

Avis n° HCFP-2025-2
relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation
des comptes de l'année 2024

14 avril 2025

Synthèse

L'année 2024 a marqué un nouvel affaïssement des finances publiques. Le déficit public a continué de se creuser, s'établissant à 5,8 points de PIB (169,6 Md€) après 5,4 points de PIB en 2023, tandis que la dette publique, grim pant encore de 3 points, a atteint 113 points de PIB. Après une très mauvaise année 2023, la France ne s'est ainsi toujours pas engagée dans le rétablissement de ses finances publiques, alors qu'au niveau européen une procédure pour déficit excessif a été ouverte par le Conseil en juillet 2024.

En 2024, le rendement des prélèvements obligatoires a été très décevant au regard des prévisions. Leur croissance s'est limitée à +2,4 %, soit sensiblement moins que le PIB (+3,5 % en valeur), comme en 2023, marquant une forme de normalisation après les bonnes surprises temporaires de recettes observées les années antérieures. En parallèle, les dépenses ont conservé en 2024 une tendance soutenue (+3,9 %), malgré le repli des mesures exceptionnelles adoptées pendant les crises sanitaire et énergétique. Hors ces mesures, la dépense publique a connu sa plus forte hausse en volume des dix dernières années. La hausse des prestations sociales, tirée notamment par les revalorisations sur l'inflation passée, explique plus de 60 % de la progression de la dépense.

Le déficit public 2024 excède ainsi de 1,4 point de PIB la prévision de la loi de finances initiale (LFI), un écart particulièrement élevé en l'absence de crise. Pourtant, au-delà des incertitudes affectant toute prévision, cette nouvelle dégradation n'était pas inéluctable. Elle traduit avant tout les fragilités de la construction de la loi de finances et l'insuffisance des mécanismes de rappel.

Dans son avis sur le PLF 2024, le Haut Conseil avait alerté sur le caractère optimiste de la prévision de déficit et, s'il n'avait pas tout anticipé (notamment la surprise d'impôt sur les sociétés), il avait souligné que cette prévision conjugait des hypothèses favorables. De fait, l'écart constaté relativement au PLF recouvre pour l'essentiel un rendement bien moindre qu'escompté des prélèvements obligatoires, qui aurait pour partie pu être évité avec d'autres hypothèses. Il provient en second lieu de dépenses plus élevées qu'attendu, notamment des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale. Les instruments de contrôle de la dépense se sont révélés exclusivement centrés sur l'État, ce dernier ayant de fait pu contenir sa dépense en 2024 sous l'objectif de la LFI. Le Haut Conseil avait relevé un risque de dérapage sur l'assurance-maladie et pointé à plusieurs reprises l'absence de mécanisme contraignant sur la dépense des collectivités locales.

La composante structurelle du déficit, supérieure à 5 points de PIB, en représente l'essentiel. Le déficit structurel se révèle ainsi supérieur d'environ 1,5 point à celui inscrit en loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 18 décembre 2023, à laquelle le Haut Conseil est tenu de se référer malgré son caractère obsolète. En application de l'article 62-II de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois

de finances, le Haut Conseil identifie donc un « écart important » entre les résultats de l'exécution et les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Le Haut Conseil déclenche en conséquence le mécanisme de correction inscrit au III du même article. Il invite le Gouvernement, comme prévu par la loi organique, à présenter les mesures permettant de retourner aux orientations de la LPFP, ou à tout le moins à présenter une nouvelle loi de programmation conforme à la trajectoire du plan budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT) entérinée par le Conseil en janvier 2025. Réduire vigoureusement le déficit structurel est impératif : le niveau élevé de celui-ci retarde la nécessaire réduction du poids de la dette dans le PIB, dont le coût augmente à un rythme préoccupant, et obère la capacité de la France à faire face aux chocs économiques et aux investissements utiles, notamment en matière de défense et de transition écologique.

En application de l'article 62-V de la loi organique précitée, le Haut Conseil rend aussi, pour la première fois, un avis sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation. En outre, en application de l'article 4 de la loi n°2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, le Haut Conseil examine, également pour la première fois, si une distorsion importante a affecté les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, au cas d'espèce les années 2021 à 2024.

Le Haut Conseil constate, sur une période de vingt ans (2004-2024), un biais positif entre la prévision de croissance du Gouvernement et la réalisation (écart moyen de 0,4 point hors années de crise, supérieur y compris celles-ci). Cet écart s'est réduit, sans toutefois disparaître, depuis la création du Haut Conseil en 2013, de même que l'écart constaté entre la prévision du Gouvernement et celle du consensus des économistes. Le biais de prévision apparaît plus prononcé pour la prévision de consommation des ménages. En revanche, le Haut Conseil n'identifie pas de biais sur longue période pour la prévision d'inflation.

S'agissant des années 2021-24, le Haut Conseil observe que la prévision de croissance a eu aussi tendance à excéder la réalisation. Cependant, cette période a été marquée par les crises sanitaire puis énergétique justifiant le maintien de la clause de circonstances exceptionnelles. Compte tenu de ce contexte, le Haut Conseil ne conclut pas à une distorsion importante sur ces quatre années. Il rappelle toutefois que la prévision de croissance élevée pour 2024 est l'un des facteurs à l'origine du dérapage constaté des comptes l'an dernier. Il souligne enfin que la composition de la croissance s'est écartée notablement de la prévision en 2023 et en 2024, en particulier pour la prévision de consommation des ménages, dont le Haut Conseil avait souligné le caractère optimiste.

Pour la prévision de finances publiques, le Haut Conseil relève que, si l'on écarte les années de crise, la prévision du ratio de dépenses en part de PIB, de même que celle du ratio de recettes en part de PIB, sont un peu inférieures à leur réalisation en moyenne sur vingt ans. Les prévisions de solde public du Gouvernement en projet de loi de finances se situent ainsi en moyenne, hors années de crise, à un niveau proche de leur réalisation (écart de 0,1 point de PIB). En incluant les années de crise, l'écart moyen entre prévision et réalisation du solde public est de 0,6 point de PIB. L'écart entre les objectifs de solde public de moyen terme, inscrits dans les lois de programmation, et leur réalisation est plus prononcé.

L'écart entre prévision et réalisation du solde public observé sur les deux dernières années (0,5 point de PIB en 2023 et 1,4 point de PIB en 2024) apparaît, en l'absence de crise majeure, particulièrement élevé. De plus, le Haut Conseil relève que les prévisions de dette publique en part de PIB ont été optimistes par rapport à leur réalisation.

À l'aune de ces différents constats, le Haut Conseil invite le Gouvernement et le législateur organique à considérer toute disposition complémentaire permettant d'assurer l'absence de biais dans l'établissement des prévisions. *A minima*, le Haut Conseil invite à renforcer son accès à l'information et à détendre les délais d'instruction qui lui sont fixés, ainsi qu'à étudier la mise en place effective d'un mécanisme de type « appliquer ou expliquer », par lequel le Gouvernement serait tenu, lorsque le Haut Conseil émet des réserves sur la prévision et dans un délai compatible avec les débats parlementaires, de rectifier celle-ci ou d'expliquer pourquoi il ne la modifie pas. Une extension de son mandat lui confiant aussi une mission plus large d'analyse de la soutenabilité de la dette et de surveillance du respect de l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes, contribuerait à renforcer la crédibilité du cadre de finances publiques.

I- Observations liminaires

1- Sur l'objet du présent avis

1. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, en application de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances, de l'article liminaire du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024. L'article 62-I dispose que « *le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants [...] que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ». Aux termes du II du même article, un écart est considéré comme important lorsque le solde structurel présenté dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes est dégradé par rapport à la loi de programmation des finances publiques en vigueur d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou d'au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives. L'identification par le Haut Conseil d'un écart important déclenche le « *mécanisme de correction* » au sens du titre VI de la loi organique.

2. La loi organique précise en outre que le solde structurel doit être calculé avec la trajectoire de PIB potentiel figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques. Le Haut Conseil se réfère dans cet avis à la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027.

3. En application du V de l'article 62 de la loi organique précitée, l'avis rendu par le Haut Conseil doit également porter sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques mentionnées à l'article 1^{er} A de la loi organique du 1^{er} août 2021 précitée au regard des résultats de l'exécution de l'année écoulée.

4. Par ailleurs, en application du même article 62-V de la loi organique précitée, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis « *au moins une fois tous les quatre ans sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation* ». La loi organique ayant été modifiée en ce sens par l'article 30 de la loi n°2021-1836 du 28 décembre 2021, le Haut Conseil rend ainsi pour la première fois un avis sur ces écarts.

5. De plus, en application de l'article 4 de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, si dans le cadre du présent avis, « *le Haut Conseil des finances publiques constate une importante distorsion affectant les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, le Gouvernement tient compte de cette distorsion dans le prochain projet de loi de finances de l'année. Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année analyse les mesures de corrections envisagées.* » Le Haut Conseil examine donc, également pour la première fois, si une distorsion importante a affecté les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives.

2- Sur les informations transmises et les délais

6. Le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 7 avril 2025. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, dont son tableau de synthèse qui présente le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2024 (annexe 1). Elle est accompagnée des réponses à un questionnaire qui avait été transmis au préalable aux administrations compétentes.

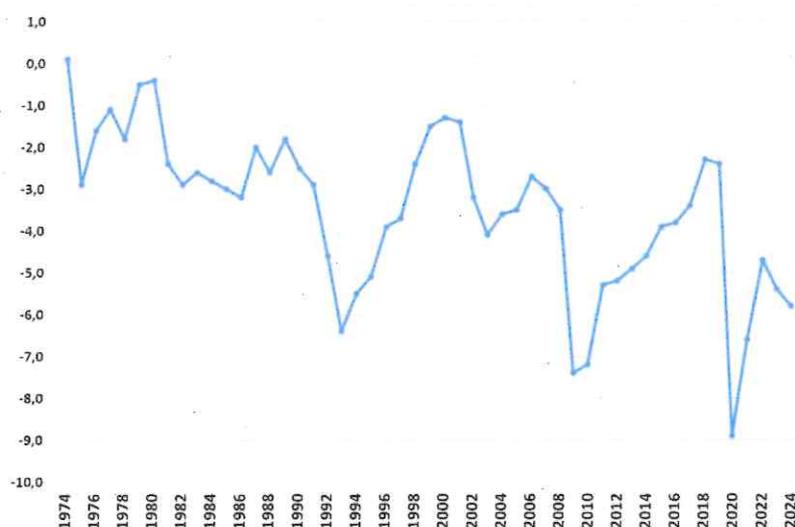
7. En application du IX de l'article 61 de la loi organique précitée, le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du Budget le 8 avril 2025.

II- Observations relatives aux évolutions des déficits publics effectif et structurel en 2024 et aux écarts à la loi de programmation des finances publiques

1- Résultats de l'exécution 2024

8. En 2024, le déficit public atteint 169,6 Md€ (5,8 points de PIB), en forte hausse par rapport à l'exercice 2023, déjà très dégradé (151,7 Md€, soit 5,4 points de PIB). Le déficit public reste très au-delà de son niveau antérieur à la crise sanitaire (58,2 Md€ en 2019, soit 2,4 points de PIB). En tendance, le déficit public est sur une pente très préoccupante.

Graphique 1 : Solde des administrations publiques (en points de PIB)



Source : Insee, comptes nationaux.

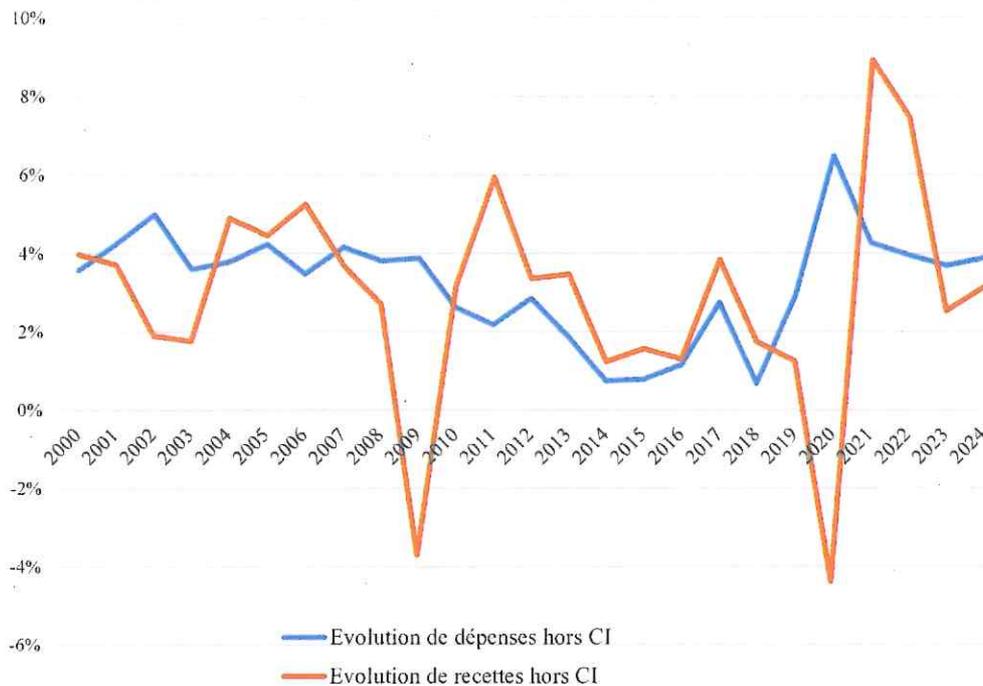
9. Cette dégradation par rapport à 2023 s'explique par une hausse des dépenses (+63 Md€) qui excède nettement celle des recettes (+45 Md€). Les recettes de prélèvements obligatoires ont été peu dynamiques en 2024, progressant de +2,4 % contre +3,5 % pour le PIB en valeur, et faisant ainsi reculer le taux de prélèvements obligatoires à 42,8 %. En particulier, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires a atteint +2,1 % contre +3,5 % pour le PIB en valeur.

10. Les dépenses publiques (hors crédits d'impôt) ont conservé une tendance soutenue, croissant en valeur de 3,9 % en 2024 après 3,7 % en 2023 et réhaussant de 0,2 point le ratio des dépenses publiques rapportées au PIB pour le porter à 56,4 %. Les dépenses exceptionnelles (soutien face aux crises sanitaire et énergétique, dépenses de relance), se sont pourtant nettement repliées (-19 Md€), tandis que la charge de la dette a augmenté sensiblement (+7,4 Md€). Hors charge d'intérêts et mesures de crise et de relance, la dépense publique croît vivement, de +4,8 % en valeur et +2,9 % en volume, soit la plus forte hausse des dix dernières années.

11. Les dépenses des administrations de sécurité sociale augmentent de +5,5 %, apportant la plus forte contribution à la hausse des dépenses publiques (+39,5 Md€, soit plus de 60 % de

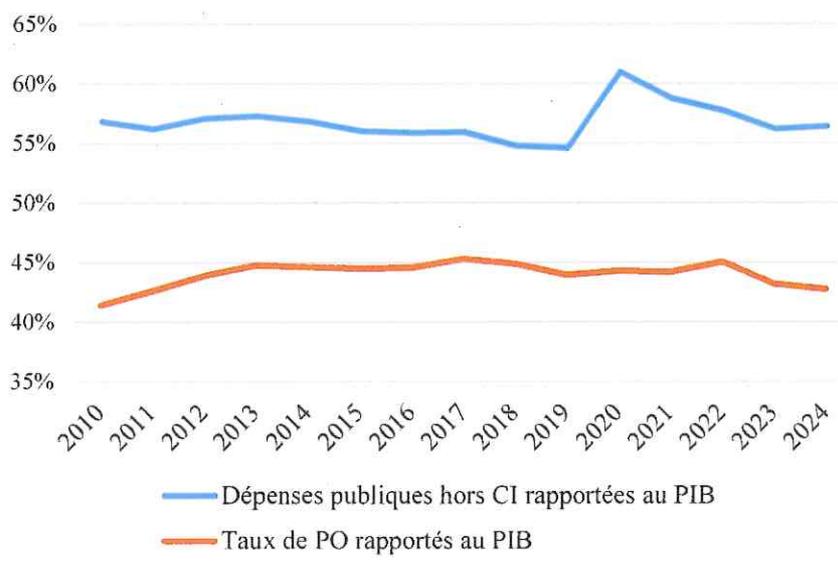
la hausse de la dépense), tirées notamment par la revalorisation des prestations sociales sur l'inflation élevée de 2023. Les dépenses des administrations publiques locales progressent aussi fortement (+4,8 % soit +14,6 Md€ dont 8,0 Md€ de dépenses de fonctionnement). Celles de l'État expliquent le reste de la hausse, tirées notamment par la masse salariale (+9,5 Md€).

Graphique 2 : Évolution des recettes et dépenses publiques (en valeur)



Source : Insee

Graphique 3 : Dépenses et prélèvements obligatoires en points de PIB



Source : Insee

¹² Compte tenu de ces évolutions, le solde structurel se dégrade de nouveau en 2024. L'effort structurel est légèrement positif, principalement du fait du relèvement des accises sur l'énergie avec la sortie graduelle du bouclier tarifaire, qui joue en mesures nouvelles en recettes.

Tableau 1 : Décomposition de l'ajustement structurel

<i>En points de PIB potentiel</i>	2023	2024
Solde structurel	-4,9	-5,2
Ajustement structurel (variation du solde structurel)	-0,4	-0,3
Effort structurel	1,4	0,2
<i>dont mesures nouvelles en PO</i>	-0,3	0,2
<i>dont effort en dépense (y.c. CI)</i>	1,8	0,0
Composante non discrétionnaire	-1,8	-0,4
<i>dont recettes hors PO</i>	-0,2	0,1
<i>dont effet d'élasticité des PO</i>	-1,6	-0,5

Source : Gouvernement

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

13. **L'année 2024 a marqué, en partant d'une situation déjà dégradée, une nouvelle détérioration des finances publiques. Le déficit public s'établit à 5,8 points de PIB (169,6 Md€) après 5,4 points de PIB en 2023 (151,7 Md€). La dette publique grimpe de plus de 3 points de PIB supplémentaires et atteint 113 points de PIB en fin d'année.**

14. **Les recettes de prélèvements obligatoires ont été globalement peu dynamiques (+2,4 % contre +3,5 % pour le PIB en valeur) tandis que les dépenses ont conservé une tendance soutenue (+3,9 % en valeur, hors crédits d'impôt, et +2,0 % en volume), malgré le repli des mesures exceptionnelles adoptées pendant les crises sanitaire et énergétique. La progression des prestations sociales, tirée notamment par la revalorisation des prestations retraites et famille sur l'inflation passée, contribue à plus de 60 % de la hausse de la dépense.**

2- Comparaison des résultats de l'exécution aux prévisions du PLF 2024

15. Par rapport au PLF pour 2024, qui prévoyait un déficit public de 4,4 points de PIB, le solde public de 2024 est dégradé de 1,4 point, un écart élevé en l'absence de crise majeure. L'écart est similaire (1,3 point de PIB) une fois tenu compte du changement de base des comptes nationaux intervenu entre l'établissement de la loi de finances et l'exécution.

16. Cette dégradation majeure du déficit public entre la prévision pour 2024 et sa réalisation s'explique en premier lieu par un rendement des prélèvements obligatoires plus faible que prévu, pour plus de 40 Md€, et en second lieu, par des dépenses plus élevées (pour plus de 10 Md€), partiellement compensés par des recettes hors prélèvements obligatoires plus élevées qu'anticipé.

17. L'écart sur les prélèvements obligatoires (cf. analyse en encadré) s'explique pour près des deux tiers par deux impôts, l'impôt sur les sociétés et la TVA, et plus secondairement par des écarts non négligeables sur l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales et les droits de mutation à titre onéreux. Certains de ces écarts reflètent des hypothèses favorables dans l'établissement de la prévision que le Haut Conseil avait relevées dans le cadre de ses avis, notamment celui sur le PLF 2024 : il avait ainsi relevé que la prévision de prélèvements obligatoires était tirée vers le haut par une prévision de croissance élevée de l'activité et, au-delà, par des hypothèses favorables sur le rendement de certains impôts (croissance de la TVA supérieure à celle de sa base taxable, arrêt de la baisse des droits de mutation à titre onéreux).

18. Les dépenses sont réhaussées de près de 13 Md€ par rapport aux prévisions de l'automne 2023 (hors changement de base). Ce dérapage reflète notamment le dynamisme des dépenses locales, en l'absence de mécanisme contraignant (+6,9 Md€ par rapport aux objectifs,

dont 6,3 Md€ de dépenses de fonctionnement). Il provient aussi d'un dépassement sur la sphère sociale d'environ 5 Md€, où les dépenses d'assurance chômage et celles d'assurance maladie ont excédé les prévisions. Du côté de l'État, si la charge de la dette a été plus faible qu'anticipé et les dépenses contenues par les gels de crédits intervenus courant 2024, la baisse des prix de l'énergie a augmenté les charges de service public de l'énergie par rapport aux prévisions.

19. **Le résultat sur le déficit 2024 excède de 1,4 point de PIB la prévision de la loi de finances initiale (LFI), un écart de prévision élevé en l'absence de crise majeure. Dans son avis sur le PLF 2024, le Haut Conseil avait relevé que la prévision de déficit s'appuyait sur des hypothèses favorables et alerté sur son caractère optimiste.**

20. **L'écart constaté par rapport au PLF 2024 traduit principalement un rendement beaucoup moins élevé que prévu des prélèvements obligatoires, notamment l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée et dans une moindre mesure d'autres prélèvements, et secondairement des dépenses plus élevées qu'attendu, notamment des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale.**

Analyse des écarts entre la prévision de prélèvements obligatoires pour 2024 dans le PLF 2024 et sa réalisation

S'agissant des prélèvements obligatoires, l'écart de prévision de plus de 40 Md€ reflète, dans des proportions à peu près équivalentes, un résultat 2023 plus dégradé qu'attendu en PLF 2024 et une évolution en 2024 plus faible que prévu malgré les mesures nouvelles adoptées en cours d'année (TIFCE notamment). L'écart s'explique à 65 % par deux impôts, l'impôt sur les sociétés (-15 Md€) et la TVA (-12 Md€), l'impôt sur le revenu puis les cotisations sociales et les droits de mutation à titre onéreux y contribuant aussi (cf. tableau 2).

Pour l'impôt sur les sociétés, la surprise est d'abord venue d'un bénéfice taxable 2023 nettement plus bas que prévu, et que ce qui pouvait être attendu à la lecture de l'excédent brut d'exploitation macroéconomique. Cet effet a pesé sur le solde ainsi que les acomptes perçus en 2024. De plus, les estimations de croissance du bénéfice taxable 2024 ont également été revues à la baisse, pesant notamment sur le cinquième acompte.

Concernant l'écart sur la TVA, outre un résultat 2023 plus bas que prévu (pour 2 Md€), celui-ci s'explique surtout par une évolution spontanée inférieure de 10 Md€ à la prévision. Environ 4 Md€ provient d'une croissance des emplois taxables inférieure à la prévision (+2,0 % contre +3,8 %) : l'inflation a été moins élevée que prévu et la croissance du PIB a principalement été portée par le commerce extérieur et la consommation publique plutôt que par la consommation des ménages. Le Haut Conseil avait du reste alerté dans son avis relatif au PLF 2024 sur l'optimisme des prévisions de croissance, en particulier des postes de demande.

De plus, le Gouvernement tablait en PLF 2024 sur une progression spontanée de la TVA supérieure de 1 point à celle de la base taxable, une hypothèse également critiquée par le Haut Conseil. Or c'est l'inverse qui s'est produit, expliquant les 6 Md€ résiduels d'écarts. En effet, le Gouvernement escomptait un effet de retour à la normale des demandes de remboursement de TVA, une hypothèse optimiste étant donné les taux d'intérêt toujours élevés alors attendus en 2024. Néanmoins, les demandes de remboursement de TVA ont continué à croître plus vite que les recettes brutes (+2,5 % contre +1,1 %) et de possibles effets de structure ont pu modifier le panier de consommation vers des biens et services à taux réduits. L'ampleur de ces effets était difficile à prévoir, mais le Gouvernement aurait pu retenir en PLF une hypothèse plus neutre d'évolution en ligne avec les emplois taxables, limitant de 2 Md€ l'erreur de prévision.

Tableau 2 : Comparaison de la prévision en PLF 2024 et des résultats 2024 pour les principaux prélèvements obligatoires

Md €		Total prélèvements obligatoires	TVA	Impôt sur les sociétés (IS)	Impôt sur le revenu (IR)	DMTO	Cotisations sociales
PLF pour 2024	2023 (prév) (a)	1 241,1	208,7	61,3	90,7	18,0	412,2
	2024 (prév) (b)	1 292,2	218,9	72,2	94,1	18,0	428,3
Exec (27/03/2025)	2023	1 221,3	206,0	56,8	88,6	16,9	405,5
	2024	1 250,8	206,3	57,4	88,0	14,7	423,1
Exec estimée, correction changement base	2023 (c)	1 221,6	206,5	56,8	88,6	16,9	407,5
	2024 (d)	1 251,3	206,8	57,4	88,0	14,7	425,1
Écart prév PLF pour 2024 vs Exec 2024	(d-b)	-40,9	-12,1	-14,8	-6,1	-3,3	-3,2
Effet erreur prévision 2023	(c-a)	-19,5	-2,2	-4,5	-2,1	-1,1	-4,7
Effet 2024	((d-b)-(c-a))	-21,4	-9,9	-10,3	-4,0	-2,2	1,5
Delta Mesures nouvelles 2024		5,1	0,4	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Effet spontané 2024		-26,5	-10,3	-10,2	-3,9	-2,2	1,6

Sources : Insee, PLF-PLFSS pour 2024, PLRG 2024, calculs HCFP

Les moins-values de recettes constatées sur les autres prélèvements s'expliquent aussi au moins en partie par des hypothèses économiques trop hautes : pour l'impôt sur le revenu, elles proviennent d'une dégradation du solde au titre des revenus de 2023 plus marquée que prévu et d'une croissance de la masse salariale plus faible que prévu en 2024, pesant sur le prélèvement à la source. Pour les cotisations sociales, c'est le résultat 2023 qui a été décevant, reflétant le freinage de la masse salariale en fin d'année 2023. Enfin les moindres recettes de DMTO, certes difficiles à prévoir, reflètent des hypothèses trop hautes sur les transactions immobilières dont le Haut Conseil avait noté le caractère optimiste.

3- Appréciation des écarts aux orientations pluriannuelles de finances publiques

21. En application du I de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances, le Haut Conseil rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

22. Calculé dans le cadre potentiel de la LPFP, le solde structurel s'établirait à -5,2 points de PIB potentiel en 2024. Le solde conjoncturel est évalué à -0,5 point de PIB potentiel et celui des mesures ponctuelles et temporaires à -0,1 point de PIB. Au total, l'essentiel du déficit est ainsi de nature structurelle. En outre, le niveau du déficit structurel est très éloigné de l'objectif de moyen terme (OMT) de la LPFP, un déficit structurel inférieur à 0,4 point de PIB potentiel.

Tableau 3 : Écarts par rapport à la loi de programmation 2023-2027

(% du PIB ou du PIB potentiel)

	2023	2024		
		LPFP (Déc. 2023)	PLRG 2024 (avril 2025) en base 2020	Écart
Solde effectif (1)	-5,4	-4,4	-5,8	-1,4
Composante conjoncturelle (2)	-0,4	-0,6	-0,5	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires* (3)	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Solde structurel* (1)-(2)-(3)*	-4,9	-3,7	-5,2	-1,5

* en % du PIB potentiel

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Sources : loi n° 2023-1195 de programmation des finances publiques de décembre 2023 et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Encadré – Modalités de calcul des soldes structurel et conjoncturel

La méthodologie de calcul du solde structurel en loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027, est proche de celle retenue par la Commission européenne.

La composante conjoncturelle résulte de l'application à l'écart de production d'un coefficient constant, égal à 0,57 et reposant sur :

- les élasticités estimées par l'OCDE. Les parts conjoncturelles des recettes et des dépenses publiques sont évaluées en supposant que seuls les prélèvements obligatoires sont cycliques du côté des recettes, et que seules les dépenses relatives à l'indemnisation du chômage dépendent de la conjoncture du côté des dépenses ;

- le poids moyen des impôts dans les recettes totales sur la période 2008-2017, celui des dépenses de chômage dans la dépense totale, et ceux des recettes totales et de la dépense totale dans le PIB sur la même période.

On calcule ainsi la composante conjoncturelle du déficit. Cette composante est déduite du solde effectif pour obtenir une estimation du solde structurel. Une ultime correction est opérée sur le solde structurel afin d'exclure certains événements ou mesures qui, du fait de leur caractère exceptionnel, n'ont pas d'impact pérenne sur le solde public.

23. Le solde structurel se situe ainsi à un niveau très dégradé relativement à la cible de solde structurel prévue en 2024 par la LPFP, soit -3,7 points de PIB potentiel. L'écart de -1,5 point est supérieur à la limite de 0,5 point de PIB fixée par la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances. En conséquence, le Haut Conseil identifie un « écart important » au sens du II de la loi organique.

24. L'avis rendu par le Haut Conseil en application du I de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée doit également porter sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques mentionnés à l'article 1^{er} A de la loi organique du 1^{er} août 2021 précitée au regard de l'exécution de l'année écoulée.

25. L'évolution en valeur de la dépense, nette des crédits d'impôts, s'inscrit en exécution à +3,9 % en 2024 contre une prévision de +3,0 % en LPFP. En ce qui concerne l'évolution de la dépense publique en volume, qui constitue l'objectif à proprement parler au sens de l'article 1^{er}A, elle s'établit à +2,0 % en 2024, soit un écart de +1,5 % par rapport à l'objectif de +0,5 % fixé en LPFP. La dépense publique s'est donc révélée nettement plus dynamique qu'inscrit en loi de programmation, ce qui renforce la conclusion d'un écart important au regard du solde structurel.

Tableau 4 : Croissance prévue en LPFP et réalisée de la dépense publique en valeur et en volume (en %)

	LPFP	PLRG
Évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt en valeur	3,0	3,9
Évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt en volume (déflatée par l'IPC hors tabac)	0,5	2,0

Sources : Insee, loi n° 2023-1195 de programmation des finances publiques de décembre 2023 et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

26. En application de l'article 62-II de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances, le Haut Conseil rend un avis identifiant les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

27. Le solde structurel, calculé dans un cadre cohérent avec la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 18 décembre 2023 à laquelle le Haut Conseil est tenu de se référer, s'établirait à -5,2 points de PIB potentiel en 2024. L'écart avec le solde structurel visé en LPFP (-3,7 points de PIB) excède 0,5 point de PIB. Le Haut Conseil identifie donc un « écart important » au sens de l'article 62-II de la loi organique précitée.

28. Le Haut Conseil déclenche ainsi le mécanisme de correction inscrit au III du même article. Il invite le Gouvernement, comme cela est prévu dans la loi organique, à présenter les mesures permettant de réduire de façon significative le déficit structurel afin de retourner aux orientations de solde structurel de la LPFP, ou à défaut, à présenter une nouvelle loi de programmation conforme à la trajectoire du plan budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT) endossé par le Conseil en janvier 2025. Le niveau élevé du déficit structurel retarde en effet la nécessaire réduction du poids de la dette dans le PIB et obère la capacité de la France à faire face aux chocs économiques et aux investissements nécessaires notamment en matière de défense et de transition écologique.

III- Observations relatives aux écarts entre les prévisions macroéconomiques et de finances publiques des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation

29. En application du V de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances, le Haut Conseil des finances publiques rend pour la première fois un avis sur « les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation ».

30. Compte tenu de la survenance d'événements inattendus au plan international et de la difficulté à anticiper précisément le comportement des ménages et des entreprises, des écarts entre les prévisions et leur réalisation sont inévitables. Toutefois, sur longue période, ceux-ci devraient être en moyenne centrés ou proches de zéro. À l'inverse, la mise en évidence d'un écart statistiquement significatif caractérise un biais, optimiste ou pessimiste selon son signe, dans la prévision. Aussi est-il nécessaire pour apprécier le caractère biaisé ou non des prévisions gouvernementales de le faire sur une période assez longue : la période retenue ici couvre les années 2004 à 2024.

31. La méthodologie employée dans cette partie, présentée en annexe, se fonde sur celle de la note du secrétariat permanent du HCFP : Dubois E. et Gilquin G. (2024), « Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation ». En particulier, les prévisions de croissance et d'inflation du Gouvernement pour l'année suivante adossées aux PLF initiaux sont comparées à la première estimation du PIB et à l'inflation publiées par l'Insee en janvier, soit un an et quatre mois après la prévision. De manière similaire, les prévisions de finances publiques (recettes, dépenses, solde et dette) du projet de loi de finances initiale sont comparées aux premiers résultats afférents publiés par l'Insee en mars, soit un an et demi après la prévision.

32. Ce choix méthodologique vise à comparer des variables les plus homogènes possibles. Les révisions ultérieures de la croissance ne sont pas prises en compte, notamment parce qu'elles peuvent résulter de changements de base de comptabilité nationale pouvant conduire à des changements de définition des grandeurs mesurées (PIB, consommation, investissement, etc.). Trois années (2009, 2020 et 2021) font par ailleurs l'objet d'un traitement spécifique, considérant qu'il était très difficile de prévoir la crise financière début septembre 2008, impossible de prévoir la crise sanitaire en septembre 2019 et que les incertitudes sur la reprise de l'activité étaient très fortes en septembre 2020.

1- Observations relatives aux écarts entre les prévisions macroéconomiques des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation

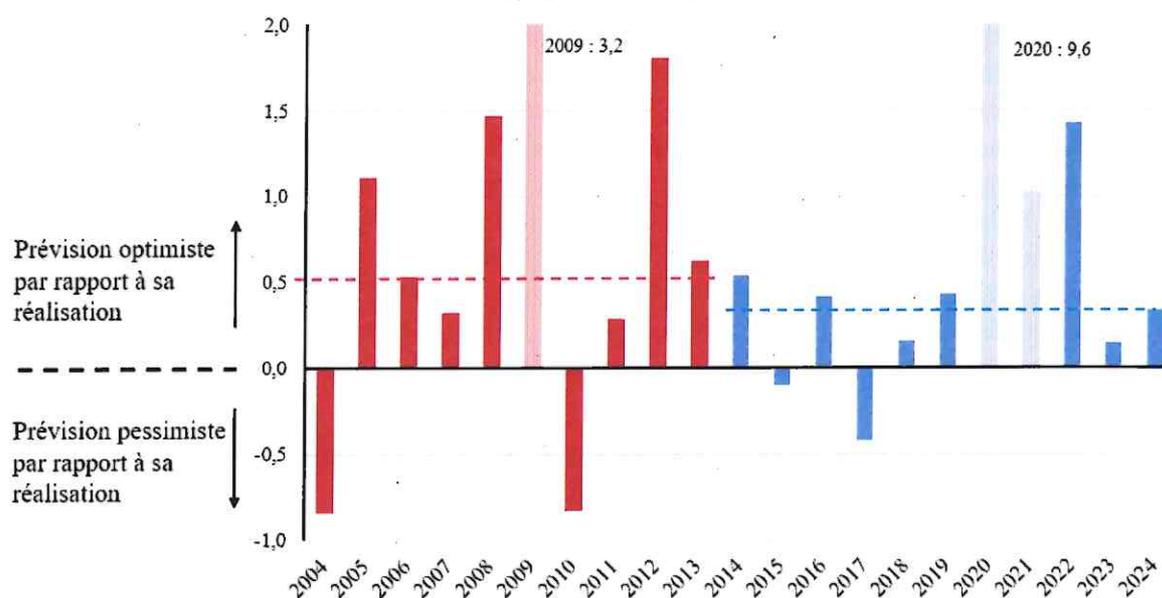
33. Les prévisions macroéconomiques du Gouvernement sont comparées à leur réalisation, mais également aux prévisions du consensus des économistes, afin de disposer d'une base de comparaison au moment où la prévision est effectuée.

34. Les prévisions de croissance du Gouvernement sont en moyenne un peu optimistes par rapport à celles du consensus des économistes et encore davantage par rapport à leur réalisation. Sur la période 2004-2024, l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et du consensus des économistes s'établit à 0,2 point de PIB hors exercices 2009, 2020 et 2021 marqués par les crises financière et sanitaire. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et la croissance observée s'élève lui à 0,4 point de PIB sur la période (prévision de 1,7 % en moyenne contre une réalisation à 1,3 %, hors exercices 2009, 2020 et 2021). En incluant les trois années de crise 2009, 2020 et 2021, cet écart atteint 1 point de PIB (prévision de 1,95 % en moyenne contre une réalisation de 0,95 %). Dans les deux cas, l'écart positif entre les prévisions de croissance du Gouvernement et leur réalisation est statistiquement significatif (au seuil de 5 % d'un test de Student – voir annexe 2), ce qui caractérise un biais optimiste.

35. Depuis la création du HCFP et le projet de loi de finances 2014, les prévisions de croissance du Gouvernement ont été globalement un peu plus prudentes, en particulier avant le déclenchement de la crise sanitaire : l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et la croissance observée s'élève à 0,3 point de PIB depuis la création du HCFP (hors années 2020 et 2021) contre 0,5 point auparavant (hors 2009). La précision des prévisions de croissance du Gouvernement, mesurée par la moyenne de la valeur absolue des écarts entre les prévisions et leur réalisation, s'est également améliorée depuis la création du HCFP, si bien qu'elle a rejoint celle des prévisions du consensus sur la période 2014-2024.

36. L'écart entre les prévisions du Gouvernement et leur réalisation est particulièrement prononcé s'agissant de la consommation des ménages, qui représente un peu plus de la moitié du PIB, puisqu'il atteint 0,6 point de PIB en moyenne sur la période 2004-2024 hors exercices 2009, 2020 et 2021.

Graphique 4 : Écart entre les prévisions de croissance du Gouvernement et la croissance observée
(en point de PIB)



Sources : RESF et Insee. En rouge, PLF antérieurs à la création du HCFP, en bleu, PLF ultérieurs.

Note : les deux lignes horizontales pointillées désignent les niveaux moyens des périodes (hors 2009, 2020 et 2021).

Lecture : l'écart entre la prévision de croissance du Gouvernement pour 2022 et la croissance réalisée en 2022 s'est élevé à 1,4 point de PIB.

Tableau 5 : Écart entre les prévisions de croissance du Gouvernement, les prévisions du consensus des économistes et la croissance observée
(en point de PIB)

	Écart moyen entre 2004 et 2024	Avant la création du HCFP	Après la création du HCFP	Précision de la prévision entre 2004 et 2024	Avant la création du HCFP	Après la création du HCFP
Gouvernement vs. réalisation	0,40	0,50	0,30	0,65	0,85	0,45
Consensus vs. réalisation	0,20	0,25	0,15	0,50	0,60	0,40

Sources : RESF, Consensus Economics et Insee. Hors exercices 2009, 2020 et 2021.

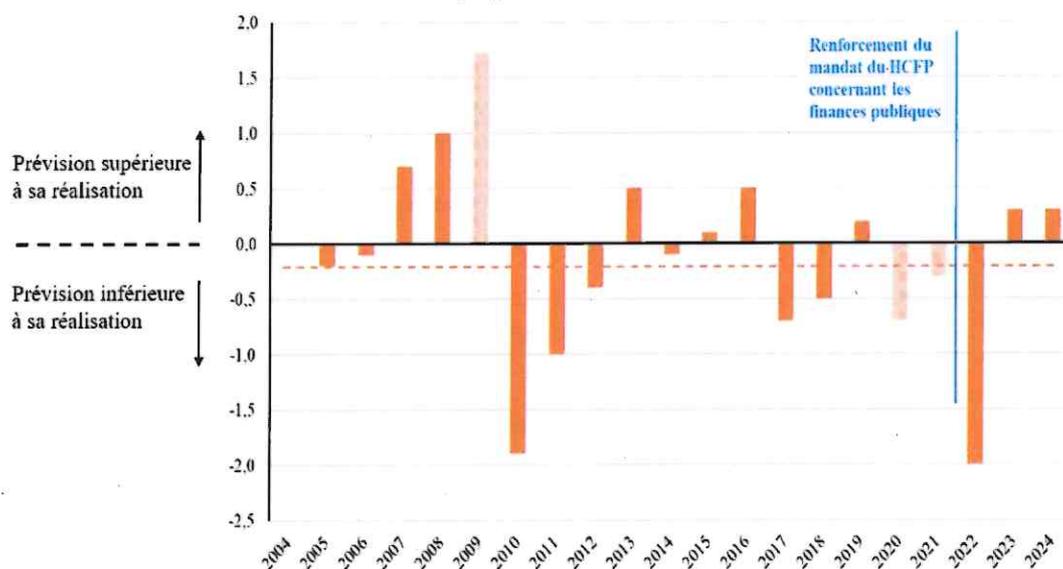
Note : la précision de la prévision est mesurée par la moyenne des valeurs absolues des écarts entre prévision et réalisation. Plus l'indicateur est faible, plus la précision de la prévision est élevée.

37. S'agissant de l'inflation, les prévisions du Gouvernement, comme celles du consensus, sont très proches en moyenne de leur réalisation. Sur l'ensemble de la période 2004-2024, les prévisions d'inflation sont en moyenne légèrement inférieures à leur réalisation (-0,1 point de pourcentage). De même, les prévisions du Gouvernement de déflateur du PIB, qui entre dans le calcul des ratios de finances publiques, sont en moyenne légèrement inférieures à leur réalisation (-0,1 point de pourcentage en moyenne en incluant ou non les trois années de crise 2009, 2020 et 2021). Globalement l'écart moyen entre les prévisions de croissance du PIB en valeur du Gouvernement et la croissance observée s'élève ainsi à 0,3 point de PIB sur la période hors 2009, 2020 et 2021. En incluant les trois années de crise, cet écart atteint 0,9 point de PIB.

2- Observations relatives aux écarts entre les prévisions de finances publiques des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation

³⁸ Le fait que la croissance effective de l'activité soit moins dynamique que prévu en PLF, mis en évidence dans la partie précédente, pourrait laisser attendre une progression des recettes également moins élevée que prévu en PLF. Or les recettes effectives apparaissent au contraire plus élevées que prévu tant relativement au PIB qu'en montant. L'écart entre les prévisions de ratio de recettes et leur réalisation s'établit ainsi en moyenne à $-0,2$ point de PIB sur la période 2004-2024 hors exercices 2009, 2020 et 2021 ($-0,1$ point en incluant ces trois années). Il convient tout d'abord de rappeler que le lien entre taux de croissance des prélèvements obligatoires et taux de croissance de l'activité n'est pas parfait¹. De plus, dans l'objectif de tenir la cible de solde public du PLF (cf. *infra*), des mesures en recettes peuvent être prises en gestion en cours d'année face à des évolutions de recettes décevantes ou des dépenses plus dynamiques que prévu.

Graphique 5 : Écart entre les prévisions de ratio de recettes du Gouvernement et le ratio observé
(en point de PIB)



Source : RESF et Insee.

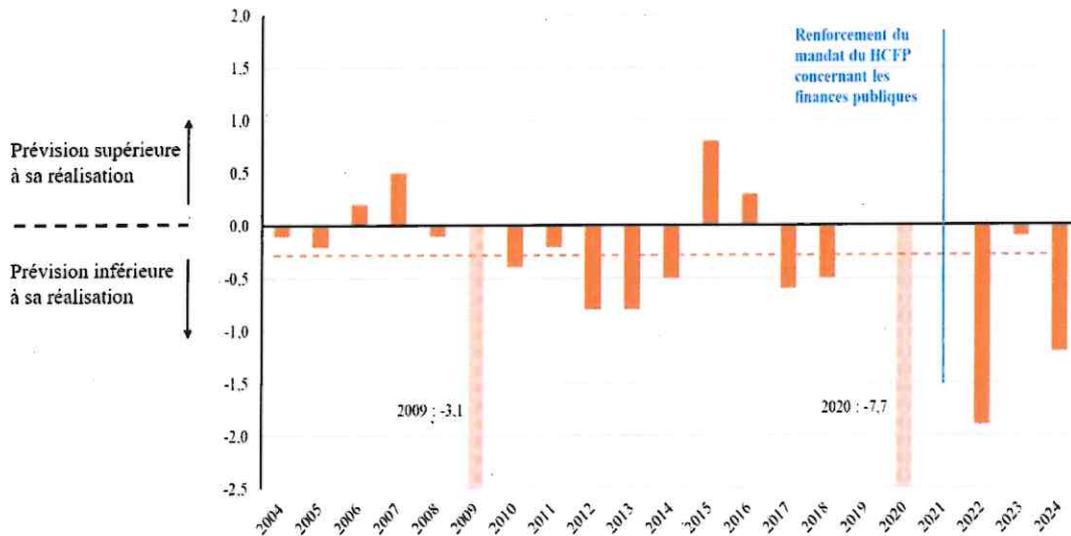
Note : la ligne horizontale désigne le niveau moyen sur 20 ans (hors 2009, 2020 et 2021).

Lecture : En 2022, la prévision de ratio de recettes sur PIB du Gouvernement a été inférieure de 2 points de PIB à sa réalisation.

³⁹ Les dépenses effectives sont également plus élevées que prévu en PLF tant relativement au PIB qu'en niveau. L'écart entre les prévisions de ratio de dépenses et leur réalisation s'élève en moyenne à $-0,3$ point de PIB sur la période 2004-2024 hors exercices 2009, 2020 et 2021. Il est sans surprise bien plus important (en valeur absolue) en ajoutant ces trois années : il atteint $-0,8$ point de PIB (cf. graphique *infra*). Dans les deux cas, l'écart entre les prévisions de ratio de dépenses du Gouvernement et leur réalisation est statistiquement significatif (au seuil de 10 % d'un test de Student – voir annexe 2), ce qui caractérise un biais optimiste.

¹ Voir la note du secrétariat permanent du HCFP : Dubois E. (2023), « L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites ».

Graphique 6 : Écart entre les prévisions de ratio de dépenses du Gouvernement et le ratio observé (en point de PIB)



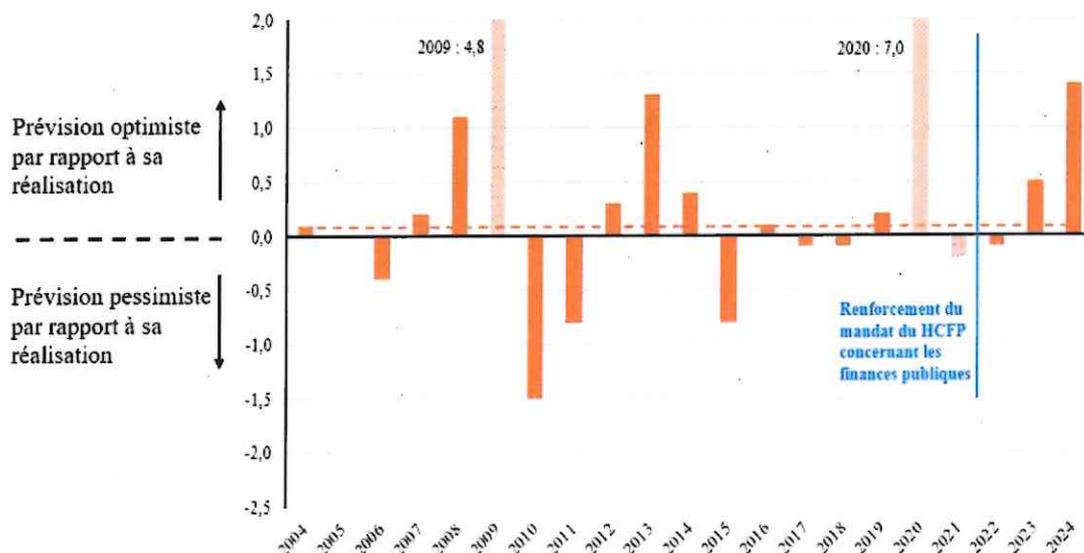
Sources : RESF et Insee.

Note : la ligne horizontale désigne le niveau moyen sur 20 ans (hors 2009, 2020 et 2021).

Lecture : En 2022, la prévision de ratio de dépenses sur PIB du Gouvernement a été inférieure de 1,9 points de PIB à sa réalisation.

40. Globalement sur la période 2004-2024 hors années de crise financière et sanitaire, les prévisions de solde public du Gouvernement se situent en moyenne à un niveau très proche de leur réalisation (-3,9 points de PIB contre -4,0 points de PIB), les écarts en recettes et dépenses se compensant partiellement. En prenant en compte les crises de 2009, 2020 et 2021, le solde public se révèle, sans surprise, plus dégradé, de 0,5 point en moyenne (à -4,5 points de PIB), tandis que les prévisions du Gouvernement restent inchangées (à -3,9 points de PIB). L'écart moyen entre la prévision de solde du Gouvernement et la réalisation de solde atteint alors 0,6 point de PIB. Néanmoins, cet écart demeure non significatif statistiquement au seuil usuel.

Graphique 7 : Écart entre les prévisions de solde public du Gouvernement et le ratio observé (en point de PIB)



Source : RESF et Insee.

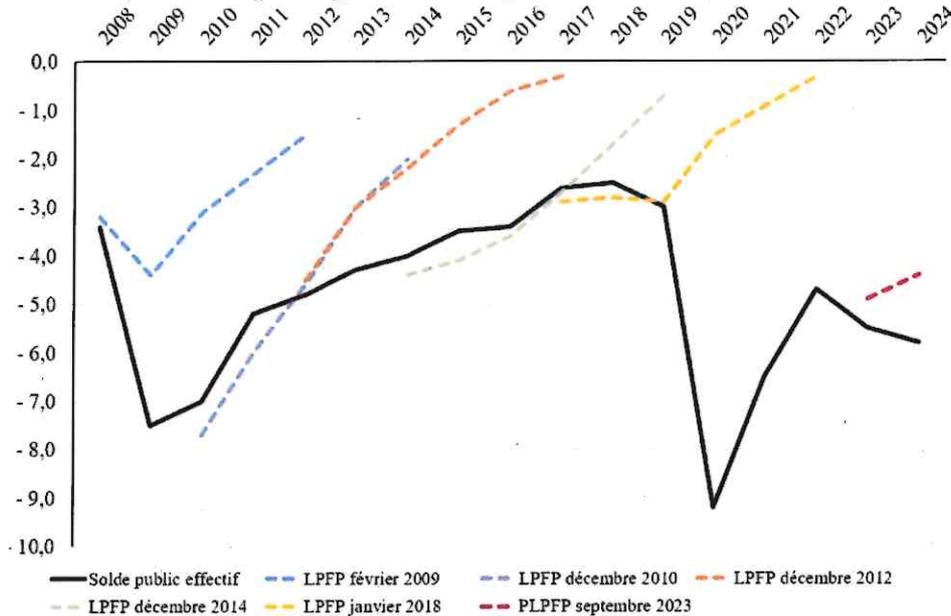
Note : La ligne horizontale pointillée désigne le niveau moyen sur 20 ans (hors 2009, 2020 et 2021).

Lecture : Lors du PLF 2022, le Gouvernement anticipait un solde public plus creusé de 0,1 point de PIB que le solde public observé lors de la notification de mars 2023.

41. Le solde public s'est toutefois fortement creusé en 2023 et 2024. En particulier, l'écart sur le solde en 2024 atteint 1,4 point de PIB (41 Md€), soit un écart majeur hors période de crise, par rapport à une prévision de solde de -4,4 points de PIB inscrite en PLF 2024 qui avait été jugée alors « optimiste » par le Haut Conseil.

42. En revanche, il convient de rappeler que l'écart entre les objectifs de solde public de moyen terme, tels qu'inscrits dans les lois de programmation, et leur réalisation est marqué². En moyenne, le solde public effectif s'écarte sensiblement et négativement de la prévision de la loi de programmation des finances publiques en vigueur deux à trois ans après sa promulgation (cf. graphique 9).

Graphique 8 : Objectifs de solde public en lois de programmation des finances publiques et solde public effectif (en % du PIB)

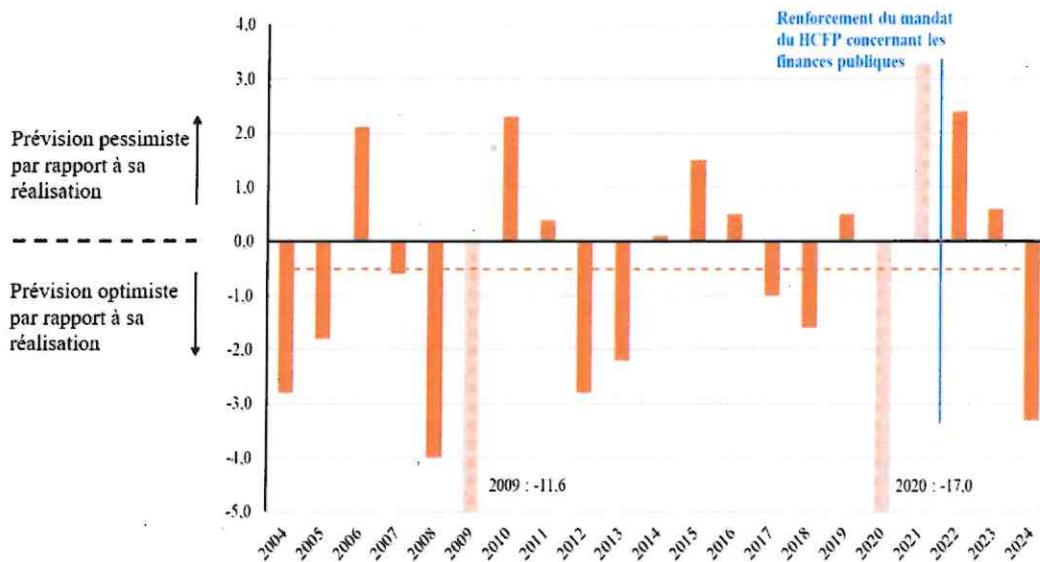


Sources : Insee, lois de programmation précédentes et loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

43. Enfin, en moyenne sur les vingt dernières années, les prévisions du Gouvernement de ratio de la dette publique au PIB pour l'année suivante en PLF sont optimistes par rapport à leur réalisation, du fait principalement de l'écart concernant la croissance de l'activité au dénominateur. Les prévisions du Gouvernement sont en moyenne inférieures de 0,5 point de PIB au ratio de dette publique observé, hors exercices 2009, 2020 et 2021 (cf. graphique 9). En incluant les trois années de crise, cet écart atteint en moyenne 1,7 point de PIB.

² Voir la note du secrétariat permanent du HCFP : Lacan A. et Lebrun C. (2025), « Pourquoi les objectifs de ratio de dette publique fixés dans les lois de programmation des finances publiques n'ont-ils pas été atteints ? ».

Graphique 9 : Écart entre les prévisions de dette publique du Gouvernement et le ratio observé (en point du PIB)



Sources : RESF et Insee.

Note : La ligne horizontale désigne le niveau moyen sur 20 ans (hors 2009, 2020 et 2021).

Lecture : Lors du PLF 2022, le Gouvernement anticipait une dette publique 2,4 points de PIB plus élevée que le ratio observé lors de la notification de mars 2023.

44. En application de l'article 62-V de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 modifiée en 2021, le Haut Conseil rend pour la première fois un avis sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation.

45. Le Haut Conseil constate, sur une période de vingt ans (2004-2024), un biais positif entre la prévision de croissance du Gouvernement et la réalisation (écart moyen de 0,4 point hors années de crise, supérieur y compris celles-ci). Cet écart s'est réduit, sans toutefois disparaître, depuis la création du Haut Conseil en 2013, de même que l'écart constaté entre la prévision du Gouvernement et celle du consensus. En outre, le biais de prévision apparaît plus prononcé pour la prévision de consommation des ménages. En revanche, le Haut Conseil n'identifie pas de biais en moyenne sur longue période pour la prévision d'inflation.

46. Pour ce qui est de la prévision de finances publiques, le Haut Conseil relève que, si l'on écarte les années de crise, la prévision du ratio de dépenses en part de PIB, de même que celle du ratio de recettes en part de PIB, est un peu inférieure à sa réalisation en moyenne sur vingt ans. Les prévisions de solde public du Gouvernement se situent ainsi en moyenne, hors années de crise, à un niveau proche de leur réalisation (écart de +0,1 point de PIB). En incluant les années de crise, l'écart moyen entre prévision et réalisation du solde public est de 0,6 point de PIB. L'écart observé sur les deux dernières années (0,5 point de PIB en 2023 et 1,4 point de PIB en 2024) apparaît, en l'absence de crise majeure, particulièrement élevé au regard de l'expérience passée.

47. À l'aune de ces constats, le Haut Conseil invite le Gouvernement et le législateur à considérer toute disposition complémentaire permettant d'assurer l'absence de biais dans l'établissement des prévisions. *A minima* le Haut Conseil invite à renforcer l'accès à l'information et à détendre les délais d'instruction qui lui sont fixés, ainsi qu'à étudier la mise en place effective d'un mécanisme de type « appliquer ou expliquer », par lequel le Gouvernement serait tenu, lorsque le Haut Conseil émet des réserves sur la prévision et dans un délai compatible avec les débats parlementaires, de rectifier celle-ci ou d'expliquer pourquoi il ne la modifie pas. Une extension de son mandat lui confiant aussi une mission plus large d'analyse de la soutenabilité de la dette et de surveillance du respect

de l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes, contribuerait à renforcer la crédibilité du cadre de finances publiques.

IV- Observations relatives aux écarts entre les prévisions macroéconomiques et leur réalisation au cours des quatre dernières années

⁴⁸ En application de l'article 4 de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques examine pour la première fois, si une distorsion importante a affecté les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, soit sur au moins chacun des exercices de 2021 à 2024.

⁴⁹ Les prévisions de croissance et d'inflation du Gouvernement pour l'année suivante adossées aux PLF initiaux sont comparées à la première estimation du PIB et à l'inflation publiées par l'Insee en janvier, soit un an et quatre mois après la prévision. Ce choix méthodologique vise à comparer des variables les plus homogènes possibles et s'inscrit dans la continuité de la partie précédente. Toutefois, lorsque les écarts constatés sur une année particulière sont faibles, les révisions des comptes nationaux postérieures à la première estimation peuvent conduire à une conclusion différente sur cette année. Dans le cas des années 2022 à 2024, les comptes définitifs ne sont pas encore connus et il convient donc de ne pas surinterpréter de faibles écarts.

⁵⁰ La prévision de croissance du PLF pour 2021, effectuée en septembre 2020 dans une période de très grandes incertitudes sur la reprise de l'activité alors que l'épidémie de Covid-19 a montré des signes de reprise au cours de l'été, était plus optimiste (+8,0 %) que celle du consensus des économistes (+6,9 %). Il convient toutefois de signaler que le scénario du Gouvernement était plus dégradé que celui du consensus pour l'année en cours, si bien que l'écart entre les deux prévisions est moindre si on compare 2021 à 2019. La croissance en 2021 a atteint +7,0 % selon la première estimation publiée par l'Insee en janvier 2022, soit un niveau inférieur de 1 point de PIB à la prévision du PLF. S'agissant de l'inflation, la prévision du Gouvernement était inférieure à celle du consensus (0,7 % contre 1,0 %). L'inflation a finalement atteint 1,6 % en 2021, portée par les prix de l'énergie, dans un contexte de levée progressive des restrictions de déplacement et de forte reprise économique mondiale.

⁵¹ Le PLF pour 2022 a été présenté en septembre 2021, alors que les incertitudes sur l'évolution de la pandémie restaient élevées mais étaient moindres qu'un an auparavant grâce à la montée en puissance de la couverture vaccinale. La prévision de croissance du Gouvernement, qui s'élevait à +4,0 %, était légèrement plus optimiste que celle du consensus des économistes (+3,8 %). La croissance en 2022 s'est établie à 2,6 % selon les premiers résultats publiés par l'Insee. La forte hausse des prix dès le début de l'année 2022, accentuée par le déclenchement de la guerre en Ukraine, et celle des taux d'intérêt ont en effet pesé fortement sur la croissance de l'activité. L'inflation a ainsi finalement atteint 5,2 %, contre une prévision du Gouvernement au même niveau que celle du consensus à 1,5 %.

⁵² Pour apprécier ces écarts, il est nécessaire de tenir compte du caractère exceptionnel des années sous revue, du fait d'abord de la crise sanitaire due au Covid-19 puis des conséquences du déclenchement de la guerre en Ukraine. La clause des circonstances exceptionnelles s'est ainsi appliquée pour les exercices 2021 et 2022.

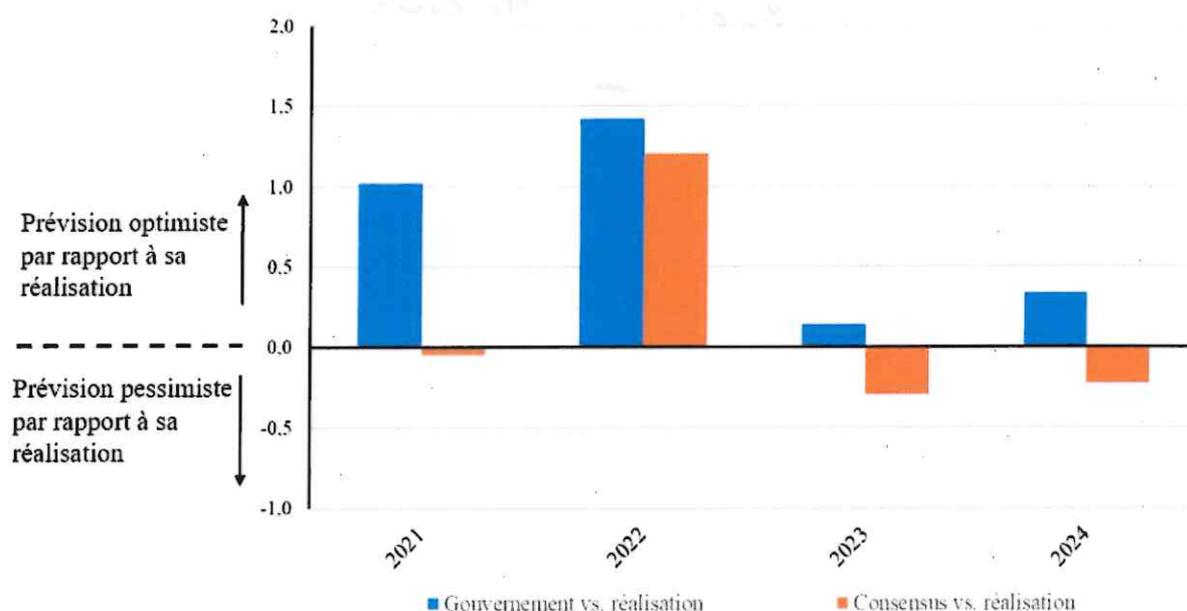
⁵³ S'agissant de l'exercice 2023, la prévision du PLF a été effectuée en septembre 2022, alors que les incertitudes sur l'évolution de la crise énergétique étaient très élevées, avec des prix de marché du gaz et de l'électricité en forte hausse en août de la même année. La prévision de croissance du Gouvernement, à 1,0 % pour 2023, était plus optimiste que celle du consensus (+0,6 %). Elle a été jugée « un peu élevée » par le HCFP dans son avis sur le PLF pour 2023.

La croissance en 2023 s'est établie à 0,9 % selon les premiers résultats publiés par l'Insee en janvier 2024, soit à un niveau très proche de la prévision du Gouvernement. Sa composition a toutefois été très différente de la prévision : elle a été portée par la contribution du commerce extérieur et la progression de l'investissement des entreprises et des administrations publiques, tandis que les évolutions de la consommation et de l'investissement des ménages ont été surestimées par le Gouvernement.

54. La prévision d'inflation du Gouvernement pour 2023 était supérieure au consensus (4,2 % contre 3,6 %) dans un contexte de très fortes incertitudes, prévision jugée alors « plausible » par le Haut Conseil. L'inflation a finalement atteint 4,9 % en 2023. Si l'inflation énergétique a diminué, la progression des prix de l'alimentation a été plus forte qu'en 2022, maintenant l'inflation à un niveau élevé.

55. La prévision du PLF pour 2024 a été effectuée en septembre 2023, dans un contexte d'incertitude moins élevée qu'au cours des années précédentes. La prévision de croissance du Gouvernement, qui s'élevait à 1,4 % pour 2024, était bien plus optimiste que la moyenne du consensus des économistes en septembre (+0,8 %), notamment s'agissant de la consommation des ménages (+1,8 % contre +0,9 %). Le HCFP a souligné le caractère « élevé » de cette prévision dans son avis sur le PLF pour 2024. La croissance en 2024 s'est établie à 1,1 % selon les premiers résultats publiés par l'Insee en janvier 2025. L'écart entre la prévision du Gouvernement et la réalisation, à hauteur de 0,3 point, se situe au niveau de la moyenne observée au cours des dix dernières années (hors années de crise 2020 et 2021). Il provient en particulier de la consommation des ménages (prévision de +1,8 % contre une progression effective de 0,9 %, soit la prévision du consensus des économistes) et de l'investissement privé, tandis que les contributions du commerce extérieur et de la demande publique ont été plus importantes que prévu.

Graphique 10 : Écart entre les prévisions de croissance du Gouvernement, les prévisions du consensus des économistes et la croissance observée
(en point de PIB)



Sources : RESF, Consensus Economics et Insee.

56. S'agissant de l'inflation, la prévision du Gouvernement pour 2024 était légèrement inférieure à la moyenne des prévisions du Consensus Forecasts (2,6 % contre 2,7 %), prévision jugée alors « plausible » par le Haut Conseil. L'inflation s'est finalement établie à 2,0 % en moyenne en 2024, bénéficiant d'un mouvement de désinflation plus rapide qu'attendu et notamment du très fort ralentissement des prix des produits alimentaires.

57. En application de l'article 4 de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, le Haut Conseil examine pour la première fois, si une distorsion importante a affecté les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives.

58. S'agissant spécifiquement des années 2021-24, le Haut Conseil observe que la prévision de croissance a eu tendance à excéder la réalisation. Il note cependant que le début de cette période a été marqué par les crises sanitaire puis énergétique suscitant le maintien de la clause de circonstances exceptionnelles. Compte tenu de ce contexte, le Haut Conseil ne conclut pas à une distorsion importante sur ces seules quatre années. Il remarque toutefois que la composition de la croissance s'est écartée notablement de la prévision en 2023 et en 2024, en particulier s'agissant de la consommation des ménages.

*
* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et transmis au Parlement.

Fait à Paris, le 14 avril 2025.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
Président du Haut Conseil des finances publiques



Pierre MOSCOVICI

ANNEXE 1

Article liminaire du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2024

① Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution, les dépenses des administrations publiques résultant de l'exécution exprimées en milliards d'euros courants, l'évolution des dépenses publiques résultant de l'exécution sur l'année exprimée en volume, les prélèvements obligatoires, les dépenses et l'endettement de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution et les principales dépenses des administrations publiques pour 2024 considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1er A et du 2° de l'article 1er E de la Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, ainsi que ces mêmes agrégats inscrits en loi de finances initiales pour 2024 et pour l'année 2024 dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 s'établissent comme suit :

②

En % du PIB sauf mention contraire	Exécution 2024	LFI 2024		LPFP 2023-2027 Pour l'année 2024	
		Prévision	Ecart	Prévision	Ecart
Ensemble des administrations publiques					
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	-5,2	-3,7	-1,5	-3,7	-1,5
Solde conjoncturel ¹ (2)	-0,5	-0,6	0,1	-0,6	0,1
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Solde effectif (1+2+3)	-5,8	-4,4	-1,4	-4,4	-1,4
Dette au sens de Maastricht	113,0	109,7	3,3	109,7	3,3
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE, nets des CI)	42,8	44,1	-1,3	44,1	-1,3
Dépense publique (hors CI)	56,4	55,4	1,0	55,3	1,1
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1650	1624	26	1622	28
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ²	2,0	0,7	1,3	0,5	1,5
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ³	26	30		30	-4
1 mesuré dans le cadre potentiel de la LPFP 2023-2027 conformément à l'article 62 de la LOLF 2 À champ constant. 3 Au sens de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.					

Exposé des motifs :

Le présent article met en œuvre la disposition prévue dans l'article 1 I de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, en comparant l'écart des soldes effectifs et structurels résultant de l'exécution pour l'année 2024 fondés sur les conventions de la comptabilité nationale entre, d'une part, ceux prévus par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 et d'autre part, les soldes pour l'année 2024 définis dans la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

L'Insee a publié le 27 mars 2025 les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques (cf. tableau). Le déficit public est évalué à 5,8 % du PIB en 2024, après 5,4 % en 2023, et contre -6,1 % prévu dans la loi de fin de gestion pour 2024 et 4,4 % dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027).

La décomposition structurelle du solde public 2024 présentée dans l'article liminaire repose sur les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP 2023-2027. Pour l'exercice de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG 2024), la croissance potentielle de la programmation demeure en effet la référence ainsi qu'en dispose l'article 62 de la loi organique relative aux lois de finances.

Avant toute comparaison des chiffres entre le PLRG 2024 et la LPFP 2023 présentée dans l'article liminaire il convient de rappeler que les comptes nationaux 2023 sont marqués par changement de cadre méthodologique (passage de la base 2014 à la base 2020). Les ajustements méthodologiques ont été intégrés pour la première fois dans les comptes publics lors du compte provisoire des administrations publiques pour 2023 réalisé par l'Insee, publié le 26 mars 2024. Par conséquent, la comparaison des écarts entre la prévision au moment de la réalisation des prévisions LPFP (base 2014) et les exécutions 2023 et 2024 (base 2020) comporte des limites liées à ce changement méthodologique³.

Par rapport à l'année 2023, la hausse de déficit en 2024 (+0,4 point de PIB) s'explique à hauteur de +0,2 point de PIB par la dégradation du solde conjoncturel, mesuré dans le cadre potentiel de la LPFP. En effet, bien que la croissance du PIB en volume ait bien résisté en 2024 (+1,1 %), elle évolue à un rythme inférieur à celui de la croissance potentielle de la LPFP (+1,35 %).

L'augmentation du déficit par rapport à 2023 s'explique également par une hausse de près de +0,3 point de PIB potentiel du déficit structurel, le solde structurel passant à -5,2 points de PIB potentiel en 2024. Cette dégradation résulte principalement :

- d'un dynamisme des recettes des prélèvements obligatoires moindre que l'activité en valeur (-0,5 point de PIB potentiel) ;
- de l'évolution des prestations vieillesse soutenues notamment par la revalorisation de leur niveau, intervenue en 2024 sur la base l'inflation 2023 (-0,5 point) ;
- du dynamisme spontané des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement des collectivités territoriales en lien avec le cycle électoral (-0,1 point) ;
- de l'augmentation de la charge de la dette (-0,2 point).

Ces impacts ont été pour partie importante compensés par :

- la sortie progressive des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie (+0,6 point de PIB) ;
- l'évolution des crédits des ministères, conséquence en particulier de la du Gouvernement d'annuler en février 2024, par décret, 10 Md€ de crédits ministériels (+0,1 point) ;
- une baisse par rapport à la prévision du niveau de PSR-UE en lien avec le décalage du versement des fonds de cohésion (+0,1 point) ;
- diverses mesures en recettes notamment en lien avec le verdissement de la fiscalité (hausse du versement mobilité, mesures de gage de la loi industrie verte, taxes sur les équipements et infrastructures de transport longue distance) (+0,1 point).

Par rapport aux orientations pluriannuelles de la LPFP 2023-2027, qui correspondent également aux prévisions sous-jacentes au PLF pour 2024, le solde structurel mesuré dans le cadre potentiel de la LPFP inscrit dans l'article liminaire du PLRG 2024 est inférieur de 1,5 point de PIB potentiel à celui figurant pour 2024 dans la LPFP 2023-2027.

Cet écart s'expliquerait tout d'abord par la reprise en base de l'écart de solde structurel sur l'année 2023 (-0,8 point de PIB nominal). Cet écart sur le solde structurel 2023 est plus important qu'estimé au moment du PLRG 2023, malgré une révision à la baisse du déficit effectif (révisé par l'Insee de 5,5% à 5,4% du PIB) : cela s'explique par une révision haussière du solde conjoncturel, qui reflète la révision

³ Le passage aux comptes nationaux en base 2020 a un impact sur le solde public et explique sa dégradation pour environ -4 Md€ (-0,14 point de PIB), du fait du classement de l'Etablissement de Retraite additionnelle de la Fonction Publique (ERAFP) en dehors du champ des administrations publiques. Ensuite ce changement de base a induit d'importants changements dans le partage dépenses / recettes du fait de (i) l'intégration du compte complet de SNCF Réseau pour 10 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses, et (ii) un nouveau traitement des corrections R&D pour 4 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses. Enfin, le passage des comptes nationaux en base 2020 a conduit l'Insee fin mai 2024 à publier une chronique révisée de la croissance du PIB sur les années passées, entraînant une réévaluation de l'écart de production et du partage entre solde conjoncturel et solde structurel.

hausnière de la croissance passée opérée par l'Insee fin mai 2024⁴. Ainsi, l'écart de production en 2023 (mesuré dans le cadre potentiel de la LPFP) est estimé à -0,7 point, contre -1,2 point dans la LPFP.

L'écart de solde structurel s'expliquerait ensuite par un moindre ajustement entre 2023 et 2024 (-0,8 point), par rapport à ce qui était projeté dans la LPFP :

- -0,6 point en raison d'une croissance spontanée des prélèvements obligatoires nettement revue à la baisse par rapport à la LPFP 2023-2027 ;
- -0,1 point lié au fort dynamisme des prestations vieillesse des administrations de sécurité sociale, en raison d'une revalorisation des pensions plus élevée qu'escomptée en LPFP du fait d'une inflation légèrement plus dynamique que prévu ;
- -0,1 point associé à des dépenses d'assurance chômage plus allantes que prévu, en raison d'une conjoncture moins favorable sur l'emploi ;
- -0,1 point en raison du dynamisme des dépenses de fonctionnement des collectivités locales plus important qu'anticipé ;
- -0,1 point en raison de sortie plus lente que prévue des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie par rapport à la prévision faite en LPFP ;

Ces moindres ajustements par rapport à la LPFP seraient partiellement compensés par un effort supplémentaire sur les crédits des ministères (+0,2 point de PIB potentiel), lié notamment à la décision du Gouvernement d'annuler par décret 10 Md€ de crédits des ministères en février 2024.

⁴ Voir document de travail de la DG Trésor n°2025/1 « comment sont réalisées les prévisions de finances publiques et quelles sont les incertitudes qui les entourent ? », mars 2025

ANNEXE 2

Méthodologie de l'analyse des écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation (parties III et IV du présent avis)

Dans un premier temps, les prévisions macroéconomiques (croissance et inflation) du Gouvernement sont comparées à celles du consensus des économistes (*Consensus Forecasts*) en septembre de l'année précédente, au moment de la présentation du projet de loi de finances initiale (PLF). Dans un second temps, les prévisions du Gouvernement sont comparées à la première estimation du PIB et à l'inflation publiées par l'Insee en janvier de l'année suivante, soit un an et quatre mois après la prévision. Ce choix méthodologique vise à comparer des variables les plus homogènes possibles. Les révisions ultérieures de la croissance ne sont pas prises en compte, notamment parce qu'elles peuvent résulter de changements de base de comptabilité nationale pouvant conduire à des changements de définition des grandeurs mesurées (PIB, consommation, investissement, etc.).

Les données du consensus des économistes permettent de comparer également les prévisions et l'évolution observée de deux composantes du PIB : la consommation des ménages, qui représente un peu plus de la moitié du PIB, et la formation brute de capital fixe (FBCF) des entreprises non financières (ENF) soit environ 15 % du PIB.

Lorsque la prévision du Gouvernement est effectuée en corrigeant des jours ouvrables, elle est comparée aux données également corrigées des jours ouvrables. Depuis vingt ans, cela concerne douze PLF pour les années 2005, 2011, 2014-2018 et 2020-2024. Lorsque la prévision du Gouvernement est effectuée au sens des comptes nationaux annuels (en données brutes), elle est comparée aux données brutes⁵. Cela concerne neuf PLF pour les années 2004, 2006-2010, 2012, 2013 et 2019.

De manière similaire, la prévision de finances publiques (recettes, dépenses, solde et dette) du projet de loi de finances initiale est comparée aux premiers résultats afférents publiés par l'Insee en mars, soit un an et demi après la prévision, afin de comparer des variables les plus homogènes possibles.

L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement, les prévisions du consensus et leur réalisation est mobilisé pour analyser le caractère optimiste ou pessimiste d'une prévision. La valeur absolue des écarts entre les prévisions et leur réalisation permet, elle, d'appréhender la précision de la prévision.

⁵ Lorsque cette information était manquante dans le rapport économique, social et financier (RESF), il a été supposé que la prévision était réalisée au sens des comptes nationaux annuels.

1. Estimation de l'écart entre la croissance réalisée et la croissance prévue par le Gouvernement

Tableau 6 : Significativité de l'écart entre croissance observée et croissance prévue par le Gouvernement

	2004-2024	2004-2013	2014-2024
Statistiques de Student	-2,13**	-1,99*	-1,45
	2004-2024 hors 2009, 2020 et 2021	2004-2013 hors 2009	2014-2024 hors 2020 et 2021
Statistiques de Student	-2,41**	-1,63	-1,92*

Lecture : ** désigne une valeur significative au seuil de 5 % (qui a donc moins de 5 % de chance d'être nulle).

* désigne une valeur significative au seuil de 10 %.

L'écart entre la croissance observée et la croissance prévue par le Gouvernement est significatif sur l'ensemble de la période 2004-2024 (au seuil de 5 %), que les trois années de crise 2009, 2020 et 2021 soient prises en compte ou non. L'écart est significatif pour les sous-périodes 2004-2013 et 2014-2024 hors 2020 et 2021 au seuil de 10 %.

2. Estimation de l'écart entre le ratio de recettes au PIB réalisé et le ratio de recettes prévu par le Gouvernement

Tableau 7 : Significativité de l'écart entre ratio de recettes au PIB observé et ratio prévu par le Gouvernement

	2004-2024	2004-2013	2014-2024
Statistiques de Student	0,65	-0,10	1,23
	2004-2024 hors 2009, 2020 et 2021	2004-2013 hors 2009	2014-2024 hors 2020 et 2021
Statistiques de Student	0,96	0,52	0,81

Lecture : ** désigne une valeur significative au seuil de 5 % (qui a donc moins de 5 % de chance d'être nulle).

* désigne une valeur significative au seuil de 10 %.

L'écart entre le ratio de recettes au PIB observé et le ratio prévu par le Gouvernement n'est pas significatif.

3. Estimation de l'écart entre le ratio de dépenses au PIB réalisé et le ratio de dépenses prévu par le Gouvernement

Tableau 8 : Significativité de l'écart entre ratio de dépenses au PIB observé et ratio prévu par le Gouvernement

	2004-2024	2004-2013	2014-2024
Statistiques de Student	1,99*	1,68	1,48
	2004-2024 hors 2009, 2020 et 2021	2004-2013 hors 2009	2014-2024 hors 2020 et 2021
Statistiques de Student	2,09*	1,40	1,54

Lecture : ** désigne une valeur significative au seuil de 5 % (qui a donc moins de 5 % de chance d'être nulle).

* désigne une valeur significative au seuil de 10 %.

L'écart entre le ratio de dépenses au PIB observé et le ratio prévu par le Gouvernement est significatif sur l'ensemble de la période 2004-2024 (au seuil de 10 %). Il n'est pas significatif sur les sous-périodes 2004-2013 et 2014-2024.

4. Estimation de l'écart entre le solde réalisé et le solde par le Gouvernement

Tableau 9 : Significativité de l'écart entre solde public observé et solde prévu par le Gouvernement

	2004-2024	2004-2013	2014-2024
Statistiques de Student	-1,53	-0,94	-1,17
	2004-2024 hors 2009, 2020 et 2021	2004-2013 hors 2009	2014-2024 hors 2020 et 2021
Statistiques de Student	-0,58	-0,11	-0,84

Lecture : ** désigne une valeur significative au seuil de 5 % (qui a donc moins de 5 % de chance d'être nulle).
* désigne une valeur significative au seuil de 10 %.

L'écart entre le solde observé et le solde prévu par le Gouvernement n'est pas significatif.

5. Estimation de l'écart entre le ratio de la dette publique au PIB réalisé et le ratio de la dette publique prévu par le Gouvernement

Tableau 10 : Significativité de l'écart entre ratio de la dette publique au PIB observé et ratio prévu par le Gouvernement

	2004-2024	2004-2013	2014-2024
Statistiques de Student	1,61	1,68	0,76
	2004-2024 hors 2009, 2020 et 2021	2004-2013 hors 2009	2014-2024 hors 2020 et 2021
Statistiques de Student	1,14	1,40	0,06

Lecture : ** désigne une valeur significative au seuil de 5 % (qui a donc moins de 5 % de chance d'être nulle).
* désigne une valeur significative au seuil de 10 %.

L'écart entre le ratio de la dette publique au PIB observé et le ratio prévu par le Gouvernement n'est pas significatif.