

**Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques
du Gouvernement et leur réalisation**

Éric Dubois et Guillaume Gilquin¹

Note d'étude n°2024 – 2

Septembre 2024

**Ce document n'engage ni le Haut Conseil des finances publiques, ni les institutions
auxquelles appartiennent ses membres. Il n'engage que ses auteurs.**

Synthèse

Les prévisions de finances publiques du Gouvernement jouent un rôle important dans la conduite de la politique économique. Les prévisions macroéconomiques en sont par ailleurs un ingrédient essentiel. La croissance et l'inflation sont en effet un déterminant majeur des recettes et de certaines dépenses des administrations publiques.

Cette note compare ainsi les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du projet de loi de finances initiale pour l'année suivante et leur réalisation. Compte tenu de la difficulté à anticiper le comportement des ménages et des entreprises et des événements inattendus pouvant se produire après qu'une prévision a été effectuée, des écarts entre les prévisions et leur réalisation sont inévitables. Aussi est-il nécessaire pour juger de la précision des prévisions du Gouvernement de le faire sur une période longue : la période ici retenue couvre les années 2004 à 2023. Il est par ailleurs utile, pour apprécier cette précision, de disposer d'une base de comparaison au moment où la prévision est effectuée : les prévisions du Gouvernement sont ainsi comparées à celles du consensus des économistes en septembre de chaque année.

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 vingt ans, hors exercices 2009, 2020 et 2021 marqués par les crises financière et sanitaire, l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et du consensus des économistes s'établit à 0,20 point. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et la croissance observée s'élève lui à 0,40 point sur la période (prévision de 1,75 % en moyenne contre une réalisation à 1,35 %). En incluant les trois années de crise 2009, 2020 et 2021, cet écart atteint 1,05 point (prévision de 2,0 % en moyenne contre une réalisation de 0,95 %). Dans

¹ Secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques. Les auteurs remercient vivement l'OFCE pour leur avoir fourni leurs archives des comptes trimestriels de l'Insee, et Stéphane Guéné, Axelle Lacan et Caroline Lebrun pour leurs commentaires sur une première version de cette note.

les deux cas, l'écart positif entre les prévisions du Gouvernement et leur réalisation est statistiquement significatif, ce qui désigne un biais optimiste.

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. La précision des prévisions du Gouvernement s'est également améliorée depuis la création du HCFP, si bien qu'elle a rejoint celle des prévisions du consensus sur la période 2014-2023.

Les prévisions de consommation des ménages et d'investissement des entreprises du PLF ont été, en moyenne, plus optimistes et moins précises au cours des vingt dernières années que celles de l'activité dans son ensemble. En particulier, l'écart entre les prévisions de consommation des ménages et leur réalisation, qui avait diminué après la création du HCFP, s'est fortement accru en 2022 et 2023.

S'agissant de l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, les prévisions du Gouvernement se situent, hors exercices 2009, 2022 et 2023 marqués par les crises financière et énergétique, en moyenne au niveau de leur réalisation, comme celles du consensus. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, les prévisions d'inflation sont en moyenne légèrement inférieures à leur réalisation (-0,1 point de pourcentage). Les précisions des prévisions d'inflation du Gouvernement et du consensus se situent au même niveau. L'analyse des écarts entre prévisions du déflateur du PIB et leur réalisation aboutit à des résultats similaires à ceux concernant l'indice des prix à la consommation.

Hormis lors des crises financière et sanitaire en 2009, 2020 et 2021, tant les prévisions du Gouvernement de ratios de recettes que celles de ratios de dépenses au PIB sont en moyenne légèrement inférieures aux ratios observés. Les prévisions de solde public du Gouvernement se situent ainsi en moyenne au niveau du solde observé, soit à -3,8 points de PIB. Une fois les crises de 2009, 2020 et 2021 prises en compte, le solde public se révèle, sans surprise, plus dégradé, de 0,6 point en moyenne (à -4,4 points de PIB), tandis que les prévisions du Gouvernement restent inchangées (à -3,8 points de PIB).

Enfin, les prévisions du Gouvernement de ratio de la dette publique au PIB sont optimistes par rapport à leur réalisation. Hors exercices 2009, 2020 et 2021, les prévisions du Gouvernement sont en moyenne inférieures de 0,4 point de PIB au ratio de dette publique observé, du fait de l'écart concernant les flux de créances et donc le niveau de la dette. Avec les trois années de crise incluses, cet écart atteint en moyenne 1,6 point de PIB.

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 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 ».

En vue de préparer cet avis, cette étude du secrétariat permanent du Haut Conseil présente une analyse de ces écarts.

Le Haut Conseil des finances publiques, créé début 2013, a rendu son premier avis sur les prévisions macroéconomiques du projet de loi de finances en septembre 2013 (PLF 2014). Les écarts de prévisions sont analysés sur vingt exercices entre 2004 et 2023, soit dix années avant la création du Haut Conseil (2004-2013) et dix années après (2014-2023).

Dans un premier temps, la note examine les écarts pour une année donnée entre les prévisions macroéconomiques (croissance et inflation) du Gouvernement et 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). Les prévisions du Consensus fournissent en effet une base de comparaison à « information publique équivalente » et ainsi une référence objective aux écarts observés ex post entre prévision du Gouvernement et réalisation.

Dans un second temps, la prévision du Gouvernement est comparée avec la première estimation du PIB et 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 deux 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 onze PLF pour les années 2005, 2011, 2014-2018 et 2020-2023. Lorsque la prévision du Gouvernement est effectuée au sens des comptes nationaux annuels (en données brutes), elle est comparée aux données brutes². 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 à la première publication afférente de l'Insee en mars de l'année suivante, soit un an et demi après la prévision, afin de comparer deux variables les plus homogènes possibles. En revanche, la prévision de finances publiques du Gouvernement n'est pas comparée au consensus des économistes, car ce dernier concerne principalement les indicateurs macroéconomiques et ne présente de prévision ni de recettes, ni

² 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.

de dépenses. 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.

Une analyse détaillée pour chacune des années 2019 à 2023 est présentée en annexe.

I. Les prévisions de croissance du Gouvernement sont en moyenne un peu optimistes par rapport au consensus des économistes et encore davantage par rapport à leur réalisation

Les écarts de prévisions de croissance entre le Gouvernement et le consensus des économistes sont analysés sur vingt ans entre 2004 et 2023. Toutefois, trois années ne sont pas prises en compte dans une partie de l'analyse présentée :

- 2009 car il était très difficile de prévoir la crise financière début septembre 2008 avant la faillite de la banque Lehman Brothers le 15 septembre 2008 ;
- 2020 car il était impossible en septembre 2019 de prévoir la crise sanitaire qui s'est déclenchée début 2020 ;
- 2021 car les incertitudes sur la reprise de l'activité étaient très fortes en septembre 2020. L'écart-type des prévisions de croissance du consensus en 2021 est ainsi trois fois plus grand que sa moyenne sur 20 ans.

Ce choix méthodologique affecte très peu l'écart moyen entre les prévisions de croissance du Gouvernement et celles du consensus des économistes, mais beaucoup plus l'écart entre prévisions du Gouvernement et réalisations.

I.1 Les prévisions de croissance du Gouvernement sont en moyenne plus optimistes que le consensus des économistes

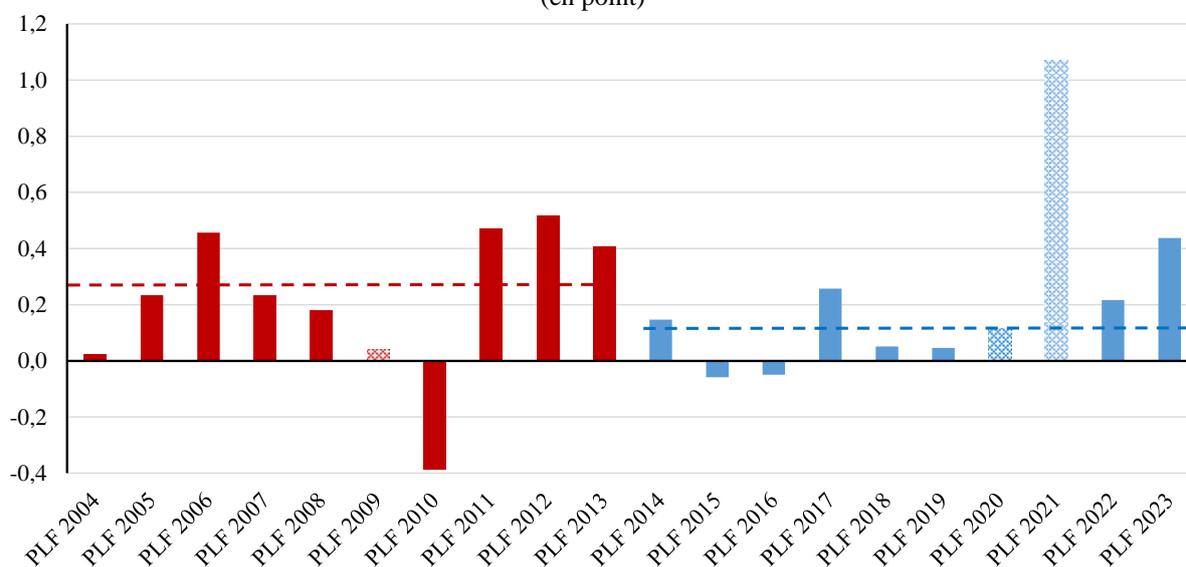
Au cours des vingt dernières années, les prévisions de croissance du Gouvernement ont été en moyenne un peu plus optimistes que celles du consensus des économistes. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et celles du consensus des économistes s'élève à 0,2 point sur la période 2004-2023 hors exercices 2009, 2020 et 2021. Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus élevée que celle du consensus à 14 reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023 y compris années de crise, l'écart moyen se situe au même niveau à 0,2 point.

Cet écart était légèrement plus important avant la création du HCFP en 2013 : sur la période 2004-2013 hors 2009, l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et celles du consensus des économistes s'élevait à 0,25 point de PIB. Les prévisions du Gouvernement étaient toutes plus optimistes que celles du consensus des économistes hormis en 2010 lors de la reprise post-crise financière. Lors de la présentation du PLF 2010 en septembre 2009, le Gouvernement prévoyait en effet une reprise moindre que le consensus.

Depuis la création du HCFP et le PLF 2014, les prévisions de croissance du Gouvernement ont été effectivement globalement un peu plus prudentes, en particulier

avant le déclenchement de la crise sanitaire. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et celles du consensus des économistes s'établit à 0,15 point sur la période 2014-2023 hors 2020 et 2021. L'écart a été particulièrement faible entre 2014 et 2019, avec un écart moyen de 0,05 point sur la période. **Néanmoins, les prévisions du Gouvernement s'écartent plus nettement du consensus des économistes depuis la sortie de la crise sanitaire :** écart de 0,20 point pour 2022 et de 0,45 point pour 2023. Dans ses avis sur ces PLF, le HCFP a considéré la prévision de croissance pour 2022 « plausible » et celle pour 2023 « un peu élevée ». Il convient de signaler que les incertitudes ont été fortes sur la période. À titre d'illustration, l'écart-type des prévisions de croissance du consensus des économistes a atteint 0,45 point en PLF 2022 et 0,65 point en PLF 2023, quand sa moyenne de long terme se situe à 0,35 point.

Graphique 1 : écart entre les prévisions de croissance du Gouvernement et celles du consensus des économistes
(en point)



Source : RESF et Consensus Economics. En rouge, PLF antérieurs à la création du HCFP, en bleu, PLF ultérieurs.

Note : l'année indiquée en abscisse est celle concernée par la prévision effectuée en septembre de l'année précédente. Les deux lignes horizontales désignent les niveaux moyens des périodes (hors 2009, 2020 et 2021).

Lecture : lors de la présentation du PLF 2005 (en septembre 2004), la prévision de croissance du Gouvernement pour 2005 était supérieure de 0,25 point à celle du consensus des économistes.

I.2 Les prévisions de croissance du Gouvernement sont en moyenne nettement plus élevées que la croissance observée

Au cours des vingt dernières années, les prévisions de croissance du Gouvernement ont été en moyenne plus élevées que la croissance observée³. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et la croissance observée s'élève à 0,40 point sur la période 2004-2023 hors exercices 2009, 2020 et 2021. Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus élevée que la croissance observée à 13 reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, l'écart moyen est beaucoup plus important du fait de l'écart en 2009

³ Par commodité d'écriture et éviter d'alourdir le texte, on appellera dans toute la suite « croissance observée » la croissance qui ressort de la première publication par l'Insee des comptes nationaux du quatrième trimestre.

(3,2 points) et surtout en 2020 (9,6 points) : il s'établit à 1,05 point. Dans les deux cas, **l'écart positif entre les prévisions du Gouvernement et leur réalisation est statistiquement significatif, ce qui désigne un biais optimiste** (cf. annexe 2).

Cet écart était plus important avant la création du HCFP en 2013 : sur la période 2004-2013 hors 2009, l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et la croissance observée s'élevait à 0,50 point. Les prévisions du Gouvernement ont été supérieures à la croissance réalisée sept années sur neuf.

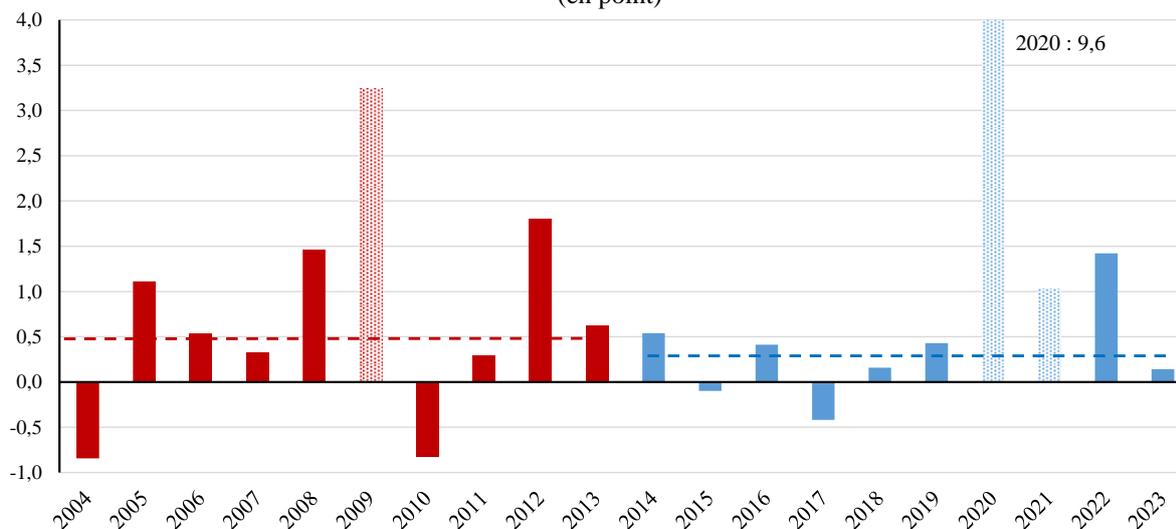
Depuis la création du HCFP et le PLF 2014, les prévisions de croissance du Gouvernement ont ainsi été globalement un peu plus prudentes, en particulier avant le déclenchement de la crise sanitaire. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et la croissance observée s'établit à 0,30 point sur la période 2014-2023 hors 2020 et 2021. L'écart a été faible en particulier entre 2014 et 2019, avec un écart moyen de 0,15 point sur la période. Depuis la crise sanitaire, dans une période de fortes incertitudes, l'écart a été important en 2022 (1,40 point) et faible en 2023 (0,15 point).

La prévision du PLF 2022 a été effectuée en septembre 2021 alors que les incertitudes sur l'évolution de la pandémie de Covid-19 restaient élevées, mais étaient moindres qu'un an auparavant grâce à la montée en charge de la couverture vaccinale. L'écart entre la prévision du Gouvernement et la croissance observée, à hauteur de 1,40 point, provient en particulier de la prévision de consommation des ménages (+6,9 % prévu contre une progression effective de 2,7 % en volume) et dans une moindre mesure de celle de la FBCF (+4,7 % contre +2,4 %). 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 consommation des ménages et sur l'investissement, et donc sur la croissance de l'activité.

La prévision du PLF 2023 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 qui se sont envolés en août 2022. La croissance en 2023 s'est établie à 0,85 % selon les premiers résultats publiés par l'Insee, soit à un niveau très proche de la prévision du Gouvernement (+1,0 %). Ce faible écart (0,15 point) cache de fortes différences dans les contributions au PIB jouant en sens inverse : contribution défavorable de la variation des stocks (inférieure de 0,5 point à la prévision) et de la demande intérieure hors stocks (écart de 0,2 point), en partie compensée par celle du commerce extérieur (réalisation supérieure de 0,6 point à la prévision).

Graphique 2 : écart entre les prévisions de croissance du Gouvernement et la croissance observée

(en point)



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

Note : les deux lignes horizontales 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.

Si l'écart moyen entre prévision et croissance observée permet d'analyser le caractère optimiste ou pessimiste d'une prévision, la valeur absolue des écarts entre prévision et croissance observée permet, elle, d'appréhender la précision de la prévision⁴. À cet égard, la prévision du consensus se révèle plus précise que celle du Gouvernement sur 20 ans (cf. tableau infra). Néanmoins **la précision des prévisions du Gouvernement s'est améliorée depuis la création du HCFP**, si bien qu'elle a rejoint celle des prévisions du consensus sur la période 2014-2023 (hors 2020 et 2021).

La réduction du biais optimiste et l'amélioration de la précision des prévisions économiques du Gouvernement depuis la création du HCFP a été notée par de nombreux observateurs extérieurs tant en France (CAE) qu'à l'international (Commission européenne, FMI, OCDE)⁵. La Commission européenne constatait ainsi dans son examen approfondi pour la France de 2017 que la création du HCFP s'était accompagnée d'une réduction du biais optimiste des prévisions de croissance du gouvernement sur la période précédente.

⁴ La mesure de la précision par les écarts quadratiques aboutit à des conclusions similaires.

⁵ Voir le rapport d'activité 2019-2022 du Haut Conseil des finances publiques.

Tableau 1 : écart entre les prévisions du Gouvernement, les prévisions du consensus des économistes et la croissance observée (en point)

	Écart moyen entre 2004 et 2023	Avant la création du HCFP	Après la création du HCFP	Écart en valeur absolue moyen entre 2004 et 2023	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	0,25	0,25	0,20	0,50	0,60	0,45

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

Encadré : test d'optimalité des prévisions du Gouvernement

Une prévision sera considérée comme optimale si elle utilise efficacement toute l'information disponible. Une prévision biaisée n'est pas optimale : elle est en moyenne trop optimiste. Une prévision non biaisée n'est pas nécessairement optimale : elle peut par exemple négliger une information neutre en moyenne mais de nature cyclique.

Comme il est difficile de définir l'ensemble des informations réellement disponibles au moment où une prévision est faite, la littérature économique teste en général une condition nécessaire (mais pas suffisante) d'optimalité, proposée par Mincer et Markowitz⁶. Cette condition est :

$a = 0$ et $b = 1$ dans la régression : $y_t = a + b y_t^*$

qui se teste via un test de Fisher.

Le tableau ci-dessous présente les résultats de ce test sur la période 2004-2023 hors années 2009, 2020 et 2021. Ces résultats indiquent que pour la quasi-totalité des variables examinées, on ne rejette pas, y compris au seuil de 10 %, l'hypothèse d'optimalité. Elle est rejetée, y compris au seuil de 1 %, pour la seule croissance du PIB : sur la période 2004-2023, les prévisions associées aux lois de finances n'auraient donc pas utilisé efficacement l'information disponible.

Tableau 2 : tests d'optimalité sur la période

Variable	Statistique de test
PIB	6,47***
IPC	0,51
Ratio de recettes sur PIB	3,04
Ratio de dépenses sur PIB	1,44
Ratio de dette sur PIB	2,21

Note de lecture : la statistique de test suit une loi, de Fisher à 2 et 15 degrés de liberté. Une statistique au-dessus de respectivement 2,6998, 3,682 et 6,359 conduit à rejeter l'hypothèse d'optimalité aux seuils respectivement de 10 %, 5 % et 1 %. Une, deux ou trois étoiles après la statistique indique alors un rejet de cette hypothèse à ces seuils respectifs.

Lorsqu'on étend la période pour y inclure les années 2009, 2020 et 2021 ou qu'on effectue les tests séparément sur les périodes 2004-2013 et 2014-2023, l'hypothèse d'optimalité n'est toujours pas rejetée pour l'IPC, les recettes, dépenses et dette publiques. Elle l'est de nouveau pour la croissance sur la période 2014-2023 lorsque les années 2020 et 2021 sont exclues, mais pas dans les autres cas.

⁶ Mincer J., Zarnowitz V. (1969). "The Evaluation of Economic Forecasts", in J. Mincer éd., Economic Forecasts and Expectations. Analysis of Forecasting Behavior and Performance, New York Columbia Press, NBER.

II. Les prévisions gouvernementales de consommation des ménages et d'investissement des ENF ont été, en moyenne, plus optimistes que celles de l'activité dans son ensemble

Pour comprendre l'origine des écarts entre prévision et réalisation du PIB, on s'intéresse aux écarts sur la consommation des ménages et l'investissement, deux déterminants importants du PIB et pour lesquels on dispose des prévisions du consensus des économistes.

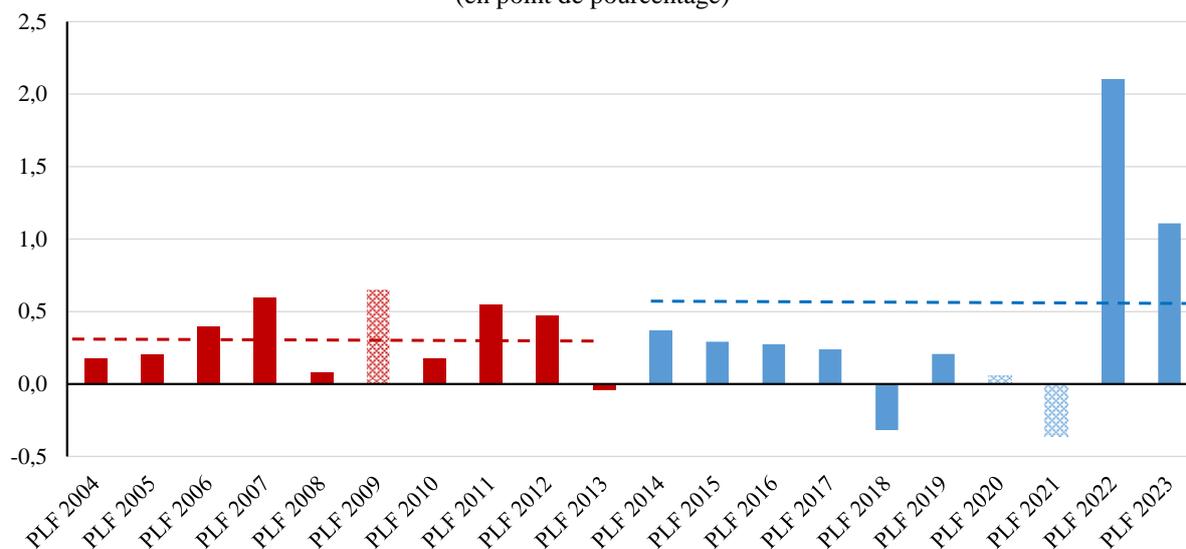
II.1 L'écart entre les prévisions gouvernementales de consommation des ménages et leur réalisation, qui avait diminué après la création du HCFP, a fortement progressé en 2022 et 2023

La prévision gouvernementale de consommation des ménages, qui représente la moitié du PIB, se révèle plus optimiste que celle du consensus des économistes sur longue période, et de manière plus importante que pour le PIB. Entre 2004 et 2023 (hors 2009, 2020 et 2021), l'écart moyen se situe à 0,40 point de pourcentage (contre 0,20 point pour la croissance de l'activité dans son ensemble). Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus élevée que celle du consensus des économistes à 15 reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, l'écart moyen se situe à un niveau très proche, à 0,35 point de pourcentage.

Cet écart avait diminué suite à la création du HCFP en 2013. Il se situait ainsi à 0,20 point de pourcentage sur la période 2014-2019 contre 0,30 point de pourcentage entre 2004 et 2013. Toutefois, **les prévisions du Gouvernement s'écartent du consensus des économistes depuis la sortie de la crise sanitaire, dans une période marquée par de fortes incertitudes** : écart de 2,1 points de pourcentage pour 2022 et de 1,1 point de pourcentage pour 2023. De ce fait, l'écart entre les prévisions de consommation des ménages du Gouvernement et celles du consensus s'est globalement accru sur la période 2014-2023 (à 0,55 point de pourcentage) par rapport à la période 2004-2013.

Graphique 3 : écart entre les prévisions d'évolution de la consommation des ménages du Gouvernement et celles du consensus des économistes

(en point de pourcentage)



Source : RESF et Consensus Economics. En rouge, PLF antérieurs à la création du HCFP, en bleu, PLF ultérieurs.

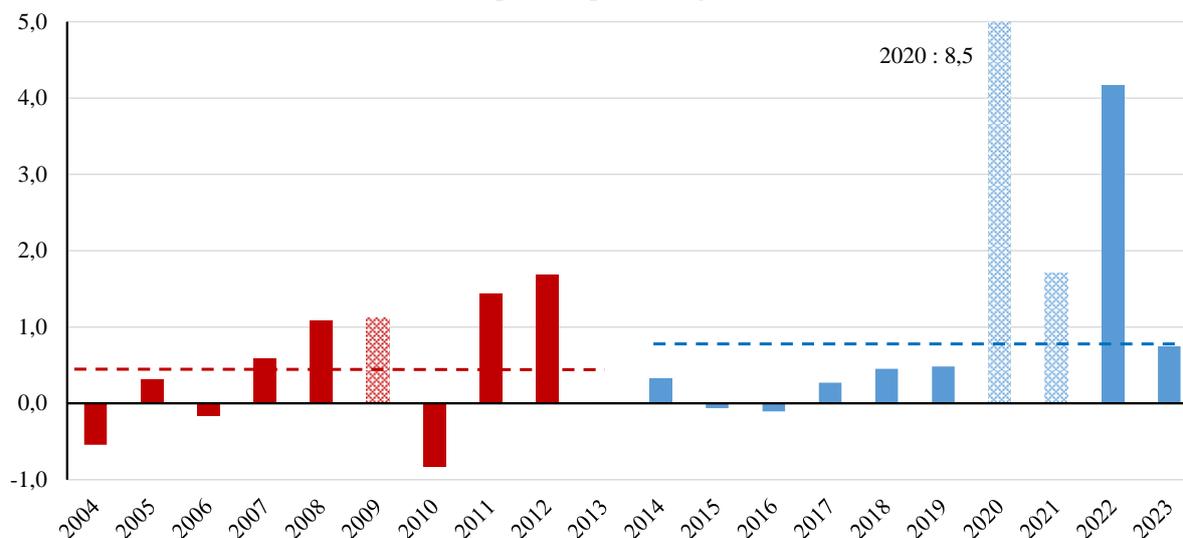
Note : l'année indiquée en abscisse est celle concernée par la prévision effectuée en septembre de l'année précédente. Les deux lignes horizontales désignent les niveaux moyens des périodes (hors 2009, 2020 et 2021).

Au cours des vingt dernières années, les prévisions d'évolution de la consommation des ménages du Gouvernement ont été en moyenne plus élevées que l'évolution observée. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et l'évolution observée s'élève à 0,60 point de pourcentage sur la période 2004-2023 hors exercices 2009, 2020 et 2021 (contre 0,40 point pour la croissance de l'activité dans son ensemble). Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus élevée que l'évolution observée à 12 reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, l'écart moyen est beaucoup plus important du fait de l'écart en 2020 (8,5 points de pourcentage) : il s'établit à 1,05 point de pourcentage.

Cet écart avait diminué suite à la création du HCFP en 2013. Il se situait ainsi à 0,25 point de pourcentage sur la période 2014-2019 contre 0,40 point de pourcentage entre 2004 et 2013. Depuis la crise sanitaire, dans une période de fortes incertitudes, l'écart a été bien plus important et notamment en 2022 (4,2 points de pourcentage), année marquée par la crise énergétique. De ce fait, l'écart entre les prévisions du Gouvernement et l'évolution observée de la consommation des ménages a globalement augmenté sur la période 2014-2023 (à 0,80 point de pourcentage) par rapport à la période 2004-2013.

Graphique 4 : écart entre les prévisions d'évolution de la consommation des ménages du Gouvernement et l'évolution observée

(en point de pourcentage)



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

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

Au regard de la valeur absolue des écarts entre prévisions et évolutions observées, la prévision du consensus se révèle plus précise que celle du Gouvernement sur 20 ans (cf. tableau infra). La précision des prévisions de consommation des ménages du Gouvernement s'est légèrement dégradée depuis 2014, quand celle des prévisions du consensus s'améliorait légèrement.

Tableau 3 : écart entre les prévisions du Gouvernement, les prévisions du consensus des économistes et l'évolution de la consommation des ménages observée (en point de pourcentage)

	Écart moyen entre 2004 et 2023	Avant la création du HCFP	Après la création du HCFP	Écart en valeur absolue moyen entre 2004 et 2023	Avant la création du HCFP	Après la création du HCFP
Gouvernement vs. réalisation	0,60	0,40	0,80	0,80	0,75	0,85
Consensus vs. réalisation	0,15	0,10	0,25	0,60	0,60	0,55

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

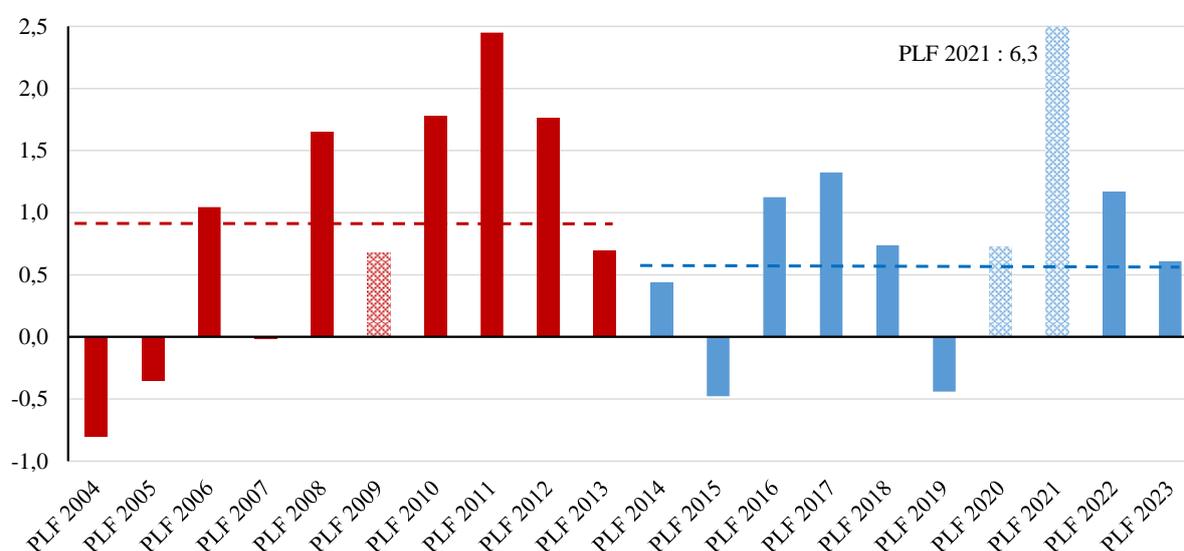
II.2 L'écart entre les prévisions gouvernementales d'investissement des ENF et leur réalisation a lui fortement diminué au cours des vingt dernières années

La prévision gouvernementale d'investissement des ENF, qui représente 15 % du PIB, se révèle plus optimiste que celle du consensus des économistes sur longue période. Entre 2004 et 2023 (hors 2009, 2020 et 2021), l'écart moyen se situe à 0,75 point de pourcentage (contre 0,2 point pour la croissance de l'activité dans son ensemble). Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus élevée que celle du consensus des économistes à 12

reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, l'écart moyen se situe à 1,0 point de pourcentage.

Cet écart était plus important avant la création du HCFP en 2013 : sur la période 2004-2013 hors 2009, l'écart moyen entre les prévisions d'investissement des ENF du Gouvernement et la réalisation s'élevait à 0,90 point de pourcentage. Depuis le PLF 2014, les prévisions de croissance du Gouvernement ont été effectivement globalement plus prudentes, en particulier avant le déclenchement de la crise sanitaire. L'écart moyen entre les prévisions d'investissement des ENF du Gouvernement et celles du consensus des économistes s'établit à 0,55 point de pourcentage sur la période 2014-2023 hors 2020 et 2021.

Graphique 5 : écart entre les prévisions d'évolution de l'investissement des ENF du Gouvernement et celles du consensus des économistes
(en point de pourcentage)



Source : RESF et Consensus Economics. En rouge, PLF antérieurs à la création du HCFP, en bleu, PLF ultérieurs.

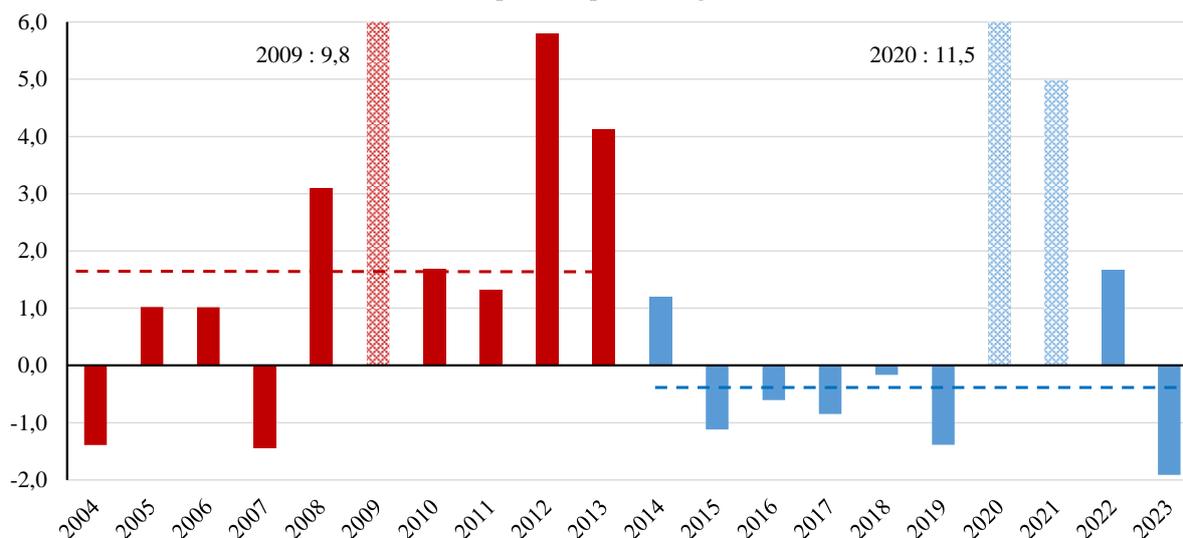
Note : l'année indiquée en abscisse est celle concernée par la prévision effectuée en septembre de l'année précédente. Les deux lignes horizontales désignent les niveaux moyens des périodes (hors 2009, 2020 et 2021).

Au cours des vingt dernières années, les prévisions d'évolution de l'investissement des ENF du Gouvernement ont été globalement supérieures à la croissance observée. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et l'évolution observée s'élève à 0,70 point de pourcentage sur la période 2004-2023 hors exercices 2009, 2020 et 2021 (contre 0,40 point pour la croissance de l'activité dans son ensemble). Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus élevée que la croissance observée à 9 reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, l'écart moyen est beaucoup plus important du fait de l'écart en 2009 (9,8 points de pourcentage) et en 2020 (11,5 points de pourcentage) : il s'établit à 1,9 point de pourcentage.

Cet écart était important avant la création du HCFP en 2013 : sur la période 2004-2013 hors 2009, l'écart moyen entre les prévisions d'investissement des ENF du Gouvernement et le consensus des économistes s'élevait à 1,7 point de pourcentage. Depuis 2014, l'écart entre les prévisions du Gouvernement et l'évolution observée de l'investissement des ENF a

beaucoup diminué. Les prévisions du Gouvernement sont même devenues inférieures en moyenne aux réalisations avec un écart moyen de - 0,40 point de pourcentage sur la période 2014-2023 (hors 2020 et 2021). En particulier, l'investissement des ENF a progressé de 2,8 % en 2023, malgré le contexte international incertain et la remontée des taux d'intérêt, quand le Gouvernement prévoyait une progression de 0,9 % et le consensus de 0,3 %.

Graphique 6 : écart entre les prévisions d'évolution de l'investissement des ENF du Gouvernement et l'évolution observée
(en point de pourcentage)



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

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

Au regard de la valeur absolue des écarts entre prévisions et évolution observée, la prévision du consensus se révèle plus précise que celle du Gouvernement sur 20 ans (cf. tableau infra). Néanmoins la précision des prévisions du Gouvernement s'est beaucoup améliorée depuis la création du HCFP, si bien qu'elle a été meilleure que celle des prévisions du consensus sur la période 2014-2023 (hors 2020 et 2021).

Tableau 4 : écart entre les prévisions du Gouvernement, les prévisions du consensus des économistes et l'évolution de l'investissement des ENF observée
(en point de pourcentage)

	Écart moyen entre 2004 et 2023	Avant la création du HCFP	Après la création du HCFP	Écart en valeur absolue moyen entre 2004 et 2023	Avant la création du HCFP	Après la création du HCFP
Gouvernement vs. réalisation	0,70	1,70	-0,40	1,75	2,30	1,10
Consensus vs. réalisation	-0,05	0,80	-0,95	1,4	1,50	1,25

Source : rapport économique, social et financier, Consensus Economics et Insee. Hors exercices 2009, 2020 et 2021.

Puisque la prévision gouvernementale de consommation des ménages et d'investissement des ENF a été en moyenne sur les 20 dernières années (hors 2009, 2020 et 2021) plus optimiste que celle de l'activité dans son ensemble, cela signifie que, sur cette période, elle a été globalement moins optimiste que celle de l'activité concernant les autres contributeurs à la croissance : la consommation et la FBCF des administrations publiques, la FBCF des ménages, le commerce extérieur et la variation des stocks.

III. Les prévisions d'inflation du Gouvernement et du consensus se situent en moyenne au niveau de leur réalisation. La précision des prévisions s'est toutefois dégradée depuis 2014

La prévision d'inflation joue également un rôle important pour la politique budgétaire, car l'inflation influence le niveau des recettes et des dépenses publiques.

Les écarts de prévisions d'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC), entre le Gouvernement et le consensus des économistes sont analysés sur vingt ans entre 2004 et 2023. Toutefois, trois années ne sont pas prises en compte dans une partie de l'analyse présentée :

- 2009 car il était très difficile de prévoir la crise financière début septembre 2008 avant la faillite de la banque Lehman Brothers le 15 septembre 2008. Cette crise a notamment entraîné un effondrement du prix du pétrole, contribuant à réduire fortement l'inflation ;
- 2022 car il était très difficile de prévoir les très fortes tensions inflationnistes apparues en cours d'année, liées aux conséquences de la stratégie « zéro Covid » en Chine et de la guerre en Ukraine ;
- 2023 car les incertitudes sur l'évolution de la crise énergétique étaient très fortes en septembre 2022. L'écart-type des prévisions d'inflation du consensus était ainsi trois fois plus grand que sa moyenne sur 20 ans.

Ce choix méthodologique affecte très peu l'écart moyen entre les prévisions d'inflation du Gouvernement et le consensus des économistes, et relativement peu l'écart moyen entre prévisions du Gouvernement et réalisations.

III.1 Les prévisions d'inflation du Gouvernement sont très proches en moyenne de celles du consensus des économistes

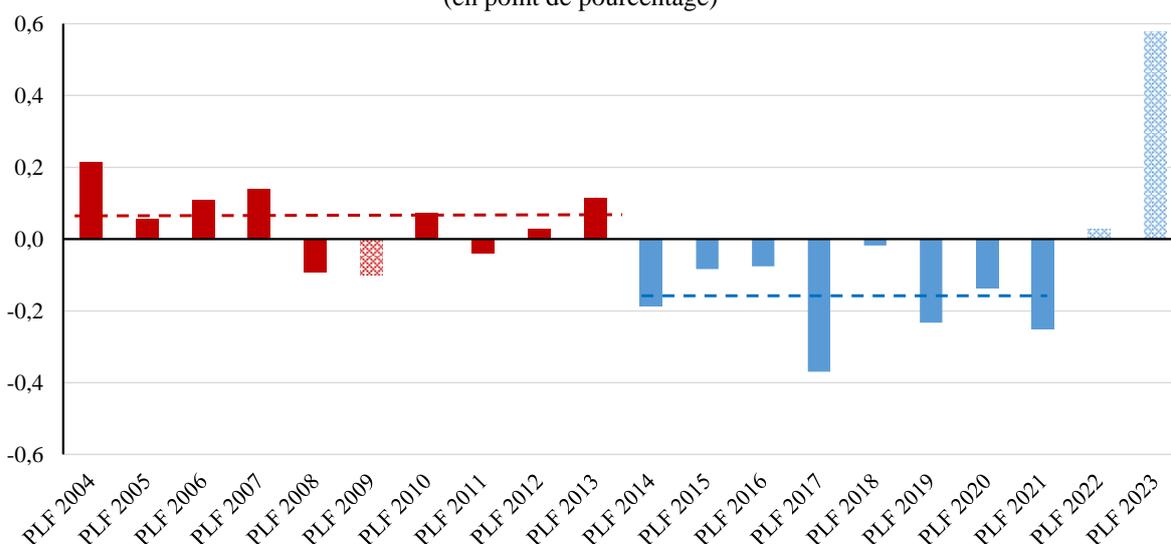
Au cours des vingt dernières années, les prévisions d'inflation du Gouvernement ont été très proches en moyenne de celles du consensus des économistes. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et du consensus des économistes s'élève à -0,05 point de pourcentage sur la période 2004-2023 hors exercices 2009, 2022 et 2023. Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus élevée que le consensus des économistes à 7 reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, les prévisions d'inflation du Gouvernement sont en moyenne au même niveau que celles du consensus des économistes.

Cet écart était très légèrement positif avant la création du HCFP en 2013 : sur la période 2004-2013 hors 2009, l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et le

consensus des économistes s'élevait à 0,05 point de pourcentage. 7 prévisions du Gouvernement sur 9 étaient légèrement plus hautes que celles du consensus des économistes.

Depuis la création du HCFP et le PLF 2014, les prévisions d'inflation du Gouvernement sont légèrement inférieures en moyenne au consensus des économistes. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et celles du consensus des économistes s'établit à -0,15 point de pourcentage sur la période 2014-2021. Pour les 8 exercices de la période 2014-2021, les prévisions du Gouvernement sont inférieures à celles du consensus.

Graphique 7 : écart entre les prévisions d'inflation du Gouvernement et celles du consensus des économistes
(en point de pourcentage)



Source : RESF et Consensus Economics. En rouge, PLF antérieurs à la création du HCFP, en bleu, PLF ultérieurs.

Note : l'année indiquée en abscisse est celle concernée par la prévision effectuée en septembre de l'année précédente. Les deux lignes horizontales désignent les niveaux moyens des périodes (hors 2009, 2022 et 2023).

III.2 Les prévisions d'inflation du Gouvernement se situent en moyenne au niveau de leur réalisation

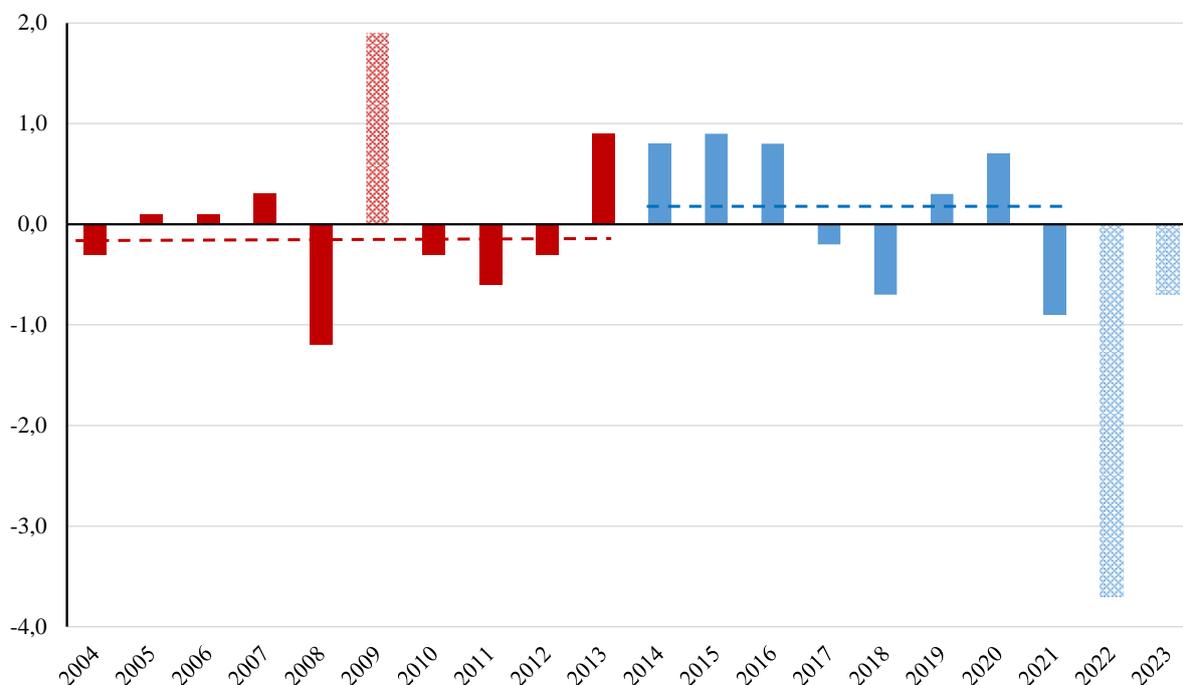
Au cours des vingt dernières années hors exercices 2009, 2022 et 2023, les prévisions d'inflation du Gouvernement se situent en moyenne au niveau de l'inflation observée. Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus élevée que l'inflation observée à 9 reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, les prévisions du Gouvernement ont été en moyenne légèrement plus basses que l'inflation observée du fait de l'écart négatif important en 2022 (-3,7 points de pourcentage) : l'écart moyen s'établit à -0,10 point de pourcentage sur la période.

La prévision d'inflation du Gouvernement était en moyenne légèrement plus basse que l'inflation observée avant la création du HCFP en 2013 : sur la période 2004-2013 hors 2009, l'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et l'inflation observée s'élevait à -0,15 point de pourcentage. Un écart négatif est constaté pour cinq exercices sur neuf.

Depuis la création du HCFP et le PLF 2014, les prévisions d'inflation du Gouvernement sont en moyenne un peu plus élevées que l'inflation observée. L'écart

moyen entre les prévisions du Gouvernement et l'inflation observée s'établit à 0,20 point de pourcentage sur la période 2014-2021. L'écart est positif pour cinq exercices sur huit.

Graphique 8 : écart entre les prévisions d'inflation du Gouvernement et l'évolution observée
(en point de pourcentage)



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

Note : les deux lignes horizontales désignent les niveaux moyens des périodes (hors 2009, 2022 et 2023).

Au regard de la valeur absolue des écarts entre prévisions et inflation observée, la précision de la prévision du Gouvernement est identique à celle du consensus des économistes sur 20 ans (cf. tableau infra). Tant la précision des prévisions du Gouvernement que celle des prévisions du consensus des économistes se sont détériorées depuis 2014 (hors 2022 et 2023).

Tableau 5 : écart entre les prévisions du Gouvernement, les prévisions du consensus des économistes et l'inflation observée (en point de pourcentage)

	Écart moyen entre 2004 et 2021	Avant la création du HCFP	Après la création du HCFP	Écart en valeur absolue moyen entre 2004 et 2021	Avant la création du HCFP	Après la création du HCFP
Gouvernement vs. réalisation	0,00	-0,15	0,20	0,55	0,45	0,65
Consensus vs. réalisation	0,05	-0,20	0,40	0,55	0,45	0,70

Source : rapport économique, social et financier, Consensus Economics et Insee. Hors exercice 2009.

Il est par ailleurs utile d'analyser les écarts entre prévision et réalisation de **déflateur du PIB**. Ce dernier entre en effet dans le calcul des ratios de finances publiques. **Les résultats sont similaires à ceux concernant l'inflation**. Au cours des vingt dernières années hors exercices 2009, 2022 et 2023, les prévisions de déflateur du PIB du Gouvernement se situent en moyenne au niveau du déflateur observé,. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, les prévisions du Gouvernement ont été en moyenne légèrement plus basses que la réalisation du fait des écarts négatifs importants en 2022 (-1,7 point de pourcentage) et en 2023 (-1,8 point) : l'écart moyen s'établit à -0,15 point de pourcentage sur la période.

IV. Crises financière et sanitaire en 2009 et 2020 mises à part, les prévisions de solde public du Gouvernement se situent en moyenne au niveau du solde observé

Le mandat du HCFP a été renforcé et complété fin 2021. Depuis le HCFP apprécie également :

- le réalisme des prévisions de finances publiques (recettes et dépenses) des textes financiers ;
- le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques au regard des orientations pluriannuelles définies dans la loi de programmation des finances publiques ;
- la cohérence des projets de lois de programmation pluriannuelles concernant certains secteurs de l'action publique (défense et justice par exemple) avec les objectifs de dépenses publiques prévus par la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

Le mandat ayant été élargi récemment, cette partie ne propose pas, contrairement aux parties précédentes, une analyse différenciée des écarts avant et après la création du HCFP.

De plus, les ratios de recettes et de dépenses rapportées au PIB, plutôt que la croissance des recettes et des dépenses, sont analysés en parties IV.1 et IV.2 car le solde public rapporté au PIB étudié en partie IV.3, l'un des indicateurs du Pacte de stabilité et de croissance, est directement comparable avec ces deux ratios, puisqu'il en constitue la différence.

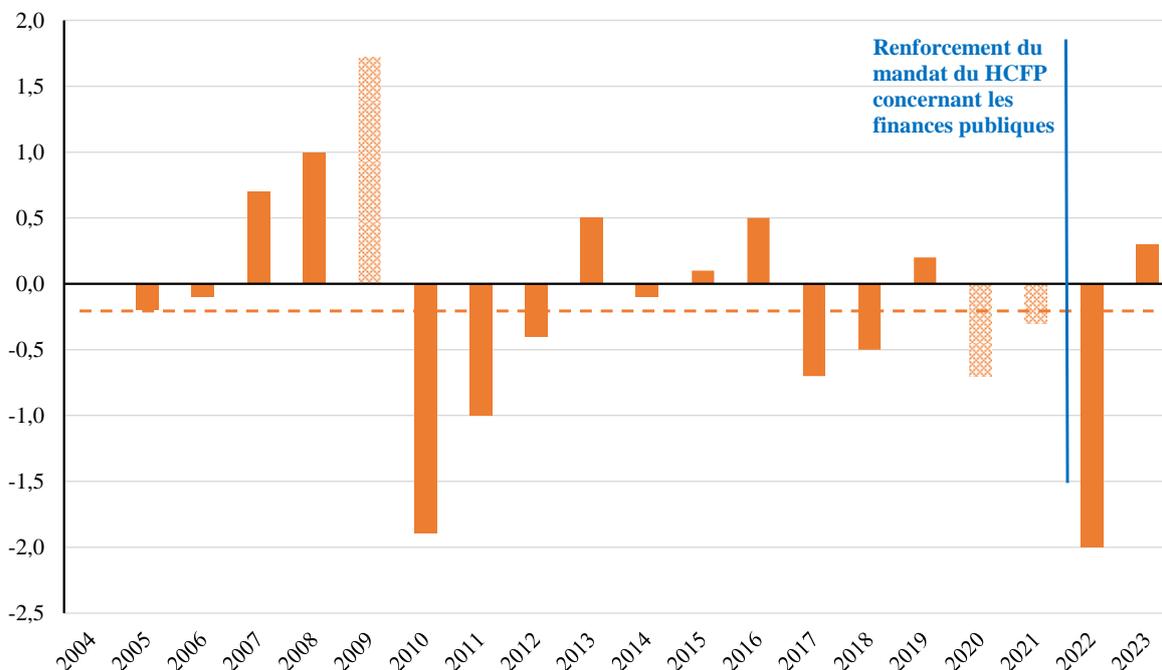
IV.1 Les prévisions de ratios de recettes du Gouvernement ont été en moyenne légèrement inférieures aux ratios de recettes observés.

Au cours des vingt dernières années, les prévisions de ratios de recettes du Gouvernement ont été en moyenne légèrement inférieures aux ratios de recettes observés. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et les ratios observés s'élève à -0,2 point de PIB sur la période 2004-2023 hors exercices 2009, 2020 et 2021⁷. Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus basse que le ratio observé à 9 reprises. Sur

⁷ Il s'agit des trois années qui n'ont pas été prises en compte dans l'analyse des écarts concernant la croissance.

l'ensemble de la période 2004-2023, l'écart moyen est moindre, en valeur absolue, du fait principalement de l'écart en 2009 (1,7 point de PIB) : il s'établit à - 0,1 point de PIB.

Graphique 9 : 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).

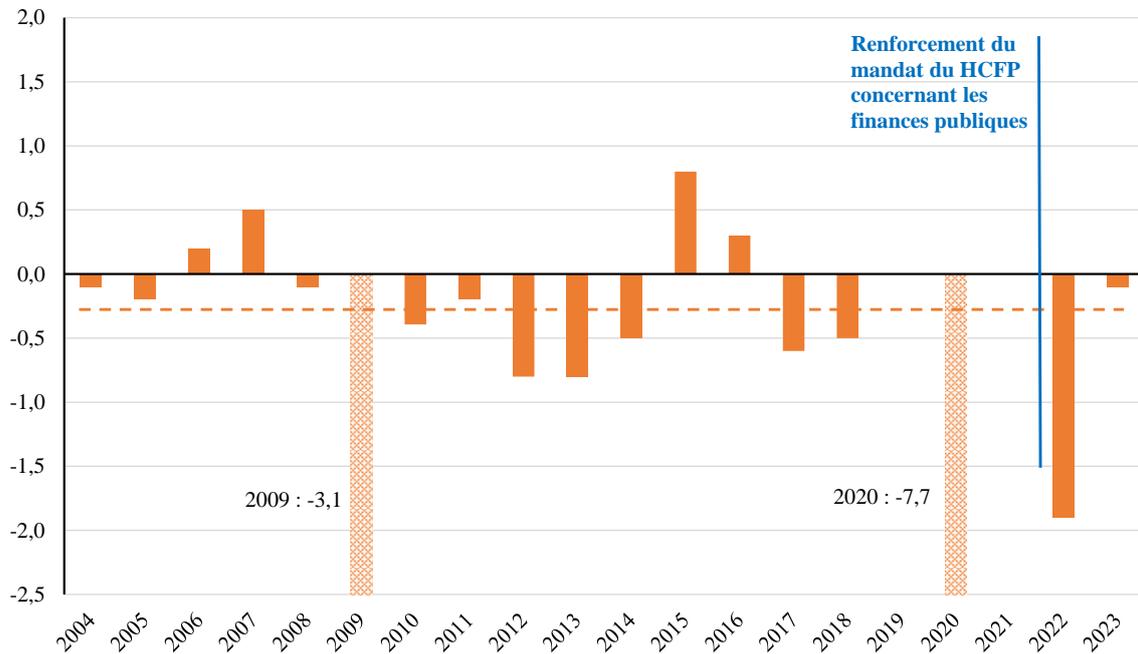
Par ailleurs, la précision de la prévision gouvernementale de ratio de recettes a légèrement augmenté depuis 2014 : la moyenne des écarts en valeur absolue entre prévisions et ratios observés s'établit à 0,55 point de PIB entre 2014 et 2023 contre 0,65 point de PIB entre 2004 et 2013⁸.

IV.2 Les prévisions de ratios de dépenses du Gouvernement ont été également en moyenne légèrement inférieures à leur réalisation.

Au cours des vingt dernières années, les prévisions de ratios de dépenses (y compris crédits d'impôt) du Gouvernement ont été également, en moyenne, légèrement inférieures aux ratios de dépenses observés. L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et les ratios observés s'élève à - 0,25 point de PIB sur la période 2004-2023 hors exercices 2009, 2020 et 2021. Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus basse que le ratio de dépenses observé à 12 reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, l'écart moyen est plus important en valeur absolue du fait de l'écart en 2009 (-3,1 points de PIB) et surtout en 2020 (-7,7 points de PIB) : il s'établit à - 0,8 point de PIB.

⁸ La moyenne des écarts en valeur absolue se situe à 0,60 point de PIB sur la période 2004-2023 hors 2009, 2020 et 2021.

Graphique 10 : écart entre les prévisions de ratio de dépenses 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).

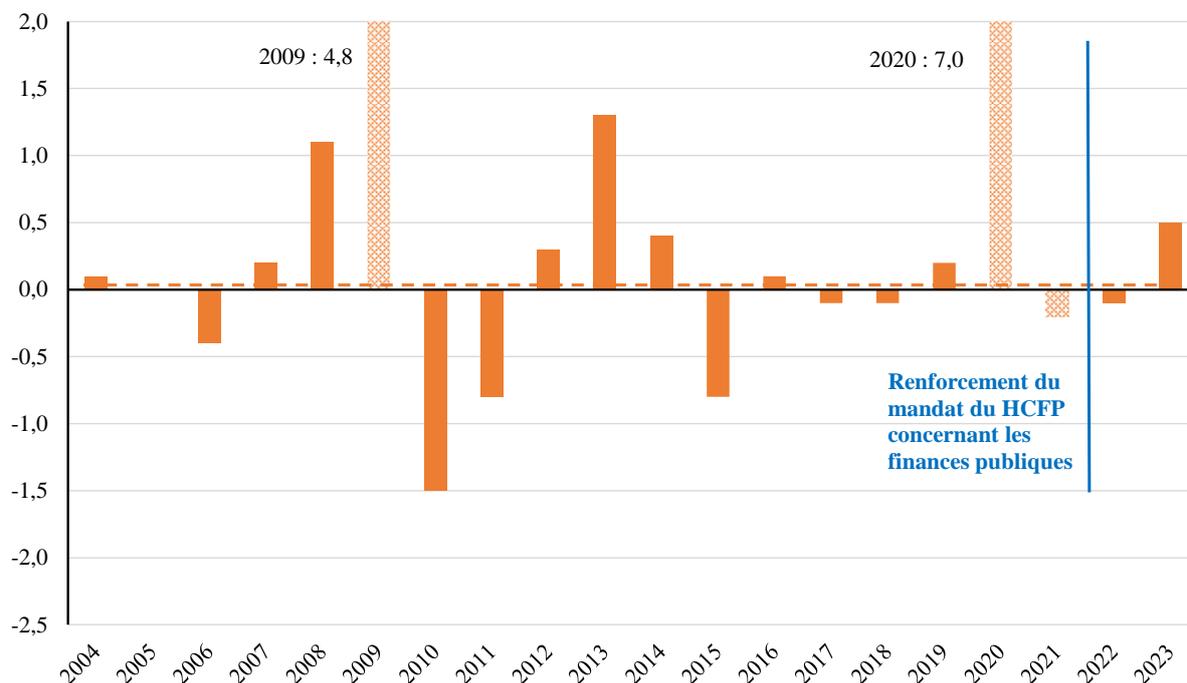
Par ailleurs, la précision de la prévision gouvernementale de ratio de dépenses a diminué depuis 2014 : la moyenne des écarts en valeur absolue entre prévisions et ratios observés s'établit à 0,60 point de PIB entre 2014 et 2023 contre 0,35 point de PIB entre 2004 et 2013⁹.

IV.3 Hors années 2009 et 2020, les prévisions de solde public du Gouvernement se situent en moyenne au niveau du solde observé.

Au cours des vingt dernières années, hors exercices 2009, 2020 et 2021, les prévisions de solde public du Gouvernement se situent en moyenne au niveau du solde observé. Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus optimiste (i.e. le déficit plus faible) que le solde observé à 9 reprises. Sur l'ensemble de la période 2004-2023, les prévisions du Gouvernement ont été en moyenne plus optimistes que le solde observé du fait principalement de l'écart en 2009 (4,8 points de PIB) et surtout en 2020 (7,0 points de PIB) : l'écart s'établit à 0,6 point de PIB.

⁹ La moyenne des écarts en valeur absolue se situe à 0,45 point de PIB sur la période 2004-2023 hors 2009, 2020 et 2021.

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).

Par ailleurs, la précision de la prévision gouvernementale de solde public a globalement progressé depuis 2014 : la moyenne des écarts en valeur absolue entre prévisions et soldes observés s'établit à 0,3 point de PIB entre 2014 et 2023 contre 0,65 point de PIB entre 2004 et 2013¹⁰.

S'agissant de l'exercice 2022, la prévision de solde public du PLF initiale pour 2022 (- 4,8 points de PIB) a été très proche du solde de 2022 notifié en mars 2023 (-4,7 points de PIB). Les écarts entre prévisions et ratios observés ont toutefois été importants concernant les recettes et les dépenses, mais se sont compensés. Les recettes publiques effectives ont ainsi dépassé la prévision du Gouvernement de 2 points de PIB, pour s'établir à 53,4 points de PIB. Du fait notamment de la faible augmentation initiale des prix de PIB face au choc inflationniste, certaines assiettes de recettes fiscales (masse salariale et profits des entreprises) se sont en effet montrées plus dynamiques que le PIB en valeur. Parallèlement le ratio rapportant les dépenses publiques au PIB a dépassé la prévision du Gouvernement de 1,9 point de PIB pour atteindre 58,1 points de PIB, du fait des mesures prises face à la crise énergétique et de la forte augmentation de la charge de la dette.

S'agissant de l'exercice 2023, le solde public observé (-5,5 points de PIB) a été plus creusé que prévu lors du PLF 2023 (-5,0 points de PIB). En particulier, le ratio des recettes publiques au PIB a été inférieur à la prévision du Gouvernement (51,9 points de PIB contre 52,2 points de PIB). Les recettes, notamment les impôts, ont fortement décéléré par rapport à

¹⁰ La moyenne des écarts en valeur absolue se situe à 0,45 point de PIB sur la période 2004-2023 hors 2009, 2020 et 2021.

2022 (+2,0%), alors que le PIB en valeur a augmenté de 6,3 %. Par ailleurs, le ratio de dépenses observé en 2023 a été légèrement supérieur à la prévision du Gouvernement (57,3 points de PIB contre 57,2 points de PIB).

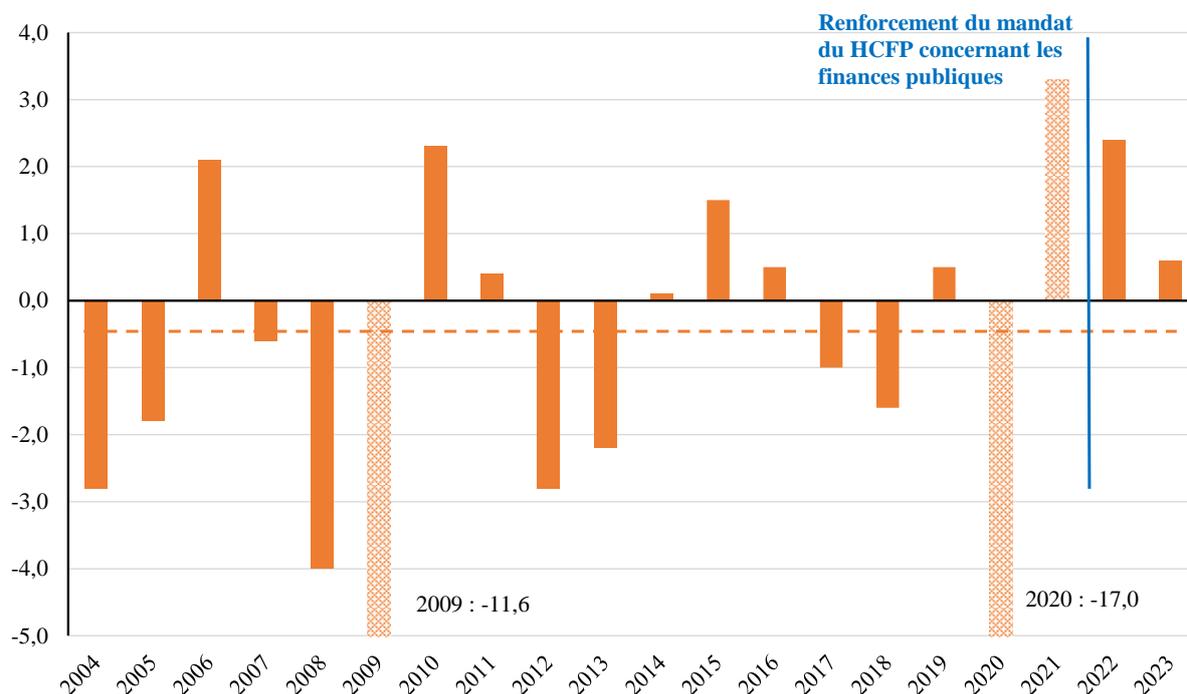
IV.4 Les prévisions de dette publique du Gouvernement sont optimistes par rapport au niveau observé.

Au cours des vingt dernières années hors exercices 2009, 2020 et 2021, les prévisions de dette publique du Gouvernement ont été en moyenne optimistes par rapport au ratio observé. Alors que les prévisions de solde public du Gouvernement se situent en moyenne au niveau du solde observé, l'écart entre les prévisions de dette publique et leur réalisation s'explique par la **différence entre prévision et réalisation des flux de créances**, opérations financières neutres sur le solde public, mais qui ont une incidence sur le niveau de la dette.

L'écart moyen entre les prévisions du Gouvernement et les ratios observés s'élève à - 0,4 point de PIB sur la période 2004-2023 hors exercices 2009, 2020 et 2021. Au cours de ces 17 exercices, la prévision du Gouvernement a été plus optimiste (i.e. la dette plus basse) que le solde observé à 8 reprises.

Sur l'ensemble de la période 2004-2023, les prévisions du Gouvernement ont été en moyenne nettement plus optimistes que le ratio observé du fait principalement de l'écart en 2009 (11,6 points de PIB) et en 2020 (17,0 points de PIB) : l'écart moyen s'établit à -1,6 point de PIB.

Graphique 12 : écart entre les prévisions de dette publique du Gouvernement et le ratio observé
(en point du PIB)



Source : 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.

Par ailleurs, la précision de la prévision Gouvernementale de dette publique a progressé depuis 2014 : la moyenne des écarts en valeur absolue entre prévisions et ratios observés s'établit à 1,0 point de PIB entre 2014 et 2023 contre 2,1 points de PIB entre 2004 et 2013¹¹.

S'agissant de 2022, la prévision du ratio de la dette publique au PIB (114,0 points en PLF 2022) a été plus élevée que sa réalisation (111,6 points). Cela provient principalement de l'écart concernant le ratio de dette publique à fin 2021 (115,6 points de PIB prévu en septembre 2021 contre 112,9 réalisé). En particulier, la hausse du PIB en valeur en 2021 a été plus importante qu'anticipé par le Gouvernement et le déficit public a été moins creusé. La baisse du ratio de la dette publique en 2022 par rapport à 2021 anticipée par le Gouvernement a été relativement proche de la baisse observée (-1,6 point de PIB prévu contre -1,3 point observé). Toutefois, au dénominateur, la progression du PIB en valeur en 2022 a été davantage portée par l'évolution des prix que par la croissance de l'activité.

Pour 2023, tandis que le solde public a été plus creusé qu'anticipé, le ratio de la dette publique au PIB s'est établi à un niveau moindre que prévu (110,6 points contre 111,2). Cela s'explique principalement par la dynamique du PIB en valeur (+6,3 % contre une prévision à 4,6 %), porté par le déflateur du PIB¹² (+5,4 % contre +3,6 % prévu).

¹¹ La moyenne des écarts en valeur absolue se situe à 1,6 point de PIB sur la période 2004-2023 hors 2009, 2020 et 2021.

¹² Le déflateur du PIB a été plus dynamique en 2023 que l'IPC. Voir l'encadré p.47 de la note de conjoncture de l'Insee de juin 2023.

Annexe 1 : analyses par année sur la période 2019-2023

2023

La prévision du PLF 2023 est comparée à la prévision moyenne du consensus des économistes en septembre 2022 d'une part et au PIB réalisé en 2023 (selon les premiers résultats publiés en janvier 2024) d'autre part.

La prévision du PLF 2023 est effectuée en septembre 2022 alors que **les incertitudes sur l'évolution de la crise énergétique sont très élevées**, avec des prix de marché du gaz et de l'électricité qui se sont envolés en août 2022. L'écart-type des prévisions de croissance pour 2023 du panel du Consensus Forecasts (0,6 point) est le troisième plus important des vingt dernières années, derrière la prévision pour 2021 (crise sanitaire) et la prévision pour 2010 (sortie de la crise financière de 2008-2009).

La prévision de croissance du Gouvernement, qui s'élève à 1,0 % pour 2023, est plus optimiste que la moyenne du consensus des économistes en septembre (+0,6 %), portée par l'écart de prévisions s'agissant de la consommation des ménages (+1,4 % contre +0,3 %). La croissance en 2023 s'est établie à 0,85 % selon les premiers résultats publiés par l'Insee, soit à un niveau très proche de la prévision du Gouvernement. Ce faible écart (0,15 point) cache cependant de fortes différences dans les contributions au PIB jouant en sens inverse. Il provient de la contribution de la variation des stocks (écart de 0,5 point entre prévision et réalisation), de la demande intérieure hors stocks (écart de 0,2 point) et du commerce extérieur (écart négatif de 0,6 point). La prévision du Gouvernement est en particulier supérieure à la réalisation s'agissant de la consommation des ménages (+1,4 % contre +0,7 %) mais inférieure s'agissant de la FBCF (+0,1 % contre +1,2 %). L'inflation persistante a pesé sur la consommation des ménages. La FBCF des entreprises et celle des administrations publiques ont en revanche été bien plus dynamiques qu'anticipé, tandis qu'à l'inverse l'investissement des ménages s'est replié fortement, en lien avec le durcissement des conditions de financement.

S'agissant de l'inflation, la prévision du Gouvernement était supérieure à la moyenne du Consensus Forecasts en septembre 2022 (4,2 % contre 3,6 %). Les incertitudes sur l'évolution des prix étaient très fortes lors de l'élaboration du PLF 2023. Ainsi l'écart-type des prévisions d'inflation du consensus des économistes a été le plus important des vingt dernières années à 0,75 point contre une moyenne de long-terme de 0,25 point. L'inflation a finalement atteint 4,9 % en moyenne en 2023. Si la hausse des prix de l'énergie a diminué, la progression des prix de l'alimentation a été plus forte qu'en 2022, maintenant l'inflation à un niveau élevé.

S'agissant de l'exercice 2023, le solde public observé (-5,5 points de PIB) a été plus creusé que prévu lors du PLF 2023 (-5,0 points de PIB). En particulier, le ratio des recettes publiques au PIB a été inférieur à la prévision du Gouvernement (51,9 points de PIB contre 52,2 points de PIB). Les recettes, notamment les impôts, ont fortement décéléré par rapport à 2022 (+2,0 %), alors que le PIB en valeur a augmenté de 6,3 %. Par ailleurs, le ratio de dépenses observé en 2023 est légèrement supérieur à la prévision du Gouvernement (57,3 points de PIB contre 57,2 points de PIB).

Tandis que le solde public a été plus creusé qu'anticipé, le ratio de la dette publique au PIB s'est établi à un niveau moindre qu'anticipé (110,6 points contre 111,2). Cela provient principalement de la dynamique du PIB en valeur (+6,3 % contre une prévision à 4,6 %), porté par le déflateur du PIB (+5,4% contre +3,6 % prévu).

2022

La prévision du PLF 2022 est comparée à la prévision moyenne du Consensus Forecasts en septembre 2021 d'une part et à la croissance réalisée en 2022 (selon les premiers résultats publiés en janvier 2023) d'autre part.

La prévision du PLF 2022 est effectuée en septembre 2021, alors que les incertitudes sur l'évolution de la pandémie de Covid-19 restent élevées mais sont moindres qu'un an auparavant grâce à la montée en puissance de la couverture vaccinale. L'écart-type des prévisions de croissance pour 2022 du panel du Consensus Forecasts (0,4 point) est ainsi trois fois moindre qu'un an auparavant pour 2021 (1,2 point).

La prévision de croissance du Gouvernement, qui s'élève à 4,0 % pour 2022, est légèrement plus optimiste que celle du consensus des économistes en septembre (+3,8 %), portée par l'écart de prévisions s'agissant de la consommation des ménages (+6,9 % contre +4,8 %). La croissance en 2022 s'est établie à 2,6 % selon les premiers résultats publiés par l'Insee. L'écart entre la prévision du Gouvernement et la réalisation, à hauteur de 1,4 point, provient en particulier de la prévision de consommation des ménages (+6,9 % contre une progression effective de 2,7 % en volume) et dans une moindre mesure de celle de l'investissement mesuré par la FBCF (+4,7 % contre +2,4 %). La forte hausse des prix et celle des taux d'intérêt dès le début de l'année 2022 ont en effet pesé fortement sur la consommation des ménages et sur l'investissement, et donc sur la croissance de l'activité. La prévision de croissance de la consommation des administrations publiques a été à l'inverse moins forte que la réalisation. Enfin, l'écart positif entre la prévision du Gouvernement et la réalisation concernant la contribution du commerce extérieur au PIB (+0,4 point) est compensé par un écart négatif concernant la contribution de la variation des stocks (-0,5 point).

S'agissant de l'inflation, la prévision du Gouvernement s'établit au même niveau que celle du consensus des économistes en septembre 2021 à 1,5 %. L'inflation a finalement atteint 5,2 % en moyenne en 2022 : l'année 2022 a été marquée par de très fortes tensions inflationnistes, liées aux conséquences de la stratégie « zéro Covid » en Chine et, surtout, de la guerre en Ukraine.

La prévision de solde public du PLF 2022 (-4,8 points de PIB) a été très proche du solde de 2022 notifié en mars 2023 (-4,7 points de PIB). Les écarts entre prévision et réalisation ont toutefois été importants concernant les recettes et les dépenses, mais se sont compensés. Les recettes publiques effectives rapportées au PIB ont ainsi dépassé la prévision du Gouvernement de 2 points de PIB pour s'établir à 53,4 points de PIB. Suite au choc inflationniste, certaines assiettes de recettes fiscales (masse salariale et profits des entreprises) se sont en effet montrées plus dynamiques que le PIB en valeur). Parallèlement le ratio rapportant les dépenses publiques au PIB a dépassé la prévision du Gouvernement de 1,9 point de PIB pour atteindre 58,1 points de PIB, du fait des mesures prises face à la crise énergétique et de la forte augmentation de la charge de la dette.

La prévision du ratio de la dette publique au PIB (114,0 points en 2022) a été, elle, plus élevée que sa réalisation (111,6 points). Cela provient principalement de l'écart concernant le ratio de dette publique à fin 2021 (115,6 points prévu en septembre 2021 contre 112,9 points réalisés). En particulier, la hausse du PIB en valeur en 2021 a été plus importante qu'anticipé par le Gouvernement et le déficit public a été moins creusé. La baisse du ratio de la dette publique en 2022 par rapport à 2021 anticipée par le Gouvernement a été relativement proche de la baisse observée (-1,6 point de PIB prévu contre -1,3 point observé). Il convient toutefois de noter qu'au dénominateur, la progression du PIB en valeur a été davantage portée par l'évolution des prix que par la croissance de l'activité.

2021

La prévision est 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 reflué après la première vague très importante du printemps mais montre des signes de reprise au cours de l'été. L'écart-type des prévisions de croissance pour 2021 du panel du Consensus Forecasts est ainsi très important (à 1,2 point), avec des prévisions comprises entre +4,3 % et +8,9 %.

La prévision de croissance du Gouvernement, qui s'élève à 8,0 % pour 2021, est plus optimiste que celle du consensus des économistes en septembre (+6,9 %), en particulier s'agissant de l'investissement des ENF (+17,2 % contre +10,9 %). Il convient toutefois de signaler que, dans cette période de forte variation de l'activité, le scénario du Gouvernement est plus dégradé que celui du Consensus Forecasts pour l'année en cours (-10,0 % contre -9,5 % pour la croissance et -17,0 % contre -13,4 % pour l'investissement des ENF), 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 les premiers résultats publiés par l'Insee. L'écart entre la prévision du Gouvernement et la réalisation, à hauteur de 1,0 point, provient de la contribution au PIB de la demande intérieure hors stocks (écart de 0,9 point entre prévision et réalisation porté tant par la consommation des ménages que par la FBCF¹³), de la contribution du commerce extérieur (écart positif de 0,8 point) et de celle de la variation des stocks (écart négatif de -0,6 point).

S'agissant de l'inflation, la prévision du Gouvernement est inférieure à la moyenne des prévisions du Consensus Forecasts en septembre 2020 (0,7 % contre 1,0 %). L'inflation a finalement atteint 1,6 % en moyenne en 2021, augmentant au cours de l'année, portée par les prix de l'énergie, dans un contexte de levée progressive des restrictions de déplacement et de la forte reprise économique mondiale.

Alors que la réponse aux rebonds épidémiques a nécessité un décret d'avance et deux lois de finances rectificatives au cours de l'année, la prévision de solde public du PLF 2021 (-6,7 points de PIB) a finalement été très proche du solde effectif très élevé (-6,5 points de PIB notifié en mars 2022). Le ratio des recettes publiques au PIB a été légèrement supérieur à la prévision du Gouvernement (52,8 points de PIB contre 52,5 points de PIB), quand le ratio des dépenses publiques au PIB s'est établi au niveau anticipé, à 59,2 points de PIB.

¹³ La prévision de croissance de la consommation des administrations publiques a été à l'inverse moins élevée que la réalisation.

La prévision du ratio de la dette publique au PIB (116,2 % en 2021) a été, elle, plus élevée que sa réalisation (112,9 %). Cela provient principalement de l'écart concernant le ratio de dette publique à fin 2020 (117,5 % prévu en septembre 2020 contre 114,6 % réalisé). En particulier, la contraction de l'activité en 2020 a été moindre qu'anticipé par le Gouvernement et le déficit public a été moins creusé.

2020

L'année 2020 a été marquée par le développement d'une pandémie sans précédent récent. La prévision du PLF 2020 est effectuée en septembre 2019, alors que la pandémie à venir n'est pas anticipable. Avec l'information alors disponible, la prévision de croissance du Gouvernement, qui s'élève à 1,3 % pour 2020, est très proche de la moyenne du Consensus des économistes en septembre (+1,2 %). L'activité s'est finalement contractée de 8,3 % en 2020 selon les premiers résultats publiés par l'Insee.

S'agissant de l'inflation, la prévision du Gouvernement est légèrement inférieure à la moyenne des prévisions du Consensus Forecasts construite avec l'information disponible en septembre 2021 (1,2 % contre 1,3 %). L'inflation s'est finalement établie à 0,5 % en moyenne en 2020, dans un contexte d'activité économique réduite et de baisse des prix de l'énergie.

S'agissant des finances publiques, le Gouvernement prévoyait en septembre 2019 un solde de - 2,2 points de PIB en 2020. La crise sanitaire a eu une incidence majeure sur les finances publiques. Le Gouvernement a recouru à quatre lois de finances rectificatives pour disposer des crédits nécessaires aux mesures d'urgence. Le solde s'est établi à - 9,2 points de PIB en 2020 selon la notification de mars 2021. En particulier, le ratio des dépenses publiques au PIB a atteint 62,1 points de PIB (contre 54,4 points de PIB prévu dans le PLF). La baisse des recettes a en revanche été moins prononcée que celle du PIB en valeur, si bien que les recettes rapportées au PIB se sont élevées à 52,9 points de PIB, 0,7 point au-dessus de la prévision du Gouvernement (52,2 points de PIB).

Du fait de la très forte contraction de l'activité économique et du déficit très fortement creusé, le ratio de la dette publique au PIB a connu une augmentation sans précédent pour s'établir à 115,7 %, soit un écart de 17,0 points de PIB par rapport à la prévision de septembre 2019.

2019

La prévision du PLF 2019 est effectuée en septembre 2018 alors que les incertitudes sur l'activité économique apparaissent proches des années antérieures, bien moindres qu'au cours de ces dernières années marquées par les crises sanitaire et énergétique. L'écart-type des prévisions de croissance pour 2019 du panel du Consensus Forecasts se situe ainsi à 0,2 point contre une moyenne de 0,4 sur vingt ans.

La prévision de croissance du Gouvernement s'établit au même niveau que la moyenne du Consensus Forecasts en septembre 2018, à 1,7 % pour 2019. La prévision du Gouvernement est plus optimiste que le Consensus s'agissant de la consommation des ménages (+1,7 % contre +1,5 %), mais moins optimiste s'agissant de l'investissement des ENF (+2,7 % contre +3,1 %).

La croissance en 2019 s'est établie à 1,3 % selon les premiers résultats publiés par l'Insee¹⁴. L'écart entre la prévision du Gouvernement et la réalisation, à hauteur de 0,4 point, provient de la contribution de la variation des stocks (écart de 0,4 point entre prévision et réalisation), de celle du commerce extérieur (écart de 0,2 point) et de la demande intérieure hors stocks (écart négatif de -0,2 point). La prévision est en particulier supérieure à la réalisation s'agissant de la consommation des ménages (+1,7 % contre +1,2 %), mais inférieure s'agissant de la FBCF (+2,1 % contre +3,6 %).

S'agissant de l'inflation, la prévision du Gouvernement est inférieure à la moyenne des prévisions du Consensus Forecasts en septembre 2018 (1,4 % contre 1,6 %). L'inflation s'est finalement située à 1,1 % en moyenne en 2019, du fait d'une hausse moindre des prix de l'énergie et d'une baisse des prix des produits manufacturés.

Dans un contexte marqué par les mesures prises suite aux mouvements sociaux de l'automne 2018, le solde public en 2019 (-3,0 points de PIB) a été légèrement plus creusé que prévu lors du PLF 2019 (-2,8 points de PIB). Le ratio des recettes publiques au PIB a été légèrement inférieur à la prévision du Gouvernement (52,6 points de PIB contre 52,8 points de PIB), quand le ratio des dépenses publiques au PIB s'est établi au niveau anticipé à 55,6 points de PIB.

La prévision du ratio de la dette publique au PIB (98,6 points de PIB en 2019 après 98,7 points en 2018) a été, elle, plus élevée que sa réalisation (98,1 points).

¹⁴ Données brutes (i.e. non corrigées des jours ouvrables) au sens des comptes nationaux annuels, comme la prévision du PLF 2019.

Annexe 2 : tests de significativité des écarts

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

L'objectif est de vérifier si le biais est significatif statistiquement, c'est-à-dire si l'écart est significativement différent de 0.

Tableau 7 : significativité de l'écart entre croissance observée et croissance prévue par le Gouvernement

	2004-2023	2004-2013	2014-2023
Statistiques de Student	-2,11**	-1,99*	-1,41
	2004-2023 hors 2009, 2020 et 2021	2004-2013 hors 2009	2014-2023 hors 2020 et 2021
Statistiques de Student	-2,30**	-1,63	-1,68

*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 2004-2023 (au seuil de 5%), que les trois années de crise 2009, 2020 et 2021 soient prises en compte ou non. L'écart n'est pas significatif pour les sous-périodes (hormis pour la période 2004-2013 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 8 : significativité de l'écart entre ratio de recettes au PIB observé et ratio prévu par le Gouvernement

	2004-2023	2004-2013	2014-2023
Statistiques de Student	0,73	-0,10	0,72
	2004-2023 hors 2009, 2020 et 2021	2004-2013 hors 2009	2014-2023 hors 2020 et 2021
Statistiques de Student	1,06	0,52	0,97

*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 9 : significativité de l'écart entre ratio de dépenses au PIB observé et ratio prévu par le Gouvernement

	2004-2023	2004-2013	2014-2023
Statistiques de Student	1,46	1,68	1,07
	2004-2023 hors 2009, 2020 et 2021	2004-2013 hors 2009	2014-2023 hors 2020 et 2021
Statistiques de Student	0,80	1,40	-0,83

*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 n'est pas significatif y compris au seuil de 10 %.

4. 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

	2004-2023	2004-2013	2014-2023
Statistiques de Student	1,50	1,68	0,62
	2004-2023 hors 2009, 2020 et 2021	2004-2013 hors 2009	2014-2023 hors 2020 et 2021
Statistiques de Student	0,88	1,40	-0,66

*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.

Bibliographie

- Bachleitner A. et Prammer D., “Don’t blame the government!? An assessment of debt forecast errors with a view to the Economic Governance Review”, document de travail du *Fiskalrat* (Institution budgétaire indépendante autrichienne) et de la Banque nationale d’Autriche, 2023
- Beetsma, R. et al., “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”, document de travail n°68 du Fonds Monétaire International, 2018
- Consensus Economics, prévisions du consensus des économistes, 2003-2022
- Cour des comptes, rapports sur le budget de l’État, 2019-2022
- Cour des comptes, rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2019-2022
- Darvas Z., Martin P. et Ragot X., « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », note du conseil d’analyse économique, 2018
- Dobbelaere L. et Lebrun I., « Évaluation de la précision des prévisions à court terme et des perspectives à moyen terme du Bureau fédéral du Plan », Bureau fédéral du Plan belge, 2023
- Ferrand D., « Croissance en France : de la prévision économique à la réalisation », note de Rexecode, 2023
- Haut Conseil des finances publiques, avis relatifs aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, publiés en septembre de chaque année, 2018-2022
- Haut Conseil des finances publiques, rapport d’activité 2019-2022, 2023
- Insee, informations rapides sur la moyenne annuelle des prix à la consommation, en janvier de chaque année sur la période 2004-2023
- Insee, informations rapides sur les comptes nationaux trimestriels, première estimation, 4^{ème} trimestre, en janvier de chaque année sur la période 2004-2023
- Insee, informations rapides sur les comptes nationaux des administrations publiques, premiers résultats, en mars de chaque année sur la période 2004-2023
- Insee, notes de conjoncture, 2019-2023
- Lacan A., « En 2022, la hausse de l’inflation augmente le poids de la dette publique. », note d’étude du secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques, 2022
- Helwaser P. et Lacan A. « Comparaison de l’effet de l’inflation sur les finances publiques en 2022 et en 2023 dans six pays de la zone euro », note d’étude du secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques, 2024
- Mincer J., Zarnowitz V. “The Evaluation of Economic Forecasts”, in J. Mincer éd., *Economic Forecasts and Expectations*, New York Columbia Press, NBER, 1969
- Rapport économique, social et financier, projets de loi de finances, 2004-2023