une dimension politique. En effet, la prévision budgétaire revêt également un caractère d'engagement, dans la mesure où celle-ci engage le gouvernement à l'agenda de réformes sur lesquelles elle repose.

En France, la programmation pluriannuelle des finances publiques repose sur un double cadre ; l'un national, à travers les lois de programmation des finances publiques (LPFP), et l'autre, européen, via les exigences du pacte de stabilité et de croissance et du traité de stabilité de coordination et de gouvernance (TSCG). Bien que distincts, ces deux cadres procèdent d'un même exercice : l'élaboration de trajectoires budgétaires à moyen terme pour l'ensemble des administrations publiques, fondées sur des agrégats de comptabilité nationale.

Toutefois, dans les deux cadres, le degré de contrainte associé à ces engagements demeure relatif, dans la mesure où, en matière budgétaire, le droit national prévaut sur le droit européen et les lois de finances annuelles prévalent sur les lois de programmation pluriannuelle. Cet état de fait pose la question de la *crédibilité* des engagements pluriannuels de l'État : en l'absence de mécanismes contraignants, n'y a-t-il pas des incitations à annoncer une trajectoire budgétaire restrictive tout en sachant pertinemment qu'on en déviara en

cours de route ? Pour tester s'il existe un problème de crédibilité des trajectoires de moyen-terme des finances publiques, il est nécessaire de vérifier empiriquement si les prévisions ont un biais systématique.

La crédibilité des trajectoires annoncées : les prévisions françaises sont-elles biaisées ?

Dans ce but, nous avons collecté les prévisions de PIB et de solde public affichées dans les principaux documents de programmation budgétaire et les avons comparées aux séries effectivement observées³. Ces documents sont :

- Les projets de lois de finances, publiés annuellement en septembre, qui contiennent des prévisions pour l'année en cours et l'année suivante.
- Les lois de programmation des finances publiques, adoptées généralement tous les 3-5 ans, qui contiennent des prévisions pour la totalité de leur période d'application⁴.
- Les programmes de stabilité (PSTAB), envoyés en avril de chaque année à la Commission européenne, qui contenaient des prévisions pour un horizon de trois ans. Ceux-ci ont été remplacés par les « plans budgétaires et structurels à moyen terme » (PSMT),

3. Le HCFP a également analysé les écarts de prévision de croissance et de solde public des PLF et LPFP (DUBOIS et GILQUIN, 2024, LACAN et LEBRUN, 2025). Notre contribution se distingue par deux apports : d'une part, la comparaison systématique des biais entre les différents documents budgétaires ; d'autre part, la mise en perspective des écarts de prévision français au regard de ceux observés dans les autres pays européens.

4. Il faut toutefois modérer la portée des résultats pour ces documents, en raison du peu d'observations sur lesquelles appuyer les analyses : depuis 2012, seulement quatre LPFP ont été promulguées (LPFP 2012-2017, 2014-2019, 2018-2022, 2023-2027). En excluant les périodes de Covid, le nombre d'observations disponibles pour le calcul des écarts moyens à horizon $n+1$ (resp. $n+2$ et $n+3$) s'établit à quatre (resp. 3 et 2).

suite à la réforme du pacte de stabilité et couvrent désormais un horizon de quatre, voire sept ans sous certaines conditions.

L'intérêt d'une analyse comparative de ces différents documents tient au fait que leur calendrier d'élaboration distinct et leurs finalités spécifiques sont susceptibles d'influencer les prévisions affichées. De plus, l'exploitation des PSTAB permet de réaliser une comparaison internationale, utile pour déterminer si les biais d'optimisme (ou de pessimisme) observés dans les prévisions constituent un phénomène généralisé ou spécifique à certains pays.

Les données utilisées sont issues des documents budgétaires publiés entre 2012 et 2023⁵. Le choix de cette période repose sur le fait que l'année 2012 est marquée par la signature du TSCG (et la création du HCFP en France), événement qui laisse attendre une plus grande discipline dans l'élaboration des prévisions par les pays de l'UE. À partir de ces documents et des séries observées, nous calculons des « écarts de prévision », c'est-à-dire les différences entre les valeurs prévues lors de l'année n pour l'année $n + i$ et les valeurs réalisées en $n + i$ ⁶.

Le tableau 1.1 présente les écarts moyens de prévision pour les différents documents budgétaires et horizons temporels. Plusieurs éléments peuvent être notés.

5. Pour les PLF, nous reportons les valeurs reportées dans les RESF. Pour les LPFP, nous reportons les valeurs affichées dans les différentes lois (LPFP 2012-2017, 2014-2019, 2018-2022, 2023-2027). Pour les PSTAB, nous reportons les valeurs affichées dans les documents d'évaluation des PSTAB réalisés par la Commission européenne.

6. Étant donné que la période d'analyse couvre la pandémie de COVID-19, nous ne tenons pas compte de l'année 2020. Plus précisément, pour les prévisions à horizon de l'année en cours (resp. $n+1$, $n+2$, $n+3$), nous écartons l'année 2020 (resp. les années 2020-2021, 2020-2022, 2020-2023) comme horizon des prévisions. Ce choix est motivé par deux considérations. D'abord, dans les PSTAB, aucune prévision à moyen terme n'a été réalisée en 2020. Ensuite, il faut également écarter les années de rebond économique (2021, 2022) des prévisions élaborées avant 2020.

TABLÉAU 1.1 – Écarts moyens entre les prévisions inscrites dans les documents budgétaires et les séries observées

	PSTAB				PLF		LPFP		
	n	n+1	n+2	n+3	n	n+1	n+1	n+2	n+3
Taux de croissance du PIB	-0,08 %	0,51 %	0,60 %	0,40 %	-0,07 %	0,25 %	-0,05 %	0,60 %	0,10 %
Solde public en % du PIB	-0,07 %	0,49 %	1,11 %	1,73 %	-0,22 %	0,27 %	0,45 %	0,57 %	1,10 %
Nb. obs.	11	10	8	6	11	10	4	3	2

Lecture : L'écart moyen de prévision du solde public réalisée en avril de l'année n pour l'année n+3 s'élève à 1,73 % du PIB. Ce coefficient est statistiquement significatif au seuil de 5 %.

Note : Les données couvrent les documents budgétaires publiés entre 2012 et 2023. Le nombre d'observations incluses dans le calcul des moyennes diffère selon l'horizon temporel : pour les prévisions à horizon de l'année en cours (resp. n+1, n+2, n+3), nous écartons l'année 2020 (resp. les années 2020-2021, 2020-2022, 2020-2023) comme horizon des prévisions. Les valeurs statistiquement significatives (p-valeur < 5 % pour un test de student avec $H_0 : \mu = 0$) sont marquées en gras.

Champ : France.

Sources : Commission européenne (évaluation des programmes de stabilité 2012 - 2023) ; Rapport économique, social et financier (2012 - 2023) ; Eurostat (séries 2024) ; INSEE, Comptes de la Nation.

Tout d'abord, les écarts moyens de prévision sont très proches de zéro (et statistiquement non significatifs) pour l'année en cours et deviennent positifs dès l'horizon n+1 (à l'exception de la prévision de taux de croissance du PIB dans la LPFP n+1, par ailleurs réalisée plus tardivement dans l'année n). Pour les prévisions de taux de croissance du PIB, ces écarts moyens sont de -0,08 % (PSTAB) et -0,07 % (PLF) pour l'année en cours, contre +0,51 % (PSTAB), +0,25 % (PLF) et -0,05 % (LPFP) pour l'horizon n+1. Toutefois, les écarts moyens estimés pour l'horizon n+1 sont statistiquement significatifs uniquement pour les PSTAB. Ces biais positifs dans les PSTAB restent dans le même ordre de grandeur aux horizons n+2 et n+3. Des observations similaires peuvent être notées pour le solde public. En effet, les écarts moyens de prévision deviennent positifs dans tous les documents à partir de l'horizon n+1. À nouveau, les moyennes estimées sont statistiquement différentes de zéro uniquement pour les PSTAB. Dans les PSTAB comme dans les LPFP, les biais positifs s'accroissent nettement à mesure que l'horizon s'allonge (+1,73 % dans les PSTAB et +1,10 % dans les LPFP en n+3).

“ *Les prévisions françaises souffrent d'un biais d'optimisme, notamment à moyen-terme, dans les documents envoyés à la Commission européenne.* ”

Pour synthétiser, ces observations supportent l'existence d'un biais d'optimisme dans les prévisions françaises à partir de l'horizon n+1, bien que seuls les PSTAB présentent des écarts moyens statistiquement significatifs. Les prévisions de PIB sont surestimées dans les PSTAB et les PLF à partir de n+1, avec toutefois un biais plus élevé dans les PSTAB. Les prévisions de solde public en n+1 sont également surestimées, avec des écarts de prévision qui s'accroissent nettement avec l'horizon de prévision. Ce résultat pouvait être attendu dans la mesure où les enjeux sous-jacents aux prévisions dans ces deux documents sont fort différents : le non-respect des objectifs affichés dans le cas des PSTAB n'a entraîné jusqu'ici aucune sanction directe, alors que les écarts de prévision d'un PLF à l'autre ont été l'objet de nombreuses discussions et critiques.

L'optimisme des prévisions dans l'Union européenne.

Il reste à présent à déterminer si l'optimisme des prévisions à moyen terme est un phénomène généralisé dans l'UE ou un particularisme français. La figure 1.6 compare les écarts moyens de prévision affichés dans les PSTAB avec ceux des autres pays de la zone euro⁷. Chaque point correspond à un écart moyen de prévision pour un horizon donné et les points sont reliés entre eux pour un même pays.

Le panel (a) montre que la plupart des pays ont tendance à surestimer leurs taux de croissance de l'année suivante. Ce biais d'optimisme se réduit en n+2 et n+3 pour la plupart des pays. Toutefois, quelques pays (Malte, Irlande, Slovaquie, Espagne et Pays-Bas) ont tendance à sous-estimer leur taux de croissance futur⁸. Enfin, bien que la France se situe plutôt dans le haut de la distribution, elle ne se départit pas outre mesure des autres pays. La situation est sensiblement différente pour le solde public. En effet, le panel (b) montre que la France fait partie – avec l'Espagne, la Belgique et l'Italie – des pays pour lesquels le biais d'optimisme sur la prévision de solde public est le plus élevé aux horizons n+2 et n+3. À l'opposé, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Allemagne, et Malte sous-estiment particulièrement leur solde public futur.

7. Nous excluons toutefois la Grèce et Chypre (ces pays ayant été soumis à la procédure de surveillance renforcée durant la majeure partie de la période d'analyse) ainsi que la Lituanie, la Lettonie et la Croatie (ces pays étant entrés dans la zone euro après l'année de début de notre période d'analyse).

8. Pour l'Irlande, Malte et dans une moindre mesure, la Slovaquie, cette observation peut s'expliquer par le dynamisme exceptionnel de leur économie durant la période d'analyse.

“

La France fait partie des pays pour lesquels le biais d'optimisme sur la prévision de solde public est le plus élevé aux horizons de moyen-terme.

Cette série de constats appelle des recherches supplémentaires, pour mieux comprendre les causes de ces différences nationales en matière de prudence dans la réalisation des prévisions macroéconomiques et budgétaires. Toutefois, on ne pourrait manquer de faire le lien entre ces observations et les taux d'endettement des pays, ce qu'illustre la figure 1.7. On y voit très clairement une association positive, qui indique que les pays les moins « prudents » dans leurs prévisions sont également les plus endettés. Ces dernières observations amènent à se poser la question suivante : les exigences du pacte de stabilité ont-elles incité les pays les plus endettés à afficher des objectifs budgétaires peu crédibles ? La réforme récente du pacte de stabilité sera-t-elle en mesure d'améliorer l'efficacité des mécanismes de surveillance budgétaire européens sans compromettre les investissements stratégiques ?

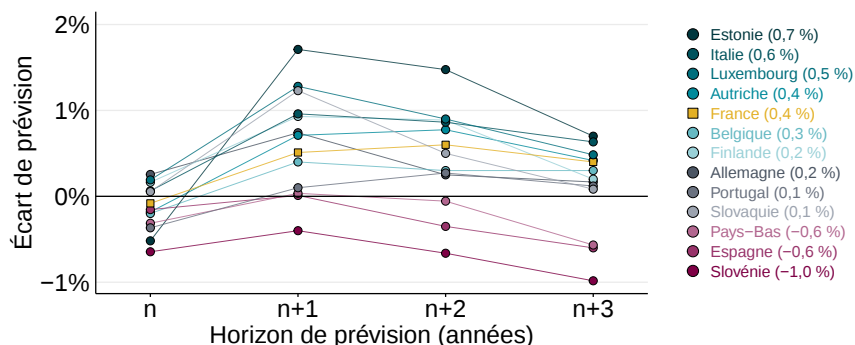
Que peut-on attendre des mécanismes de surveillance européens ?

Avec la réforme du pacte de stabilité, entrée en vigueur le 30 avril 2024, le Parlement et le Conseil ont voulu placer la soutenabilité à moyen terme de la dette publique et une croissance « inclusive et durable » au cœur des nouvelles règles de gouvernance budgétaire de l'UE⁹. Pour atteindre ces objectifs, il était évident qu'un renforcement de la planification pluriannuelle des fi-

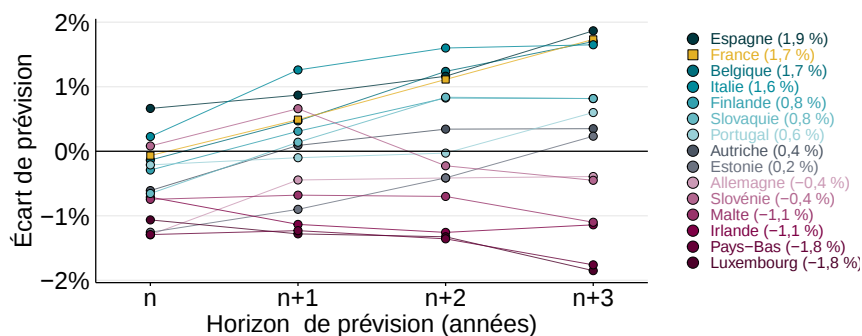
9. Voir : REPRÉSENTATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU LUXEMBOURG, 2024

FIGURE 1.6 – Écarts moyens entre prévisions et réalisations pour le taux de croissance annuel du PIB et le solde public exprimé en % du PIB

(a) Taux de croissance du PIB



(b) Solde public en pourcentage du PIB



Institut des politiques publiques, 2025

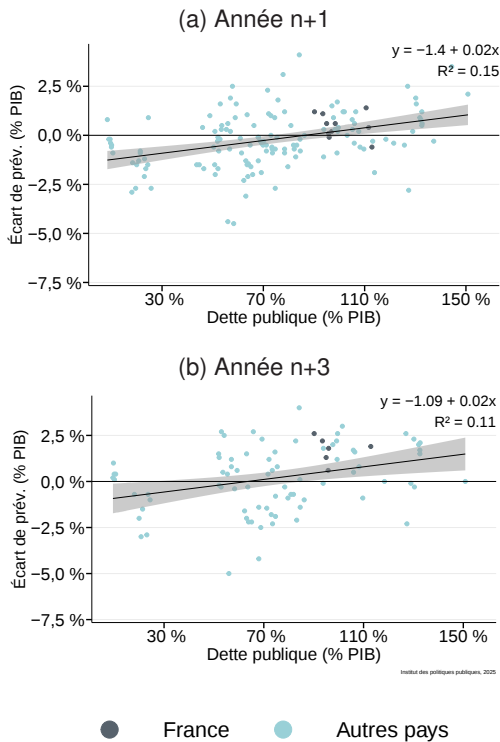
Lecture : Sur le panel (a), l'écart moyen des prévisions françaises de taux de croissance annuel du PIB, réalisées en avril de l'année n pour l'année n+3, s'élève à 0,4 %. Sur le panel (b), l'écart moyen des prévisions françaises de solde public, réalisées en avril de l'année n pour l'année n+3, s'élève à 1,7 % du PIB.

Note : Les valeurs entre parenthèses dans la légende indiquent les écarts moyens de prévision à l'horizon n+3. Dans le Panel (a), Malte (-3,3 % en n+3) et l'Irlande (-2,56 % en n+3) ont été retirés pour améliorer la lisibilité de la figure.

Champ : États membres de la zone euro en 2012 à l'exception de la Grèce et Chypre.

Sources : Commission européenne (évaluation des programmes de stabilité 2012 - 2023) ; Eurostat (séries 2024) ; INSEE, Comptes de la Nation (séries françaises).

FIGURE 1.7 – Lien entre dette publique et erreurs de prévision du solde public aux horizons n+1 et n+3



Lecture : L'écart moyen des prévisions de solde public est positivement corrélé avec le niveau d'endettement des États. Dans chaque panel, on observe qu'une augmentation de la dette publique de 1 % du PIB lors de l'année n est associée à une augmentation moyenne de l'écart de prévision de 0,02 % du PIB aux horizons n+1 et n+3.

Champ : États membres de la zone euro en 2012 à l'exception de la Grèce et Chypre.

Sources : Commission européenne, évaluation des programmes de stabilité; Eurostat (séries 2024); INSEE, Comptes de la Nation.

nances publiques des États membres était nécessaire. Ces considérations ont justifié la mise en place des plans budgétaires et structurels à moyen terme, envoyés à la Commission en sept.-oct. 2024 et qui ont fait l'objet de premiers rapports annuels d'avancement en avril 2025.

Plusieurs éléments du pacte réformé laissent entrevoir une plus grande adhésion des États membres et, partant, une

crédibilité accrue des trajectoires pluriannuelles inscrites dans les PSMT. Pour s'en convaincre, relevons les trois principales nouveautés de la réforme :

- La mise en place d'un indicateur opérationnel unique de « dépense nette »¹⁰, utilisé pour déterminer la trajectoire budgétaire pluriannuelle de chaque État membre. Ce nouvel indicateur évacue désormais les anciens critères : plafond de déficit annuel de 3 % du PIB, trajectoire de solde structurel vers « l'objectif à moyen terme », règle du « 1/20ème » de réduction de l'endettement. Le choix de cet indicateur est notamment lié au fait d'être observable (contrairement au solde structurel) et de relever d'un meilleur contrôle des États membres que le solde public.
- Une différenciation des trajectoires budgétaires des États membres; chaque trajectoire étant désormais élaborée sur la base d'une analyse de la soutenabilité de la dette (« *debt sustainability analysis* ») et d'un « dialogue technique » entre l'État membre et la Commission. Cette relative autonomie porte notamment sur le choix de la durée de la période d'ajustement, qui peut être prolongée jusqu'à sept ans moyennant un ensemble de réformes et d'investissements répondant aux priorités de l'UE et favorisant la viabilité à moyen terme de la dette.
- Le renforcement du contrôle des trajectoires pluriannuelles, d'une part via l'instauration d'un compte de contrôle soit « un relevé des écarts cumulés

10. Les dépenses nettes sont définies comme « les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires » (Règlement (UE) 2024/1263, art. 2).

(...) des dépenses nettes (...) par rapport à la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil »¹¹, d'autre part via une réduction du montant des amendes à 0,05 % du PIB sur une base semestrielle pour accroître leur crédibilité dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Ces éléments nouveaux, ne doivent cependant pas faire oublier que les anciennes règles de surveillance budgétaire – un plafond de déficit à 3 % du PIB et un endettement public de 60 % du PIB – sont toujours d'application. En effet, bien que ces critères ne soient plus utilisés comme indicateurs pour juger du respect de la trajectoire des États membres, ceux-ci restent bien inscrits dans les règles du pacte et guident désormais l'élaboration de la trajectoire de dépense nette¹².

Il est à ce regard significatif qu'en France, les annonces gouvernementales aient placé l'attention sur une cible de déficit public – les fameux 4,6 % de déficit pour 2026 – plutôt que de dépense primaire nette, ce qui témoigne de la force symbolique qu'a acquis le critère de déficit public dans le débat budgétaire national,

voire européen¹³. La différence entre ces indicateurs est pourtant bien réelle et le fait d'orienter la politique budgétaire sur l'un ou sur l'autre pourrait induire des différences d'arbitrages, notamment si l'on venait à constater des recettes plus ou moins dynamiques que prévues ou si les dépenses supplémentaires dans la défense venaient à être exclues de l'indicateur de dépense nette comme l'a préconisé la Commission lors de l'annonce du plan ReArm Europe/-Readiness 2030¹⁴.

On relèvera enfin que si les nouvelles règles mentionnent à plusieurs reprises le rôle des institutions budgétaires indépendantes, celui-ci demeure essentiellement consultatif. Leurs prérogatives se limitent en effet à l'émission d'avis non contraignants sur les prévisions macroéconomiques des PSMT¹⁵ et à l'évaluation de la conformité des trajectoires effectives de dépenses nettes avec les engagements pris dans les PSMT. La réforme prévoit également un renforcement de la coopération entre les institutions budgétaires indépendantes, la Commission et le Comité budgétaire européen via des échanges réguliers entre ces institutions. On comprendra que le législateur européen ait voulu laisser la décision d'un renforcement de leurs prérogatives à la discrétion des États membres, étant donné la grande hétérogénéité des ressources et missions dont ces institutions sont dotées actuellement.

Cette retenue contraste pourtant avec les conclusions d'études empiriques récentes qui soulignent l'effet disciplinaire de ces institutions sur la politique budgétaire des États (BEETSMA et al., 2019 ; CĂPRARU et al., 2022). Dans cette perspective, il

11. Règlement (UE) 2024/1263, art. 2.

12. Ainsi, pour les États dont la dette publique dépasse 90 % (entre 60 % et 90 %) du PIB, la trajectoire de dépense nette sera conçue de sorte à réduire le ratio de dette d'au minimum 1 % (0,5 %) du PIB par an en moyenne sur la durée de la période d'ajustement ou de celle de la sortie de la procédure concernant les déficits excessifs. Cette trajectoire sera également conçue de sorte à ce qu'à l'issue de la période d'ajustement, le déficit public soit ramené en dessous de 3 % du PIB de manière durable et que le ratio d'endettement public reste sur une « trajectoire descendante plausible, ou demeure à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du PIB à moyen terme » (Règlement (UE) 2024/1263, art. 6b). En outre, des règles exprimées en termes d'objectifs de solde structurel sont également conservées, puisque les trajectoires de référence devront inclure une cible de déficit structurel de maximum 1,5 % du PIB (Règlement (UE) 2024/1263, art. 8). La procédure concernant les déficits excessifs prévoit également un ajustement structurel d'au moins 0,5 % du PIB par an si la procédure a été ouverte au motif d'un déficit trop élevé.

13. Voir CASELLI et WINGENDER, 2021 pour une analyse empirique de l'effet du critère de déficit de 3 % sur le solde public des États membres de l'UE.

14. Voir REPRÉSENTATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE EN FRANCE, 2024.

15. Cette prérogative reste facultative jusqu'en 2032, mais la France a déjà saisi le HCFP pour émettre un avis sur les prévisions macroéconomiques inscrites dans son PSMT.

conviendrait de s'interroger sérieusement sur un renforcement des prérogatives du HCFP, par la mise en place d'un mécanisme de type "s'expliquer ou se conformer", contraignant le gouvernement à justifier les écarts entre ses prévisions et celles d'autres instituts (Banque de France, Rexecode, OFCE, BRI, OCDE), voire à confier au HCFP la réalisation de ses propres prévisions macroéconomiques et budgétaires, à l'instar de ce qui se pratique déjà en Belgique et aux Pays-Bas.

Conclusion et perspectives

S'il ressort un enseignement de cette radiographie de « l'effort de 40 milliards d'euros » annoncé, c'est que les questions de méthodologie et d'information budgétaires sont des questions éminemment politiques autant que techniques.

Pour cette raison, la méthodologie doit être plus répliquable qu'elle ne l'est aujourd'hui. Non pas pour assurer la « vérité » d'un chiffre, mais pour en permettre l'appropriation par des parties prenantes tierces à l'administration. Au-delà de la méthodologie, ce sont des sources d'information qui doivent être plus systématiquement partagées, notamment parce qu'il s'agit d'informations comptables publiques.

Par ailleurs, la complexité de la documentation budgétaire, parfois intimidante, ne doit pas mener à laisser le budget aux seuls « budgétaires ». Il faut ouvrir ce débat « technique » à des équipes de recherche indépendantes, ce qui requiert non seulement l'accès à des documents méthodologiques et à des données, mais aussi le financement de ces travaux.

Il faut enfin tirer le meilleur parti de la dimension européenne de ces débats budgétaires. Les traditions budgétaires sont encore fermement nationales, ce qui peut être une chance si l'on se donne les moyens, comme nous l'avons fait ici, de comparer

les annonces et les résultats de chaque pays.

.....

Auteurs

Laurent Bach est professeur associé de finance à l'ESSEC et co-responsable du pôle Entreprises à l'IPP.

Octave De Brouwer est économiste senior à l'IPP.

Paul Dutronc-Postel est responsable du pôle Environnement à l'IPP.

Références bibliographiques

L. BACH. *L'impôt sur les sociétés fait-il recette ?* Le blog des économistes de l'IPP. 9 oct. 2024.

L. BACH. *Faibles recettes de l'impôt sur les sociétés : qui aurait pu prédire ?* Le blog des économistes de l'IPP. 8 nov. 2024.

L. BACH. *À la recherche de la TVA perdue.* Le blog des économistes de l'IPP. 22 jan. 2025.

L. BACH. *L'impôt sur les superprofits en quête de recettes.* Le blog des économistes de l'IPP. 30 mai 2024.

R. BEETSMA, X. DEBRUN, X. FANG, Y. KIM, V. LLEDÓ, S. MBAYE et X. ZHANG (2019). « Independent fiscal councils : Recent trends and performance », *European Journal of Political Economy*, 57, p. 53-69.

B. CĂPRARU, G. GEORGESCU et N. SPRINCEAN (2022). « Do independent fiscal institutions cause better fiscal outcomes in the European Union ? », *Economic Systems*, 46(2), p. 100973.

F. CASELLI et P. WINGENDER (2021). « Heterogeneous effects of fiscal rules : The Maastricht fiscal criterion and the counterfactual distribution of government deficits », *European Economic Review*, 136, p. 103748.

COMITÉ SCIENTIFIQUE FIPU. *Analyses et recommandations du comité scientifique*. 21 fév. 2025.

COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE. *Rapport fait afin d'étudier et de rechercher les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024*. 9 avr. 2025.

COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT. *Dégradation des finances publiques depuis 2023*. 19 nov. 2024.

COMMISSION EUROPÉENNE. *Economic forecast for France*. 19 mai 2025.

H. D'ALBIS, É. MAYSONNAVE et P.-A. VEILLON (2024). *Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires*, n°. 2024-M-028-04, Inspection générale des finances.

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR (2025). *Rapport d'avancement annuel 2025*, n°. 2025,

É. DUBOIS et G. GILQUIN (2024). *Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation*. Note d'étude, n° 2024-2, HCFP.

HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (2025). *Avis Relatif Au Projet de Loi Relatif Aux Résultats de La Gestion et Portant Approbation Des Comptes de l'année 2024*, n°. HCFP-2025-2,

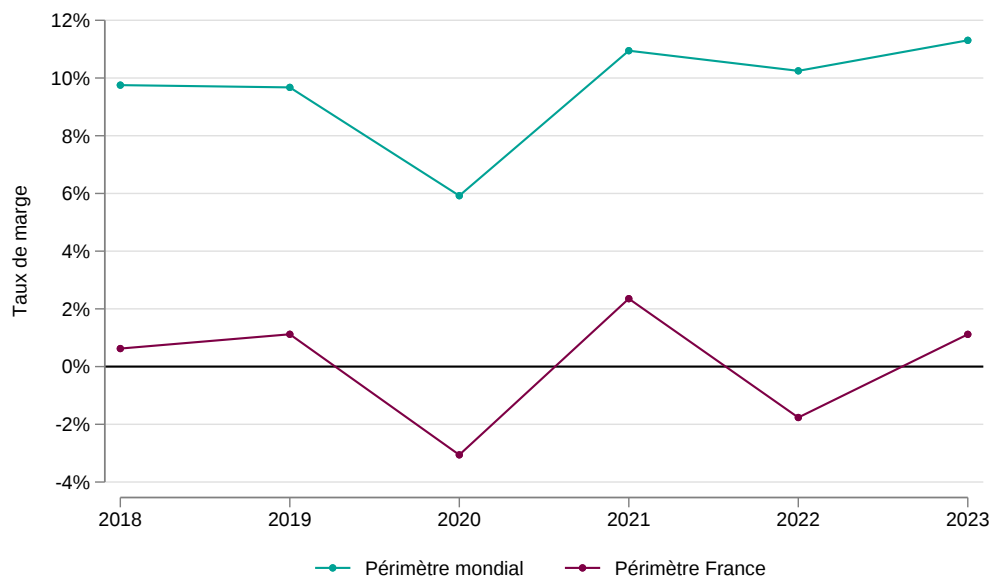
A. LACAN et C. LEBRUN (2025). *Pourquoi les objectifs de ratio de dette publique fixés dans les lois de programmation des finances publiques n'ont-ils pas été atteints ?* Note d'étude, n° 2025-1, Haut Conseil des finances publiques.

REPRÉSENTATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU LUXEMBOURG. *La Commission se félicite de l'accord politique intervenu sur un nouveau cadre de gouvernance économique adapté aux défis à venir*. 10 fév. 2024.

REPRÉSENTATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE EN FRANCE. *Déclaration de la Présidente von der Leyen sur le paquet défense*. 4 mars 2024.

Annexe 1

FIGURE A1.1 – Évolution du taux de marge des entreprises cotées



Institut des politiques publiques, 2025

Lecture : En 2021, le taux de marge agrégé était de 2 % s'agissant des activités réalisées sur le territoire français, et de 11 % s'agissant de l'ensemble du périmètre d'activité des sociétés françaises.

Note : Le taux de marge est le résultat comptable avant impôt sur les sociétés rapporté au chiffre d'affaires.

Champ : Sociétés françaises cotées en bourse.

Sources : LSEG Workspace, DGFiP.

TABLEAU A1.1 – Écarts moyens entre les prévisions inscrites dans les documents budgétaires et les séries observées

	PSTAB				PLF		LPFP		
	n	n+1	n+2	n+3	n	n+1	n+1	n+2	n+3
Contribution au taux de croissance du PIB									
Demande domestique finale	-0.15 %	0.28 %	0.38 %	0.10 %	-0.13 %	0.19 %	–	–	–
Variation des stocks	0.07 %	0.16 %	0.22 %	0.23 %	0.09 %	0.14 %	–	–	–
Solde des échanges ext.	-0.02 %	0.03 %	-0.01 %	0.05 %	-0.06 %	-0.08 %	–	–	–
Contribution au solde public									
Recettes	-0.22 %	-0.61 %	-0.58 %	-0.60 %	-0.11 %	-0.20 %	-0.10 %	-0.20 %	-0.45 %
Dépenses	-0.18 %	-1.12 %	-1.67 %	-2.33 %	0.09 %	-0.56 %	-0.23 %	-0.77 %	-1.50 %
Nb. obs.	11	10	8	6	11	10	3	2	2

Lecture : L'écart moyen de prévision de la demande domestique finale inscrite dans les PSTAB et réalisée en avril de l'année n pour l'année n+3 s'élève à 0,1 % du PIB.

Note : Les données couvrent les documents budgétaires publiés entre 2012 et 2023. Le nombre d'observations incluses dans le calcul des moyennes diffère selon l'horizon temporel : pour les prévisions à horizon de l'année en cours (resp. n+1, n+2, n+3), nous écartons l'année 2020 (resp. les années 2020-2021, 2020-2022, 2020-2023) comme horizon des prévisions. Les valeurs statistiquement significatives (p-valeur < 5 % pour un test de student avec $H_0 : \mu = 0$) sont marquées en gras.

Champ : France.

Sources : Commission européenne (évaluation des programmes de stabilité 2012 - 2023) ; Rapport économique, social et financier (2012 - 2023) ; INSEE, Comptes de la Nation.