



RAPPORT D'ACTIVITÉ
2015 - 2018

SOMMAIRE

-
- 3 ÉDITORIAL
 - 5 CHIFFRES CLÉS DEPUIS LA CRÉATION
 - 6 DATES IMPORTANTES (HORS AVIS)
 - 8 LA COMPOSITION DU HCFP
 - 9 LE MANDAT DU HCFP
 - 10 LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES
 - 10 LES FINANCES PUBLIQUES
 - 11 La cohérence de la trajectoire de solde structurel
 - 11 Le mécanisme de correction
 - 13 LA PORTÉE DES AVIS DU HAUT CONSEIL
 - 14 UNE CONTRIBUTION AU DÉBAT PARLEMENTAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES
 - 14 DES AVIS PUBLICS
 - 16 DES AVIS LARGEMENT REPRIS DANS LE DÉBAT PUBLIC
 - 16 Par les organisations internationales
 - 17 Par les médias
 - 18 LA PRÉPARATION DES AVIS ET LEUR COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES
 - 18 UNE PRÉPARATION EXIGEANTE
 - 19 UNE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES
 - 21 RETOUR SUR LES AVIS DU HAUT CONSEIL (2015-2018)
 - 21 LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES
 - 22 Les prévisions de croissance
 - 25 Les scénarios de moyen terme
 - 26 LES ESTIMATIONS DE LA TRAJECTOIRE DE PIB POTENTIEL
 - 28 LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES
 - 28 Des objectifs de finances publiques régulièrement reportés
 - 29 L'analyse des prévisions de finances publiques par le Haut Conseil
 - 31 La trajectoire pluriannuelle de solde structurel et les écarts à la programmation
 - 36 LES RELATIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES
 - 36 LE RÉSEAU DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES DE L'UNION EUROPÉENNE (EU IFIS NETWORK)
 - 37 LES RÉUNIONS SEMESTRIELLES ORGANISÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE
 - 37 LE RÉSEAU DES RESPONSABLES BUDGÉTAIRES DES PARLEMENTS ET DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES DE L'OCDE
 - 38 LE COMITÉ BUDGÉTAIRE EUROPÉEN
 - 39 LES RESSOURCES
 - 39 LE COLLÈGE
 - 40 LE SECRÉTARIAT PERMANENT
 - 40 LE BUDGET
 - 41 ANNEXES
 - 42 BIOGRAPHIES
 - 42 LE COLLÈGE
 - 45 LES ANCIENS MEMBRES
 - 48 LE SECRÉTARIAT PERMANENT
 - 50 LES ANCIENS DU SECRÉTARIAT PERMANENT
 - 52 LISTE CHRONOLOGIQUE DES AVIS DU HCFP
 - 54 GLOSSAIRE



ÉDITORIAL

Didier Migaud

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

dans les domaines de la prévision économique et des finances publiques. Le collège a déjà fait l'objet de deux renouvellements partiels, en septembre 2015 et en mars 2018, comme le prévoit la loi organique. Le travail des membres au sein du Haut Conseil est exigeant, du fait notamment du temps très court dont ils disposent pour rendre les avis et je les remercie profondément pour leur détermination et leur motivation.

Le Haut Conseil ne réalise pas lui-même de prévisions macroéconomiques ou budgétaires, dont la production demeure de la seule compétence du Gouvernement. Il rend des avis consultatifs qui s'appuient sur l'ensemble des informations disponibles – publiques ou communiquées par le ministère des finances – et sur l'audition de personnalités qualifiées.

Comme la plupart de ses homologues européens – des institutions budgétaires indépendantes existent désormais dans 26 pays de l'Union européenne – le Haut Conseil est confronté à plusieurs défis. Son mandat, actuellement centré sur le niveau du solde structurel qui est soumis à de fréquentes et fortes révisions, pourrait être élargi à d'autres indicateurs moins volatils et plus directement mesurables, comme l'effort structurel ou l'évolution des dépenses nette des variations des prélèvements obligatoires, ainsi que le suggèrent les réflexions menées dans diverses enceintes. Les règles européennes elles-mêmes sont d'application difficile, en raison de leur trop grand nombre, de leur complexité et de la marge d'interprétation que se donne la Commission européenne dans leur mise en œuvre.

Du fait de sa proximité avec la Cour des comptes, de ses échanges avec les administrations et les instituts de prévision dans l'exercice de ses missions, des relations étroites qu'il entretient avec les institutions budgétaires indépendantes des autres pays européens et avec la Commission européenne, le Haut Conseil des finances publiques est au centre de nombreux débats touchant les prévisions économiques et l'analyse des finances publiques.

Je souhaite, avec les dix membres qui m'entourent et le secrétariat léger qui nous accompagne, que le Haut Conseil continue d'apporter une contribution active à ces débats. Le présent rapport, qui revient sur les trois dernières années d'activité du Haut Conseil, en constitue un élément.

Le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant créé en 2013 auprès de la Cour des comptes, est désormais bien installé dans le paysage institutionnel français de la gouvernance des finances publiques, où il joue un rôle essentiel.

L'organisation mise en place par la France pour la création d'un conseil budgétaire indépendant, en application du Traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), est originale. Les missions du Haut Conseil ont été définies en complément de celles déjà exercées par la Cour des comptes en matière de surveillance des finances publiques.

La loi organique du 17 décembre 2012 lui a confié une double mission : apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques associées aux textes budgétaires et examiner la cohérence de la trajectoire de finances publiques (Etat, sécurité sociale et collectivités locales) avec la programmation pluriannuelle et les engagements européens de la France.

En un peu plus de cinq ans, le Haut Conseil a rendu 27 avis, dans lesquels il s'est efforcé d'éclairer, sur des sujets souvent compliqués et dans un contexte changeant, le Gouvernement, le Parlement et les citoyens. Le Haut Conseil a, je l'espère, contribué à renforcer la bonne gouvernance budgétaire de notre pays. Force est de constater que sa création, et l'indépendance de ses avis, ont permis de réduire les biais optimistes qui ont souvent marqué les prévisions associées aux lois financières dans le passé.

Son collège de onze membres réunit des profils très divers qui constituent un atout pour le Haut Conseil. Il associe des magistrats de la Cour des comptes et des personnalités extérieures de grande expérience

FOREWORD

Didier Migaud

First President of the Cour des comptes
President of the High Council of Public Finance

The High Council of Public Finance, an independent body created in 2013 attached to the Court of Auditors, is now well established in the French institutional landscape of public finance governance, where it plays an essential role.

The organisation set up by France for the creation of an independent fiscal institution, in application of the 2012 Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG), is original. The High Council's tasks have been defined in addition to those already carried out by the Court of Auditors in the field of public finance surveillance.

The Organic Law of 17 December 2012 entrusted it with a double task: to assess the realism of macroeconomic forecasts associated with budgetary texts and to examine the consistency of the public finance trajectory (State, social security and local administrations) with France's multi-year programming and European commitments.

In just over five years, the High Council has delivered twenty-seven opinions, in which it has sought to shed light on often complicated issues and in a changing context to inform the Government, the Parliament and the citizens. The High Council has, I hope, contributed to strengthening good fiscal governance in our country. It must be noted that its creation, and the independence of its opinions, have made it possible to reduce the optimistic biases that have often marked forecasts associated with budgetary laws in the past.

Its eleven-member college brings together a wide range of profiles that are an asset for the High Council. It brings together magistrates of the Court of Auditors and external personalities with extensive experience in the fields of economic forecasting and public finance. The college has already been partially renewed twice, in September 2015 and March 2018, as stipulated in the Organic Law. The work of the members of the High Council is demanding, particularly because of the very short time available to them to deliver opinions and I thank them sincerely for their determination and motivation.

The High Council does not produce itself macroeconomic or budgetary forecasts, the production of which lies with the sole competence of the Government. It issues advisory opinions based on available information - public or provided by the Ministry of Finance - and on the hearing of qualified personalities.

Like most of its European counterparts - independent fiscal institutions now exist in 26 countries of the European Union - the High Council faces several challenges. Its mandate, currently focused on the level of the structural balance, which is subject to frequent and significant revisions, could be extended to other less volatile and more directly measurable indicators, such as the structural effort or the evolution of expenditure net of discretionary revenue measures, as suggested by discussions in various forums. The European rules themselves are difficult to apply, due to their excessive number, complexity and the margin of interpretation that the European Commission gives itself in their implementation.

Because of its proximity to the Court of Auditors, its exchanges with administrations and forecasting institutes in the performance of its tasks, its strong relations with the independent fiscal institutions of other European countries and with the European Commission, the High Council of Public Finance is at the center of many debates on economic forecasts and the analysis of public finances.

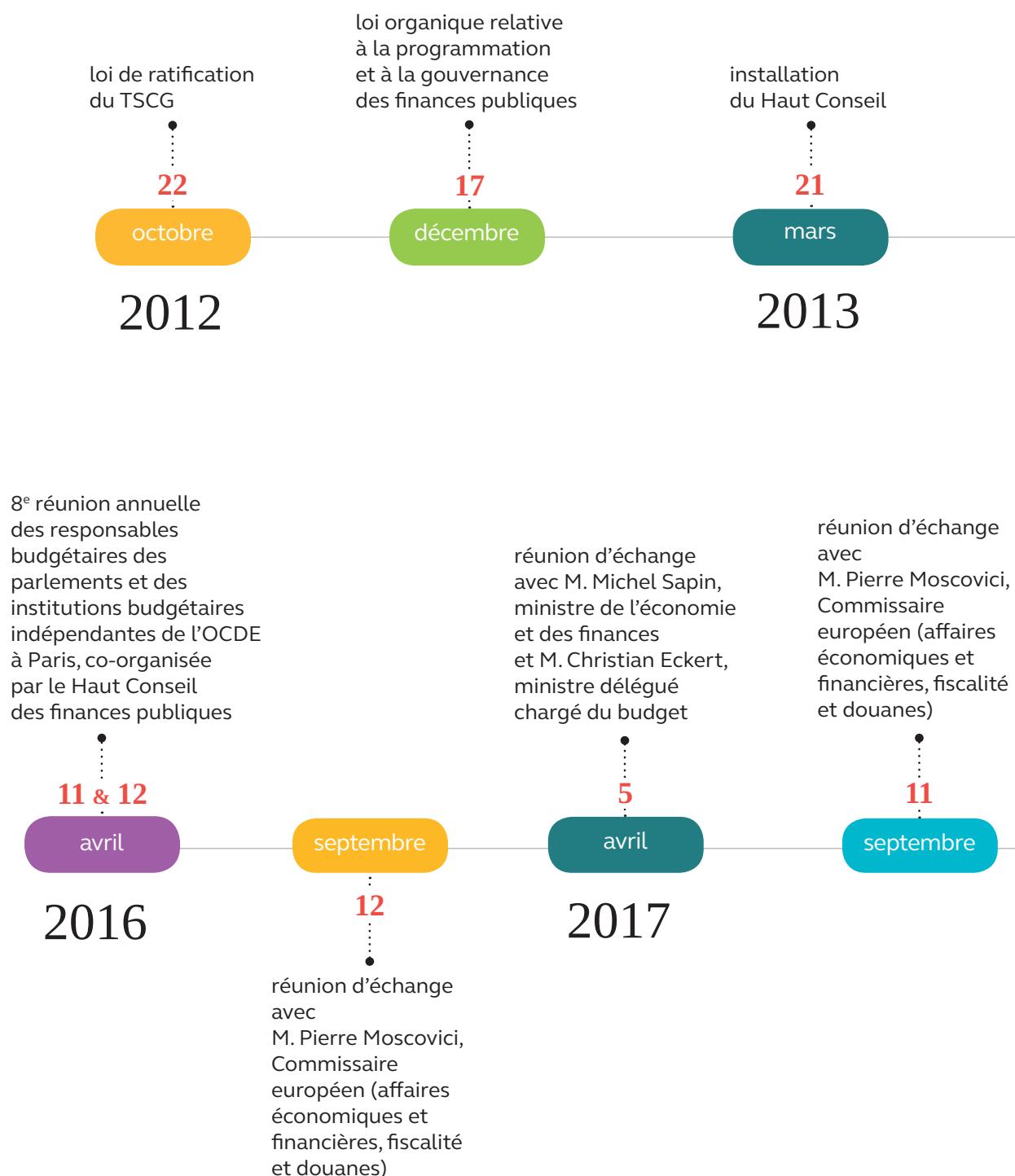
I hope, together with the ten members around me and the light secretariat that accompanies us, that the High Council will continue to make an active contribution to these debates. This report, which reviews the last three years of the High Council's activity, constitutes one element of this.

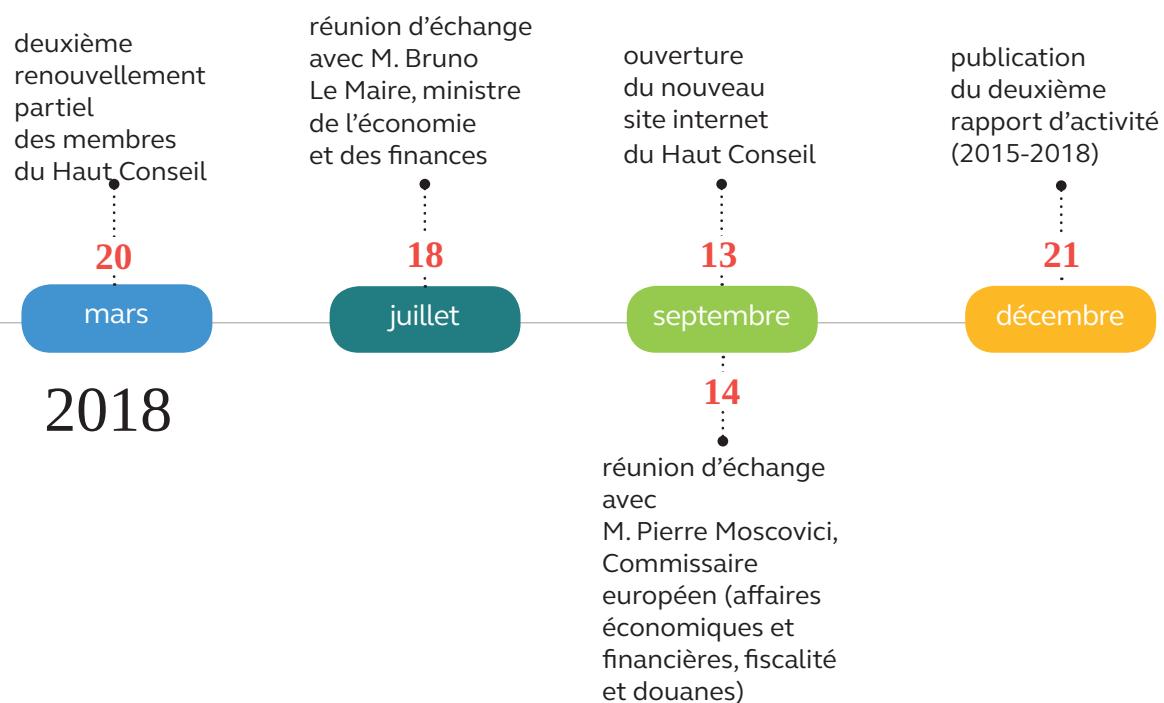
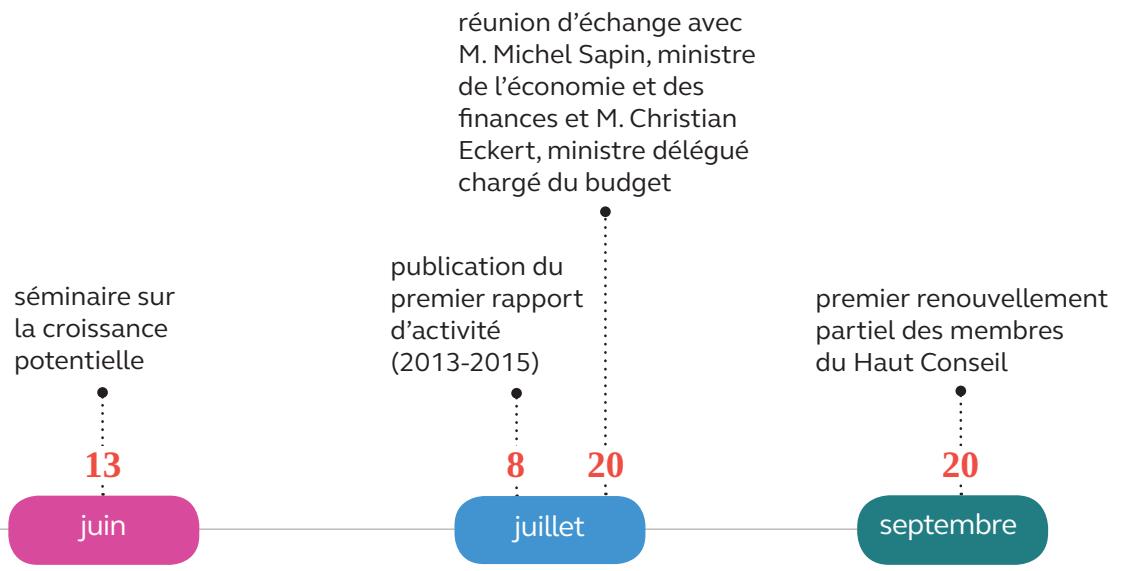
CHIFFRES CLÉS DEPUIS LA CRÉATION

au 30 septembre 2018



DATES IMPORTANTES (HORS AVIS)





LA COMPOSITION DU HCFP



Avril 2018 - Membres du Haut Conseil des finances publiques

En octobre 2018, le Haut Conseil, présidé par le Premier président de la Cour des comptes (Didier Migaud), est composé de quatre magistrats de la Cour des comptes (Françoise Bouygard, Raoul Briet, Eric Dubois, Martine Latare), de cinq personnalités qualifiées (Maya Bacache-Beauvallet, Eric Heyer, Isabelle Job-Bazille, Christian Noyer, Valérie Plagnol) désignées par les assemblées parlementaires et le président du Conseil économique, social et environnemental. Le directeur général de l’Institut national de la statistique et des études économiques (Jean-Luc Tavernier) est par ailleurs membre de droit du Haut Conseil.

Un premier renouvellement des membres a eu lieu en septembre 2015. Christian Noyer et Valérie Plagnol ont remplacé Marguerite Bérard-Andrieu et Michel Aglietta.

Un deuxième renouvellement est intervenu en mars 2018, avec la nomination de Maya Bacache-Beauvallet, Eric Heyer et Isabelle Job-Bazille en remplacement, respectivement, de François Bourguignon, Mathilde Lemoine et Philippe Dessertine.

Le secrétariat permanent se compose d’un rapporteur général, de deux rapporteurs généraux adjoints, d’un rapporteur et d’une assistante. Le rapporteur général est nommé par le président du Haut Conseil après consultation des membres.

La désignation des membres du HCFP

Le positionnement du Haut Conseil, « auprès de la Cour des comptes », ainsi que les modalités de désignation de ses membres lui confèrent de fortes garanties d’indépendance.

Les quatre magistrats de la Cour sont nommés par son Premier président. Ils comprennent autant d’hommes que de femmes.

Pour leur part, les cinq personnalités qualifiées sont nommées respectivement par le président de l’Assemblée nationale, le président du Sénat, le président de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée nationale, le président de la commission des finances du Sénat ainsi que par le président du Conseil économique, social et environnemental. Les personnalités qualifiées désignées par les autorités parlementaires doivent comprendre autant d’hommes que de femmes. Lors du renouvellement de ces membres, le membre succédant à une femme est un homme et inversement.

La diversité des profils des membres est un atout pour le Haut Conseil : l’adossement du Haut Conseil à la Cour des comptes est un gage de compétence en matière de finances publiques ; les membres extérieurs apportent de riches expériences en matière de prévision macroéconomique et de finances publiques.

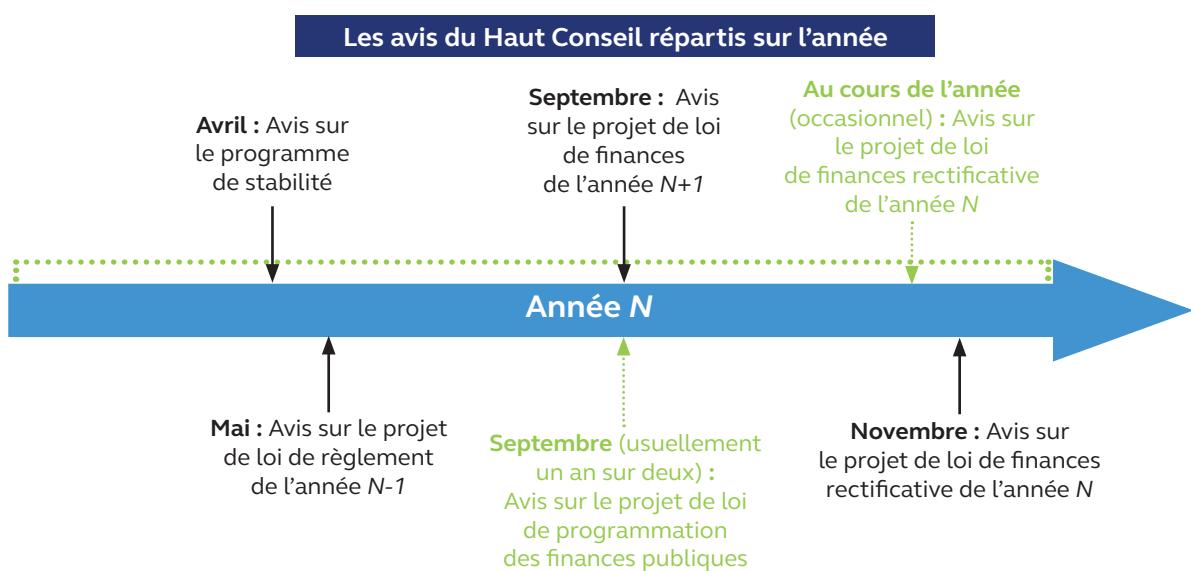
Le mandat des membres du HCFP est de cinq ans. Ce mandat est renouvelable une fois pour les magistrats de la Cour. Il n’est pas renouvelable pour les personnalités qualifiées. Le collège est renouvelé partiellement tous les trente mois.

LE MANDAT DU HCFP

Le mandat du Haut Conseil des finances publiques est fixé par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012.

Le Haut Conseil veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Pour cela, il apprécie le réalisme des prévisions macroéconomiques et des estimations de croissance potentielle du Gouvernement et se prononce sur la cohérence des textes financiers (projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale...) avec les objectifs pluriannuels de finances publiques.

L'appréciation du Haut Conseil est formulée dans des avis (27 avis depuis la création) rendus publics sur son site internet et remis aux autorités compétentes (Conseil d'État, Gouvernement, Parlement).



Note de lecture : les avis du Haut Conseil qui sont rendus chaque année figurent en noir. Les avis relatifs à des textes présentés à une fréquence moins élevée (loi de programmation des finances publiques) ou occasionnellement (lois de finances rectificatives autres que celle, traditionnelle, de novembre) figurent en vert.

Le périmètre des avis du Haut Conseil

	Prévisions macroéconomiques	Estimation de croissance potentielle	Finances publiques
PLPFP (septembre des années paires entre 2008 et 2014, puis septembre 2017)	✓	✓	✓
PLF/PLFSS (septembre)	✓	-	✓
PLFR (selon saisine)	✓	-	✓
PLR (mai)	-	-	✓
PSTAB (avril)	✓	-	-

PLPFP : projet de loi de programmation des finances publiques ; PLF : projet de loi de finances ; PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale ; PLFR : projet de loi de finances rectificative ; PSTAB : programme de stabilité ; PLR : projet de loi de règlement.

LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

Le mandat du Haut Conseil en matière de prévisions macroéconomiques consiste à examiner le réalisme des prévisions associées aux lois financières, à la programmation pluriannuelle et au programme de stabilité présentées par le Gouvernement. Ce mandat porte donc non seulement sur l'ensemble des prévisions macroéconomiques (dont la croissance du PIB et ses composantes), mais également sur les estimations de croissance potentielle et d'écart de production retenues dans les projets de loi de programmation des finances publiques. Les avis visent également à identifier les facteurs de risque entourant ces prévisions.

L'exercice confié au Haut Conseil consiste avant tout à **s'assurer que le Gouvernement retient des prévisions macroéconomiques plausibles pour fonder son scénario de finances publiques**. Les prévisions de recettes, notamment, dépendent fortement des hypothèses retenues pour l'activité (la consommation pour la TVA par exemple), l'emploi et la masse salariale (pour les prélèvements sociaux).

Le Haut Conseil ne produit pas directement de prévisions macroéconomiques. Pour élaborer son diagnostic, il s'appuie sur les prévisions des organisations internationales et de différents organismes en charge d'analyser la situation conjoncturelle. Il procède à de nombreuses auditions d'économistes dans la préparation de ses avis. Certains avis (projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, projet de loi de programmation, programme de stabilité) requièrent de nombreuses auditions tandis

que, pour d'autres (projet de loi de finances rectificative et projet de loi de règlement) portant essentiellement sur des enjeux de finances publiques, peu d'auditions apparaissent nécessaires en dehors de celle des administrations compétentes¹.

LES FINANCES PUBLIQUES

En matière de finances publiques, **le rôle du Haut Conseil** est triple :

- lors de la présentation d'un **projet de loi de programmation des finances publiques**, il vérifie la cohérence de la programmation envisagée au regard des engagements européens de la France ;
- lors de la présentation des **projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale**, il apprécie *ex ante* la cohérence des prévisions de solde structurel associées par le Gouvernement à ces projets de lois avec les engagements pris en loi de programmation. La cohérence est interprétée à la fois comme l'analyse de l'écart éventuel entre prévisions et programmation et comme la cohérence interne de la prévision elle-même (crédibilité des hypothèses retenues, des mesures annoncées et du chiffrage de leur impact au vu de l'objectif de solde structurel) ;
- lors de la présentation du **projet de loi de règlement du budget**, il identifie *ex post* les écarts entre l'exécution et la programmation. Un « *écart important* » déclenche le mécanisme de correction (voir page 11).

■ La cohérence de la trajectoire de solde structurel

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) a confié à des institutions nationales indépendantes le rôle de vérifier le respect de la règle d'équilibre structurel des finances publiques. En France, ce rôle est assuré par le **Haut Conseil des finances publiques**.

Le HCFP veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques (État, collectivités territoriales, sécurité sociale) définie par la loi de programmation des finances publiques avec les engagements européens de la France, et à la cohérence de tous les projets de textes financiers avec cette trajectoire.

Conformément au TSCG, cette trajectoire concerne le solde structurel, une fois éliminés les effets des fluctuations de la conjoncture économique sur les déficits publics et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Le HCFP est saisi de l'ensemble des textes relatifs aux finances publiques. Ses avis interviennent avant la transmission de ces textes au Parlement. Ils portent sur l'avenir (le prochain exercice budgétaire ou la prochaine programmation pluriannuelle des finances publiques) et sur le passé (l'année budgétaire écoulée).

Les lois de programmation

Lorsque le Gouvernement présente en septembre, généralement tous les deux ans², un projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, le HCFP rend un avis sur « *la cohérence de la programmation envisagée au regard de*

¹ Au total, il y a eu 59 auditions de personnalités extérieures depuis la création du Haut Conseil.

² Cette périodicité a prévalu jusqu'en 2014, avec la présentation de lois de programmation fin 2008 (votée en janvier 2009), fin 2010, fin 2012, fin 2014. En 2016, le Gouvernement a décidé, compte tenu du calendrier de l'élection présidentielle, de laisser au futur Gouvernement le soin d'élaborer la LPFP suivante, en septembre 2017. La LPFP 2014-2019 votée fin 2014 a donc été en vigueur pendant trois ans, au lieu de deux pour les précédentes.

La règle d'équilibre structurel des finances publiques

Le TSCG prévoit que « *la situation budgétaire des administrations publiques est en équilibre ou en excédent* », c'est-à-dire que le solde structurel doit être proche d'un objectif à moyen terme (OMT) qui ne peut être inférieur à - 0,5 % du PIB. L'OMT est une cible de solde structurel fixée par chaque État membre en fonction de sa situation particulière en termes d'endettement et de coût du vieillissement de la population, avec pour objectif de garantir la soutenabilité budgétaire à long terme.

En droit français, cette règle a été transposée dans la loi organique du 17 décembre 2012 qui confie à la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques la fixation de l'OMT. Dans la LPFP de décembre 2012, l'OMT avait été fixé à l'équilibre et devait être atteint en 2016 ; dans les LPFP de décembre 2014 et de janvier 2018, l'OMT a été fixé à - 0,4 % du PIB, et devait être atteint respectivement en 2019 et postérieurement à 2022.

Le TSCG prévoit également qu'un « *mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation* ». Les caractéristiques de ce mécanisme sont précisées dans des « *principes communs* » adoptés par les États membres. Ils précisent en particulier que l'atteinte de l'OMT ne doit pas être reportée suite à une déviation de la trajectoire, et que les mesures de correction s'appliquent automatiquement aux budgets suivants. Le déclenchement et la surveillance du mécanisme de correction sont confiés à une institution nationale indépendante, dont les avis doivent être pris en compte par le Gouvernement à moins que ce dernier ne s'en explique publiquement.

En France, la loi organique du 17 décembre 2012 a confié au Haut Conseil la mission d'identifier les « *écarts importants* » à la trajectoire déclenchant le mécanisme de correction. Le Gouvernement doit alors prendre des mesures de redressement au plus tard dans le budget de l'année suivante.

l'objectif à moyen terme (OMT) retenu et des engagements européens de la France » (article 13 de la loi organique du 17 décembre 2012).

Les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale

Le HCFP se prononce sur la cohérence des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale « *au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* » (article 14 de la loi organique). Il est alors conduit à examiner si les prévisions de recettes et de dépenses présentées par le Gouvernement sont cohérentes avec la trajectoire de retour à l'équilibre structurel des finances publiques à moyen terme. En pratique, compte tenu des modalités de calcul du solde structurel, le Haut Conseil se prononce également sur le déficit public effectif.

■ Le mécanisme de correction

Le HCFP se prononce également *a posteriori*, avant le dépôt, au mois de mai, du projet de loi de règlement qui arrête les comptes de l'année précédente des administrations publiques, sur les éventuels écarts constatés en exécution par rapport à la trajectoire définie par la loi de programmation (article 23 de la loi organique).

Il identifie en particulier s'il existe des « *écarts importants* » à la trajectoire, c'est-à-dire représentant plus de 0,5 point de produit intérieur brut (PIB) sur une année ou de 0,25 point en moyenne sur deux années consécutives.

Si tel est le cas, le Gouvernement doit présenter des mesures de correction permettant de revenir sur la trajectoire de retour à l'équilibre structurel des comptes publics.

Ces mesures doivent être prises dans le premier projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale suivant le déclenchement du mécanisme de correction. Le HCFP, à l'occasion de son avis sur ces textes, porte une appréciation sur les mesures de correction et, le cas échéant, sur les écarts à la trajectoire de solde structurel.

Le mandat du Haut Conseil, centré sur la surveillance de la trajectoire de solde structurel, est plus restreint, en matière de finances publiques, que celui de la plupart des conseils budgétaires existant dans les autres pays européens (voir encadré ci-après). Ceci tient notamment au fait que la Cour des comptes exerçait déjà, au moment de la création du Haut Conseil, plusieurs des missions d'un conseil budgétaire indépendant. Le mandat du Haut Conseil a été défini de manière à être complémentaire de celui de la Cour.

Le mandat des institutions budgétaires indépendantes dans les pays de l'Union européenne

Dans tous les pays européens³, des institutions budgétaires indépendantes (IBI) sont, comme le Haut Conseil, chargées d'approuver ou de produire les prévisions macroéconomiques et de contrôler le respect du mécanisme de correction. La plupart d'entre elles ont été mises en place au cours des années récentes en application de la directive 2011/85 du Conseil et du Traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Elles sont une trentaine à la mi-2018.

Sur les prévisions économiques, le principal clivage réside entre les IBI qui produisent les prévisions économiques sous-jacentes aux prévisions de finances publiques, et celles qui approuvent ou rejettent les prévisions du Gouvernement. Sur les vingt-neuf IBI existant dans les pays de l'Union européenne, six⁴ relèvent de la première catégorie. Les autres fournissent une appréciation des prévisions établies par le Gouvernement.

Parmi ces dernières, une distinction peut être faite entre :

- les institutions qui expriment une approbation ou un rejet explicite du scénario gouvernemental, à travers un avis, un rapport ou une lettre au ministre (Espagne, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Portugal) ;
- ou celles qui, comme le HCFP, publient un commentaire sans approuver pour autant formellement les hypothèses (Chypre, Estonie, Grèce, Malte).

Les mandats des IBI en matière de finances publiques sont, dans la quasi-totalité des pays, plus larges que celui du HCFP.

Toutes les IBI dont les États ont signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance doivent vérifier l'application des règles budgétaires européennes, surveiller le respect des engagements pris et notamment de la trajectoire conduisant à l'objectif à moyen terme (OMT). Toutefois, cette mission est généralement moins strictement encadrée que celle du HCFP qui est centrée sur l'examen du solde structurel et sa cohérence par rapport aux orientations d'une loi de programmation des finances publiques. Le mandat des autres IBI porte également sur l'analyse du solde effectif par rapport à la règle des 3 %, sur le respect de l'OMT et sur l'ajustement (ou l'effort) structurel. La situation de la dette fait aussi souvent l'objet de développements.

Toutes les IBI jouent un rôle dans le déclenchement ou la surveillance d'un mécanisme de correction et dans l'appréciation d'éventuelles circonstances exceptionnelles, ainsi que le prescrivent les « *principes communs* » définis par la Commission européenne et approuvés par le Conseil « *Affaires économiques et financières* » du 21 juin 2012.

Certaines IBI ont des responsabilités qui dépassent largement ces fonctions avec notamment :

- la production de projections de finances publiques (Royaume-Uni) et l'évaluation de la soutenabilité de long terme des finances publiques (Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède) ;
- le chiffrage du coût ou du rendement budgétaire de mesures et l'évaluation de leur impact macroéconomique (Autriche, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie) ;
- la formulation de recommandations sur les trajectoires (de solde ou de dépenses) ou sur des mesures budgétaires (Autriche, Portugal).

³ A l'exception de la Pologne.

⁴ Autriche (Wifo), Belgique (ICN), Luxembourg (CNFP), Pays-Bas (CPB), Royaume-Uni (OBR), Slovénie (IMAD).

LA PORTÉE DES AVIS DU HAUT CONSEIL

Si les avis du Haut Conseil des finances publiques ne sont pas contraignants pour le Gouvernement, leur caractère public et la publicité qui en est faite par les médias leur donnent une portée particulière. Ils permettent également d'éclairer le débat parlementaire sur les enjeux de finances publiques. Comme le relèvent la Commission européenne et le Fonds monétaire international, le HCFP a permis une modération des prévisions macroéconomiques.

Le HCFP joue un rôle consultatif.

C'est sur le Gouvernement et le Parlement que porte la responsabilité exclusive de la détermination de la politique budgétaire du pays.

Le Conseil constitutionnel se fonde sur l'avis du Haut Conseil pour examiner la sincérité des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale⁵, notamment en ce qui concerne les prévisions macroéconomiques. Lorsqu'il est saisi par les parlementaires sur ce sujet, il s'appuie systématiquement sur les avis du Haut Conseil. À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a fait référence au HCFP dans sa décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016 relative à la loi de finances pour 2017 : « *Le Haut Conseil des finances publiques a, compte tenu des risques pesant sur les dépenses et sur les prévisions de recettes, estimé « incertain le retour en 2017 du déficit nominal sous le seuil de 3 points du PIB* ». Il a également mentionné l'avis du Haut Conseil des finances publiques dans sa décision n° 2017-758 du 28 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018.

Le rapport de la Commission européenne sur la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (2017)

En février 2017, la Commission européenne a rendu public son rapport évaluant la conformité des dispositions nationales adoptées en application du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) par les 22 pays membres de l'Union européenne engagés par ce Traité. Ce rapport était prévu par l'article 8 du Traité.

D'après cet examen, tous les pays se sont conformés aux exigences du Traité. Toutefois, dans certains cas, l'évaluation positive est soumise à l'adoption future de dispositions complémentaires ou de modifications. L'analyse menée par la Commission se concentre pour chaque pays, sur le statut juridique des dispositions, la formulation de la règle d'équilibre des

finances publiques, le mécanisme de correction et la mise en place d'une institution budgétaire indépendant.

La Commission a considéré que les dispositions adoptées par la France étaient conformes aux exigences du Traité : « *Les dispositions nationales adoptées par la France sont conformes aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, du TSCG et des principes communs, compte tenu de l'engagement formel pris par les autorités nationales d'interpréter la loi organique conformément au dit article 3, paragraphe 2, de l'établissement en bonne et due forme de l'institution de surveillance, des clarifications fournies par les autorités nationales sur la nature du mécanisme de correction et de l'engagement formel qu'elles ont pris de respecter le principe « appliquer ou expliquer » conformément aux principes communs* ».

...

⁵ Comme il l'a indiqué dans sa décision 2012-653 DC du 9 août 2012 relative au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire : « [...] le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; [...] saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; [...] il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place ».

... Cependant, dans une lettre adressée aux autorités françaises **le 19 mai 2016**, la Commission avait exprimé des interrogations sur le statut juridique des dispositions de la transposition française : le dispositif français, dans lequel l'objectif de moyen terme et la trajectoire objective de solde structurel sont définis par des lois de programmation, garantit-il le respect des engagements européens de la France ? Est-il conforme à l'article 3 du Traité qui prévoit que « *les règles du pacte budgétaire prennent effet dans le droit national des parties contractantes [...] au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* » ?

La Commission soulignait la fragilité apparente du dispositif, dans la mesure où la loi de programmation qui fixe la trajectoire de solde structurel peut être modifiée à tout moment, ou remplacée par une autre, et surtout du fait que c'est une loi ordinaire qui ne s'impose pas juridiquement aux lois de finances.

Comme pour l'ensemble des pays européens ayant fait l'objet de réserves préalables sur l'application du Traité, la Commission a finalement pris acte d'un engagement formel du Ministre, et a considéré que « *l'application stricte de la loi organique semble être également garantie par la solidité du mécanisme de surveillance mis en place conformément au Traité* », ce dernier membre de phrase renvoyant au rôle du HCFP.

S'agissant précisément de la mise en place et du fonctionnement du Haut Conseil, la Commission a conclu que « *l'institution de surveillance française est conforme aux exigences du TSCG et aux principes communs* », que « *l'institution est ancrée dans le droit et dispose de garanties appropriées quant à son autonomie de fonctionnement* » et que « *des dispositions appropriées ont été prises pour le doter des ressources et de l'accès à l'information nécessaires* ».

UNE CONTRIBUTION AU DÉBAT PARLEMENTAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

L'article 20 de la loi organique du 17 décembre 2012 prévoit que « *le président du Haut Conseil des finances publiques est entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat* ».

En pratique, le président du Haut Conseil est entendu par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les principaux avis rendus par le Haut Conseil (avis sur le PLF/PLFSS, sur la loi de programmation, ainsi que sur le programme de stabilité). Ces avis sont communiqués à la représentation nationale immédiatement après leur adoption. Ils donnent lieu à des échanges nourris avec les parlementaires qui les utilisent au cours des débats sur les projets de textes financiers. Ainsi, depuis sa création, le président du Haut Conseil a été entendu à 22 reprises (soit 4 à 5 fois par an en moyenne) par les commissions des finances des deux assemblées. Ces auditions sont retransmises en direct sur les sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat.

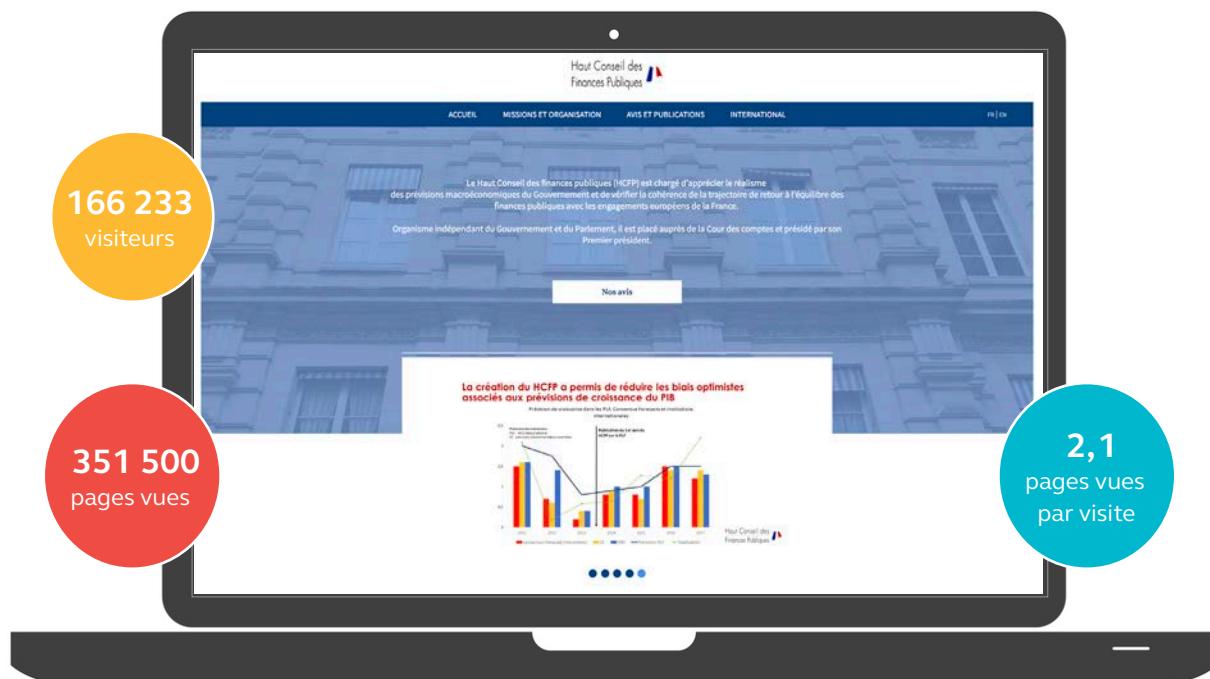
DES AVIS PUBLICS

Conformément à la loi organique, le **HCFP rend publics tous ses avis**. Il le fait à travers son site internet – www.hcfp.fr – qui est riche en informations sur les missions du Haut Conseil, son fonctionnement et son organisation. L'ensemble des avis et des interventions du président du HCFP devant les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont publiés sur ce site.

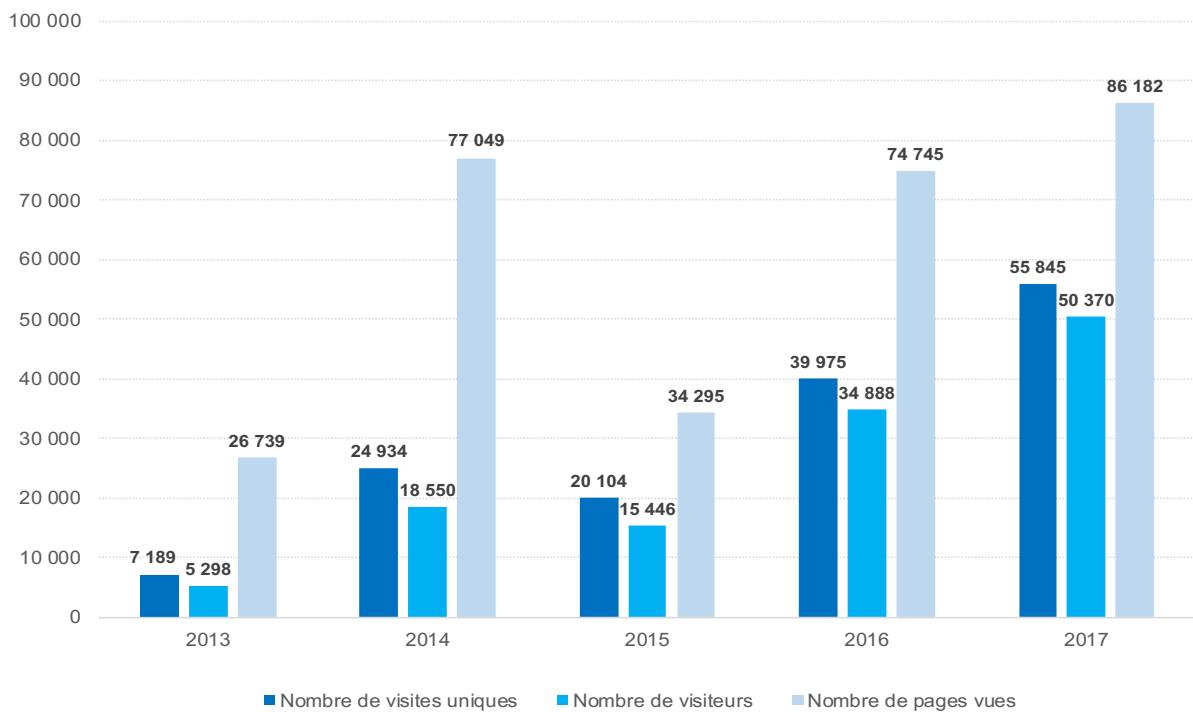
Le site internet accueille de nombreux visiteurs désireux d'en savoir plus sur les missions et les avis du HCFP. Depuis sa mise en service, il a accueilli près de 166 200 visiteurs.

Le nouveau site du Haut Conseil a été mis en ligne en septembre 2018. Ce site, dont tout le contenu est désormais disponible en anglais, permet de renforcer la visibilité des avis par rapport aux moteurs de recherche, de faciliter leur diffusion au sein des réseaux sociaux et auprès des lecteurs étrangers et de valoriser le travail du Haut Conseil réalisé en dehors des avis. Ce nouveau site comprend notamment une rubrique internationale plus fournie, et intégrera les vidéos des auditions du président du Haut Conseil au Parlement.

Statistiques globales depuis la création du site du HCFP (sept. 2013 - déc. 2017)



Fréquentation du site internet



Source : HCFP

DES AVIS LARGEMENT REPRIS DANS LE DÉBAT PUBLIC

Les avis du Haut Conseil sont relayés par les organisations internationales et par les médias.

■ Par les organisations internationales

Dans les différents exercices de surveillance multilatérale qu'elle conduit sur la situation budgétaire des États membres, la Commission européenne utilise les avis du Haut Conseil des finances publiques. La Commission les a repris dès mai 2013, dans son analyse du scénario macroéconomique du Gouvernement associé au programme de stabilité⁶. Depuis, les avis du Haut Conseil sont systématiquement mentionnés dans les documents de travail de la Commission voire dans les recommandations du Conseil de l'Union européenne. Il en est de même dans les rapports de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou du Fonds monétaire international (FMI)⁷.

Prise en compte des avis du Haut Conseil des finances publiques par les organisations internationales

Commission européenne, évaluation du projet de loi de finances pour 2018

« Les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au projet de loi de finances ont été approuvées par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Dans son avis, le HCFP a néanmoins signalé que les prévisions de long terme de croissance du PIB sont dans le haut de la fourchette,

comme elles conduisent à un écart de production positif en 2022 ».

OCDE⁸, conclusion d'un article sur la budgétisation en France (2018) :

« L'institution budgétaire indépendante française n'a été mise en place que depuis 2013. Bien que sa création ait déjà eu des impacts visibles sur la crédibilité des prévisions macroéconomiques, on peut considérer que tant le ministère de l'économie et des finances que l'institution budgétaire indépendante sont encore en phase d'apprentissage ».



Juin 2018 - Séance du Haut Conseil des finances publiques

⁶ « L'incidence sur les prévisions budgétaires du Haut Conseil des finances publiques, nouvellement institué, a été positive. » [...] « Les avis émis jusqu'ici par le Haut Conseil ont éclairé la faisabilité des prévisions gouvernementales et probablement joué un rôle dans le fait que le projet de loi de finances pour 2014 se fonde sur des hypothèses macroéconomiques réalistes, ce qui n'était pas toujours le cas pour les exercices précédents. »

⁷ Conclusions de la mission de la consultation du FMI de 2013 : « Les deux premiers avis émis par le conseil budgétaire nouvellement créé témoignent de son indépendance et de son professionnalisme. »

⁸ Moretti, D. et D. Kraan (2018), « Budgeting in France », *OECD Journal on Budgeting*, Volume 18 Issue 2.

■ Par les médias

Les publications du Haut Conseil des finances publiques sont régulièrement relayées dans la presse nationale et régionale, à la radio, à la télévision et sur internet. Ces retombées ont crû à mesure que le Haut Conseil s'est progressivement installé dans le paysage médiatique. Elles diffèrent selon le type d'avis. Les avis relatifs aux lois de finances (septembre) sont ceux qui suscitent le plus de retombées médiatiques (près de 150 occurrences d'apparition, en moyenne, sur la période 2013-2017). Les avis sur les programmes de stabilité (avril) viennent en second (76 retombées en moyenne) tandis que les avis sur les lois de règlement (mai) suscitent un intérêt plus limité (6 retombées en moyenne).

Certains avis se distinguent. En particulier, l'avis de septembre 2016 relatif au projet de loi de finances pour 2017 a fait l'objet à lui seul de plus de 350 retombées médiatiques, soit 50 % de plus que l'année précédente prise dans son ensemble et 2,5 fois de plus que le nombre de retombées moyen sur des avis relatifs aux projets de loi de finances. De même, l'avis portant sur le premier projet de loi de finances rectificative d'octobre 2017 a donné lieu à près de 250 retombées médiatiques, soit près de 4 fois le nombre moyen de retombées pour ce type d'avis.

FRANCE

Croissance : le gouvernement ne veut pas céder au pessimisme

- Le Haut Conseil des finances publiques révise légèrement à la baisse la prévision de croissance pour 2018, à +1,6 %.
- Mais l'exécutif estime que cela n'affecte pas sa trajectoire budgétaire.

CONJONCTURE

Renaud Honnoré
@r_honore

La croissance économique en France ne manque pas de carburer aux yeux du gouvernement. Ainsi le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2018 présenté mercredi repose sur l'hypothèse d'une croissance à 1,7 % cette année, semblable aux prévisions précédentes. Pourtant, selon le Haut Con-

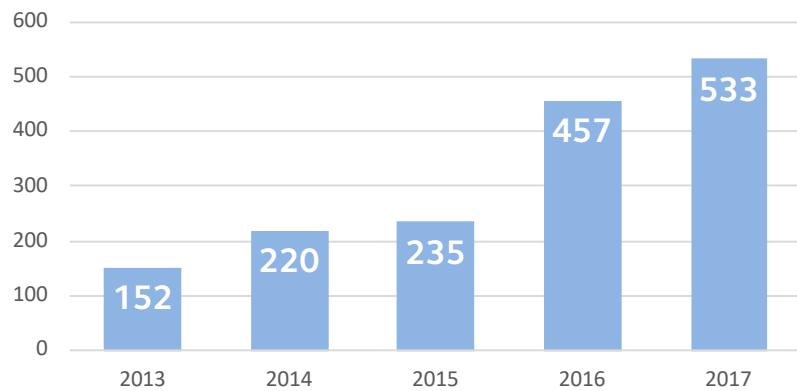
seil, cette accélération de la croissance en cours d'année consolide l'acquérance de l'année prochaine, indique-t-on au ministère des Comptes publics.

La prévision de déficit reste « plausible »

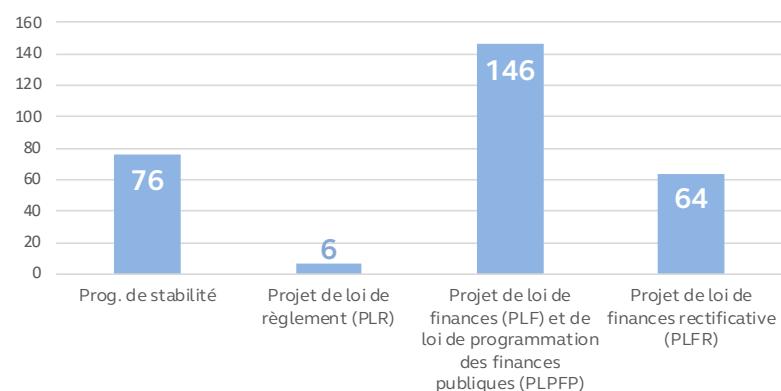
Le gouvernement peut aussi se rassurer en se disant que ce léger pessi-

ment est également mineur et le gouvernement a cherché à limiter les annulations de crédits (2,7 milliards d'euros en tout) et les ouvertures de crédit (2,1 milliards) en cours d'exercice. Pour les premières, le ministère des Armées a été mis à contribution à hauteur d'environ 400 millions en moins. Pour les

Retombées médiatiques annuelles (en nombre d'occurrences d'apparition dans les médias)



Retombées médiatiques moyennes en fonction du type d'avis (moyenne sur 2013-2017 du nombre d'occurrences d'apparition dans les médias)



Source : HCFP à partir de données de l'Argus de la presse

LA PRÉPARATION DES AVIS ET LEUR COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

Le Haut Conseil doit rendre ses avis dans des délais très courts. Cette contrainte l'a conduit à adopter un mode de fonctionnement lui permettant d'être très réactif.



Avril 2018 - Séance du Haut Conseil des finances publiques

UNE PRÉPARATION EXIGEANTE

Le Haut Conseil est soumis aux fortes contraintes calendaires fixées par la loi organique. Cette loi prévoit que, s'agissant des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale (PLF/ PLFSS) et du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP), le HCFP est saisi au plus tard une semaine avant la transmission de son avis au Conseil d'État, c'est-à-dire quelques jours avant la présentation de ces projets en Conseil des ministres. En pratique, le Gouvernement applique cette règle « *des sept jours* » pour la plupart des autres textes soumis au HCFP.

Le Haut Conseil dispose ainsi en moyenne de sept jours calendaires

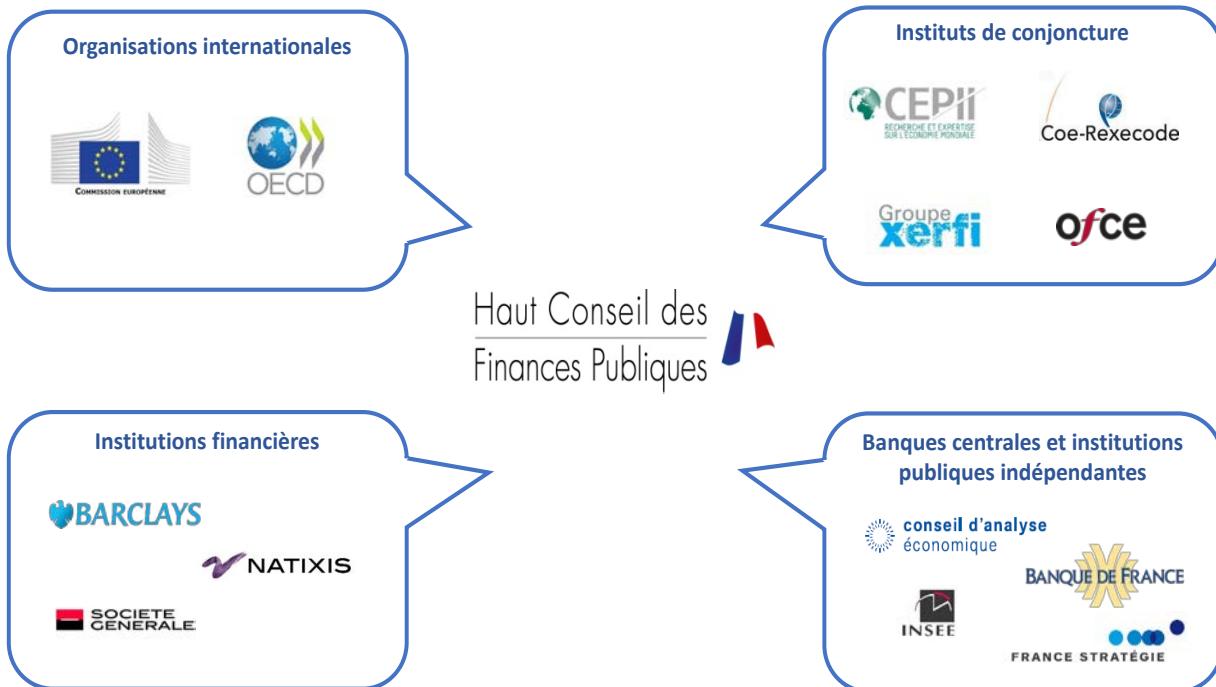
pour se prononcer. Il s'agit de délais particulièrement contraints en comparaison de ceux laissés aux homologues européens du HCFP pour conduire des travaux similaires. Cela exige des membres une grande disponibilité et réactivité lors de la préparation des avis.

Les relations entre le Gouvernement et les institutions budgétaires indépendantes se caractérisent par des asymétries d'information. Si l'accès à l'information est aisé concernant les prévisions macroéconomiques, compte tenu de l'abondance des publications, ce n'est pas le cas s'agissant des finances publiques. En France, les administrations transmettent généralement les informations utiles sur les textes financiers, ainsi que les réponses aux interrogations du Haut Conseil, dans des délais

compatibles avec les délais d'élaboration des avis. Toutefois, les délais très contraints limitent sa capacité d'investigation sur certains sujets. Sans attendre la saisine du Gouvernement, le Haut Conseil engage ses travaux bien en amont en utilisant toutes les informations qui sont à sa disposition et en procédant à des auditions de personnalités extérieures. Ces auditions sont mentionnées dans les avis.

Les services du ministère de l'économie et des finances chargés d'élaborer les prévisions macroéconomiques et de finances publiques, et plus particulièrement la direction générale du Trésor et la direction du budget, sont systématiquement sollicités, ainsi que, régulièrement, la direction de la sécurité sociale.

Organismes auditionnés entre 2015 et 2018



Source : HCFP

Le HCFP procède également à l'**audition de personnalités qualifiées** issues d'institutions publiques ou privées, nationales, européennes ou internationales. Le Haut Conseil a notamment entendu à plusieurs reprises des représentants de la Commission européenne, de l'OCDE, de la Banque centrale européenne, de l'Insee, de la Banque de France, de France stratégie, de l'OFCE et de Coe-Rexecode ainsi que des représentants d'institutions financières privées. Ces personnes qualifiées détaillent leurs prévisions et mentionnent, le cas échéant, les risques associés, notamment au regard des instruments de prévisions qu'ils utilisent. Le Haut Conseil s'appuie sur ces auditions pour établir son diagnostic. En outre, le Haut Conseil peut s'ap-

puyer sur l'expertise de la Cour des comptes en matière de finances publiques.

Par ailleurs, le Haut Conseil organise régulièrement des échanges avec les ministres en exercice et avec la Commission européenne. Sur la période couverte par ce rapport d'activité, les ministres ont ainsi été entendus par le Haut Conseil trois fois : M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances et M. Christian Eckert, ministre délégué chargé du budget, le 20 juillet 2015 et le 5 avril 2017 ; M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, le 18 juillet 2018. Le Commissaire européen aux affaires économiques et financières, fiscalité et douanes a, quant à lui, été auditionné trois fois sur la même période.

UNE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

Une caractéristique forte du Haut Conseil réside dans la complémentarité entre ses travaux et ceux de la Cour des comptes. Certaines des missions assurées par les institutions budgétaires indépendantes sont en effet exercées par la Cour des comptes. Ce rôle de la Cour, qui relevait davantage, au départ, de son initiative que de ses missions formelles, est devenu incontestable dans les années 2000 dans le cadre des missions qui lui ont été confiées par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001. La Cour a progressivement assis son autorité en matière d'analyse macro-budgétaire et, dès avant la mise en place du

Haut Conseil, la Commission européenne considérait qu'elle remplissait plusieurs fonctions d'une institution budgétaire indépendante.

Depuis la loi organique de 2001, la Cour des comptes est tenue de remettre au Parlement trois rapports publiés au printemps de chaque année, le premier sur l'exécution du budget de l'État, le deuxième sur la certification des comptes de l'État, et le troisième sur la situation et les perspectives des finances publiques (RSPFP).

Par ailleurs, la Cour est chargée, en application de dispositions législatives, de présenter un rapport sur la sécurité sociale et un rapport sur les finances publiques locales.

Dans la surveillance des finances publiques exercée par la Cour, deux éléments importants manquaient jusqu'en 2012 : d'une part, la capacité à émettre un avis public *ex ante* sur les projets de lois financières, qui n'était pas dans les missions de la Cour, et, d'autre part, sa légitimité à apprécier les prévisions macroéconomiques sur lesquelles se fondent ces projets. La création du Haut Conseil a re-

médié à ces deux carences. Il est chargé de formuler *ex ante* des avis publics et la présence en son sein d'économistes reconnus lui donne compétence pour apprécier le réalisme des prévisions économiques.

Si seul le Haut Conseil analyse les perspectives macroéconomiques, la Cour et le Haut Conseil s'expriment alternativement sur les finances publiques sur un exercice donné.

Les procédures d'élaboration des avis et rapports du Haut Conseil et de la Cour des comptes ont pour point commun d'être collégiales et de faire appel à des auditions.

Mais les procédures du Haut Conseil diffèrent sur plusieurs points de celles de la Cour des comptes. La Cour dispose du temps nécessaire pour procéder à des analyses approfondies et doit respecter la procédure de contradiction qui permet au Gouvernement ou à l'organisme mis en cause, de faire connaître ses observations sur les constatations et recommandations de la Cour. Le Haut Conseil doit, quant à lui, rendre des avis sur des textes précis (projet de loi de finances ou de

loi de programmation, programme de stabilité), dans un calendrier imposé et des délais courts. Ces contraintes le conduisent à se concentrer sur les seuls aspects essentiels en termes d'impact financier des projets de lois financières, tandis que la Cour des comptes peut examiner et détailler dans le cadre de ses rapports le contenu de ces lois, au-delà même de leur seul impact à court et moyen terme sur les finances publiques.

Répartition des rôles entre avis du Haut Conseil et rapports de la Cour des comptes

	Macroéconomie	Finances publiques
Programme de stabilité	HCFP	Cour (RSPFP)
Loi de programmation des finances publiques	HCFP	HCFP <i>ex ante</i> / Cour en exécution
Loi de finances initiale / rectificative(s) pour l'année N	HCFP	HCFP <i>ex ante</i> / Cour en mai-juin de l'année N
Loi de règlement pour l'année N		HCFP : solde structurel / Cour : qualité de la gestion

RETOUR SUR LES AVIS DU HAUT CONSEIL (2015-2018)

Dans le cadre du mandat qui lui a été confié par la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil des finances publiques rend des avis sur les prévisions macroéconomiques, les estimations de croissance potentielle et la trajectoire de finances publiques.

LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

Le mandat du Haut Conseil en matière de prévisions macroéconomiques consiste à examiner le réalisme des prévisions sous-jacentes aux lois financières, à la programmation pluriannuelle et au programme de stabilité. Ces prévisions, à court et moyen terme, sont élaborées par le Gouvernement.

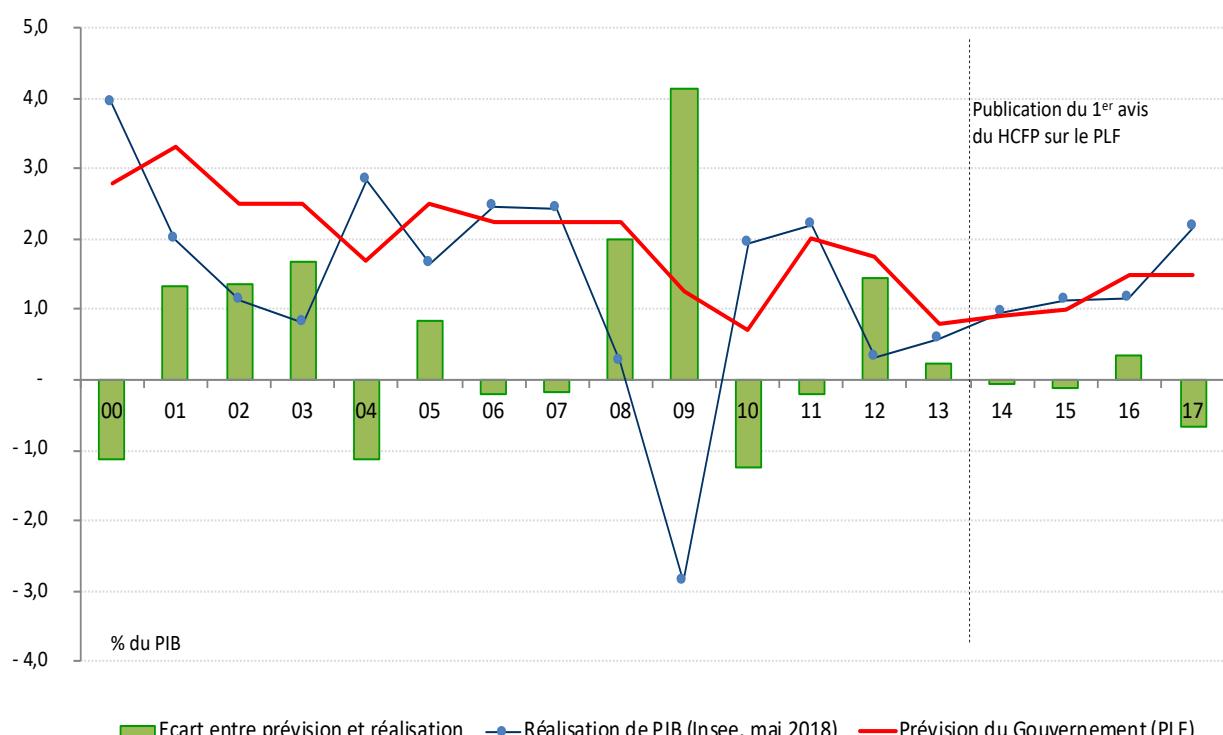
Pour remplir cette mission, le Haut Conseil examine si, dans le contexte économique tel qu'il est connu et appréhendé, la prévision du Gouvernement peut être jugée centrale, optimiste ou prudente compte tenu de

l'information disponible et des prévisions des autres instituts qui réalisent un exercice similaire.

Les prévisions de croissance du gouvernement ont nettement surestimé la croissance sur certaines périodes

Le graphique ci-dessous compare les prévisions de croissance du Gouvernement faites en septembre pour l'année suivante avec les résultats constatés *a posteriori*.

Prévision de croissance du PIB dans les PLF et réalisation



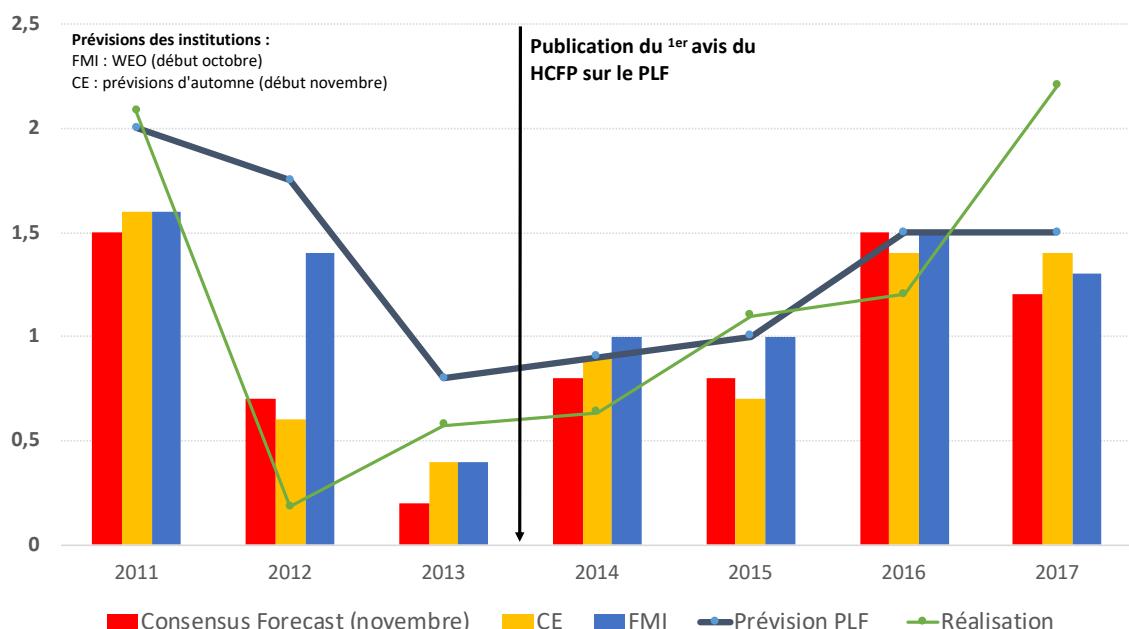
Sources : projets de loi de finances, Insee

Il apparaît que les prévisions du Gouvernement pour l'année suivante ont nettement surestimé la croissance pour les années 2001 à 2003, pour 2008-2009 et pour 2012. Les écarts ont été faibles pour les autres années.

Les prévisions de croissance du Gouvernement pour l'année suivante sont généralement un peu plus élevées

que la moyenne des prévisions recueillies à la même date (« consensus forecasts »). Cet écart s'est réduit en fin de période. Pour les années 2015 et 2017, la prévision du Gouvernement s'est révélée meilleure (plus proche de la réalisation) que le « consensus forecasts » à la même date.

Prévision de croissance dans les PLF, Consensus Forecasts et institutions internationales



Sources : © Consensus Forecast, Commission européenne, Fonds Monétaire International et Insee

Les avis rendus par le Haut Conseil sont à mettre en perspective avec, d'une part, les autres prévisions réalisées à des dates proches (celles des organisations internationales et le *consensus forecasts*) et, d'autre part, les résultats constatés plus tard dans les comptes annuels de l'Insee.

■ Les prévisions de croissance

Pour l'année 2015, le Haut Conseil estimait dans son avis d'avril 2014 que « l'hypothèse d'une croissance de 1,7 % en 2015 n'est pas hors d'atteinte, mais que le scénario macroéconomique du Gouvernement repose sur la réalisation simultanée de plusieurs hypothèses favorables ».

La prévision de croissance pour l'année 2015 a été revue à la baisse dans le projet de loi de finances présenté en septembre 2014. Le Haut Conseil a considéré cependant, dans son avis sur le PLF 2015, que la prévision de croissance de 1,0 % était « optimiste ». Il notait que cette prévision supposait « un redémarrage rapide et durable de l'activité que n'annoncent pas les derniers indicateurs conjoncturels ». En outre, le scénario du Gouvernement présentait, selon le Haut Conseil, plusieurs fragilités touchant au dynamisme de l'environnement international et de la demande intérieure. La croissance du PIB pour l'année 2015 a été de 1,1 % d'après la dernière publication de l'Insee.

Pour l'année 2016, la prévision de croissance du PIB du Gouvernement a été de 1,5 % depuis avril 2015 (programme de stabilité) jusqu'au projet de loi de finances pour 2017 (septembre 2016). Le Haut Conseil a qualifié cette prévision de « prudente » au printemps 2015 et d'« atteignable » à l'automne 2015 (schéma page suivante). À ces deux dates, la prévision du Gouvernement se situait toujours dans la fourchette des prévisions des organisations internationales. Au printemps 2016, le Haut Conseil jugeait cette prévision « encore atteignable » et à l'automne 2016, il considérait qu'elle était « un peu élevée ». À cette date, les organisations internationales avaient révisé

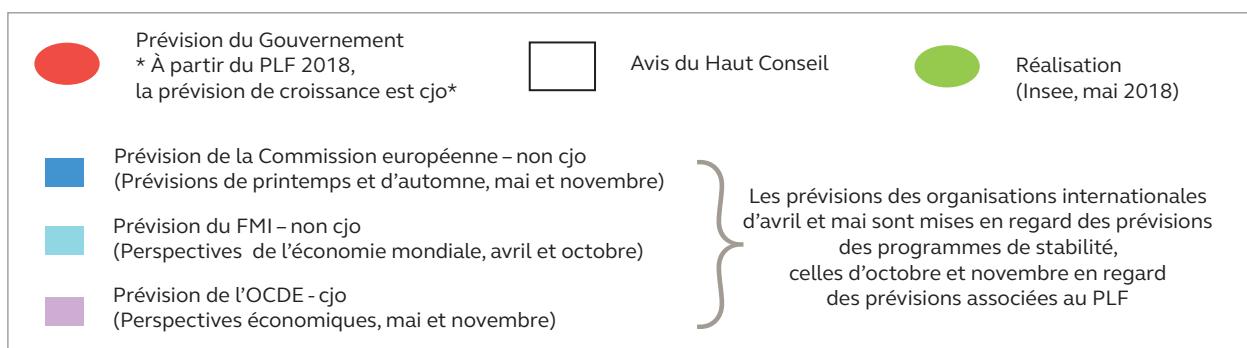
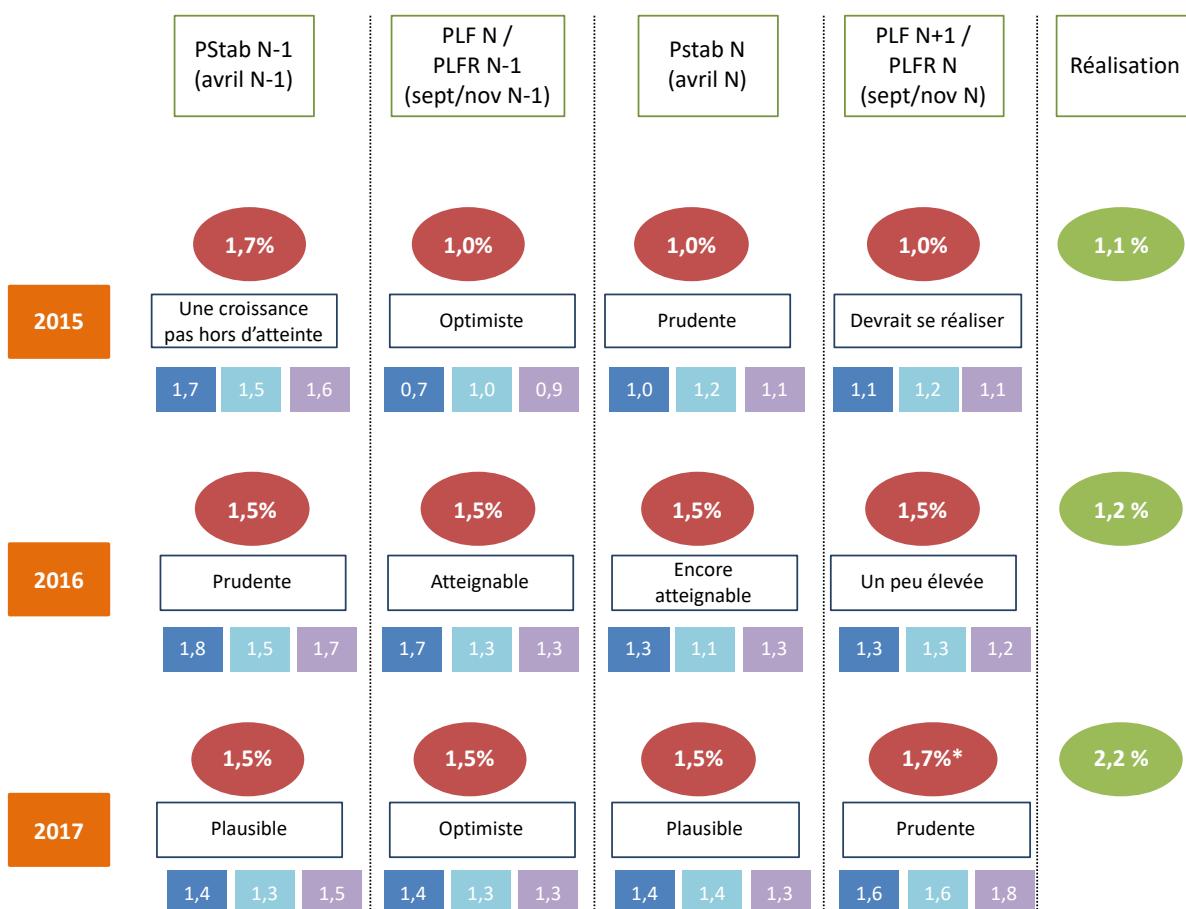
à la baisse leur prévision pour l'année 2016. La croissance du PIB pour l'année 2016 a été de 1,2 % d'après la dernière publication de l'Insee (mai 2018).

Pour l'année 2017, la prévision de croissance du PIB de 1,5 % avait été jugée « *plausible* » par le Haut Conseil en avril 2016. Cette prévision inchangée a ensuite été considérée comme « *optimiste* » en sep-

tembre 2016 dans le contexte créé par le vote sur le Brexit. La même prévision de 1,5 % pour 2017 a été jugée « *plausible* » en avril 2017 puis « *prudente* » en septembre 2017 au regard de l'amélioration de la conjoncture constatée à partir de la fin 2016. En mai 2018, le compte provisoire de 2017 publié par l'Insee fait apparaître une croissance de 2,2 %.

Au-delà des prévisions de croissance, le Haut Conseil a souligné certaines fragilités des scénarios macroéconomiques. L'accent a été mis, en particulier, sur les hypothèses d'environnement international et de commerce mondial, et sur les variables importantes pour la prévision des recettes publiques (emploi et masse salariale, consommation, hausse des prix).

Retour sur les prévisions de croissance des années 2015 et 2017



* cjo : corrigée des jours ouvrables

➤ Le commerce mondial et la demande mondiale adressée à la France

Le commerce mondial représente l'ensemble des flux commerciaux entre tous les pays du monde tandis que la demande mondiale adressée à la France correspond aux importations des partenaires commerciaux de la France pondérées par leurs poids dans les exportations de la France. La demande mondiale constitue l'un des principaux déterminants des exportations et la courroie de transmission de l'activité mondiale à l'économie française.

Dans ses avis, le Haut Conseil a, à plusieurs reprises, noté que les hypothèses concernant le commerce mondial et la demande mondiale adressée à la France étaient trop favorables. Dans les faits, **la progression de la demande mondiale en 2015 et 2016 a été plus faible que celle prévue dans le projet de loi de finances de l'année correspondante.**

Dans son avis de septembre 2014 sur le PLF 2015, le Haut Conseil avait jugé que « *l'environnement international, qui est soumis à un certain nombre de risques majoritairement baissiers, pourrait se révéler moins porteur que ne [l'anticipait] le Gouvernement* ». La prévision de demande mondiale pour l'année 2015 s'élevait à 5,1 %. Sa progression effective a été sensiblement plus faible (3,1 %).

Dans son avis de septembre 2015 sur le PLF 2016, le Haut Conseil avait jugé « *élévée la prévision de commerce mondial en 2016* ». De plus, le Haut Conseil avait noté dans cet avis que « *depuis plusieurs exercices, les prévisions du Gouvernement pour l'année n+1 et les années suivantes tendent à surestimer la croissance du commerce mondial, et donc de la demande mondiale adressée à la France* ». Cette analyse portait sur les prévisions réalisées par le Gouvernement en

2014 et en 2015. La prévision de demande mondiale pour 2016 était de 5,2 %. Sa progression constatée a été de 3,1 %.

Dans son avis d'avril 2016 sur le programme de stabilité, le Haut Conseil notait que le Gouvernement avait « *fortement revu à la baisse son hypothèse d'évolution en volume du commerce mondial pour 2016 par rapport au projet de loi de finances (3,2 % au lieu de 5,2 %) et que celle-ci était désormais proche de celles retenues par les organisations internationales* ».

À l'inverse, le Gouvernement - et le Haut Conseil - ont sous-estimé la dynamique de la demande mondiale pour l'année 2017. Dans son avis de septembre 2016 sur le PLF 2017, le Haut Conseil constatait que l'hypothèse de croissance mondiale du Gouvernement (un peu supérieure à 3 % en 2017), qui intégrait une accélération modérée de l'économie américaine après un « *trou d'air* » et un début d'amélioration des économies émergentes, était « *vraisemblable* ». Cette hypothèse s'accompagnait d'une hypothèse de croissance du commerce mondial un peu supérieure à 3 % en 2017. La demande mondiale a fortement rebondi en 2017, passant de 3,1 % en 2016 à 5,3 % (estimation DG Trésor, septembre 2018).

Dans son avis de septembre 2017 sur le PLF 2018, le Haut Conseil notait que les hypothèses retenues par le Gouvernement pour le commerce mondial étaient en ligne avec les prévisions des organisations internationales.

➤ L'emploi et la masse salariale

Le Haut Conseil apprécie les hypothèses d'emploi et de masse salariale au regard, d'une part des hypothèses de croissance et, plus largement, du scénario macroéconomique dans son ensemble, et d'autre part, des effets des politiques de l'emploi.

Globalement, sur les dernières années, les prévisions de masse salariale et d'emploi ont été cohérentes avec le reste du scénario macroéconomique dans son ensemble. Les observations du Haut Conseil relatives au scénario de croissance étaient donc, pour l'essentiel, transposables aux scénarios d'emploi et de masse salariale.

Ainsi, **dans son avis de septembre 2015 sur le PLF 2016**, le Haut Conseil estimait que la prévision d'emploi était « *cohérente avec les hypothèses de croissance* ». Il soulignait cependant que la progression de la masse salariale pourrait être plus faible que celle prévue. En pratique, l'emploi s'est révélé être plus dynamique qu'anticipé en PLF 2016 et, à l'inverse, la masse salariale a été un peu moins dynamique que prévu en raison d'une évolution salariale inférieure à la prévision.

Dans son avis de septembre 2016 sur le PLF 2017, le Haut Conseil considérait, en lien avec son appréciation du scénario de croissance, que les prévisions d'emploi et de masse salariale étaient « *un peu élevées* ». De la même manière que pour la croissance, l'emploi et la masse salariale observés ont été plus dynamiques que ce qui était prévu en PLF 2017.

➤ La hausse des prix

L'évolution des prix à la consommation dépend notamment de celle des produits pétroliers et, donc, des cours du baril du pétrole. Or l'évolution des cours des matières premières est très difficile à prévoir et, de ce fait, le ministère de l'économie et des finances présente généralement un scénario dans lequel les cours du pétrole sont figés en prévision. Cette hypothèse de gel des cours du pétrole n'a jamais été remise en cause par le Haut Conseil. L'appréciation du Haut Conseil sur l'évolution des prix porte donc sur la cohérence entre l'indice des prix

à la consommation sous-jacent (excluant les prix les plus volatils et donc les produits pétroliers) et le scénario macro-économique d'ensemble.

En pratique, sur les trois derniers exercices, la prévision de l'inflation sous-jacente a été systématiquement trop élevée dans les PLF (0,9 % en PLF 2015 pour 0,5 % observé en 2015, 1,2 % en PLF 2016 pour 0,6 % observé en 2016, 0,7 % en PLF 2017 pour 0,5 % observé en 2017). Le Haut Conseil a mentionné dans son avis sur le PLF 2016 que la hausse des prix en 2016 pourrait être inférieure à l'hypothèse de 1,0 % retenue par le Gouvernement. Les autres prévisions sur la période ont été jugées par le Haut Conseil « *plausibles* » (avis n° 2014-3 relatif au PLF 2015) ou « *raisonnables* » (avis n° 2016-3 relatif au PLF 2017). Un diagnostic similaire était établi par le Haut Conseil dans son avis de septembre 2017 pour les prévisions d'inflation retenues pour 2017 (1 %) et 2018 (1,1 %).

Les écarts entre prévision et réalisation sur l'inflation totale ont ainsi

réflété principalement les effets de l'évolution du prix du pétrole. Avec des cours du pétrole (en €) en forte baisse en 2015 et 2016, l'inflation observée (respectivement 0 % en 2015 et 0,2 % en 2016) a été nettement plus faible que prévu initialement (respectivement 0,9 % en PLF 2015 et 1,0 % en PLF 2016). Les effets directs de la baisse des prix des produits pétroliers s'estompent en 2017, l'inflation constatée (1 %) a été plus proche de la prévision (0,8 %).

parfois allées au-delà que ce que le retard de croissance laissait attendre et le Haut Conseil a alors signalé leur caractère « *optimiste* ».

Ainsi, le Gouvernement a retenu dans **son programme de stabilité d'avril 2016** une accélération de la croissance du PIB (passant de 1,5 % en 2017 à 1,9 % en 2019). Le Haut Conseil a jugé le scénario de croissance « *plausible* » pour le court terme mais a qualifié de « *fragile* » l'hypothèse d'accélération en fin de période.

Dans **le programme de stabilité d'avril 2017**, le Gouvernement a révisé à la baisse ses prévisions de moyen terme. Le Haut Conseil a estimé « *que ce scénario, plus prudent, [pouvait] constituer une base raisonnable pour la construction de trajectoires de finances publiques* ». Dans **le programme de stabilité d'avril 2018**, le Haut Conseil a jugé le scénario de croissance présenté par le Gouvernement réaliste pour 2018, atteignable pour 2019, mais optimiste pour les années 2020-2022.

■ Les scénarios de moyen terme

Globalement, au cours de la période sous-revue, les prévisions de croissance à moyen terme des programmes de stabilité ont été supérieures à la croissance potentielle. Compte tenu du déficit de croissance (se traduisant par un écart de production négatif en début de période de prévision), le Haut Conseil a le plus souvent agréé cette augmentation attendue du rythme de croissance. Cependant, certaines prévisions du Gouvernement sont

Prévisions de moyen terme

Avis	Prévisions du Gouvernement	Avis du Haut Conseil
PSTAB 2015-2018 (avril 2015)	2016-2017 : 1,5 % 2018 : 1,75 %	« Prévisions prudentes »
PSTAB 2016-2019 (avril 2016)	2017 : 1,5 % 2018 : 1,75 % 2019 : 1,9 %	« Le scénario de croissance du PIB est plausible même si l'hypothèse d'accélération de l'activité en fin de période est fragile »
PSTAB 2017-2020 (avril 2017)	2018 : 1,5 % 2019 : 1,6 % 2020 : 1,7 %	« Le Haut Conseil note la révision à la baisse des hypothèses de croissance du PIB », « scénario plus prudent »
PLPFP 2018-2022 (septembre 2017)	2018-2021 : 1,7 % 2022 : 1,8 %	[À l'horizon 2020], « l'hypothèse d'une croissance supérieure à la croissance potentielle est cohérente avec le constat d'un écart de production initialement négatif »
PSTAB 2018-2022 (avril 2018)	2018 : 2,0 % 2019 : 1,9 % 2020-2022 : 1,7 %	« Le scénario d'une croissance effective demeurant continûment supérieure à la croissance potentielle jusqu'en 2022 est optimiste »

LES ESTIMATIONS DE LA TRAJECTOIRE DE PIB POTENTIEL

Les estimations d'écart de production (écart entre PIB effectif et PIB potentiel) et de croissance potentielle sont traditionnellement incertaines et peu relayées dans le débat public. Elles jouent pourtant un rôle essentiel dans l'élaboration des prévisions économiques de moyen terme et dans l'évaluation de la politique budgétaire, en raison de leur utilisation dans l'estimation du solde structurel (voir encadré page suivante).

Dans le cadre de son mandat, le Haut Conseil doit rendre un avis sur « l'estimation du PIB potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques ». Depuis la mise en place du Haut Conseil, **seules deux lois de programmation ont été votées, donnant lieu à deux avis (en 2014 et en 2017)**. En septembre 2014, le Gouvernement avait fait le choix

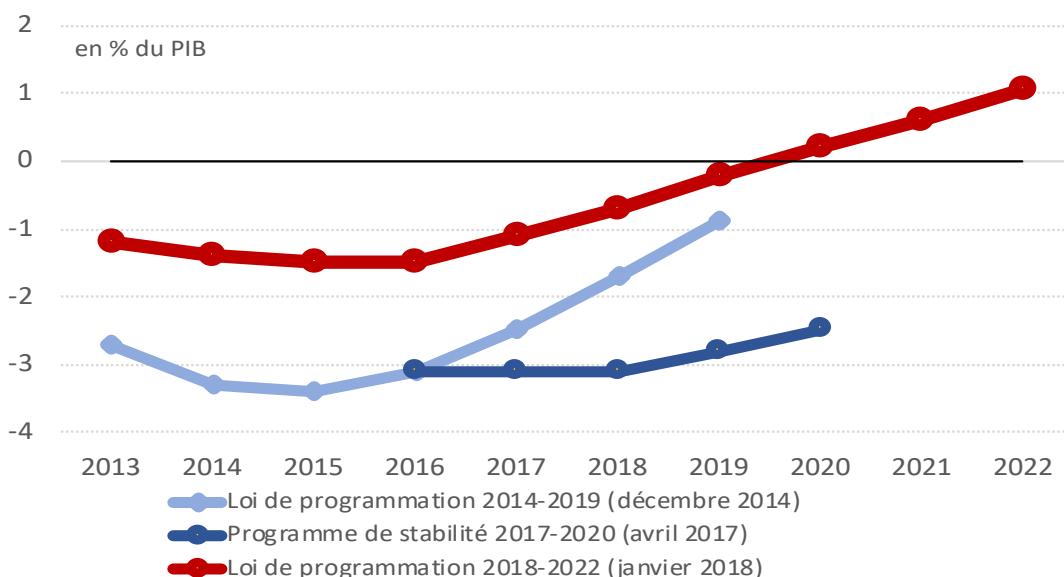
d'aligner ses estimations de PIB potentiel sur celles de la Commission européenne. Le Haut Conseil avait alors considéré que les prévisions retenues dans la LPFP constituaient « une hypothèse acceptable ».

Quelques mois après la présentation de cette LPFP, le Gouvernement a révisé à la hausse ses prévisions de croissance potentielle dans le programme de stabilité d'avril 2015⁹. Il en résultait un écart de production qui demeurait très ouvert en prévision. **Dans son avis d'avril 2015**, le Haut Conseil s'interrogeait « sur la pertinence d'un écart de production (écart entre la production effective et la production potentielle) très creusé pendant près d'une décennie et qui ne se réduirait pratiquement pas à l'horizon 2018 ». Le Haut Conseil a, par la suite, insisté à plusieurs reprises sur le caractère peu vraisemblable des estimations d'écart de production et de croissance potentielle présentées par le Gouvernement à partir d'avril 2015.

Dans son avis d'avril 2017 sur le programme de stabilité, « le Haut Conseil [considérait] que le scénario du Gouvernement, qui conduirait à un écart de production négatif sur une très longue période (plus de 12 ans) et ne se refermant que marginalement à l'horizon de la prévision, [manquait] de cohérence. Il [soulignait] « qu'une sous-utilisation aussi importante et aussi durable des facteurs de production ne [s'accordait] pas avec l'accélération de l'investissement et de l'inflation retenue dans le scénario du Gouvernement ».

Il « [insistait] une nouvelle fois sur le caractère peu vraisemblable des estimations d'écart de production et de croissance potentielle présentées par le Gouvernement. L'évaluation d'un écart de production très important conduit à réduire artificiellement le déficit structurel et donc à minorer l'effort à réaliser pour rééquilibrer les finances publiques ».

Écart de production (en % du PIB)



Sources : LPFP (2014-2019), programme de stabilité 2017-2020, LPFP (2018-2022)

⁹ Les estimations de la Commission et celles du Gouvernement ont rapidement divergé après septembre 2014, la Commission révisant les siennes à la baisse à plusieurs reprises (elle les révise deux fois par an dans ses exercices de prévisions), alors que le Gouvernement, à l'inverse, relevait ses hypothèses de croissance potentielle en avril 2015.

Dans le projet de loi de programmation des finances publiques présenté en septembre 2017, le Gouvernement a révisé son estimation de l'écart de production par rapport à la LPFP précédente et au programme de stabilité d'avril 2017. L'écart de production est désormais évalué à - 1,5 % du PIB pour l'année 2016 au lieu

de - 3,1 % (voir graphique page précédente). Le Haut Conseil a jugé cette nouvelle estimation plus réaliste. Cette forte révision de l'écart de production conduit à rehausser sensiblement les estimations du déficit structurel (à - 2,5 points de PIB pour 2016 contre - 1,5 point auparavant).

Écart de production et croissance potentielle

Écart de production et croissance potentielle jouent un rôle essentiel dans l'évaluation de la politique budgétaire, notamment dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne.

Les concepts

Le PIB potentiel, sa croissance (croissance potentielle), l'écart de production (écart entre PIB effectif et PIB potentiel) et le solde structurel des finances publiques sont devenus des concepts économiques de premier plan dans le cadre de la gouvernance budgétaire, notamment au niveau européen.

Le PIB potentiel est traditionnellement défini comme la production « *soutenable* » sans engendrer de tensions au sein de l'appareil productif et, en particulier, sans engendrer d'effets inflationnistes ou désinflationnistes. Il s'agit essentiellement d'un concept d'offre. Son niveau dépend du stock de capital en place, de la main-d'œuvre disponible et de l'efficacité avec laquelle ces deux facteurs sont utilisés.

L'écart de production est la différence relative entre la production effective, mesurée par le PIB, et le PIB potentiel. Il constitue un indicateur de la capacité de rebond du pays quand il est négatif ou d'une perspective de ralentissement quand il est positif. Il permet d'évaluer la composante conjoncturelle du déficit public et de mesurer, par différence, le solde structurel.

Les fragilités de principe et de mesure

L'écart de production et la croissance potentielle ne sont pas des données statistiques ou comptables mais procèdent d'estimations. Celles-ci sont par nature entourées d'incertitudes. Le Gouvernement et la plupart des organisations internationales utilisent une approche fondée sur une fonction de production qui calcule la croissance potentielle à partir des évolutions des facteurs travail et capital

et de la productivité globale des facteurs (PGF). Les estimations de croissance potentielle supposent de faire des choix sur la manière de mesurer ces facteurs de production, d'estimer leur tendance et de la prolonger. Ces estimations se révèlent très sensibles aux méthodes statistiques et aux données utilisées. Dans les faits, les écarts de production peuvent faire l'objet d'importantes révisions *ex post*.

Les incertitudes sur l'écart de production se transmettent, par construction, à la mesure du solde structurel, qui dépend également de la sensibilité des recettes à la croissance. L'ampleur exceptionnelle de la crise financière de 2008-2009 et les difficultés à apprécier ses conséquences sur l'économie invitent à considérer l'écart de production avec une prudence particulière.

L'utilisation dans le pilotage des finances publiques

Bien qu'incertaine et fragile dans l'estimation de son niveau, la mesure du solde structurel n'en est pas moins indispensable pour apprécier la situation des finances publiques et l'orientation de la politique budgétaire. Elle permet de neutraliser la composante conjoncturelle du solde et d'apprécier l'amélioration structurelle des finances publiques. Elle fournit l'ordre de grandeur des efforts à accomplir pour redresser durablement les comptes publics.

Dans plusieurs de ses avis récents, le Haut Conseil, relevant l'instabilité dans le temps des estimations du niveau de solde structurel ainsi que leur sensibilité aux révisions du PIB, a souhaité que l'appréciation prenne en compte d'autres indicateurs plus significatifs : la variation du solde structurel (ajustement structurel) ou, mieux encore, l'effort structurel (somme des mesures nouvelles en recettes et de l'effort en dépense). Faisant intervenir la croissance potentielle, mais non l'écart de production en niveau, l'effort structurel est moins révisé que le solde structurel.

LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

■ Des objectifs des finances publiques régulièrement reportés

Comme le Haut Conseil l'a noté dans plusieurs de ses avis, la programmation pluriannuelle des finances publiques a souvent été marquée dans le passé par un biais optimiste.

Les trajectoires successives des programmes de stabilité prévoient toutes un redressement du solde public, avec pour objectif, le plus souvent, d'atteindre l'équilibre en fin de période de programmation.

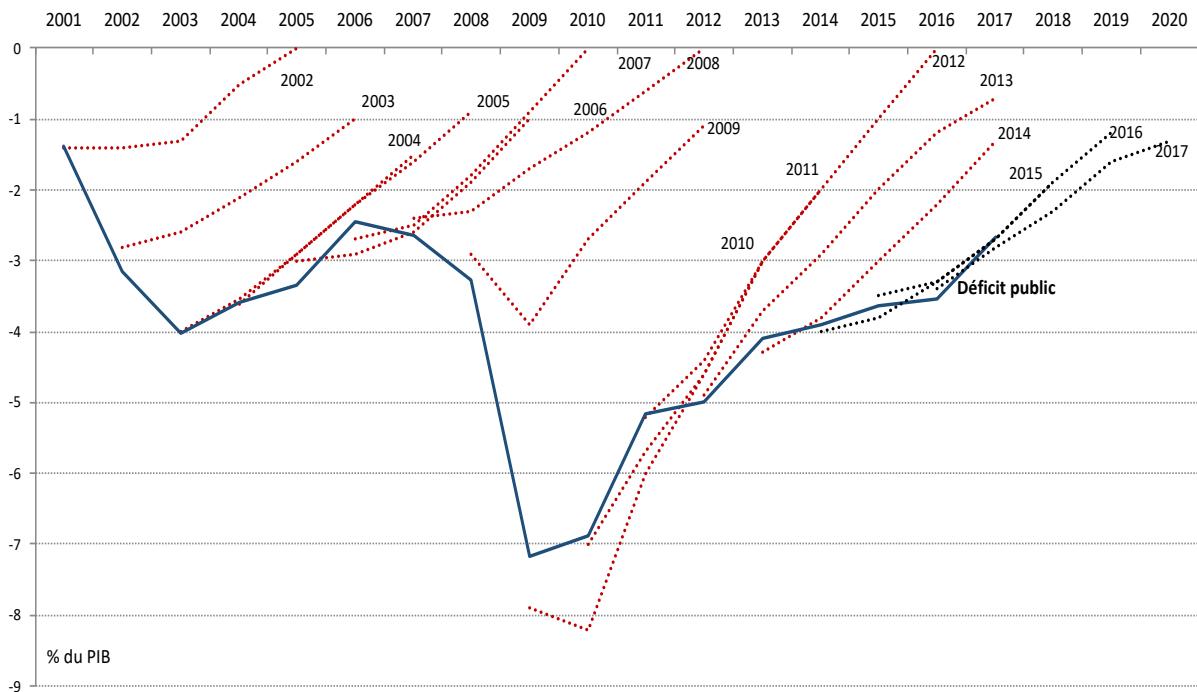
Ce constat souligne la nécessité d'un regard indépendant sur la programmation des finances publiques et sur les prévisions et mesures associées. En effet, pour la France comme pour d'autres pays, le report permanent des efforts de consolidation budgétaire a conduit à ne presque jamais respecter les engagements européens. Depuis 2001, le déficit public n'a été inférieur à 3 % du PIB en France que quatre années. En conséquence, la dette a fortement augmenté (de 58,1 % du PIB en 2001 à 96,8 % en 2017), bien au-delà de la limite de 60 % du PIB fixée par les traités européens.

■ L'analyse des prévisions de finances publiques par le Haut Conseil

Dans son analyse *ex ante* des prévisions, le Haut Conseil examine les évolutions des principales variables du compte des administrations publiques à la lumière des prévisions macroéconomiques et compte tenu des annonces faites par le Gouvernement concernant des mesures portant sur la fiscalité ou les dépenses publiques.

L'examen du compte des administrations implique de vérifier la cohérence des prévisions de finances publiques avec les hypothèses macroéconomiques : par exemple, cohérence des dépenses et des recettes avec la prévision d'inflation,

Trajectoires du solde public dans les programmes de stabilité



Note de lecture : les trajectoires de déficit public en pointillés sont celles des programmes de stabilité successifs. La courbe en trait plein est celle du déficit public réalisé.

Source : programmes de stabilité de la France

des cotisations sociales avec la masse salariale, des charges d'intérêt avec les hypothèses d'évolution des taux. À un niveau de détail plus fin, le Haut Conseil analyse aussi la trajectoire des dépenses publiques par administration (État, collectivités territoriales, sécurité sociale) et par type de dépenses (masse salariale, investissement, dépenses d'assurance maladie, etc.) en examinant si les économies annoncées sont documentées par des mesures

d'ampleur suffisante¹⁰. Il compare enfin l'évolution attendue des différentes recettes en fonction de celle de leurs déterminants (« bases taxables » que sont l'activité, la masse salariale, la consommation, etc.)¹¹.

Pour réaliser cet examen, le Haut Conseil s'appuie, d'une part, sur les réponses fournies par le Gouvernement à ses questionnaires détaillés et, d'autre part, sur les prévisions,

analyses et données d'exécution infra-annuelles disponibles, comme par exemple, la situation mensuelle du budget de l'État, les recouvrements et prévisions de l'ACOSS pour les cotisations sociales, les avis du comité d'alerte sur les dépenses d'assurance maladie, les prévisions de l'Unédic, ou encore les analyses de la Cour des comptes et de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Prévisions de solde structurel du Gouvernement et avis du Haut Conseil (2015-2017)

Texte	Date	2015	2016	2017	Appréciation du Haut Conseil
PLF pour 2015	Sept. 2014	-2,2			« L'objectif d'une croissance de la dépense de 1,1% en valeur, en 2015, risque de ne pas être atteint. Il en irait alors de même pour l'objectif d'amélioration du solde structurel »
PLF pour 2016	Sept. 2015	-1,7	-1,2		« Des risques significatifs sur la réalisation de l'objectif de dépense et donc sur le solde structurel »
PLR 2015	Mai 2016	-1,9			
PLF pour 2017	Sept. 2016	-1,9	-1,6	-1,1	« Le HC estime improbable la réduction de déficit prévue par la loi de finances pour 2017 (de -1,6 à -1,1 point pour le solde structurel) [sous l'hypothèse, retenue par le Gouvernement, d'une croissance du PIB de 1,5 %] »
PLFR pour 2016	Nov. 2016	-1,9	-1,5		« Prévision réaliste »
PLR 2016	Juin 2017	-2,0	-1,7		
PLF pour 2018	Sept. 2017		-2,5 / -1,5*	-2,2	« Les recettes pourraient être supérieures à ce qui est attendu, mais des risques significatifs existent sur la réalisation des économies de dépenses »
PLFR pour 2017	Nov. 2016		-2,5 / -1,5*	-2,2	« Une prévision de déficit plausible »
PLR 2017	Mai 2018		-2,5 / -1,5*	-2,2	

* Les chiffres présentés à partir du PLF pour 2018 ne sont pas comparables à ceux des années précédentes. La forte révision de l'hypothèse d'écart de production (ramené de -3,1 points de PIB à -1,5 point) en septembre 2017 a eu pour effet de dégrader l'estimation du solde structurel d'un point : il est passé à -2,5 points de PIB en 2016 (contre -1,5 point dans les estimations antérieures). Le 2^e chiffre indiqué constitue une estimation du solde structurel avec l'ancien scénario de PIB potentiel.

¹⁰ Dans son avis sur le PLF pour 2015, le Haut Conseil a par exemple souligné que l'objectif d'évolution de la masse salariale des administrations supposait une rupture de tendance forte pour les collectivités locales et les hôpitaux.

¹¹ Par exemple, à plusieurs reprises, le Haut Conseil a considéré que l'évolution à législation constante du produit de certains impôts paraissait surestimée.

L'accès à l'information est un enjeu particulièrement crucial pour l'analyse des finances publiques.

En effet, les informations sont rarement publiques et peu d'organismes font des analyses et prévisions détaillées dans ce domaine. Le Haut Conseil est donc dépendant des informations fournies par le Gouvernement. Leur exhaustivité et leur niveau de détail se sont améliorés progressivement depuis la création du Haut Conseil mais ces informations sont souvent four-

nies tardivement et sont parfois incomplètes. C'est notamment le cas lorsque les arbitrages sur des mesures nouvelles sont rendus au dernier moment. Ceci rend difficile la contre-expertise du chiffrage des mesures fiscales ou l'évaluation de la crédibilité des mesures d'économies annoncées.

En raison, d'une part, des délais d'élaboration des avis imposés au Haut Conseil et, d'autre part, de la quantité d'information à examiner, l'analyse du scénario de finances

publiques se concentre sur les postes de recettes et de dépenses les plus importants.

Au cours des trois dernières années, le Haut Conseil a examiné les prévisions de finances publiques pour les années 2016, 2017 et 2018 et la trajectoire de moyen terme à horizon 2022.

Concernant les trois années dont l'exécution est désormais connue (2015, 2016 et 2017), les analyses du Haut Conseil ont conduit aux conclusions suivantes :

L'estimation du solde structurel

Pour apprécier la trajectoire des finances publiques, il est usuel de considérer le solde structurel, qui correspond au solde public corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des événements exceptionnels. Le solde public est ainsi séparé en deux composantes :

- une composante conjonctuelle qui représente l'impact du cycle économique sur les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations publiques ;
- une composante structurelle correspondant à ce que serait le solde public si la production nationale se situait à son niveau potentiel.

L'identification des composantes conjonctuelle et structurelle du déficit public repose fondamentalement sur l'estimation du PIB potentiel. Concrètement, elle s'opère en calculant d'abord la part conjonctuelle des recettes et des dépenses publiques :

- du côté des recettes, seuls les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques. Le niveau conjoncturel de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, des cotisations de sécurité sociale et des autres prélèvements obligatoires, est calculé séparément à partir des niveaux observés, de l'écart de production estimé et de l'élasticité propre à chaque catégorie d'impôt¹² ;
- du côté des dépenses, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont supposées dépendre de la conjoncture¹³. La part conjonctuelle est estimée, comme pour les recettes, à partir de leur élasticité à l'écart de production.

Le calcul de la composante conjonctuelle du solde et, par différence avec le solde effectif, du solde structurel découle alors directement de ces estimations. Une méthode simplifiée permet d'approcher le solde conjonctuel. Compte tenu du fait que les prélèvements obligatoires et les dépenses sensibles à la conjoncture représentent à peu près la

moitié du PIB et que leur élasticité moyenne est peu différente de l'unité, le solde conjoncturel correspond pour la France à un peu plus de la moitié de l'écart de production.

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. Il n'existe toutefois pas de définition exhaustive des mesures ponctuelles et temporaires, et leur identification relève en partie de l'interprétation.

Dans son avis sur le projet de loi de règlement pour 2012, le Haut Conseil avait regretté que le périmètre des mesures ponctuelles et temporaires ne soit pas établi de façon claire et précise. En réponse, le Gouvernement publie sa doctrine en annexe des lois de programmation depuis 2014.

¹² Les élasticités retenues sont celles estimées par l'OCDE, révisées à l'été 2014. Elles sont utilisées par la Commission européenne.

¹³ S'agissant des autres dépenses, soit elles sont de nature discrétionnaire, soit aucun lien avec la conjoncture ne peut être mis en évidence de façon claire et fiable.

- Pour 2015, le Haut Conseil a estimé qu'il y avait un risque dans l'atteinte de l'objectif d'amélioration du solde structurel au moment du PLF pour 2015. Les objectifs de solde structurel et d'amélioration structurelle ont finalement été respectés en exécution¹⁴.
- Pour 2016, le Haut Conseil a jugé à l'automne 2015, pour le PLF pour 2016, que des risques significatifs pesaient sur la réalisation de l'objectif de dépense et donc sur celui de solde structurel (-1,2 point de PIB selon

les estimations de l'époque). Le résultat s'est effectivement établi à un niveau un peu dégradé par rapport à la prévision du PLF (-1,5 point de PIB à hypothèses de PIB potentiels comparables), notamment du fait du moindre effort structurel réalisé.

- Pour 2017, la réduction de 0,5 point du déficit structurel prévue dans le PLF (de 1,6 point à 1,1 point de PIB) a été jugée « *improbable* » par le Haut Conseil en septembre 2016. Le résultat estimé en mai 2018

est une réduction de 0,3 point. De manière plus précise, les réserves émises par le Haut Conseil sur l'évolution des dépenses se sont vérifiées. L'augmentation de la dépense publique en valeur a été de 2,2 % en 2017 (hors remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes) au lieu de 1,6 % prévu dans le PLF. Ce dépassement de l'objectif de dépense a été compensé par des recettes sensiblement plus fortes que prévu.

Trajectoire de solde structurel des lois de programmation

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
LPFP 2014-2019 (Déc 2014)									
Solde structurel ¹⁵	-2,4	-2,1	-1,8	-1,3	-0,8	-0,2			
Variation du solde structurel	0,1	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5			
LPFP 2018-2022 (Janv 2018)									
Solde structurel (a)				-2,2	-2,1	-1,9	-1,6	-1,2	-0,8
Variation du solde structurel				0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4
Effort structurel				0	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5
Réalisations (loi de règlement)									
Solde structurel (b)	-2,3	-2,0	(-1,7) -2,5		-2,2				
Variation du solde structurel	0,3	0,2	0,3		0,3				
Effort structurel		0,7	0,1		-0,1				

(a) La série de solde structurel présentée dans la LPFP 2018-2022 n'est pas comparable à celle de la LPFP précédente en raison de la forte révision des hypothèses d'écart de production en septembre 2017. Ce changement d'hypothèse se traduit par une dégradation du solde structurel d'environ un point.

(b) Pour l'année 2016, le premier chiffre (-1,7 % du PIB) est calculé selon la chronique de PIB potentiels cohérente avec la LPFP 2014-2019 ; le second (-2,5 %) l'est sur la base des nouvelles estimations d'écart de production présentées par le Gouvernement en septembre 2017 (LPFP 2018-2022). L'écart de production estimé pour 2016 est en effet passé de -3,1 % à -1,5 % entre les deux LPFP.

¹⁴ Le PLR 2015 présenté en mai 2016 notait que les objectifs d'ajustement et d'effort structurel n'avaient pas été respectés mais par la suite, une forte révision du prix du PIB de 2015 (entre le compte provisoire de mai 2016 et le compte semi-définitif de mai 2017) a conduit à modifier les estimations d'ajustement et d'effort structurels qui sont apparues en mai 2017 finalement conformes aux objectifs.

¹⁵ Le Haut Conseil s'est prononcé en septembre 2014 sur le projet de LPFP 2014-2019 comportant des ajustements structurels très faibles pour 2014 (0,1 point), 2015 (0,2 point) et 2016 (0,3 point). Des mesures d'économies décidées au cours de la discussion budgétaire de l'automne 2014 ont conduit à relever l'ajustement prévu pour 2015 dans la loi votée en décembre (le portant de 0,2 à 0,4 point de PIB).

■ La trajectoire pluriannuelle de solde structurel et les écarts à la programmation

L'objectif de moyen terme et la trajectoire de solde structurel permettant de l'atteindre sont fixés par les lois de programmation des finances publiques.

1- Les lois de programmation de décembre 2014 et de janvier 2018 : des trajectoires de solde structurel peu ambitieuses ne respectant pas les engagements européens de la France

Les deux dernières lois de programmation ont eu pour caractéristiques communes :

- de comporter des ajustements structurels faibles en début de période,
- de concentrer l'ajustement structurel sur les dernières années de la programmation.

Dans son avis de septembre 2014 sur le projet de LPFP 2014-2019, « le Haut Conseil constate que la trajectoire de finances publiques du projet de loi de programmation n'est pas cohérente avec les engagements pris par la France, actuellement sous procédure pour déficit

public excessif, dans son programme de stabilité d'avril 2014 (...), l'ajustement structurel pour chacune des années 2014, 2015 et 2016 [étant] nettement inférieur à ces engagements. » De ce fait et à la suite de recommandations de la Commission européenne, le Gouvernement a présenté par amendement au projet de LPFP une trajectoire de solde structurel améliorée, comportant notamment un ajustement structurel plus important en 2015.

Dans son avis de septembre 2017 sur le projet de LPFP 2018-2022, « le Haut Conseil souligne que la trajectoire envisagée s'écarte des engagements européens de la France en retenant un ajustement structurel annuel inférieur à celui qui est prévu par l'article 5 du règlement européen n° 1466 / 97. Cela a pour conséquence de repousser l'atteinte de l'objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel au-delà de l'horizon de la programmation. »

2- Les objectifs de solde structurel fixés par ces lois de programmation ont été respectés pour les quatre années 2014 à 2017 mais avec des ajustements structurels faibles

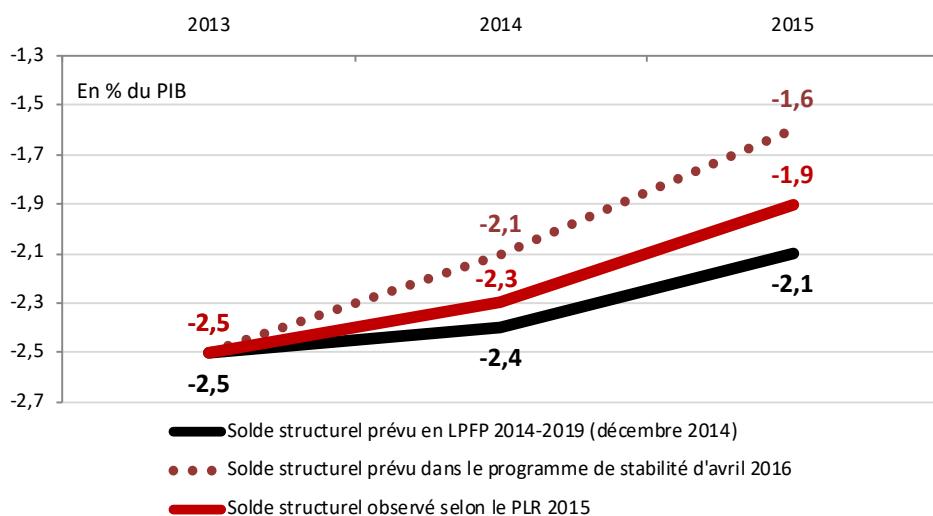
Le mécanisme de correction n'a donc pas été déclenché au cours de cette période.

3- Les estimations du solde structurel ont été affectées par les révisions du PIB sur les années passées et par les variations des élasticités

3.1- L'impact des révisions du PIB

En mai 2016, le HCFP notait dans son avis sur le PLR pour 2015 que, du fait de la révision des comptes nationaux pour les années 2014 et 2015, « le niveau de PIB constaté en 2015 est supérieur de 0,6 point à celui qui figurait dans la LPFP, ce qui se traduit par un écart de production moindre (-2,8 % en 2015 au lieu de -3,4 %) et représente 0,4 point de déficit conjoncturel en moins ». Le déficit structurel était donc, quant à lui, mécaniquement dégradé de 0,3 point (passant à -1,9 point de PIB au lieu de -1,6). Toute la courbe des soldes structurels constatés était ainsi décalée vers le bas à partir de 2014 à la suite de cette révision des comptes nationaux, pour des raisons indépendantes de la politique des finances publiques¹⁶.

Trajectoires de solde structurel et effet de la révision des comptes nationaux



Sources : PLR 2015 (mai 2016), programme de stabilité (avril 2016), LPFP (décembre 2014)

¹⁶ Des révisions des comptes nationaux avaient déjà eu une incidence sur les estimations de solde structurel des années 2012-2013

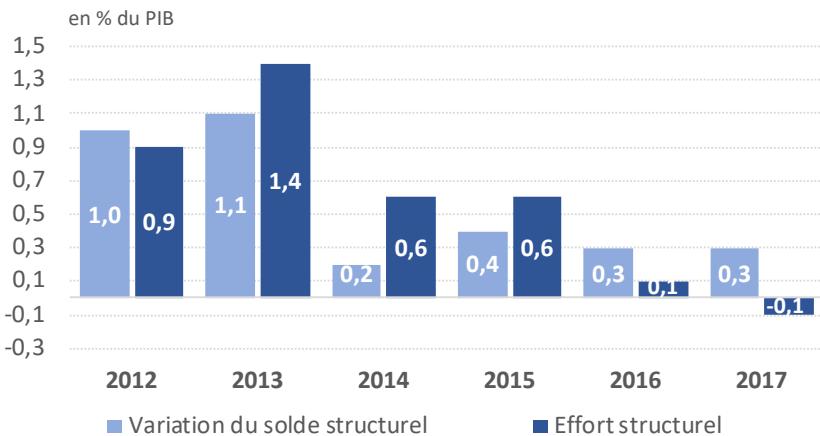
Le HCFP concluait sur ce point dans son avis sur le projet de loi de règlement pour 2015 : « Les résultats de 2015 illustrent une nouvelle fois que les données de solde structurel sont soumises à des révisions significatives liées notamment à celles des estimations du PIB des années passées. Cette variabilité du niveau de solde structurel, et sa sensibilité aux révisions de variables économiques, plaident pour que l'appréciation prenne également en compte d'autres indicateurs plus représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire, comme l'effort structurel ».

3.2- Les fluctuations de l'élasticité des recettes au PIB

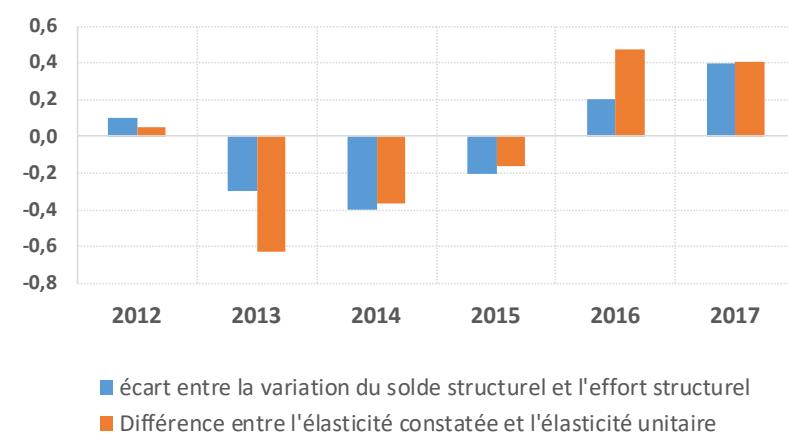
Les écarts mesurés sur le niveau du solde structurel peuvent refléter une augmentation des recettes, hors impact des changements de législation (aussi appelée croissance « spontanée » des recettes), supérieure ou inférieure à celle du PIB : on dira alors que l'élasticité des recettes à la croissance est supérieure ou inférieure à un¹⁷. La trajectoire prévisionnelle de solde à moyen terme est généralement fixée sur la base d'élasticités unitaires. Si les élasticités constatées sont inférieures (ou supérieures) à un, des écarts apparaîtront par rapport à cette trajectoire même si l'effort discrétionnaire réalisé est conforme aux objectifs. C'est ainsi que l'essentiel de l'écart à la trajectoire constaté en 2014 pour 2013 – qui a déclenché le mécanisme de correction – était dû à une très faible élasticité des prélèvements obligatoires. À l'inverse, l'amélioration du solde structurel constatée *a posteriori* pour 2017 traduit exclusivement l'impact d'une élasticité des recettes supérieure à un.

La mise en œuvre du mécanisme de correction dans de telles circonstances peut conduire à une action procyclique non souhaitable : ainsi

Variation du solde structurel et effort structurel entre 2012 et 2017



Écart entre ajustement structurel et effort structurel et élasticité des prélèvements obligatoires



Sources : programme de stabilité 2018-2022 et LPFP 2018-2022

l'écart constaté pour l'année 2013, qui était la conséquence d'une faible élasticité elle-même liée à une conjoncture dégradée, aurait conduit, si les règles avaient été appliquées, à prendre des mesures restrictives qui auraient aggravé la situation. Cela aurait été d'autant moins justifié que l'élasticité des prélèvements obligatoires reste uni-

taire en moyenne sur plusieurs années, et que les « pertes de recettes » subies en basse conjoncture sont ensuite « récupérées » quelques années plus tard, comme cela a été le cas en 2016-2017 en France.

À l'inverse, la seule prise en compte de la trajectoire de solde structurel en niveau peut rendre l'atteinte des

¹⁷ L'élasticité des recettes à la croissance rapporte le taux de croissance des recettes spontanées à celui du PIB en valeur.

objectifs trop facile, et sans grande signification, quand les élasticités jouent dans le bon sens. C'est notamment le cas en 2017, où le solde structurel s'améliore de 0,3 point sans aucun effort discrétionnaire. La trajectoire objectif (définie par la LPFP de 2014) est ainsi respectée sans difficulté.

Au total, la mise en œuvre de la loi organique sur le mécanisme de correction se heurte à plusieurs difficultés :

● **La sensibilité des estimations de solde structurel aux révisions du PIB**

Les écarts à la trajectoire de solde structurel peuvent résulter de révisions des variables économiques tout autant que de l'orientation de la politique budgétaire. Ceci tient à ce que le déclenchement du mécanisme est défini en termes d'écart en niveau de solde structurel, et que ce niveau est lui-même dépendant de celui de l'écart de production. Toute variation de l'écart de production se répercute mécaniquement sur le solde structurel.

● **Les effets d'élasticité**

Les fluctuations de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB perturbent la lecture du « solde structurel » tel qu'il est estimé par les organisations internationales et le Trésor. Les estimations du solde structurel ne sont en effet que partiellement corrigées de l'incidence de la conjoncture dans la mesure où les variations de l'élasticité des recettes, bien qu'elles soient pour l'essentiel liées au cycle, ne sont pas prises en compte dans cette correction. Elles demeurent donc dans le solde dit « structurel » qui conserve

de ce fait une dose significative de procyclicité.

Ce choix de ne pas traiter les effets d'élasticité dans la correction de l'incidence de la conjoncture tient, bien sûr, à la difficulté de mettre en évidence une relation claire et systématique entre les élasticités et les phases du cycle. Mais il a des conséquences importantes et dommageables sur les estimations de solde structurel et sur les variations de ce solde, deux indicateurs qui jouent un rôle important dans la surveillance européenne (le Traité de 2012 et les règlements modifiés par le six-pack)¹⁸ :

- le « solde structurel » estimé n'est pas « pur », en ce sens qu'il n'est pas débarrassé de tous les effets de la conjoncture ;
- sa variation d'une année à l'autre n'est pas toujours représentative de l'orientation de la politique budgétaire.

Pour ces raisons, le Haut Conseil plaide depuis plusieurs années pour que « *l'appréciation des finances publiques prenne également en compte d'autres indicateurs plus représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire* ». Il estime notamment « *qu'une place plus grande doit être donnée dans l'appréciation à l'effort structurel¹⁹ et plus particulièrement à l'effort en dépense* »²⁰.

La Commission européenne s'est engagée dans ce sens en mettant l'accent, dans ses analyses et ses recommandations, sur l'indicateur de « *dépense nette des mesures de recettes* » (*expenditure net of discretionary revenue measures*), qui est un concept proche de celui d'effort structurel.

● **La tentation de lois de programmation peu ambitieuses en début de période**

La trajectoire est d'autant plus facile à respecter qu'elle est peu ambitieuse.

Les deux dernières lois de programmation (celle de décembre 2014 et celle de janvier 2018) ont ainsi retenu des trajectoires de solde structurel comportant des améliorations faibles, voire très faibles, en début de période. Malgré les avis du Haut Conseil soulignant que les objectifs fixés n'étaient pas conformes aux engagements européens de la France, ces LPFP ont été votées et ont ensuite servi de référence pour l'appréciation de la trajectoire.

En l'absence d'un dispositif important que les objectifs nationaux de solde structurel soient fixés en pleine conformité avec les règles européennes, il est possible de fixer des objectifs de finances publiques peu ambitieux, comme cela a été le cas des deux dernières lois de programmation. L'exercice de surveillance confié au HCFP perd alors de sa force.

● **La périodicité des lois de programmation**

La périodicité du vote des lois de programmation apparaît trop courte pour la mise en place de l'exercice du mécanisme de correction.

S'agissant de l'année au cours de laquelle est présenté le projet de loi de programmation (2014, puis 2017), le solde structurel estimé en mai de l'année suivante dans la loi de règlement ne s'écarte généralement pas de manière importante de cette nouvelle loi de programmation (hors effets des révisions des

¹⁸ Le traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) définit la règle d'équilibre des finances publiques en termes de niveau de solde structurel et de convergence vers l'OMT. Les règlements 1466/97 et 1467/97 définissent des variations minimales du solde structurel.

¹⁹ Défini comme la partie de l'amélioration du solde structurel qui est directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires.

²⁰ Avis de juin 2017 sur le projet de loi de règlement pour 2016.

hypothèses économiques et des élasticités).

Le Haut Conseil considère que la loi de programmation en vigueur correspond à la dernière votée. Par exemple, la loi de programmation de janvier 2018 a estimé le solde structurel pour 2017 et c'est la conformité de la réalisation avec cette estimation qui a été examinée par le Haut Conseil des finances publiques en mai 2018.

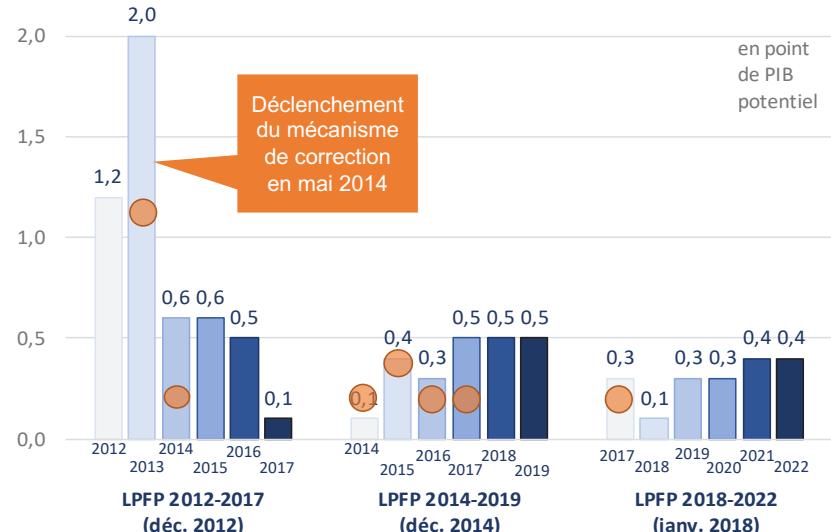
En pratique, il n'y a généralement que peu d'écart entre une prévision réalisée en fin d'année pour l'année elle-même et les résultats observés quelques mois plus tard²¹.

De même, la seconde année de la programmation ne porte que peu d'enjeux si un Gouvernement décide de présenter un nouveau projet de loi de programmation à la fin de cette deuxième année. Si l'écart est significatif (au sens de la loi organique²²) et que le mécanisme de correction trouve à s'appliquer, le nouveau projet de LPFP permettra de répondre à l'exigence organique de prendre des mesures correctrices.

C'est en pratique ce qui s'est passé en 2014 : à la suite du déclenchement du mécanisme de correction par le Haut Conseil en mai 2014 dans le cadre de son avis sur le projet de loi de règlement pour 2013, la LPFP de décembre 2014 n'a pas intégré de mesures correctrices, mais a modifié la trajectoire d'ajustement structurel. En pratique, la LPFP de décembre 2014 a défini une nouvelle trajectoire de solde structurel qui devenait la nouvelle référence et qui s'est révélée moins ambitieuse que celle présentée lors de la LPFP précédente.

Ces différentes raisons font que le mécanisme de correction s'est en pratique révélé inopérant.

Ajustements structurels prévus et réalisés sur les trois dernières lois de programmation des finances publiques



Note de lecture : les LPFP fixent des objectifs en matière d'ajustement structurel. Par exemple, la LPFP 2014-2019 de décembre 2014 prévoyait un ajustement structurel de 0,5 point de PIB potentiel en 2017. L'ajustement structurel observé en 2017 a été en réalité de 0,3 point. Il apparaît compatible avec l'ajustement structurel prévu en LPFP 2018-2022 de janvier 2018 (qui le prévoyait à 0,3 point). Le Haut Conseil des finances publiques se prononce sur la réalisation de l'objectif en fonction de la LPFP en vigueur au moment de la publication de son avis, c'est-à-dire en mai de l'année N+1 pour l'exercice N. La LPFP en vigueur a pu changer entre le moment de la présentation de la loi de finances pour une année et celui de la loi de règlement pour la même année. C'est notamment ce qui s'est passé en 2014 et en 2017.

Sources : HCFP à partir des trois LPFP présentées

²¹ Hormis l'impact de révisions éventuelles du PIB sur les années passées.

²² C'est à dire de l'ordre de 0,5 point sur cette année ou de 0,25 en moyenne sur les deux premières années.

LES RELATIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

Le Haut Conseil des finances publiques entretient des relations nourries avec les institutions budgétaires indépendantes d'autres pays, avec la Commission européenne et l'OCDE.

LE RÉSEAU DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES DE L'UNION EUROPÉENNE (EU IFIS NETWORK)

Un réseau des institutions budgétaires indépendantes²³ s'est constitué dès 2013 sur une initiative du conseil budgétaire slovaque (Conseil pour la Responsabilité Budgétaire, CBR). Ce réseau, ouvert à toutes les institutions indépendantes de l'Union européenne²⁴, leur fournit un cadre pour l'échange de vues, d'expertises et de ressources sur les sujets d'intérêt commun. Il vise à favoriser les échanges d'informations entre institutions sur leurs pratiques, les difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs missions, sur leur lecture des textes européens, etc. Le réseau tient deux réunions chaque année, au printemps et à l'automne. Les réunions d'automne se sont tenues à Bratislava de 2013 à 2015, à Paris en 2016, à Madrid en 2017. Les réunions de printemps sont organisées en marge des réunions de l'OCDE (Vienne en 2015, Paris en 2016, Edimbourg en 2017, Séoul en 2018). Les échanges par mail et les réunions bilatérales sont par ailleurs nombreux entre les membres du réseau. Après avoir fonctionné de manière informelle pendant deux ans, le réseau s'est établi de manière plus formelle en septembre 2015 lors



d'une réunion tenue à Bratislava. Un accord a été signé par 26 institutions indépendantes européennes de 24 pays. Le réseau s'est doté d'un président et d'un vice-président élus pour des mandats de deux ans. José Luis Escriva, président de l'institution indépendante espagnole (Autorité pour la responsabilité budgétaire, AIREF) a été élu président et réélu en novembre 2017. Le vice-président a été Ludovit Odor, membre de l'institution indépendante slovaque de 2015 à 2017. Giuseppe Pisacane, président de l'institution italienne (Office budgétaire du Parlement, UPB) lui a succédé en novembre 2017.

Le réseau s'est doté d'un Comité des affaires européennes chargé de préparer les réunions plénières, d'assister les institutions sur les questions relatives à l'application du Pacte budgétaire et d'organiser les relations avec les autorités de l'Union.

Le réseau est très utile pour les échanges d'informations et la comparaison des méthodes de travail des uns et des autres.

Les principaux sujets discutés dans les premières réunions du réseau, outre les modalités d'application du Traité européen, ont été l'estimation de l'écart de production et du solde structurel, la classification des mesures exceptionnelles et temporaires et la définition de principes communs pour les institutions budgétaires indépendantes. Les dernières réunions ont porté sur la simplification et la rénovation du cadre budgétaire, auxquelles le réseau souhaite apporter une contribution.

Le réseau soutient les efforts pour mieux exploiter les synergies entre les règles du Pacte budgétaire et les institutions, en respectant le principe de subsidiarité et en encourageant l'appropriation nationale des règles. En novembre 2015, les représentants du réseau ont produit un document (*position paper*) sur les initiatives propres à renforcer le cadre budgétaire européen.

Deux groupes de travail ont été créés au sein du réseau, sur la base d'une participation volontaire :

- un groupe de travail sur les cadres budgétaires de moyen terme, animé par l'institution italienne (UPB), qui a rendu son rapport en mai 2018 ;
- un groupe de travail sur l'écart de production et son utilisation, animé par l'institution lituanienne (national audit office), qui a tenu sa première réunion en septembre 2018 à Vilnius.

²³ Site internet du réseau : www.euifis.eu

²⁴ Liste des pays ayant au moins une institution membre de ce réseau : Autriche, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Royaume-Uni. La Croatie (Commission on fiscal policy) et la République Tchèque (Czech fiscal council) viennent de rejoindre le réseau en 2018.

Le Haut Conseil des finances publiques participe aux deux groupes de travail. Il a notamment contribué significativement au rapport de mai 2018.

Le groupe de travail sur les cadres budgétaires s'est réuni pendant 18 mois environ. Son rapport final est un document très riche qui met notamment l'accent sur une certaine déconnexion entre le cadre européen (les règles et les programmes de stabilité) et les cadres nationaux (la définition de règles opérationnelles) ; il souligne aussi l'importance cruciale des objectifs de dépenses dans la programmation à moyen terme et se prononce en faveur de la proposition de la Commission de renforcer le rôle de la dépense dans les règles européennes.

Une coopération s'établit progressivement entre les institutions budgétaires indépendantes participant au réseau et les comités européens où se discutent les questions économiques et financières (Comité économique et financier et Comité de politique économique). Elle est née de l'initiative prise collectivement au début de 2015 par les institutions budgétaires indépendantes dans deux lettres adressées l'une au commissaire européen chargé des affaires économiques et financières et l'autre au président du Comité de politique économique européen. Les institutions budgétaires indépendantes bénéficient désormais d'un accès rapide à la documentation méthodologique sur le fonctionnement du Pacte de stabilité.

LES RÉUNIONS SEMESTRIELLES ORGANISÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

À l'automne 2013, la Commission européenne (direction générale ECFIN) a pris l'initiative de convier les IBI à des réunions régulières (une fois par an dans le projet initial,

deux fois depuis 2015), au niveau technique et de façon informelle, et en respectant totalement leur indépendance, pour évoquer des sujets d'intérêt commun (règles budgétaires européennes, méthodologie, etc.), dans le cadre d'un réseau baptisé EUNIFI (*EU Network of Independent Fiscal Institutions*).

Ces réunions semestrielles organisées par la Commission sont très utiles pour l'information des institutions indépendantes sur les textes européens et leur application, ainsi que sur les méthodes de calcul de la Commission. Celle-ci a notamment dû répondre aux nombreuses questions et critiques des IBI sur les estimations de l'*output gap* et du solde structurel, la plupart des institutions ayant rencontré des difficultés dans l'application des règles du Pacte budgétaire, en raison de révisions importantes de ces variables.

Ces réunions sont complétées par des séminaires annuels de formation organisés par la DG ECFIN sur le cadre budgétaire européen, destinés aux experts des ministères des finances et aux membres des institutions indépendantes, au cours desquels sont présentées et discutées dans le détail les règles européennes et leurs modalités d'application. Le secrétariat du Haut Conseil a participé à ces séminaires en avril 2014, en février 2015 et en juillet 2017.



LES RÉUNIONS DES RESPONSABLES BUDGÉTAIRES DES PARLEMENTS ET DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES DE L'OCDE



L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) organise depuis 2009 une réunion annuelle des responsables budgétaires des parlements et des institutions budgétaires indépendantes (IBI) des trente-cinq pays membres de l'Organisation. Ces réunions mêlent les sujets de gouvernance des finances publiques (programmation à moyen terme, pilotage par la performance, principes devant s'appliquer aux institutions indépendantes, ...), les sujets économiques (croissance potentielle, relations entre la dette et la croissance, soutenabilité, ...) et les sujets pratiques (l'accès à l'information, les modes de communication, ...). Le cadre géographique de ces réunions est plus large que celui de l'Union européenne car il inclut notamment les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée du Sud, le Brésil et des pays européens n'appartenant pas à l'Union. Les dernières réunions se sont déroulées à Jérusalem, Vienne, Paris, Edimbourg et Séoul.

Le nombre des participants à ces réunions a fortement augmenté avec la création de nouvelles institutions budgétaires indépendantes dans les pays européens à partir de 2013. Il s'établit autour de quatre-vingts personnes depuis 2015.



LE COMITÉ BUDGÉTAIRE EUROPÉEN

Le Comité budgétaire européen (European Fiscal Board) a été créé à l'automne 2015 à la suite du rapport des cinq présidents « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » de juin 2015, qui avait pour objectif de renforcer le cadre de gouvernance économique au niveau de l'Union européenne. Le Comité budgétaire européen est un organe consultatif indépendant placé auprès de la Commission européenne. Sa création a pour objectif de nourrir le débat public sur la coordination des politiques fiscales nationales et sur la politique budgétaire la plus appropriée dans la zone euro dans son ensemble.

Le Comité budgétaire européen est composé de cinq membres, experts en matière de politique fiscale, de finances publiques et de macroéconomie. Son président est **Niels Thygesen** (professeur émérite d'économie internationale à l'Université de Copenhague et ancien conseiller auprès des gouvernements et des institutions internationales, Danemark). Les autres

membres sont : **Roel Beetsma** (professeur à l'Université d'Amsterdam et vice-doyen de la Faculté d'économie et de gestion, Pays-Bas), **Massimo Bordignon** (professeur et directeur du Département d'économie et de finances de l'Université catholique de Milan, Italie), **Sandrine Duchêne** (secrétaire générale d'AXA, France) et **Mateusz Szczerb** (ancien ministre des finances, professeur à l'Université de Varsovie et directeur associé de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement, Pologne). Il est appuyé par un secrétariat permanent.

Ses principales missions sont les suivantes²⁵ :

- évaluer la mise en œuvre du cadre budgétaire de l'Union et l'adéquation des orientations budgétaires au niveau de la zone euro et au niveau national ;
- formuler des suggestions sur l'évolution future du cadre budgétaire de l'UE ;
- en s'appuyant sur un jugement économique, évaluer l'orientation budgétaire future appropriée pour la zone euro dans son ensemble, ainsi que les orientations budgétaires nationales appropriées, dans le respect des règles

du pacte de stabilité et de croissance ;

- coopérer avec les conseils budgétaires nationaux indépendants ;
- rendre des avis *ad hoc* au président de la Commission.²⁵

Le Comité budgétaire européen publie en juin de chaque année un rapport sur son « *évaluation de l'orientation budgétaire appropriée pour la zone euro* » pour l'année suivante. Dans son rapport de juin 2017 sur l'orientation budgétaire la plus adaptée pour 2018, le Comité budgétaire conseillait une orientation budgétaire neutre pour la zone euro dans son ensemble. Une orientation budgétaire quelque peu restrictive pour l'année 2019 a été recommandée par le Comité budgétaire indépendant dans son rapport de juin 2018. Sur la base des projections du printemps 2018 de la Commission, le Comité relève que des mesures correctives devraient être prises pour parvenir à une telle orientation budgétaire pour la zone euro pour l'année 2019.

Le Comité budgétaire européen a publié en novembre 2017 son premier rapport annuel dans lequel il fournit une évaluation complète et indépendante de la manière dont le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) a été appliqué au cours de l'année 2016. Sur la base de son analyse, le Comité budgétaire européen a présenté un certain nombre de propositions. Elles visent à (i) inciter les gouvernements à profiter de la conjoncture économique favorable pour améliorer les finances publiques, (ii) renforcer l'application des règles, (iii) renforcer l'efficacité des institutions budgétaires indépendantes nationales, (iv) encourager les États membres à mettre en œuvre des réformes structurelles pour renforcer la résilience économique, et (v) simplifier le Pacte de stabilité et de croissance tout en préservant une flexibilité suffisante

²⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_fr

LES RESSOURCES

Le Haut Conseil des finances publiques comprend onze membres. Il est assisté pour l'accomplissement de ses missions par un secrétariat permanent dirigé par un rapporteur général et deux rapporteurs généraux adjoints.



Avril 2018 - Les membres et le secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques

LE COLLÈGE

Le collège, présidé par le Premier président de la Cour des comptes, est composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq personnalités qualifiées et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). **Il existe une stricte parité hommes-femmes parmi les membres désignés par le Premier président et les autorités parlementaires.** Les membres, non rémunérés, exercent un mandat de cinq ans²⁵. Ils sont fortement mobilisés au moment des avis (environ 15 réunions par an)²⁶.

Les membres bénéficient de fortes garanties d'indépendance. Ils ne peuvent recevoir ni solliciter aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée. À l'exclusion des magistrats de la Cour des comptes, leurs mandats ne sont pas renouvelables. Il ne peut y être mis fin qu'en cas de manquements graves ou d'incapacité physique. Enfin, bien que le HCFP ne soit pas une autorité administrative indépendante au sens de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les membres remplissent une déclaration d'intérêts qui est rendue publique sur le site internet du HCFP.

Environ 15 réunions par an, 27 avis rendus au cours de 81 séances

²⁵ Deux ans et demi pour quatre des membres dans la constitution initiale du Haut Conseil

²⁶ 27 avis rendus au cours de 81 séances.

LE SECRÉTARIAT PERMANENT

Le collège est assisté par un secrétariat permanent composé de cinq personnes exerçant à temps partiel et appartenant pour l'essentiel à la première chambre de la Cour des comptes qui est compétente sur les sujets économiques, budgétaires et financiers. Un rapporteur général, assisté de deux rapporteurs généraux adjoints, conduit les travaux du secrétariat qui bénéficie également du concours d'un ou deux rapporteurs spécialisés et d'une assistante.

LE BUDGET

Le HCFP dispose d'un programme budgétaire autonome doté de crédits prélevés sur le budget de la Cour des comptes. La création du Haut Conseil a donc été neutre pour le budget de l'État. Le budget du Haut Conseil couvre ses dépenses de personnel et de fonctionnement courant.

Les dépenses du Haut Conseil (362 000 € en 2017) se composent essentiellement de dépenses de personnel.

Le HCFP bénéficie également de facilités matérielles et logistiques que lui offre son hébergement au sein de la Cour des comptes. En particulier, le secrétariat permanent du Haut Conseil et les membres se réunissent dans les locaux de la Cour des comptes. Cette proximité facilite aussi l'accès aux travaux de la Cour.



	2016		2017	
	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution
Personnel	373 000	345 000	404 000	357 000
Fonctionnement	150 000	20 000	50 000	5 000
TOTAL	522 000	365 000	454 000	362 000

Source : rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement

ANNEXES



BIOGRAPHIES

LE COLLÈGE

■ Le Président

Didier Migaud

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



Didier Migaud a été installé le 11 mars 2010 comme Premier président de la Cour des comptes. Nommé par le Président de la République le 23 février 2010, il succède à Philippe Séguin. Diplômé en droit public et en sciences politiques, il a été chargé de travaux dirigés à l'IEP de Lyon, chargé de mission au cabinet du président du conseil général de l'Isère, puis directeur de cabinet et secrétaire général des services de ce même conseil général. Élu local de 1986 à 2010, député de 1988 à 2010, Didier Migaud a été notamment rapporteur général du budget et président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

■ Les magistrats de la Cour des comptes

Nommés par le Premier président de la Cour des comptes

Raoul Briet (mars 2013 -)

Président de la première chambre de la Cour des comptes, président de la formation interchambres « Exécution du budget et comptes publics »



Ancien élève de l'ENA, **Raoul Briet** est, depuis 2012, président de la première chambre de la Cour des comptes qui assure le contrôle du ministère de l'économie, du budget et des comptes publics ainsi que du secteur financier public. Auparavant, Raoul Briet a notamment exercé les fonctions de commissaire général adjoint du Plan, directeur de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et directeur de la sécurité sociale au ministère du travail et des affaires sociales.

Raoul Briet fut également président du conseil de surveillance du fonds de réserve pour les retraites, membre du collège de la Haute Autorité de santé puis président du conseil de surveillance d'Assistance publique Hôpitaux de Paris AP-HP.

Françoise Bouygard (mars 2018 -)

Conseillère maître à la Cour des comptes



Diplômée en droit et en sciences politiques, **Françoise Bouygard** a d'abord enseigné les sciences économiques et sociales après avoir été surveillante à l'institut national des jeunes sourds de Bordeaux. À sa sortie de l'École nationale d'administration, elle a travaillé essentiellement au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, dont elle a été directrice déléguée générale adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Elle a également été directrice de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Elle est conseillère maître à la Cour des comptes à la première chambre.

Éric Dubois (janvier 2016 -)

Conseiller maître à la Cour des comptes



Diplômé de l'École Polytechnique et de l'ENSAE, **Éric Dubois** est conseiller maître à la Cour des comptes, à la première chambre, et rapporteur général du rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Il a précédemment exercé de nombreuses responsabilités, notamment à la commission des comptes et des budgets économiques de la nation, au conseil d'analyse économique, à la direction de la sécurité sociale (sous-directeur de la prévision et des études financières), à la direction générale du Trésor (sous-directeur des prévisions macroéconomiques) et à l'Insee (directeur des synthèses économiques).

Martine Latare (mars 2013 -)

Conseillère maître à la Cour des comptes



Martine Latare est conseillère maître à la sixième chambre de la Cour des comptes et rapporteure générale du rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale. Auparavant, elle a été directeur général adjoint en charge des ressources à l'Agence nationale de la recherche. Affectée à la direction du Trésor à sa sortie de l'ENA, elle a notamment été attaché financier auprès de l'ambassade de France à Washington et conseiller financier auprès de l'ambassade de France à Tokyo. Elle est ancienne élève de l'École normale supérieure et agrégée de mathématiques.

■ Les personnalités qualifiées

Nommée par le président de l'Assemblée nationale

Maya Bacache-Beauvallet (mars 2018 -)

Professeur de sciences économiques



Maya Bacache-Beauvallet, normalienne (Ulm), agrégée de sciences économiques et sociales, docteur en sciences économiques et titulaire d'une HDR en sciences économiques, est professeur de sciences économiques à Telecom ParisTech. Elle est co-responsable au Cepremap de l'axe Economie Publique, corédactrice de la revue Politique et Management Public et membre du CAE (Conseil d'analyse économique) et du COE (conseil d'orientation pour l'emploi). Elle dirige la chaire travail de l'École d'économie de Paris (PSE). Elle a également exercé des fonctions au ministère de l'Économie et des Finances et à l'OCDE.

Nommée par le président du Sénat

Valérie Plagnol (septembre 2015 -)

Économiste, consultante indépendante pour des groupes publics et privés



Économiste, consultante indépendante, conseil en stratégie et études de marchés, **Valérie Plagnol** est directrice digitale chez Techfoliance, et parallèlement professeur associée à l'EDHEC Business School, présidente du Cercle des Épargnants et membre du conseil d'administration du Conservateur. Elle préside depuis 2012 la Société d'économie politique.

Elle a occupé des fonctions chez Nomura Securities (Tokyo), Credit Suisse First Boston (Londres), HSBC France en tant que Stratégiste en Chef, Crédit Mutuel-CIC en tant que directrice de la recherche et de la stratégie, Crédit Suisse en tant que directrice de la recherche internationale de la Banque Privée, chef économiste du BIPE.

Valérie Plagnol a par ailleurs été membre du Conseil d'Analyse Économique auprès du Premier Ministre. Ancienne élève de Sciences-Po Paris et de l'Université de Keio à Tokyo, elle est membre du Conference of Business Economists à Washington.

Nommé par le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale

Christian Noyer (septembre 2015 -)

Gouverneur honoraire de la Banque de France



Après des études de droit, à Science-Po Paris et à l'école nationale d'administration (ENA), **Christian Noyer** est affecté à la direction du Trésor dans laquelle il effectue l'essentiel de son début de carrière. Il a été directeur du Trésor et a occupé plusieurs postes au sein de cabinets ministériels (notamment directeur de cabinet de deux ministres des finances). Vice-président de la Banque centrale européenne lors de l'établissement de l'institution à Francfort, son expérience européenne et internationale inclut plusieurs années de participation au Comité monétaire européen, la position de suppléant du ministre des finances à l'OCDE, au G7 et au G10, celle de gouverneur suppléant au FMI et à la Banque mondiale, ainsi que la présidence du Club de Paris. Nommé Gouverneur de la Banque de France en novembre 2003, il a vu son mandat renouvelé en novembre 2009. Il a été président de l'Autorité de contrôle prudentiel, membre du Conseil des gouverneurs et du Conseil général de la Banque centrale européenne, président de la Banque des règlements internationaux (BRI) et Gouverneur suppléant du Fonds monétaire international.

Nommé par le président de la Commission des finances du Sénat

Éric Heyer (mars 2018 -)

Directeur du département analyse et prévision de l'OFCE



Docteur en sciences économiques, enseignant à Sciences-Po Paris et à l'Université de la Méditerranée, **Eric Heyer** a effectué l'essentiel de sa carrière à l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) en tant que chargé d'étude, puis directeur du département analyse et prévision depuis janvier 2015. Auteur de nombreuses publications dans les domaines des prévisions économiques, du marché du travail et de la modélisation, il a notamment dirigé «L'économie française 2019» aux éditions La Découverte.

Nommée par le président du Conseil économique, social et environnemental (Cese)

Isabelle Job-Bazille (mars 2018 -)

Directrice des Études Économiques du Groupe Crédit Agricole S.A.



Docteur en sciences économiques de l'Université Paris X Nanterre, **Isabelle Job-Bazille** a commencé sa carrière en tant qu'enseignante chercheur à l'université Paris X Nanterre, puis a été économiste chez BNP Paribas. Elle a ensuite réalisé l'essentiel de sa carrière au sein du groupe Crédit Agricole, dont elle est aujourd'hui directrice des études économiques.

Elle est par ailleurs membre du conseil d'administration de Predica, filiale d'assurance vie du Groupe Crédit Agricole et co-présidente de Financi'Elles. Elle a été membre du jury d'entrée à l'école nationale d'administration (ENA).

Membre de droit : le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Jean-Luc Tavernier (mars 2013 -)

Directeur général de l'Insee

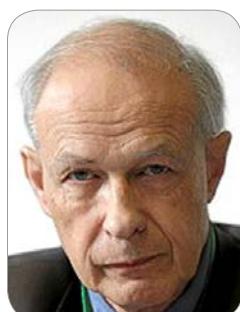


Ancien élève de l'École polytechnique et diplômé de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), **Jean-Luc Tavernier** a fait l'essentiel de sa carrière au ministère de l'économie et des finances, à la direction de la prévision (aujourd'hui intégrée au sein de la direction générale du Trésor), et à l'Insee. Il a été directeur de l'ENSAE, conseiller en cabinet ministériel, directeur de la prévision, directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et parallèlement vice-président du Conseil d'orientation de l'emploi (COE), puis directeur de cabinet du ministre du budget, commissaire général adjoint à l'investissement. Il est directeur général de l'Insee depuis mars 2012.

LES ANCIENS MEMBRES

Michel Aglietta (mars 2013 - septembre 2015)

Nommé par le Président du Sénat



Professeur émérite d'économie à l'Université de Paris X Nanterre
Conseiller scientifique au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)

Marguerite Bérard-Andrieu (mars 2013 - septembre 2015)

Nommée par le Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale



Inspectrice des finances

Directrice générale adjointe du groupe BPCE (2012-2017)

Membre de l'équipe dirigeante de BNP-Paribas (depuis janvier 2018)

François Bourguignon (mai 2013 - mars 2018)

Nommé par le Président de l'Assemblée nationale



Ancien économiste en chef et premier vice-président de la Banque mondiale

Professeur à l'École d'économie de Paris

Catherine Démier (mars 2013 - mars 2018)

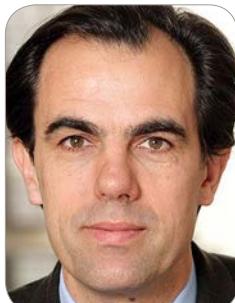
Nommée par le Premier président de la Cour des comptes



Conseillère maître à la Cour des comptes

Philippe Dessertine (mars 2013 - mars 2018)

Nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental



Professeur d'économie, directeur de l'Institut de haute finance

François Ecalle (mars 2013 - décembre 2015)

Nommé par le Premier président de la Cour des comptes



Conseiller maître à la Cour des comptes
Président de FIPECO (depuis 2016)

Mathilde Lemoine (mars 2013 - mars 2018)

Nommée par le Président de la Commission des finances du Sénat



Directrice des Études économiques et de la Stratégie marchés d'HSBC France (2006-2015)
Chef économiste du Groupe Edmond de Rothschild (depuis janvier 2016)

Jean Pisani-Ferry (mars 2013 - juin 2013)

Nommé par le Président de l'Assemblée nationale



Directeur de Bruegel (jusqu'en 2013)
Professeur de politique économique à Sciences-Po Paris
Commissaire général de France Stratégie (2013-2016)

LE SECRÉTARIAT PERMANENT

François Monier

Conseiller maître honoraire, rapporteur général (depuis octobre 2013)



Ancien élève de l'École Polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), **François Monier** a commencé sa carrière au service de la conjoncture de l'INSEE. Après un bref passage à la direction générale des Télécommunications, il a fait partie des cabinets du Premier ministre Pierre Mauroy, puis du ministre de l'économie et des finances, Pierre Bérégovoy. Il a été chef du service économique du Commissariat général du plan (1986-1988), puis directeur de la prévision (1992-1994). Nommé conseiller maître à la Cour des comptes en 1994, il a rejoint le Haut Conseil des finances publiques en octobre 2013.

Vianney Bourquard

Conseiller référendaire, rapporteur général adjoint



Vianney Bourquard est conseiller référendaire à la première chambre de la Cour des comptes et rapporteur général adjoint du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et du rapport sur le budget de l'État. Auparavant, il a travaillé à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), à la direction du budget (chef des bureaux des collectivités locales et des recettes et de l'exécution budgétaire) ainsi qu'à la direction générale du Trésor (sur la prévision macro-économique pour la France et sur la synthèse des finances publiques).

Vladimir Borgy

Rapporteur général adjoint



Docteur en sciences économiques de l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, **Vladimir Borgy** est rapporteur général adjoint du Haut Conseil des finances publiques et rapporteur extérieur à la première chambre de la Cour des comptes. Auparavant, il a travaillé à la Banque de France (à la direction des études monétaires et financières puis à la direction de la conjoncture et des prévisions macroéconomiques), au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), ainsi qu'à la direction de la prévision (aujourd'hui intégrée au sein de la direction générale du Trésor).

Marie Diawara-Camara

Assistante et chargée de mission à la Cour des comptes



Marie Diawara-Camara a eu une première carrière au sein du ministère en charge de l'agriculture. Détachée à la Cour des comptes en 2016, elle assure le suivi administratif et organisationnel du secrétariat permanent du Haut Conseil et la gestion de son site Internet.

Elle est également chargée de mission auprès de deux autres institutions associées de la Cour : le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins.

LES ANCIENS DU SECRÉTARIAT PERMANENT

Jean-Philippe Cotis (mars-octobre 2013)

Conseiller maître, rapporteur général



Jean-Philippe Cotis a été directeur de la prévision au ministère de l'économie et des finances, économiste en chef de l'OCDE, puis directeur général de l'Insee. Nommé conseiller maître à la Cour des comptes en 2012, il a occupé les fonctions de rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques de mars à octobre 2013.

Philippe Ravalet (mars 2013-octobre 2014)

Conseiller référendaire, rapporteur général adjoint



Ancien élève de l'Ecole polytechnique et de l'Ensa, **Philippe Ravalet** a été nommé conseiller référendaire à la Cour des comptes en 2008. Affecté à la 1^{re} chambre, il a participé notamment aux travaux sur la gestion de la dette de l'Etat et aux rapports sur les finances publiques. Il a été rapporteur général adjoint du HCFP de sa création au début de 2013 jusqu'en octobre 2014. Depuis cette date, il exerce les fonctions de conseiller auprès de la présidence du Sénat.

Boris Melmoux-Eude

conseiller référendaire, rapporteur général adjoint (2013-2016)



Boris Melmoux-Eude a rejoint la Cour des comptes à sa sortie de l'ENA en 2012. Membre de la mission de préfiguration du Haut Conseil des finances publiques à partir de septembre 2012, il en a été rapporteur général adjoint de mars 2013 au début de 2016. Après avoir occupé des fonctions à la direction du budget, il est en 2018 responsable du secteur « questions économiques et financières » au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

Annabelle Mourougane

Administratrice de l'INSEE, rapporteure (2013-2015)



Annabelle Mourougane, administratrice de l'Insee, a été rapporteur au Haut Conseil des finances publiques et à la Cour des comptes de juin 2013 à juin 2015 après avoir travaillé à l'OCDE, à la BCE et à l'Insee. Elle est retournée à l'OCDE en juin 2015. Elle a publié dans de nombreuses revues internationales, principalement sur les thèmes du marché du travail, de la modélisation macroéconomique, de la croissance potentielle.

Nathalie Georges

Administratrice de l'INSEE, rapporteure (2013-2016)



Normalienne et diplômée de l'Ensaï, **Nathalie Georges** est administratrice de l'Insee. Elle a rejoint le Haut Conseil des finances publiques et la Cour des comptes en tant que rapporteur en 2013, après avoir travaillé à la direction générale du Trésor sur les finances publiques et la politique économique européenne. Revenue à la direction générale du Trésor au début de 2016, elle y est en 2018 chef du bureau « échanges extérieurs et risques pays ».

Paul Bérard

Rapporteur (2016 - 2018)



Paul Bérard a été rapporteur extérieur à la 1^{re} chambre de la Cour des comptes et rapporteur au Haut Conseil des finances publiques de janvier 2016 à septembre 2018. auparavant, il a exercé plusieurs fonctions à la direction du budget dont celle de chef du bureau de l'Union européenne. Depuis octobre 2018, il est directeur général adjoint des services de la région Île-de-France, en charge des finances.

Bérénice Bah

Assistante auprès du Haut Conseil des finances publiques (2013-2016)



Bérénice Bah a rejoint la Cour des comptes en 2013. Elle a assuré le suivi administratif et organisationnel du Haut Conseil et la gestion de son site Internet. Depuis mai 2016, Bérénice Bah est greffière adjointe à la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur.



Plusieurs stagiaires ont contribué aux travaux du Haut Conseil entre 2015 et 2018 :

Florian Bon (Sciences Po Paris/ ESCP Europe), **Anna Leccia** (Ensa Paris Tech),
Pauline Lesterquy (Sciences Po Paris / Paris 1 Panthéon Sorbonne), **Boris Bouzol Broitman** (Sciences Po Paris),
Ingrid Barrat (École polytechnique, administratrice stagiaire de l'Insee) et **Guillaume Bove** (Ensa Paris Tech),
Louis Adjiman (Ensa Paris Tech), **Fatoumata Binta Barry** (Université Paris-Dauphine).

LISTE CHRONOLOGIQUE DES AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

2013

Avis relatif(s) au(x) :

- Prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017 (Avis n°2013-01 - avril 2013)
- Solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012 (Avis n°2013-02 - mai 2013)
- Projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 (Avis n°2013-03 - septembre 2013)
- Projet de loi de finances rectificative pour 2013 (Avis n°2013-04 - novembre 2013)

2014

Avis relatif(s) au(x) :

- Prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2017 (Avis n°2014-01 - avril 2014)
- Solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013 (Avis n°2014-02 - mai 2014)
- Projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 (Avis n°2014-03 - juin 2014)
- Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (Avis n°2014-04 - septembre 2014)
- Projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015 (Avis n°2014-05 - septembre 2014)
- Deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2014 (Avis n°2014-06 - novembre 2014)

2015

Avis relatif(s) au(x) :

- Prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 (Avis n°2015-01 - avril 2015)
- Solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2014 (Avis n°2015-02 - mai 2015)
- Projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016 (Avis n°2015-03 - septembre 2015)
- Projet de loi de finances rectificative pour 2015 (Avis n°2015-04 - novembre 2015)

2016

Avis relatif(s) au(x) :

- Prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 (Avis n° 2016-1 - avril 2016)
- Solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015 (Avis n° 2016-2 - mai 2016)
- Projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017 (Avis n° 2016-3 - septembre 2016)
- Projet de loi de finances rectificative pour 2016 (Avis n° 2016-4 - novembre 2016)

2017

Avis relatif(s) au(x) :

- Prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 (Avis n° 2017-1 - avril 2017)
- Solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016 (Avis n° 2017-2 - juin 2017)
- Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (Avis n° 2017-3 - septembre 2017)
- Projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018 (Avis n° 2017-4 - septembre)
- Premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017 (Avis n° 2017-5 - novembre 2017)
- Deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017 (Avis n° 2017-6 - novembre 2017)

2018

Avis relatif(s) au(x) :

- Prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2018 à 2022 (Avis n° 2018-1 - avril 2018)
- Solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017 (Avis n° 2018-2 - mai 2018)
- Projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2019 (Avis n° 2018-32 - septembre 2018)

GLOSSAIRE DES ACRONYMES

AIREF :	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Espagne)
ACOSS :	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
CESE :	Conseil économique, social et environnemental
CGSP :	Commissariat général à la stratégie et à la prospective
Rexecode :	Centre d'observation économique et de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises
CPB :	Centraal Planbureau (Pays-Bas)
DG ECFIN :	Direction générale des affaires économiques et financières (Commission européenne)
EUIFI :	Network of EU Independent Fiscal Institutions
FMI :	Fonds monétaire international
HCFP :	Haut Conseil des finances publiques
IBI / IFI :	Institution budgétaire indépendante / Independant fiscal institutions
INSEE :	Institut national des statistiques et des études économiques
LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP :	Loi de programmation des finances publiques
OBR :	Office for Budget Responsibility (Royaume-Uni)
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE :	Observatoire français des conjonctures économiques
OMT / MTO :	Objectif de moyen terme / medium-term budgetary objective
ONDAM :	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
PIB :	Produit intérieur brut
PLF/PLFSS :	Projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale
PLFR :	Projet de loi de finances rectificative
PLR :	Projet de loi de règlement
PSTAB :	Programme de stabilité
RESF :	Rapport économique, social et financier
TSCG :	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire
UPB :	Ufficio parlamentare di bilancio (Italie)

Ce document peut être consulté et téléchargé sur www.hcfp.fr
Haut Conseil des finances publiques. Tous droits réservés.

Rapport arrêté au 15 octobre 2018.
Diffusion décembre 2018.

Directeur de la publication : Didier Migaud

Rédacteur en chef : François Monier

Conception, rédaction et réalisation : Cour des comptes - direction de la communication

Photos : Émile Lombard, Cour des comptes (p. 3, 8, 18 et 39). Fotolia (Couverture, 2^e de couverture, p.41 : ipopba - p. 38 : Wanderwolf Images).

Illustration presse : (p.17 : Cission - l'Argus de la Presse).

Haut Conseil des Finances Publiques



Haut Conseil des finances publiques

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
T 01 42 98 55 98

www.hcfp.fr

courriel : contact@hcfp.fr