

Prévoir les budgets publics, un exercice impossible ?

Hippolyte d'Albis, Stéphane Sorbe, Frédérique Bec,
Laurent Bach, Catherine Mathieu

Pour débiter, quatre questions :

De quoi on va parler ?

Qu'est ce qu'une prévision ?

Qui s'en occupe ?

A quoi cela sert ?

De quoi on va parler ?

Finances publiques : recettes et dépenses, décomposées en 3 comptes.

Résumées en un solde (indicateur économique et, parfois, politique).

De quoi on va parler ?

Finances publiques : recettes et dépenses, décomposées en 3 comptes.

Résumées en un solde (indicateur économique et, parfois, politique).

Anticiper les finances publiques :

✓ Pour l'an prochain



De quoi on va parler ?

En Md€	Exécution 2024	LFI 2025	Révisé 2025	Ecart Révisé 2025/LFI 2025	PLF 2026	Ecart PLF 2026 / Révisé 2025
SOLDE ÉTAT - HORS FMI	-155,9	-139,0	-130,5	+8,5	-124,4	+6,1
DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL ET PSR	502,8	507,2	503,0	-4,1	525,7	+22,7
DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL	435,1	438,8	433,9	-4,9	447,4	+13,5
Crédits budgétaires des ministères (<i>hors fonds de concours</i>)	327,0	329,1	328,0	-1,1	331,7	+3,7
Charge de la dette (<i>y compris SNCF</i>)	50,1	54,9	52,0	-2,9	59,3	+7,3
Amortissement de la dette de l'Etat liée à la covid-19 (<i>supprimé</i>)	6,5	0,0	0,0	+0,0	0,0	+0,0
Contribution au CAS "Pensions"	46,9	50,1	49,1	-1,0	51,8	+2,7
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	5,0	4,7	4,7	+0,0	4,6	-0,1
PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES	67,7	68,3	69,1	+0,8	78,3	+9,2
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	45,5	45,2	46,2	+0,9	49,5	+3,4
Prélèvement au profit de l'Union européenne	22,3	23,1	23,0	-0,1	28,8	+5,8
RECETTES FISCALES NETTES	325,7	349,6	353,8	+4,2	372,9	+19,1
RECETTES NON FISCALES	23,2	21,0	23,2	+2,2	28,7	+5,5
SOLDE COMPTES SPECIAUX - HORS FMI	-2,3	-2,8	-4,9	-2,1	-0,6	+4,3
SOLDE BUDGETS ANNEXES	0,4	0,4	0,5	+0,1	0,4	-0,1

De quoi on va parler ?

Finances publiques : recettes et dépenses, décomposées en 3 comptes.

Résumées en un solde (indicateur économique et, parfois, politique).

Anticiper les finances publiques :

- ✓ Pour l'an prochain
- ✓ Pour les années à venir

Plan budgétaire et structurel à moyen terme

Complément au rapport
économique, social et financier

2025-2029

De quoi on va parler ?

Finances publiques : recettes
dépenses, décomposées en 3

Résumées en un solde (indicateur
économique et, parfois, politique)

Anticiper les finances publiques

✓ Pour l'an prochain

✓ Pour les années à venir

Tableau n°18 : Trajectoire pluriannuelle de déficit et de dette							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Solde public et analyse structurelle							
Solde public	-5,4	-5,8	-5,4	-4,6	-4,1	-3,4	-2,8
<i>Ajustement nominal</i>	-0,6	-0,4	0,4	0,7	0,5	0,7	0,6
Solde conjoncturel	-0,3	-0,4	-0,7	-0,6	-0,5	-0,4	-0,2
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-5,0	-5,3	-4,6	-3,9	-3,5	-3,0	-2,5
<i>Ajustement structurel</i>	-0,5	-0,4	0,7	0,7	0,4	0,5	0,5
<i>Ajustement structurel primaire</i>	-0,5	-0,2	0,8	0,9	0,7	0,8	0,7
<i>P.m. : croissance potentielle</i>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0
Dépense primaire nette		3,3	0,9	0,7	1,3	1,2	1,2
<i>P.m. : dépense primaire nette recommandée par le Conseil</i>			0,8	1,2	1,2	1,2	1,1
Dette publique							
Dette publique	109,8	113,0	116,2	117,6	118,1	117,8	117,2
dont hors soutien financier à la zone euro	107,6	110,9	114,1	115,6	116,2	116,0	115,5

Qu'est ce qu'une prévision ?

On ne connaît pas le futur. On l'anticipe étant donnée l'information disponible à date.

La différence entre la prévision et le réalisé est l'écart de prévision.

Prévoir ce qui est récurrent vs ce qui est nouveau.

Prévoir les sous-jacents et prévoir les finances publiques.

Qui s'en occupe ?

L'administration (de nombreuses personnes sont impliqués) mais pas l'Insee.

Risque d'une prévision insincère, « politique » ? Système de contre-expertises : Institutions internationales, économistes, Haut conseil des finances publiques.

Faut-il une prévision indépendante ? Eco-système complexe et outil d'aide à la décision.

A quoi cela sert ?

Pièce importante du débat démocratique et parlementaire.

Document utile à la coordination avec nos partenaires européens et signal aux créanciers de l'Etat.

Outil d'analyse des politiques publiques.

La construction des prévisions de finances publiques : une nécessité pour construire un budget

**Scénario
macroéconomique**
(croissance, inflation,
etc.)



**Evolution « spontanée »
des recettes et de
certaines dépenses**

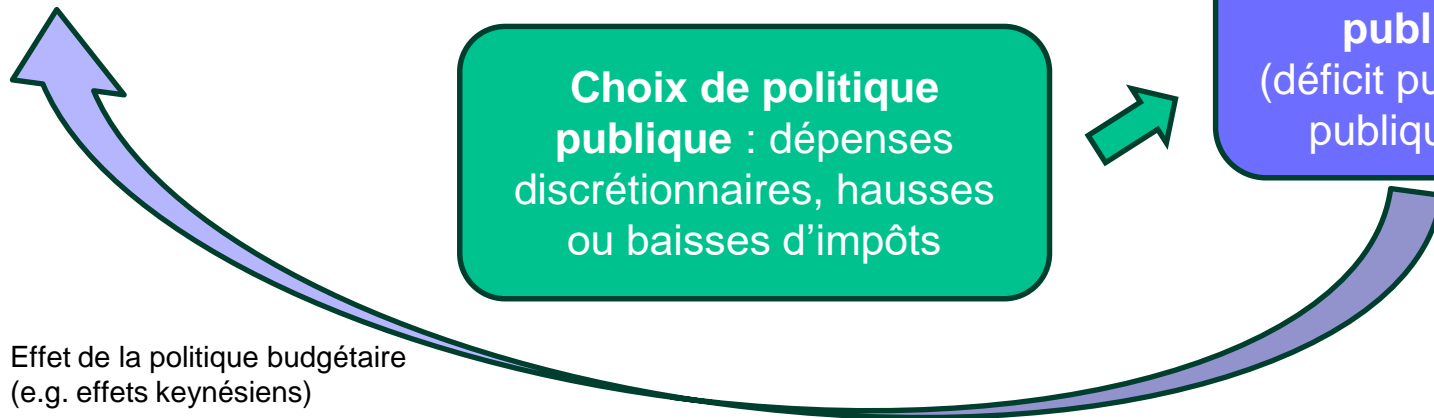


**Scénario de
finances
publiques**
(déficit public, dette
publique, etc.)

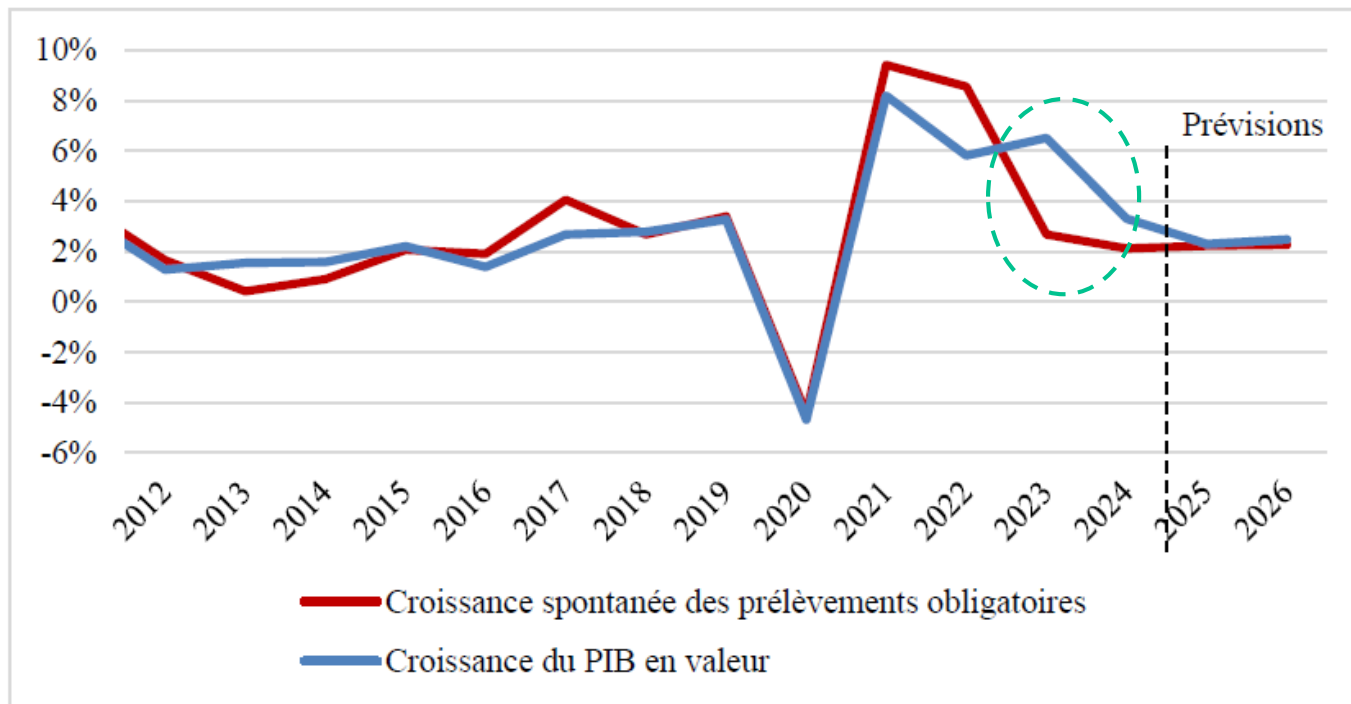


**Choix de politique
publique : dépenses
discrétionnaires, hausses
ou baisses d'impôts**

Effet de la politique budgétaire
(e.g. effets keynésiens)



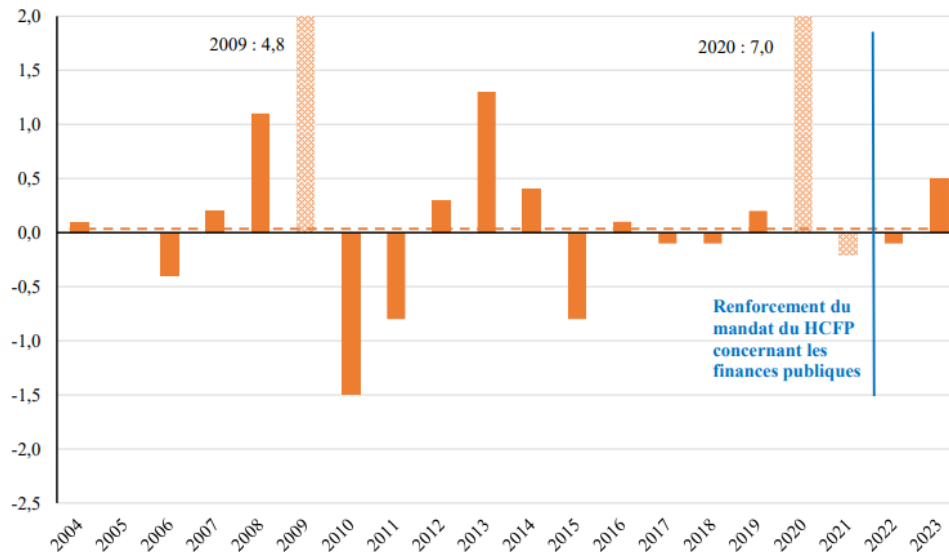
La croissance des recettes peut s'écarter temporairement de celle de l'activité



Source: Haut Conseil des Finances publiques, *Avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026*

Sur longue période, les prévisions de finances publiques du gouvernement ne sont pas biaisées

Graphique 11 : écart entre les prévisions de solde public du Gouvernement et le ratio observé
 (en point de PIB)



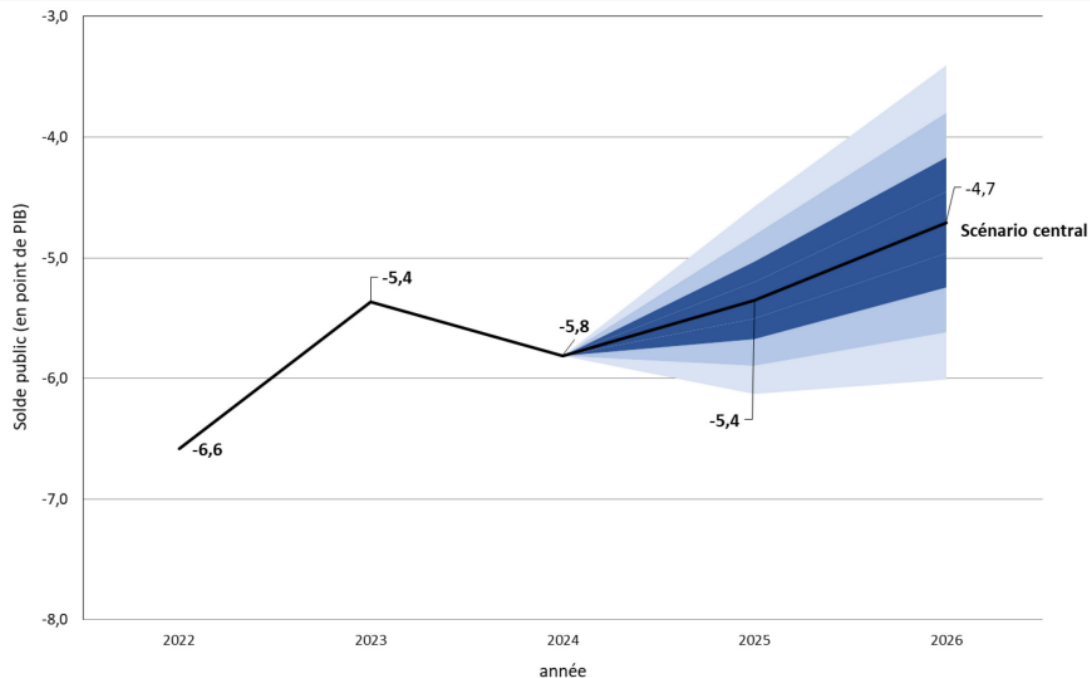
Source : RESF et Insee.

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

Source: Haut Conseil des Finances publiques, *Note d'études 2024-2.pdf*

Les prévisions de finances publiques sont entourées d'incertitudes importantes

Graphique 1 : Fan chart autour de la prévision de solde public pour 2025 et 2026



Source: Rapport économique social et financier annexé au PLF 2026, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2f883749-cb87-4c69-8699-98f89dcd56d9/files/faaaa1a5-109c-4035-9453-de2717e0863b>

Pour aller plus loin

Document de Travail de la DG Trésor n° 2025/1 (Mars 2025), *Comment sont réalisées les prévisions de finances publiques et quelles sont les incertitudes qui les entourent ?* :

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2025/01/20/retour-sur-les-previsions-de-finances-publiques-pour-les-annees-2023-et-2024>

Direction générale du Trésor, *Retour sur les prévisions de finances publiques pour les années 2023 et 2024*, Trésor Eco N° 356, janvier 2025 :

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2025/01/20/retour-sur-les-previsions-de-finances-publiques-pour-les-annees-2023-et-2024>

Éric Dubois et Guillaume Gilquin, *Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation*, Secrétariat Permanent du Haut Conseil des finances publiques, Note d'étude n°2024 – 2, <https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2024-09/Note%20d%27%C3%A9tudes%202024-2.pdf>

Le réalisme des prévisions macroéconomiques évalué par le HCFP

Le **Haut Conseil des Finances Publiques** (HCFP): Créé conformément au Traité sur la Stabilité, la coordination et la gouvernance, au sein de l'Union Economique et Monétaire, ratifié par la France le 22 octobre 2012.

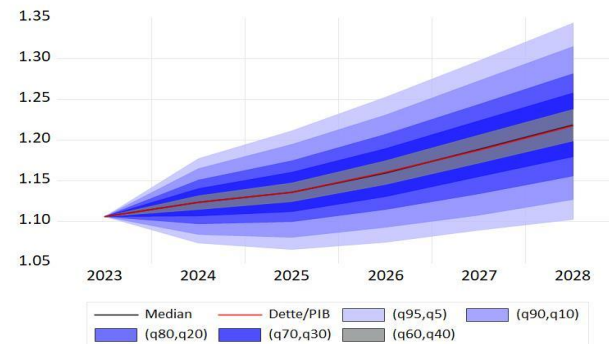
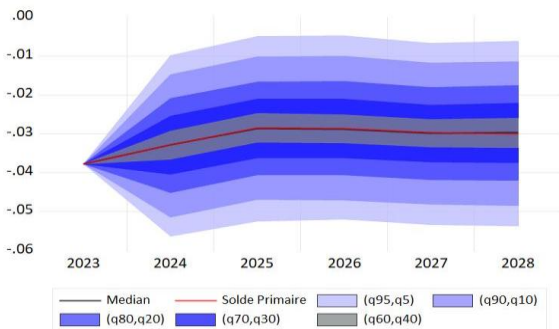
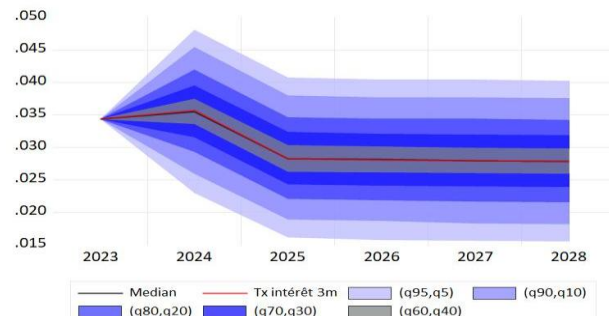
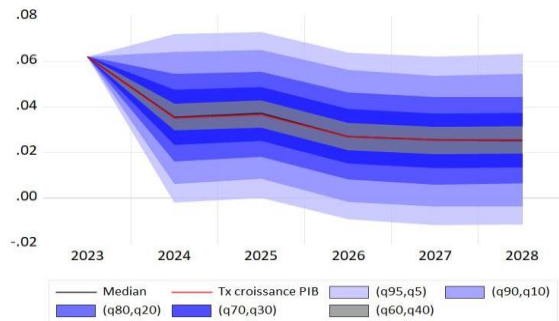
- **Institution budgétaire indépendante** du Gouvernement et du Parlement qui rend un avis sur le **réalisme des prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement** pour les Projets de Loi de Finances **annuels** (PLF et PLFSS), et **pluriannuels** : Projet de Loi de Programmation des Finances Publiques à 5 ans (PLPFP), Programme de STABilité (PSTAB à 4 ans) et Plan budgétaire et Structurel à Moyen Terme (PSMT à 4ans).
- Evalue le réalisme des prévisions de croissance, d'inflation, de taux d'intérêt et du solde primaire (recettes publiques – dépenses publiques).

Evaluation du réalisme des prévisions du gouvernement

- Confrontation aux **prévisions d'autres instituts de prévision** (OFCE, REXECODE, FMI, OCDE, Banque de France, etc.) et avis d'experts.
- Pour évaluer le réalisme des prévisions, il est souhaitable de **mesurer l'incertitude** qui les entoure. Comment?
 - Utiliser les **observations passées** des variables macroéconomiques (PIB, inflation, taux d'intérêt, dépenses et recettes publiques)
 - Exploiter leur dynamique propre et leurs interactions: **partie prévisible**
 - Collecter les « chocs » ou « surprises », c'est-à-dire ce qui n'est pas expliqué par leurs dynamiques propres et croisées: **partie non prévue**
 - **Imprimer ces chocs passés sur le scénario central de la prévision** pour voir jusqu'où il peut aller à la hausse ou à la baisse (fan charts)
- C'est l'approche retenue par la Commission Européenne, le FMI, La Banque Centrale Européenne, etc.

Incertitude entourant les prévisions: Fan Charts

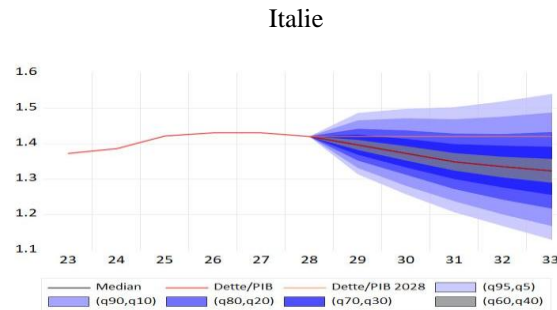
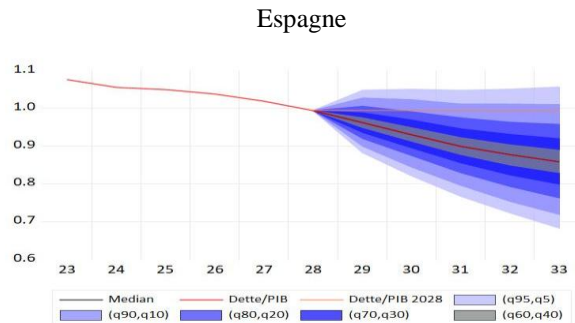
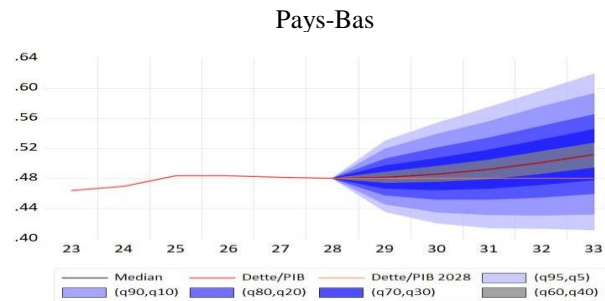
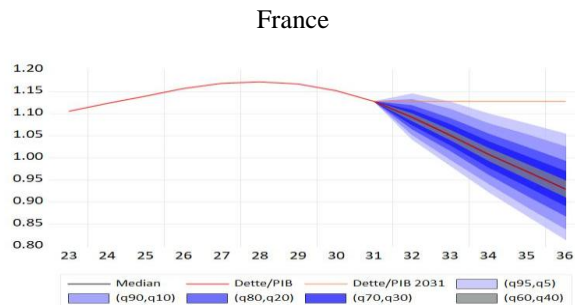
(France, approche Commission Européenne, données 2000-2023)



Source : Baret, Bec (2025)

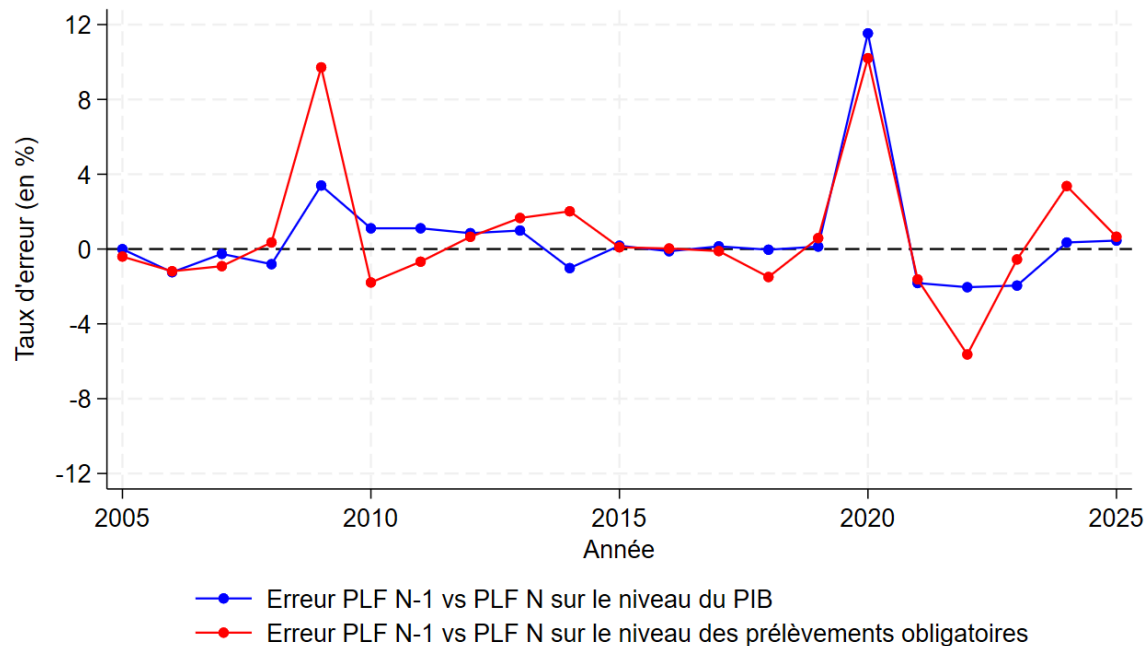
Nouveau critère Commission Européenne

La trajectoire dette/PIB doit être décroissante avec une probabilité d'au moins 70%, 5 ans après la fin du plan d'ajustement (de 4 ou 7 ans)



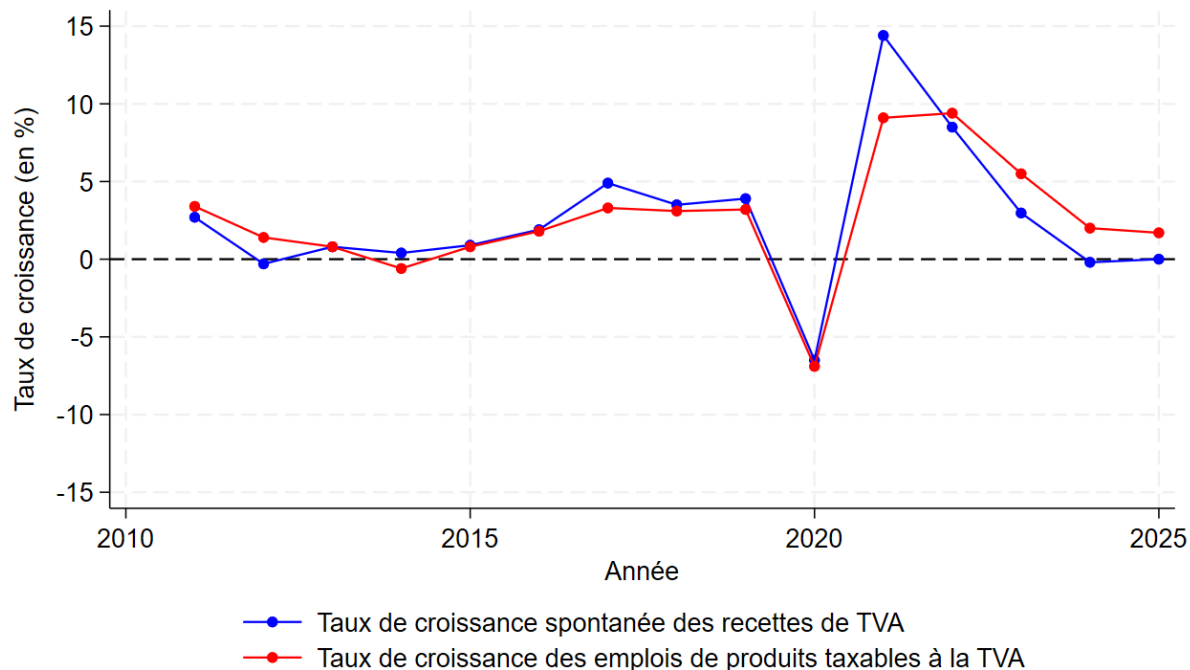
Source : Baret, Bec (2025)

Les prévisions de prélèvements obligatoires sont tributaires de la prévision macro, mais ont leur dynamique propre



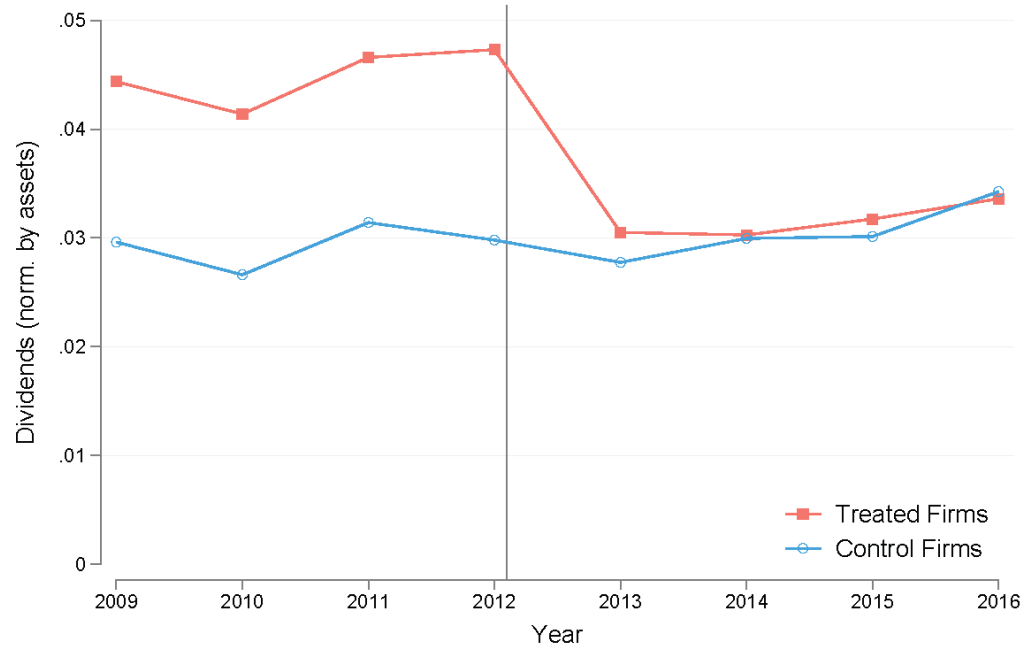
Source: Rapport économique social et financier, PLF 2005-2026

Les erreurs peuvent venir d'une divergence entre évolution « spontanée » des assiettes et indicateurs macro : le cas de la TVA



Source: Voies et moyens Tome 1, Cour des comptes

Des erreurs importantes peuvent aussi avoir lieu lorsque la réponse des contribuables à des mesures nouvelles est forte : le cas des dividendes



Source: Bach, Bozio, Guillouzouic, Leroy, Malgouyres (2025)

Il est particulièrement difficile de prédire le rendement d'impôts nouveaux : le cas de la taxe sur les superprofits pétroliers

Origine et date estimation	Estimation de rendement	Texte législatif	Source de données
Gouvernement octobre 2022	200 millions d'euros	Amendement PLF 2023	retour informel de contribuables
Fourchette IPP novembre 2022	3 à 6 milliards d'euros	Amendement PLF 2023	premiers résultats comptes nat. trimestriels + liasses fiscales
Fourchette IPP décembre 2022	1 à 3 milliards d'euros	Amendement PLF 2023	résultats détaillés comptes nat. trimestriels + liasses fiscales
Fourchette Deloitte décembre 2022	1 à 2 milliards d'euros	Amendement PLF 2023	résultats détaillés comptes nat. trimestriels + comptes publiés
Rendement effectif début 2024	67 millions d'euros	LFI 2023 + BOFIP Mai 2024	déclarations effectives des contribuables

Source: post du blog IPP sur la taxation des superprofits (2024)

Perspectives budgétaires à moyen terme

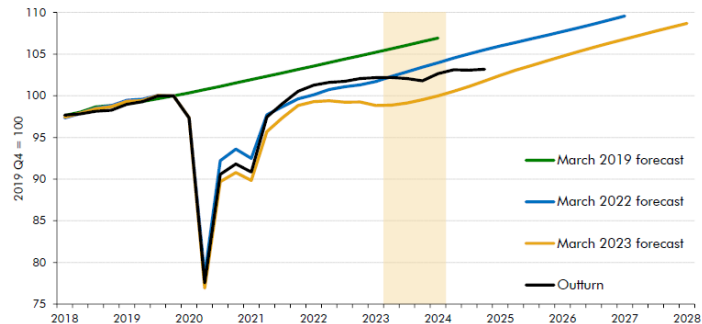
En points de PIB sauf mention contraire	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Solde public	-5,8	-5,4	-4,7	-4,1	-3,4	-2,8
Solde conjoncturel	0,0	-0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1
Solde structurel	-5,8	-5,1	-4,3	-3,7	-3,1	-2,7
Charge d'intérêt	2,1	2,2	2,4	2,7	3,0	3,2
Dépense publique primaire	54,5	54,6	54,0	53,2	52,4	51,8
Solde structurel primaire	-3,7	-2,9	-1,9	-1,0	-0,1	0,5
Ajustement structurel primaire	-0,2	0,8	1,0	0,9	0,9	0,6
Prélèvements obligatoires	42,8	43,6	43,9	44,2	44,4	44,6
Dette publique	113,2	115,9	117,9	118,7	118,6	118
Croissance volume (%)	1,2	0,7	1,0	1,2	1,3	1,3
Croissance potentielle (%)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0
Écart de production	0,0	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5	-0,2

Source : Rapport économique, social et financier, 2026

- L'Office for Budget Responsibility, créé en 2010
- L'OBR effectue les prévisions budgétaires et en assure l'évaluation ex post
- Calendrier de préparation du prochain budget (26 novembre 2025)
- 3 septembre : la chancelière de l'Echiquier annonce la date
- 3 octobre : Round 1, 20 octobre : Round 2, 31 octobre : Round 3
 - => Rounds de prévisions avant prise en compte de nouvelles mesures
- 10 novembre : Round 4, 21 novembre : Round 5
 - => Prise en compte de Nouvelles mesures indiquées par le Trésor à l'OBR,
 - Transmission des résultats des rounds à la Chancelière – sans communication externe
- 26 novembre : *Economic and fiscal outlook* publié, juste après la présentation du budget par la chancelière au Parlement.
 - Seule la prévision finale est publiée

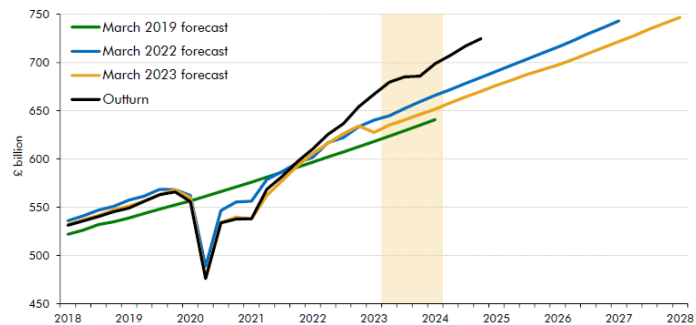
Prévoir les trajectoires de finances publiques, une mission impossible ?

Chart 3.2: Quarterly real GDP level



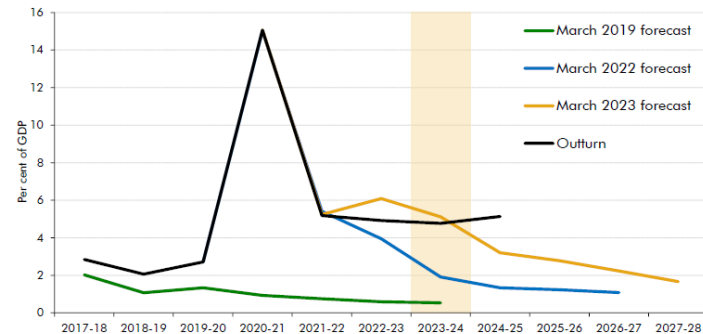
Note: The shaded area marks 2023-24.
Source: ONS, OBR

Chart 3.5: Nominal GDP level



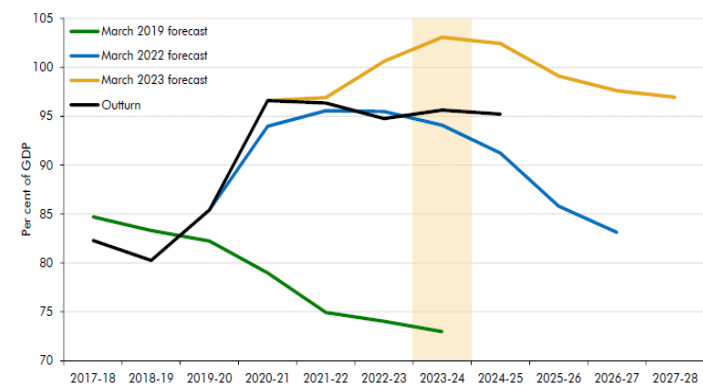
Note: The shaded area marks 2023-24.
Source: ONS, OBR

Chart 3.6: Borrowing as a share of GDP



Note: PSNB is shown as the share of GDP forecast at the time. The shaded area marks 2023-24.
Source: ONS, OBR

Chart 3.12: Debt as a share of GDP



Note: PSND is shown as the share of GDP forecast at the time. The shaded area marks 2023-24.
Source: ONS, OBR

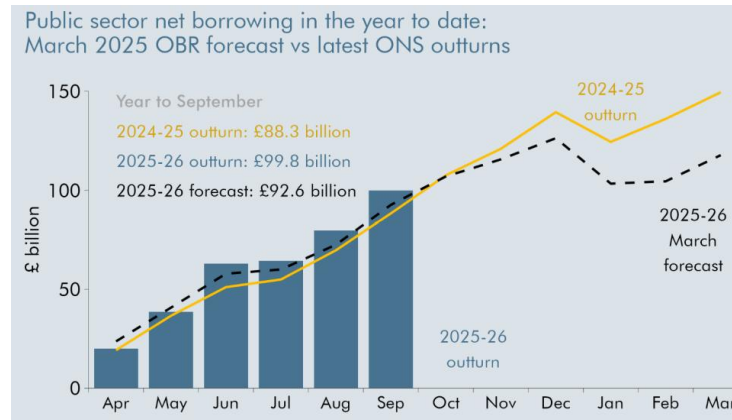
Des similitudes avec la France

- Contrainte des règles budgétaires - que s'est fixée la chancellerie de l'Echiquier :
- Règle « de stabilité » : les dépenses courantes doivent être financées par les recettes courantes ; seul l'investissement peut être financé par endettement public.
- Règle « d'investissement » : la dette du secteur public, nette des actifs financiers, doit baisser, rapportée au PIB.
- Budget d'automne 2024 : ces règles devront être respectées à l'horizon de 5 ans (dernière année de prévision), mais pour les budgets suivants l'horizon sera ramené à 3 ans
- Budget intermédiaire du printemps 2025 (Spring Statement) :
Solde hors dépenses d'investissement : -2,1 % du PIB, en 2024-25, + 0,2 % du PIB en 2027-28
Dette du secteur public : 81,9 % du PIB en mars 25, 83,5 en mars 2027, 83,4 en mars 2028

Depuis le début de l'année : déficit plus élevé que prévu.

Quelles nouvelles mesures dans le prochain budget : baisse de dépenses ? Hausse de recettes ?

De plus l'OBR s'apprêterait à réviser la croissance tendancielle à la baisse



Source : OBR, [Commentary on the public sector finances – September 2025](#)