

Haut Conseil des
Finances Publiques



RAPPORT D'ACTIVITÉ 2019 - 2022

Haut Conseil
des finances publiques

SOMMAIRE

3

ÉDITORIAL

7

CHIFFRES CLÉS

8

DATES IMPORTANTES

10

PRÉSENTATION DU HAUT CONSEIL

10

LE HCFP, UNE INSITUION BUDGÉTAIRE INDÉPENDANTE CRÉÉE PAR LE LÉGISLATEUR ORGANIQUE EN 2012 ET RENFORCÉE PAR CE-LUI-CI EN 2022

10

Le Haut Conseil, une institution budgétaire indépendante issue de la transposition du TSCG

11

Le mandat du HCFP défini par la loi organique de 2012

15

Un mandat qui reste plus étroit que celui de plusieurs de ses homologues européens

18

Une institution budgétaire indépendante rattachée à la Cour des comptes

19

L'ORGANISATION DU HCFP

19

Ses membres

21

Le secrétariat permanent

21

Le budget

21

Le règlement intérieur

22

LA PORTÉE DES AVIS DU HAUT CONSEIL

22

Des avis qui éclairent le débat parlementaire

22

Des avis publics, diffusés sur internet et relayés par la presse

24

Des avis consultés par la Commission européenne et les organisations internationales

24

Un impact reconnu sur la qualité des prévisions macroéconomiques du Gouvernement

25

LA PRÉPARATION DES AVIS : MÉTHODE ET MOYENS

25

Des avis rendus en moins d'une semaine

26

Un secrétariat permanent renforcé pour accompagner l'élargissement des missions du Haut Conseil

28

RETOUR SUR LES AVIS DU HAUT CONSEIL (2018-2022)

28

LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

29

Les prévisions de croissance pour une année donnée

31

Les prévisions de commerce mondial et de demande mondiale adressée à la France

32

Les prévisions d'emploi et de masse salariale

32

Les prévisions de hausse de prix

33

LES TRAJECTOIRES DE MOYEN TERME

33

LES ESTIMATIONS DE LA TRAJECTOIRE DE PIB POTENTIEL

35

LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

35

L'analyse des prévisions de finances publiques par le Haut Conseil au moment des lois de finances et des lois de finances rectificatives

37

La trajectoire pluriannuelle de solde et les écarts à la programmation

41

L'ACTIVITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

41

LES RELATIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

41

Le réseau des institutions budgétaires indépendantes de l'Union européenne (*EU IFIS Network*)

42

Les autres instances de concertation sur les finances publiques

44

DES PERSPECTIVES DE RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE SUSCEPTIBLES D'AFFECTER LE HCFP

44

La Commission européenne a publié une communication en vue d'adapter les règles du pacte de stabilité et de croissance

46

La conférence organisée par le Haut Conseil dans le cadre de la réflexion sur l'évolution des règles

48

ANNEXES

49

LE COLLÈGE DES MEMBRES AU 31 DÉCEMBRE 2022

53

LE SECRÉTARIAT PERMANENT

56

LISTE CHRONOLOGIQUE DES AVIS DU HCFP

57

GLOSSAIRE



ÉDITORIAL

Pierre Moscovici

Premier président de la Cour des comptes

Président du Haut Conseil des finances publiques

Le Haut Conseil des finances publiques célèbre en mars 2023 ses 10 ans.

Institué par la loi organique du 17 décembre 2012 dans le prolongement du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) signé en mars 2012, et installé effectivement le 21 mars 2013, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est au cœur de la gouvernance publique française des finances publiques. Par ses avis publics, il est chargé d'éclairer le débat public et en particulier le législateur sur le réalisme des prévisions macroéconomiques et le respect de la trajectoire de finances publiques, le cas échéant en déclenchant le « mécanisme de correction » en cas d'écart important à la trajectoire votée en loi de programmation. Le Conseil constitutionnel a jugé que la sincérité des lois de programmation des finances publiques, de finances ou de financement de la sécurité sociale doit s'apprécier en prenant en compte l'avis du Haut Conseil des finances publiques.

Au cours de ces dix années, la création du Haut Conseil a permis de réduire les biais optimistes qui auparavant affectaient les prévisions macroéconomiques des projets de loi de finances ou des programmes de stabilité. L'amélioration de la qualité des prévisions économiques du Gouvernement a été notée par de nombreux observateurs extérieurs tant en France (CAE) qu'à l'international (Commission européenne, FMI, OCDE). Ce résultat est le fruit conjugué de l'expertise complémentaire et pluraliste de ses membres, des travaux de son secrétariat permanent ainsi que des éclairages apportés par l'audition d'organismes et d'experts extérieurs à l'administration française.

Les avis du Haut Conseil ont su par ailleurs trouver un large écho au Parlement et en particulier dans les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat qui, depuis 2013, auditionnent régulièrement son Président.

Au total, les données sur l'état et les perspectives des finances publiques sont devenues plus transparentes et la qualité de la gouvernance de nos finances publiques s'est trouvée améliorée.

Face à une crise épidémique sans précédent depuis un siècle à laquelle a succédé une crise énergétique, l'État a mobilisé au cours de ces trois dernières années des moyens financiers d'une ampleur inédite afin de prévenir un effondrement économique et social. Si cette politique a permis à l'économie française de retrouver son niveau d'avant-crise dès le troisième trimestre 2021 et de limiter l'impact du choc inflationniste sur le pouvoir d'achat des ménages, le coût pour les finances publiques de ces politiques successives a fait bondir la dette publique au-dessus de 110 points du produit intérieur brut (PIB).

Durant cette période et malgré des délais souvent encore plus courts qu'à l'accoutumée, le Haut Conseil a continué à remplir ses missions avec diligence et efficacité et rendu sept avis en 2020, cinq en 2021 et six en 2022. Dès mars 2020, dans le cadre de sa saisine sur le premier projet de loi de finances rectificative, il a constaté que les circonstances exceptionnelles étaient réunies afin de permettre à la politique budgétaire de jouer pleinement un rôle de soutien de l'activité.

La période qui s'ouvre présente un défi majeur pour nos finances publiques. Le déficit structurel devra

être nettement réduit pour préserver la soutenabilité de nos finances publiques, alors qu’il faudra parallèlement financer des dépenses publiques nouvelles notamment en faveur de la transition climatique et de l’investissement dans le numérique, mais aussi dans la formation et le renforcement des capacités de défense ainsi que dans l’innovation et la recherche et développement. Or la remontée des taux d’intérêt amorcée depuis un an va accroître les dépenses et limiter nos marges de manœuvre.

C’est dans ce contexte que la loi organique du 28 décembre 2021 a élargi le mandat du Haut Conseil des finances publiques. À compter du projet de loi de finances pour 2023, il apprécie aussi le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des projets de loi de finances, initial et rectificatifs, de l’année. Cette nouvelle disposition implique de la part du Haut Conseil un approfondissement de son analyse des finances publiques, et impose au Gouvernement la communication au Haut Conseil d’informations plus détaillées. Le délai pour rendre son avis sur ces textes est cependant resté inchangé et demeure limité à une semaine. La loi organique a également prévu que le Haut Conseil évalue la compatibilité des dispositions des lois de programmation sectorielles ayant une incidence sur les finances publiques avec les objectifs de dépenses prévus dans la loi de programmation des finances publiques. Il s’agit d’un enjeu de taille pour la maîtrise des finances publiques car une part croissante des dépenses de l’État se trouve contrainte par les engagements pris dans les lois de programmation sectorielles dont le nombre se multiplie.

Je suis convaincu qu’il ne s’agit que d’une première étape dans l’élargissement de la mission de vigie des finances publiques du Haut Conseil. Alors que la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, qui permet aux États membres de s’écarter temporairement des obligations qui en résultent, devrait être levée en 2024, la Commission européenne a proposé, dans sa communication du 15 novembre 2022, les pistes d’une réforme du cadre de la gouvernance économique européenne, devenu complexe et inadapté aux circonstances actuelles.

La Commission propose que désormais le rythme de retour aux valeurs de référence définies par les Traités soit adapté à la situation spécifique des pays qui les dépassent. La surveillance budgétaire reposerait sur un seul indicateur: l’évolution des dépenses publiques nationales nettes., qui serait défini de manière à installer la dette publique des États membres sur une trajectoire baissière à l’issue d’un plan budgétaire et structurel national d’une durée de quatre à sept ans.

Ces propositions plus réalistes et adaptées à la situation de chacun des pays vont dans le bon sens. Il importe maintenant que les États membres décident, en partant de ces propositions, des règles qu’ils souhaitent mettre en œuvre afin que cette réforme puisse être mise en œuvre dès 2024. En tout état de cause, il est crucial que les institutions budgétaires indépendantes continuent de jouer un rôle important dans la gouvernance des finances publiques. L’exemple des tensions financières suscitées, en septembre 2022, au Royaume-Uni par le projet de baisses d’impôts présenté par le gouvernement britannique témoigne de l’importance des institutions budgétaires indépendantes, dont l’absence de consultation à l’occasion de l’annonce de ces mesures budgétaires a suscité la défiance. La réforme de la gouvernance des règles européennes en cours de discussion doit veiller à préserver le rôle des institutions budgétaires indépendantes dans cette gouvernance.

Au-delà, les missions du Haut Conseil continuent à être plus limitées que celles de plusieurs de ses homologues européens : la qualité du débat sur les finances publiques en France gagnerait à ce que les missions du HCFP se rapprochent de celles des meilleurs exemples étrangers. Ses missions pourraient notamment être élargies à l’appréciation de la soutenabilité de la dette publique et à la contre-expertise du chiffrage des mesures budgétaires nouvelles.

Je remercie les dix membres qui m’entourent et le secrétariat permanent pour leur engagement qui a permis au Haut Conseil, dans des conditions parfois difficiles et des délais restreints, de rendre des avis pertinents et intelligibles au cours des dernières années. De riches perspectives s’annoncent pour le Haut Conseil au cours de la prochaine décennie. Je forme le vœu qu’il puisse continuer à éclairer par ses avis le Parlement et les citoyens et accroître encore sa contribution au débat sur l’évolution de la situation économique et les finances publiques.

Le présent rapport qui retrace l’activité du Haut Conseil pour la période 2019-2022 en constitue un élément.

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

FOREWORD

Pierre Moscovici

First President of the Cour des comptes

President of the High Council of Public Finance

In March 2023, the High Council of Public Finance celebrated its 10th anniversary.

Established by the Organic Law of 17 December 2012 in the wake of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG) signed in March 2012, and effectively installed on 21 March 2013, the High Council of Public Finance (HCFP) is at the heart of French public governance of public finances. Through its public opinions, it is responsible for informing the public debate and, in particular, the Parliament on the realism of macroeconomic forecasts and compliance with the public finances trajectory, if necessary by triggering the «correction mechanism» in the event of a significant deviation from the trajectory voted in the public finance programming bill. The Constitutional Council has ruled that the fairness of public finance programming, finance and social security financing bills must be assessed by taking into account the opinion of the High Council of Public Finance.

Over the past ten years, the creation of the High Council has helped to reduce the optimistic bias that previously affected macroeconomic forecasts in finance bills and Stability Programmes. The improvement in the quality of the Government’s economic forecasts has been noted by many external observers, both in France (Conseil d’analyse économique) and internationally (European Commission, IMF, OECD). This result is the combined fruit of the complementary and pluralist expertise of its members, the work of its permanent secretariat and the insights provided by the hearings of economic organizations and experts from outside the French administration.

The High Council’s opinions have also been widely echoed in Parliament, in particular by the finance committees of the National Assembly and the Senate, which have regularly heard its Chairman since 2013.

All in all, data on the state and outlook for public finances have become more transparent and the quality of governance of our public finances has improved.

Faced with an epidemic crisis unprecedented for a century, followed by an energy crisis, the French Government has mobilised financial resources on an unprecedented scale over the last three years to prevent an economic and social collapse. While this policy has

enabled the French economy to return to its pre-crisis level by the third quarter of 2021 and to limit the impact of the inflationary shock on households’ purchasing power, the cost to public finances of these successive policies has caused public debt to soar above 110 percentage points of gross domestic product (GDP).

During this period, and despite deadlines that were often even shorter than usual, the High Council continued to carry out its duties diligently and effectively, issuing seven opinions in 2020, five in 2021 and six in 2022. As early as March 2020, in the context of its opinion on the first Supplementary Budget Bill, it noted that the exceptional circumstances had been met to enable fiscal policy to play a full role in supporting activity.

The period ahead presents a major challenge for our public finances. The structural deficit will have to be significantly reduced to preserve the sustainability of our public finances, while at the same time new public spending will have to be financed, particularly in favour of the climate transition and investment in digital technology, but also in training and strengthening defence capabilities, as well as in innovation and research and development. However, the rise in interest rates that began a year ago will increase spending and limit our room for manoeuvre.

It is against this backdrop that the Organic Law of 28 December 2021 broadened the remit of the High Council for Public Finance. From the 2023 Finance Bill onwards, it will also assess the realism of the revenue and expenditure forecasts in the initial and amending Finance Bills for the year. This new provision requires the High Council to deepen its analysis of public finances and requires the Government to provide the High Council with more detailed information. However, the deadline for issuing its opinion on these texts remains unchanged at one week. The Organic Law also provides for the High Council to assess the compatibility of the provisions of sectoral programming laws that have an impact on public finances with the spending targets set out in the public finance programming bill. This is a major challenge in terms of controlling public finances, as a growing proportion of State spending is constrained by the commitments made in the increasing number of sectoral programming laws.

I am convinced that this is only the first step in broadening the High Council's role as a public finance watchdog. While the general derogation clause in the Stability and Growth Pact, which allows Member States to deviate temporarily from their obligations under the Pact, is due to be lifted in 2024, the European Commission, in its communication of 15 November 2022, proposed ways of reforming the framework of European economic governance, which has become complex and unsuited to current circumstances.

The Commission proposes that, from now on, the pace of return to the reference values defined by the Treaties should be adapted to the specific situation of those countries that exceed them. Fiscal surveillance would be based on a single indicator: the trend in net national public expenditure, which would be defined in such a way as to set Member States' public debt on a downward trajectory at the end of a national fiscal and structural plan lasting four to seven years. These more realistic proposals, tailored to the situation of each country, are a step in the right direction. It is now important for the Member States to decide, on the basis of these proposals, what rules they wish to implement so that this reform can be implemented from 2024. In any case, it is crucial that the independent fiscal institutions continue to play an important role in the governance of public finances. The example of the financial tensions that arose in the United Kingdom in September 2022 as a result of the tax cuts proposed by the British government testifies to the importance of the independent fiscal institutions, whose lack of consultation when these fiscal measures were announced led to mistrust. The reform of the governance of European rules currently under discussion must ensure that the role of the independent fiscal institutions in this governance is preserved.

In addition, the HCFP's remit is still more limited than that of several of its European counterparts: the quality of the debate on public finances in France would benefit from the HCFP's remit being brought closer to that of the best foreign examples. In particular, its remit could be extended to include assessing the sustainability of public debt and providing an independent evaluation of the costing of new fiscal measures.

I would like to thank the ten members around me and the permanent secretariat for their commitment, which has enabled the High Council, under sometimes difficult conditions and with tight deadlines, to issue relevant and intelligible opinions over the last few years. The prospects for the High Council over the next decade are bright. I hope that it will continue to enlighten Parliament and the public with its opinions and increase its contribution to the debate on economic developments and public finances.

This report, which outlines the High Council's activities for the period 2019-2022, is part of that effort.

Pierre Moscovici

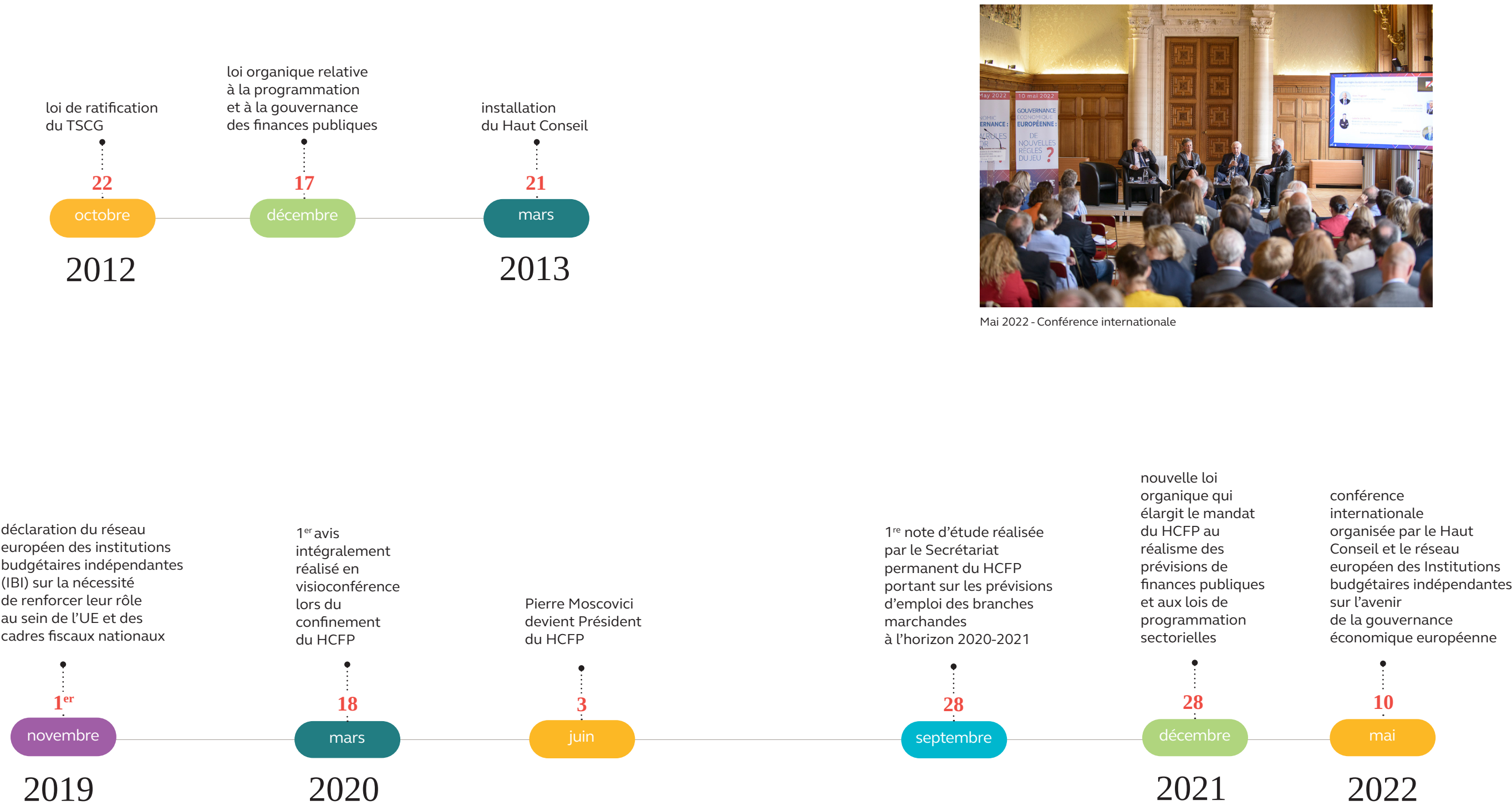
Pierre Moscovici

CHIFFRES CLÉS

au 31 décembre 2022



DATES IMPORTANTES



PRÉSENTATION DU HAUT CONSEIL

LE HCFP, UNE INSTITUTION BUDGÉTAIRE INDÉPENDANTE CRÉÉE PAR LE LÉGISLATEUR ORGANIQUE EN 2012 ET RENFORCÉE PAR CELUI-CI EN 2021

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été mis en place dans le cadre de la réforme du cadre de gouvernance européen des finances publiques de 2011 et 2012, qui a donné lieu à la ratification du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, puis la loi organique du 28 décembre 2021 définissent le mandat du HCFP. Ce mandat, conforme au cadre de gouvernance européen, est néanmoins plus étroit que celui de plusieurs de ses homologues européens. Enfin, le HCFP est une institution budgétaire indépendante associée à la Cour des comptes, les deux institutions exerçant des missions complémentaires.

■ LE HAUT CONSEIL, UNE INSTITUTION BUDGÉTAIRE INDÉPENDANTE ISSUE DE LA TRANSPOSITION DU TSCG

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, créé par la loi organique du 17 décembre 2012. Son mandat est centré sur la surveillance de la trajectoire du solde structurel, une fois pris en compte les effets des fluctuations de la conjoncture économique sur les déficits publics et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires..

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 point de PIB. L'OMT est une cible de solde structurel fixée par chaque État membre en fonction de sa situation particulière, 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

(LPFP) 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 point de PIB potentiel, 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.

■ LE MANDAT DU HCFP DÉFINI PAR LA LOI ORGANIQUE DE 2012

Jusqu'en septembre 2022, et donc sur la majeure partie de la période couverte par le présent rapport, le mandat du Haut conseil s'est exercé dans le cadre de la loi organique de décembre 2012. Sur cette période, le HCFP a donc eu pour principales missions d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et des estimations de croissance potentielle du Gouvernement, de se prononcer sur la cohérence des textes financiers annuels (projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale...) avec les objectifs pluriannuels de finances publiques d'une part, et sur la cohérence entre ces objectifs et les engagements européens de la France d'autre part.

Comme l'a relevé la Cour des comptes, dans son rapport sur la stratégie de finances publiques pour la sortie de crise de juin 2021, la persistance des déficits publics et l'accroissement quasi ininterrompu depuis 40 ans du ratio de la dette publique au PIB appelaient au renforcement de la gouvernance financière des finances publiques de la France. Dans cette perspective, la loi organique du 28 décembre 2021 a réformé la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) afin de renforcer le pilotage pluriannuel des finances publiques, en améliorer la transparence et rationaliser le travail parlementaire.

Le mandat du HCFP a été renforcé pour les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale¹ : à partir des textes financiers pour 2023, le HCFP dispose de l'assise organique pour examiner, outre la cohérence de l'article liminaire avec les orientations pluriannuelles de solde structurel, « le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de finances de l'année ».

Le législateur organique a aussi **étendu le mandat du Haut Conseil aux lois de programmation sectorielles** ayant une incidence sur les finances publiques. Cette extension doit permettre d'assurer la compatibilité entre les lois de programmation sectorielles et la LPFP. Il s'agit d'un enjeu de taille pour la maîtrise des finances publiques car une part

croissante des dépenses de l'État est contrainte par les engagements pris dans les lois de programmation sectorielles.

Enfin, le mandat du Haut Conseil a également été **étendu à l'appréciation du respect des objectifs de dépenses des administrations publiques** au regard des résultats de l'exécution de l'année écoulée et, au moins une fois tous les quatre ans, sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation.

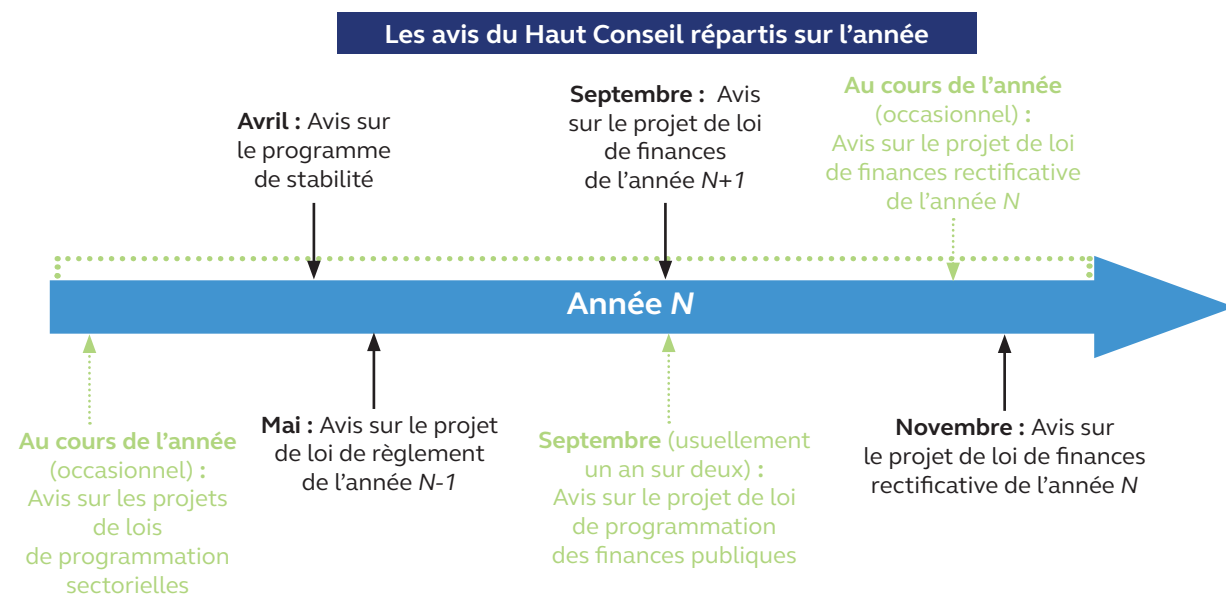
En revanche, le législateur organique n'a pas retenu deux dispositions de la proposition initiale de loi organique (présentée par le président, Éric Woerth, et le rapporteur général, Laurent Saint Martin, de la Commission chargée des finances de l'Assemblée nationale) qui visaient à ce que le Gouvernement puisse saisir le Haut Conseil **des mesures nouvelles les plus significatives contenues dans le PLF ou le PLFSS**, ainsi que la possibilité, pour le HCFP, de se prononcer par un avis public sur le rapport relatif à la dette publique désormais déposé par le Gouvernement sur la soutenabilité de la dette.

L'élargissement du mandat du Haut Conseil des finances publiques contribue à l'amélioration de la surveillance et de la gouvernance des finances publiques et contribue à

le rapprocher de ses homologues européens, même s'il n'est pas encore à la hauteur des meilleures pratiques en Europe.

L'appréciation du Haut Conseil est formulée dans des avis (22 avis entre 2019 et 2022) remis aux autorités compétentes (Conseil d'État, Gouvernement, Parlement) et rendus publics sur son site internet.

¹ La LOLF distingue à présent l'avis sur le projet de loi de finances et sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette distinction peut se justifier au regard du nouveau mandat d'appréciation du réalisme des dépenses, distinctes dans la sphère des finances d'État et des finances sociales, tandis qu'une partie des recettes de l'État et des administrations de sécurité sociale sont partagées.



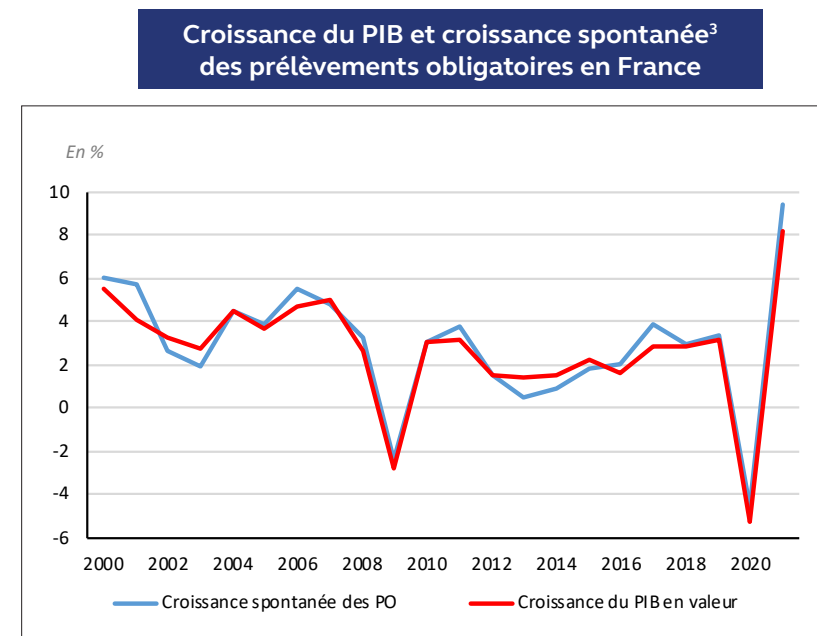
Note de lecture : les avis du Haut Conseil qui sont rendus chaque année figurent en noir. Les avis relatifs à des textes présentés à une fréquence moins élevée (loi de programmation des finances publiques) ou occasionnellement (lois de finances rectificatives autres que celle, traditionnelle, de novembre)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

Le réalisme des prévisions macroéconomiques

Le Haut Conseil examine le réalisme des prévisions macroéconomiques associées aux lois de finances annuelles initiales et rectificatives, à la programmation pluriannuelle et au programme de stabilité présentés par le Gouvernement. Ce mandat porte sur l'ensemble des prévisions macroéconomiques (dont la croissance du PIB et ses composantes, l'inflation et la masse salariale), et s'agissant des projets de loi de programmation des finances publiques, sur les estimations de croissance potentielle et d'écart de production². Les avis visent également à identifier les facteurs de risque entourant ces prévisions.

La mission confiée au Haut Conseil consiste 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).



Source : auteurs, à partir de données de l'Insee, des rapports sur les prélèvements obligatoires des années 2008 à 2011 et des rapports économiques, sociaux et financiers de 2002 à 2019.

Note : la croissance spontanée des prélèvements obligatoires désigne l'évolution résultant du seul fait de l'évolution de leur assiette, hors mesures nouvelles.

² Voir note du secrétariat du HCFP : PIB et croissance potentiels, définition et enjeux pour les finances publiques, septembre 2021, <https://www.hcfp.fr/notes-methodologiques/macro-economie>.

³ C'est-à-dire hors effet des mesures de hausse ou de baisse de taux ou de modifications d'assiette.

La cohérence des finances publiques avec les objectifs pluriannuels et les engagements européens

Le Haut conseil 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), le présent (l'année budgétaire en cours) ou le passé (l'exécution budgétaire écoulée).

Lorsque le Gouvernement présente en septembre 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 l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France » (article 61-III de la LOLF).

Le HCFP se prononce également 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 61-IV de la LOLF).

Le mécanisme de correction

Lors de la présentation du projet de loi de règlement du budget (ou à compter de la mise en œuvre de la loi organique du 28 décembre 2021 du projet de loi relative aux

résultats de la gestion et portant l'approbation des comptes de l'année), il identifie ex post les écarts entre l'exécution et la programmation.

Dans son avis, un « écart important » constaté en exécution à la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation peut conduire le Haut Conseil à déclencher le mécanisme de correction (article 62 de la LOLF). Un écart est considéré important s'il représente plus de 0,5 point de produit intérieur brut (PIB) sur une année ou plus 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 restaurer une 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 Haut Conseil a déclenché le mécanisme de correction une seule fois, lors de son examen de l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2013. L'écart constaté de 1,5 point de PIB par rapport à celui prévu dans la loi de program-

mation des finances publiques du 31 décembre 2012, était « important », puisque supérieur à 0,5 point de PIB.

Dans le contexte de la crise sanitaire, le Haut Conseil des finances publiques n'a pas déclenché le mécanisme de correction. S'il a constaté que la crise sanitaire avait conduit à des évolutions hors norme des finances publiques, il a estimé, dans son avis n°HCFP-2021-1 sur le premier projet de loi de finances rectificatif pour 2020, que les circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du TSCG étaient réunies et qu'il n'y avait pas lieu à déclencher le mécanisme de correction.

Le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses

Depuis la réforme de la loi organique de décembre 2021, le Haut Conseil doit se prononcer explicitement sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses publiques des projets de loi de finances, initiale et rectificatifs. Cette mission s'applique à compter des lois de finances pour l'année 2023 et le Haut Conseil l'a donc exercée pour la première fois en septembre 2022 dans son avis relatif au projet de loi de finances pour 2023.

En pratique, compte tenu des modalités de calcul du solde structurel, le Haut Conseil considérerait toutefois, dans le cadre organique antérieur, que l'appréciation de la cohérence

Extrait de la LO du 28 décembre 2021 :

« Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année lui permettant d'apprécier :

1° La cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques mentionnées à l'article 1^{er} A de la présente loi organique et définies dans la loi de programmation des finances publiques, ainsi que le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de finances de l'année. »

devait s'interpréter non seulement comme l'analyse de l'écart éventuel entre prévisions et programmation, mais aussi implicitement comme celle de la cohérence interne de la prévision elle-même et il portait de fait déjà une appréciation sur le réalisme des prévisions de recettes et dépenses publiques.

L'inscription explicite de cette mission dans la loi organique doit permettre au Haut Conseil d'approfondir son analyse des finances publiques dans le cadre de ses avis, et de bénéficier de la part du Gouvernement d'informations nécessairement plus détaillées.

La compatibilité des lois de programmation sectorielles avec la loi de programmation des finances publiques

Depuis la réforme de la loi organique de décembre 2021, le Haut Conseil doit aussi se prononcer sur la comptabilité des cibles de dépenses inscrites dans les lois de programmation sectorielles avec les objectifs de dépenses de l'ensemble des administrations publiques définis par la loi de programmation des

finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances. Aucun projet de loi de programmation sectorielle n'a été déposé en 2022 après l'entrée en vigueur de cette disposition et le Haut Conseil n'a donc pas exercé cette mission sur la période couverte par le présent rapport.

Un mandat conforme avec le traité européen

Dans son rapport sur la mise en œuvre du TSCG, la Commission a donné un avis sur la conformité des dispositions adoptées par la France aux exigences du Traité.

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 ».

Extrait de la LO du 28 décembre 2021 :

« Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des dispositions des projets de loi de programmation mentionnés au vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ayant une incidence sur les finances publiques. Au plus tard quinze jours avant que le Conseil d'État soit saisi d'un tel projet de loi, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments de ce projet de loi lui permettant d'évaluer la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 1^{er} A de la présente loi organique, par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances. »

■ UN MANDAT QUI RESTE PLUS ÉTROIT QUE CELUI DE PLUSIEURS DE SES HOMOLOGUES EUROPÉENS

Les solutions adoptées dans les pays européens sont diverses, propres au contexte institutionnel de chaque pays : les missions à accomplir les ont donc conduits soit à créer de nouveaux organismes, soit à s'appuyer sur ceux déjà existants. Par conséquent, autour d'un cœur de mission commun - la surveillance du respect des engagements budgétaires européens, les mandats confiés aux institutions budgétaires indépendantes (IBI), leur organisation et les moyens dont elles disposent sont très variables.

En France, le périmètre du mandat du HCFP tient compte notamment des missions déjà réalisées par la Cour des comptes. Ainsi, si certains homologues européens du HCFP formulent des recommandations sur les trajectoires (de solde ou de dépenses) ou sur des mesures budgétaires (Autriche, Portugal), le Haut Conseil des finances publiques ne produit pas de telles recommandations normatives puisque la Cour les formule dans ses rapports sur les finances publiques.

Les mandats des IBI sont, dans la plupart des pays européens, plus larges que celui du HCFP en matière de finances publiques. Certaines IBI font elles-mêmes des projections de finances publiques, comme au Royaume-Uni. D'autres assurent l'évaluation de la soutenabilité de long terme des finances publiques (Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède). La soutenabilité de la

dette fait aussi souvent l'objet de développements. À l'inverse, la loi organique de décembre 2021 a confié au Haut Conseil des finances publiques un mandat circonscrit sur ces sujets.

Le mandat du Haut Conseil des finances publiques en matière de prévisions macroéconomiques est aussi étroit, dans la mesure où son avis sur les prévisions du Gouvernement est uniquement consultatif. Contrairement à certains de ses homologues européens (Autriche, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie), le mandat du Haut Conseil ne prévoit pas qu'il réalise le chiffrage du coût ou du rendement budgétaire de mesures ni l'évaluation de leur impact macroéconomique.

À la différence d'autres IBI européens, le Haut Conseil ne dispose pas d'une capacité d'auto-saisine et ne peut donc pas produire de rapports ou d'analyses de sa propre initiative. La loi organique dispose effectivement que le Haut Conseil ne peut émettre d'avis s'il n'a pas été saisi au préalable par le Gouvernement (article 21 de la loi organique du 17 décembre 2012). Cette disposition limite fortement l'exercice par le HCFP de sa mission. Elle est également exceptionnelle dans le paysage des autorités indépendantes, puisque l'examen des lois portant création de celles-ci montre qu'aucune d'entre elles ne comprend de disposition de ce type réduisant autant leur capacité d'action.

10 mai 2022

GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE :

DE NOUVELLES RÈGLES DU JEU ?

Haut Conseil des Finances Publiques

EU INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS

Périmètre des avis du Haut Conseil, selon le mandat fixé par la loi organique de 2012 puis par celle de 2021							
	Prévisions macro économiques	Cohérence OMT et engagements européens	Cohérence trajectoire de solde structurel (LPFP)	Existence/ levée des circ. except.	Appréciation éventuelle sur les mesures de correction	Objectif de dépenses des APU	Réalisme des prévisions de dépenses et de recettes
PLPFP	✓	✓					
PLF/PLFSS	✓		✓	✓	✓	✓	✓
PLFR/PLFRSS	✓		✓	✓			✓
PSTAB	✓						
PLR/PLFG			✓			✓	✓
Projets de lois de programmation art. 34						✓	

Élargissement du mandat par la loi organique du 28 décembre 2021

Mandat défini par la loi organique du 17 décembre 2012 (et conservé aujourd'hui)

⁴ Rapport de la Commission présenté conformément à l'article 8 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, février 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c20171201_fr.pdf.

Comparaison avec les mandats des autres IBI de la zone euro

Pays	Nom	Date de création	Préparation des prévisions	Évaluation des prévisions	Prévisions macro/fiscales officielles utilisées établir pour le budget	Émission de recommandations	Analyse de la soutenabilité à long terme des finances publiques	Calcul du coût des politiques publiques	Contrôle du respect des règles budgétaires	Mécanisme de correction
Autriche	Fiscal Advisory Council	1970	X	X		X	X		X	X
Belgique	High Council of Finance - Public Sector Borrowing Section	1989				X	X		X	X
Belgique	Federal Planning Bureau	1994	X	X	X		X			
Bulgarie	Fiscal Council	2015	X	X		X	X		X	X
Croatie	Fiscal Policy Commission	2013				X			X	X
Chypre	Fiscal Council	2014		X		X	X		X	X
République Tchèque	The Czech Fiscal Council	2017				X	X		X	X
Danemark	Danish Economic Council	1962	X	X		X	X		X	X
Estonie	Fiscal Council	2014		X		X			X	X
Finlande	National Audit Office of Finland	2013		X		X	X		X	X
France	High Council of Public Finance	2013		X					X	X
Allemagne	Independent Advisory Board to the German Stability Council (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats)	2013		X		X	X		X	X
Grèce	Parliamentary Budget Office	2010		X		X	X	X	X	X
Hongrie	Fiscal Council	2009	X	X		X			X	X
Islande	Fiscal Council	2016		X		X	X		X	X

Pays	Nom	Date de création	Préparation des prévisions	Évaluation des prévisions	Prévisions macro/fiscales officielles utilisées établir pour le budget	Émission de recommandations	Analyse de la soutenabilité à long terme des finances publiques	Calcul du coût des politiques publiques	Contrôle du respect des règles budgétaires	Mécanisme de correction
Irlande	Irish Fiscal Advisory Council	2011		X		X		X	X	X
Italie	Parliamentary Budget Office	2014		X			X	X	X	X
Lettonie	Fiscal Discipline Council	2014		X		X	X		X	X
Lituanie	National Audit Office	2015		X		X	X		X	X
Luxembourg	National Council of Public Finance	2014		X		X			X	X
Malte	Malta Fiscal Advisory Council	2015		X		X	X		X	X
Pays-Bas	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945	X		X		X	X		
Pays-Bas	Raad van State	2014				X	X		X	X
Portugal	Portuguese Public Finance Council	2012		X			X		X	X
Roumanie	Fiscal Council	2010	X	X		X	X	X	X	X
Serbie	Fiscal Council	2011	X	X		X	X	X	X	X
Slovaquie	Council for Budget Responsibility	2012		X		X	X	X	X	X
Slovénie	Fiscal Council	2015		X		X	X	X	X	X
Espagne	Independent Authority of Fiscal Responsibility	2014	X	X		X	X		X	X
Suède	Swedish Fiscal Policy Council	2007		X		X	X		X	X
Royaume-Uni	Office for Budget Responsibility	2010	X	X	X		X	X	X	X

Source : : [OCDE Base de données des Institutions fiscales indépendantes de 2021](#) ; Commission Européenne, [Scope Index of Fiscal Institutions 2020](#) Vintage ; [FIM, Fiscal Council Dataset](#) (imf.org)

■ UNE INSTITUTION BUDGÉTAIRE
INDÉPENDANTE ASSOCIÉE
À LA COUR DES COMPTES



Cour des comptes - 13, rue Cambon

Le choix a été fait de créer le Haut Conseil des finances publiques, « organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes », pour assurer la surveillance du respect de la règle d'équilibre structurel. Les autres options envisagées, consistant à confier cette responsabilité à la Cour des comptes ou au contraire à créer un organisme ex-nihilo, ont été écartées.

Ce choix se justifie par la complémentarité d'expertise avec la Cour des comptes. Dans la mission de surveillance des finances publiques historiquement exercée

par la Cour, deux éléments importants manquaient jusqu'à la création du Haut Conseil en 2012. Il s'agit, d'une part, de la capacité à émettre un avis public ex ante sur les projets de lois financières, qui n'entre pas dans les missions de la Cour, et, d'autre part, de la capacité d'expertiser en toute indépendance les prévisions macroéconomiques sur lesquelles se fondent ces projets. La création du Haut Conseil a remédié à ces deux manques. 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.

Par ailleurs, le Haut Conseil et la Cour des comptes suivent des approches différentes et complémentaires. La Cour des comptes, qui a reçu une mission constitutionnelle d'assistance au Parlement, procède à des analyses approfondies et formule des recommandations en matière de finances publiques (article 58 de la LOLF) après une procédure de contradiction qui permet au Gouvernement de faire connaître ses observations sur les constatations et recommandations formulées. Le Haut Conseil doit, quant à lui, rendre des avis sur les projets de textes financiers du Gouvernement avant leur dépôt au Parlement (projet de loi de finances ou de loi de programmation, Programme de stabilité), dans un calendrier et des délais imposés par le Gouvernement. 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.

Le Premier président de la Cour préside le Haut Conseil, et son collège compte quatre magistrats de la Cour. Par ailleurs, plusieurs rapporteurs du secrétariat permanent du HCFP partagent leur temps avec des fonctions de rapporteur à la Cour des comptes. Ces liens constituent pour ses deux institutions une opportunité pour mutualiser leurs compétences en matière de finances publiques tout en permettant des analyses cohérentes et complémentaires.

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 ex ante / Cour en exécution
Loi de finances initiale / rectificative (s) pour l'année N	HCFP	HCFP ex ante / Cour en avril N+1
Loi de règlement pour l'année N		HCFP : solde structurel / Cour : qualité de la gestion

L'ORGANISATION DU HCFP

■ SES MEMBRES

Le Haut Conseil, présidé par le Premier président de la Cour des comptes, est composé de quatre magistrats de la Cour des comptes, de cinq personnalités qualifiées 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 (Insee) est par ailleurs membre de droit du Haut Conseil.



➤ **PIERRE MOSCOVICI**
Premier président de la Cour des comptes
et Président du HCFP

Les magistrats de la Cour des comptes



➤ **FRANÇOISE BOUYGARD**
Conseillère maître



➤ **CHRISTIAN CHARPY**
Président de chambre



➤ **EMMANUEL GIANNESINI**
Conseiller maître



➤ **CATHERINE PÉRIN**
Conseillère maître

Les personnalités extérieures qualifiées



› FRÉDÉRIQUE BEC

Professeure en sciences économiques à CY Cergy Paris Université et rattachée aux laboratoires Thema et CREST



› ÉRIC DOLIGÉ

Ancien sénateur



› ÉRIC HEYER

Directeur du Département Analyse et Prévision de l'OFCE



› ISABELLE JOB-BAZILLE

Directrice des Etudes économiques du Groupe Crédit Agricole S.A.



› MICHALA MARCUSSEN

Cheffe économiste de la Société Générale



› JEAN-LUC TAVERNIER

Directeur de l'INSEE

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, à parité hommes-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 et 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 d'une personnalité, 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 com-

pétence en matière de finances publiques ; les membres extérieurs apportent de riches expériences en matière de prévisions macroéconomiques et de finances publiques.

Le mandat des membres du HCFP est de cinq ans. Il n'est pas rémunéré. Ce mandat est renouvelable une fois pour les magistrats de la Cour. Il n'est pas renouvelable pour les personnalités qualifiées. Lorsqu'un membre quitte le Haut Conseil en cours de mandat, il est remplacé par une personne de même sexe pour la durée du mandat restant à couvrir. Le collège est renouvelé partiellement tous les trente mois.

■ LE SECRÉTARIAT PERMANENT

Pour élaborer ses avis, le Haut Conseil est assisté par son secrétariat permanent, composé de deux rapporteurs généraux adjoints et de rapporteurs, experts en macroéconomie et en finances publiques, réunis autour du rapporteur général. Celui-ci est nommé par le président du Haut Conseil après consultation des membres. Le secrétariat permanent du Haut Conseil comprend également une assistante qui contribue à l'organisation des réunions ainsi qu'à la gestion du site internet. Enfin, le secrétariat permanent accueille des stagiaires.

L'élargissement des compétences du Haut Conseil, notamment avec la mise en place de la nouvelle loi organique, s'est accompagné d'un renforcement de son effectif de rapporteurs. Jusqu'à 2020, le secrétariat permanent comptait deux emplois de rapporteur en équivalent temps plein (ETP), dont l'emploi de

rapporteur général. La hausse des demandes d'analyse formulées par le Parlement au Haut Conseil, puis l'élargissement de son mandat par la loi organique de décembre 2021, ont conduit le législateur à renforcer son effectif. Celui-ci a été porté à quatre ETP en 2021 puis à huit ETP en 2022. Malgré la hausse des effectifs depuis 2020, le Haut Conseil demeure de taille modeste en comparaison avec la majorité de ses homologues européens.

■ LE BUDGET

Jusqu'à l'exercice 2022 inclus, le HCFP disposait d'un programme budgétaire autonome (programme 340), placé sous la responsabilité de son président, au sein de la mission budgétaire « Conseil et contrôle de l'État ». Le budget du Haut Conseil s'établissait à 1,3 M€ en 2022.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a supprimé la mention imposant un

programme budgétaire spécifique au Haut Conseil. Les crédits du Haut Conseil sont rattachés au programme 164 « Cour des comptes » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » à compter de l'exercice 2023. Au point de vue matériel, le Haut Conseil est en effet hébergé par la Cour des comptes. Il bénéficie notamment de l'appui de son Secrétariat général pour l'ensemble de ses actes de gestion (immobilier, ressources humaines, gestion financière, logistique) ainsi que de l'expertise de sa direction de la communication.

■ LE RÉGLEMENT INTÉRIEUR

L'organisation et le fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques et de son secrétariat sont précisés dans son règlement intérieur, publié au journal officiel du 29 mars 2013⁵.

⁵ Lien vers l'article du journal officiel contenant le règlement intérieur du HCFP : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000027243862>.

LA PORTÉE DES AVIS DU HAUT CONSEIL

En application du mandat qui lui est confié, le **HCFP joue un rôle consultatif**, en donnant un avis sur les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes aux textes financiers soumis par le Gouvernement au Parlement et, à compter de septembre 2022, sur le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses publiques. C'est au Gouvernement et au Parlement qu'incombe la responsabilité exclusive de la détermination de la politique budgétaire du pays.

Les **avis** du Haut Conseil **éclairent le débat parlementaire** sur l'ensemble des textes financiers du Gouvernement. Rendus publics le jour même de la présentation des textes en conseil des ministres, ils contribuent également à la **bonne information des acteurs du débat public et de l'ensemble des citoyens**. La **Commission européenne et les organisations internationales** tiennent compte des avis du Haut Conseil dans leur appréciation de la situation de finances publiques de la France. Les avis du Haut Conseil jouent **un rôle dans la qualité de la prévision budgétaire**.

■ DES AVIS QUI ÉCLAIRENT LE DÉBAT PARLEMENTAIRE

Les avis du Haut Conseil permettent d'éclairer le débat parlementaire sur l'ensemble des textes financiers⁶. Selon les termes de la loi organique de décembre 2012, le Haut Conseil est saisi par le Gouvernement de chaque projet de texte en amont de son dépôt au Parlement. L'avis du Haut Conseil est joint au projet de texte déposé par le Gouvernement au Parlement. Le président du Haut Conseil est d'ailleurs presque systématiquement auditionné par les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, comme le prévoit la loi organique de 2012. Ces auditions sont retransmises en direct sur les sites internet de chaque institution.

Le Conseil constitutionnel s'appuie sur les avis du Haut Conseil pour se prononcer sur la sincérité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, en ce qui concerne les prévisions macroéconomiques, notamment lorsqu'il est saisi par les parlementaires sur ce sujet. À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a fait référence aux avis du HCFP dans sa décision n° 2021-833 DC

du 28 décembre 2021 relative à la loi de finances pour 2022 : « Le Haut Conseil des finances publiques a, dans ses avis du 17 septembre 2021 et du 29 octobre 2021 [...], estimé respectivement prudentes et plausibles les prévisions de croissance pour les années 2021 et 2022. » De même dans sa récente décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022 sur la loi de finances pour 2023, le Conseil constitutionnel a rappelé que « Dans son avis relatif à ce projet, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que la prévision de croissance « supérieure à celle de la majorité des prévisionnistes, est, du fait de plusieurs hypothèses fragiles, un peu élevée ». Il a considéré que les deux prévisions tenant à l'évolution des prix et à la masse salariale étaient quant à elles « plausibles ». Il ne ressort ainsi ni de l'avis de ce dernier, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2023 établies par différentes institutions, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée. »

■ DES AVIS PUBLICS, DIFFUSÉS SUR INTERNET ET RELAYÉS PAR LA PRESSE

Conformément à la loi organique, le HCFP rend publics tous ses avis. Il le fait à travers son site internet, www.hcfp.fr, qui présente par année et par nature de texte l'ensemble des avis du Haut Conseil depuis sa création. Son site internet met également à disposition du public des éléments d'information sur sa composition, son organisation et ses missions, ainsi que les travaux de méthodologie ou d'étude réalisés par son secrétariat permanent en vue des avis.

Profondément remanié en 2018 pour plus d'ergonomie, le site du HCFP est également disponible en version anglaise pour l'information des visiteurs non francophones, notamment ses homologues européens et les organisations internationales.

En 2022, le site du Haut Conseil a été adapté pour se conformer aux obligations de e-accessibilité : désormais les images sont accompagnées d'un descriptif écrit.

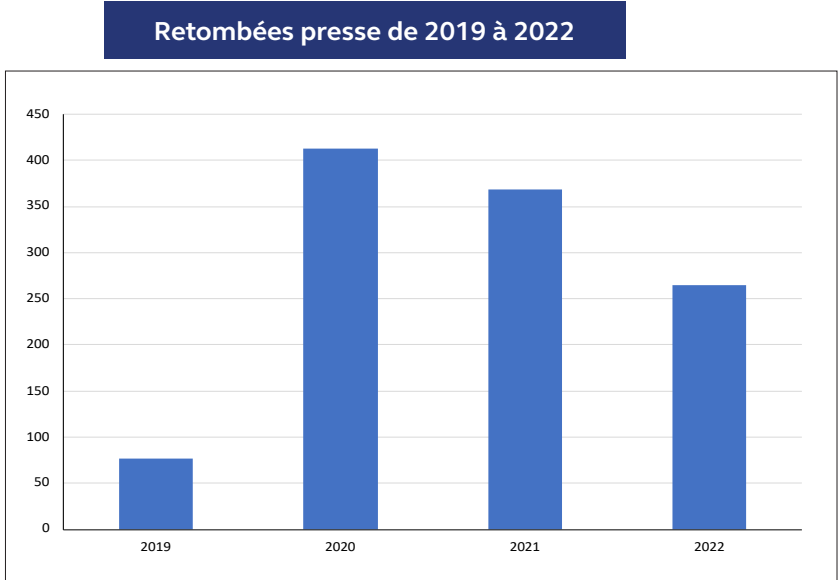


Fréquentation du site internet				
	Nombre de visiteurs uniques	Nombre de visites	Nombre de pages vues	Nombre de téléchargements
2022	19 268	32 456	110 204	20 398

Source : HCFP

Pour renforcer la diffusion des avis du Haut Conseil, ceux-ci sont relayés sur les réseaux sociaux dans la foulée de leur publication sur le site internet. Les comptes Twitter (2 131 abonnés) et LinkedIn (1 131 abonnés) du HCFP sont suivis par plusieurs médias nationaux, parlementaires et décideurs publics, experts, ainsi que par les représentants des institutions économiques françaises et européennes, dont les homologues européens du Haut Conseil.

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. De 2019 à 2022, les avis du Haut Conseil ont donné lieu à 1 123 retombées presse.



Source : HCFP à partir de données de Cision

⁶ Comme le signalait M. Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale en 2015 : « Les avis rendus par le Haut Conseil, comme les auditions devant la commission des Finances auxquelles ils donnent lieu, sont devenus une étape incontournable des débats budgétaires. Ils se sont inscrits dans la procédure parlementaire avec d'autant plus de légitimité qu'ils viennent conforter la représentation nationale dans son rôle de contrôle a priori du Gouvernement s'agissant des prévisions macroéconomiques. »

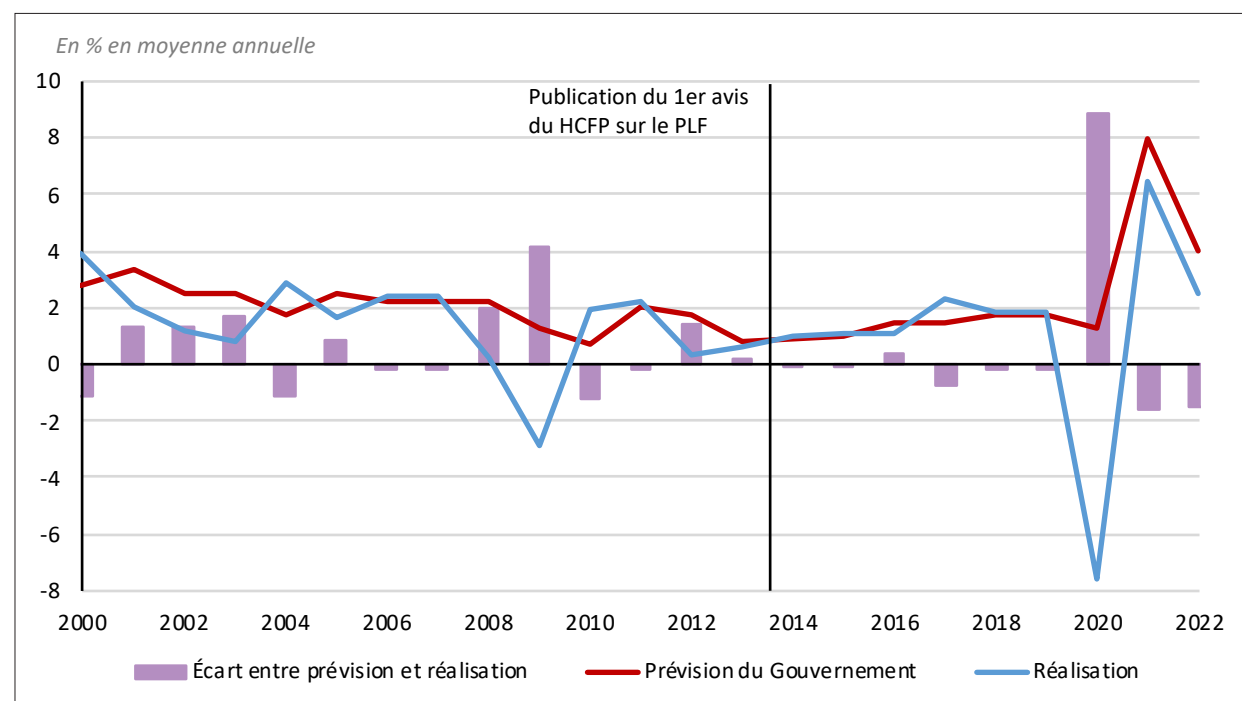
■ DES AVIS CONSULTÉS PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'indépendance et l'expertise du Haut Conseil sont reconnues par la Commission européenne, le FMI et l'OCDE. Les trois organisations internationales tiennent compte de ses avis lorsqu'elles apprécient la situation de la France en matière de finances publiques. En outre, elles sollicitent régulièrement le secrétariat du Haut Conseil pour des demandes d'information ou de données concernant la trajectoire française macroéconomique et de finances publiques.

■ UN IMPACT RECONNU SUR LA QUALITÉ DES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES DU GOUVERNEMENT

Plusieurs travaux de recherche analysent l'impact des institutions budgétaires indépendantes pour améliorer la qualité des prévisions budgétaires⁷. Dans le cas de la France, la Commission européenne constatait dans son examen approfondi pour la France de 2017 que la création du Haut Conseil des finances publiques avait réduit le biais optimiste des prévisions de croissance du gouvernement sur la période précédente.

Prévision de croissance en PLF, réalisé et écart au réalisé sur la période 2000 - 2022



Source : Gouvernement, Insee

LA PRÉPARATION DES AVIS : MÉTHODE ET MOYENS

Le Haut Conseil rend ses avis en moins d'une semaine en s'appuyant sur l'information transmise par l'administration et sur des auditions d'experts extérieurs à l'administration. Leur préparation est assurée par le secrétariat permanent.

■ DES AVIS RENDUS EN MOINS D'UNE SEMAINE

Le Haut Conseil dispose en général de moins de sept jours calendaires pour donner son avis sur un texte financier. La loi prévoit que, s'agissant des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale (PLF/ PLFSS) et du projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP), le HCFP est saisi au plus tard une semaine avant la transmission de son avis en Conseil d'État, c'est-à-dire quelques jours avant la présentation de ces projets en Conseil des ministres. En pratique, le Gouvernement applique également ces délais pour la plupart des autres textes soumis au HCFP. Il

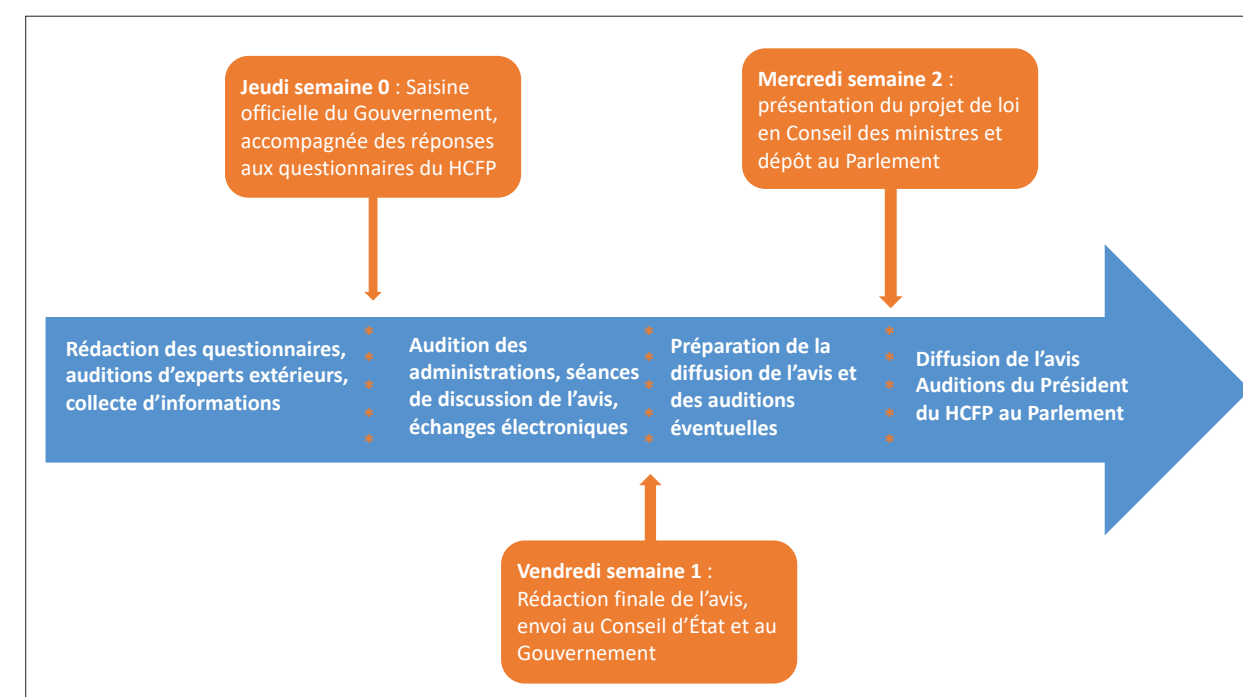
s'en est écarté cependant à quatre reprises sur la période 2019-2022 : pour le PLFR1 du mois de mars 2020 (le Haut Conseil a dû rendre son avis en 24 heures), pour le PLFR1 du mois de juin 2022 (le Haut Conseil a dû rendre son avis en 72 heures), pour le programme de stabilité de 2022 (avec un délai de saisine de cinq jours), pour les textes financiers de septembre 2022 (6 jours) et le PLFR2 2022 (6 jours).

Durant la période de saisine, le Haut Conseil se réunit à plusieurs reprises pour échanger avec l'administration et élaborer son avis. La saisine du Haut Conseil est immédiatement suivie de l'audition formelle de la direction du Trésor,

de la direction du budget et, le cas échéant, de la direction de la sécurité sociale. Des questionnaires détaillés sont adressés aux administrations compétentes. Le Haut Conseil se réunit en général deux fois pour élaborer l'avis, tout en procédant à de nombreux échanges électroniques intermédiaires. L'avis finalisé est signé par le président du Haut Conseil et transmis au Gouvernement, au Conseil d'État et au Parlement, avant d'être diffusé le jour du dépôt du projet de loi au Parlement.

Le Haut Conseil fonde ses avis sur les informations apportées par le Gouvernement et sur des expertises extérieures. Les administrations transmettent généralement

Chronologie d'un avis



Source : secrétariat permanent du HCFP

⁷ Voir notamment Beetsma, R. et al. (2018), "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance", IMF Working Papers, No. 68, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/03/23/Independent-Fiscal-Councils-Recent-Trends-and-Performance-45726>.

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 ; ces échanges d'information sont formalisés dans des questionnaires détaillés transmis aux administrations en amont de la saisine.

Le mandat du Haut Conseil prévoit qu'il tienne compte, pour établir son avis sur les prévisions macroéconomiques du Gouvernement, des prévisions d'organismes extérieurs à l'administration. Pour élaborer son diagnostic, il s'appuie ainsi sur les prévisions des organisations internationales (la Commission européenne, le FMI, l'OCDE, la Banque des règlements internationaux) et de différents organismes de prévision nationaux (dont notamment : la Banque de France, l'Insee, l'OFCE, Rexecode). Il procède à des auditions d'économistes et de prévisionnistes. Certains avis (projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, projet de loi de programmation des finances publiques, programme de stabilité) requièrent davantage d'auditions que d'autres, portant essentiellement sur l'exécution des finances publiques (projet de loi de règlement)⁸.

Par ailleurs, le Haut Conseil bénéficie de l'expertise des institutions auxquelles appartiennent ses membres et tient compte de l'information disponible publiquement, notamment en matière de conjoncture et d'études économiques, pour laquelle le secrétariat permanent assure la veille.

■ UN SECRÉTARIAT PERMANENT RENFORCÉ POUR ACCOMPAGNER L'ÉLARGISSEMENT DES MISSIONS DU HAUT CONSEIL

Le Haut Conseil s'appuie sur son secrétariat permanent pour la préparation des avis et leur diffusion, ses missions étant précisées dans le règlement intérieur du HCFP.

Une préparation à planifier

La préparation d'un avis du Haut Conseil commence bien avant la date de saisine officielle, dans la mesure où elle laisse en règle générale moins d'une semaine pour son élaboration proprement dite par les membres. Ces délais très réduits et la complexité des textes financiers à examiner nécessitent d'anticiper très en amont la préparation d'un avis.

Pour planifier ces temps de préparation, le secrétariat du Haut Conseil tient à jour un calendrier prévisionnel des avis à venir, en tenant compte des échéances législatives prévues par la loi organique (dépôt du PLF et du PLFSS fin septembre, du PLFR de fin de gestion fin octobre, du PLR en avril) et des échéances européennes (programme de stabilité envoyé à la Commission en avril). En outre le secrétariat mène une veille sur les projets de textes financiers susceptibles d'être présentés en Conseil des ministres en dehors de ces échéances (projets de loi de finances rectificative), en échangeant régulièrement avec l'administration et le Parlement.

⁸ Au total, il y a eu 59 auditions de personnalités extérieures depuis la création du Haut Conseil.

Les travaux du Haut Conseil durant la crise sanitaire

La réponse apportée par le Gouvernement à la pandémie de Covid-19 a conduit le Haut Conseil à exercer son mandat en 2020 dans des conditions exceptionnelles.

Le Haut Conseil a été saisi à de nombreuses reprises (quatre lois de finances rectificatives en 2020 notamment, deux en 2021) dans un contexte de grande variabilité de la situation macroéconomique et d'adaptation fréquente du dispositif de mesures de soutien d'urgence.

En outre, les lettres de saisine ont sollicité une remise de l'avis dans des délais souvent écourtés, y compris d'à peine une journée (cas du projet de loi de finances rectificative (PLFR) 1 pour 2020), avec à plusieurs reprises des saisines rectificatives. Le Haut Conseil a considéré que, compte tenu de la situation exceptionnelle dans laquelle se trouvait le pays du fait de l'épidémie de coronavirus, il se devait de répondre dans le délai demandé. Ce délai inhabituel ne lui a pas toujours permis de procéder aux auditions des administrations et d'organismes extérieurs.

Au-delà même de ces circonstances, l'exercice du mandat du Haut Conseil a été rendu en 2020 exceptionnellement difficile par le degré d'incertitude sans précédent qui a caractérisé la situation sanitaire, son évolution et ses impacts sociaux et économiques et par l'absence de toute référence historique pertinente pour guider l'analyse et de prévision émanant d'organismes privés ou publics incorporant les décisions, notamment de confinement, prises en France et dans la plupart de ses partenaires.

Plusieurs semaines de préparation pour chaque avis

La préparation d'un avis, une fois la date prévisionnelle de saisine connue, commence environ un mois avant celle-ci. Ce calendrier est adapté lorsque la saisine est connue plus tardivement, notamment pour des projets de loi de finances rectificative ou lorsque le calendrier habituel des textes financiers n'est pas respecté (par exemple pour le projet de loi de règlement et le programme de stabilité en 2022).

Durant la période préparatoire de l'avis, le secrétariat permanent programme les séances d'audition et de délibération du Haut Conseil qui auront lieu durant la semaine de saisine. Il faut pour cela tenir compte des disponibilités des administrations, des experts extérieurs ainsi que des membres du Haut Conseil, en veillant le cas échéant à atteindre le quorum nécessaire à la validité des délibérations. Cette programmation est susceptible de devoir être ajustée en fonction des changements de date de saisine notamment.

En outre, le secrétariat du Haut Conseil soumet aux membres une première version des questionnaires qui seront envoyés aux administrations. Ces questionnaires

regroupent les demandes d'information utiles au Haut Conseil pour élaborer son avis.

Enfin, le secrétariat prépare des documents d'analyse et de veille destinés à éclairer les membres dans leur délibération, à leur demande ou de sa propre initiative.

La rédaction des avis de façon à obtenir un texte de consensus

Conformément au règlement intérieur du HCFP, le secrétariat permanent prépare un premier projet d'avis à la suite d'un premier cadrage exprimé par les membres du collège, en se fondant sur les réponses aux questionnaires envoyés à l'administration et les auditions.

Le projet d'avis soumis à la discussion des membres du Haut Conseil peut donner lieu à plusieurs séances de délibération (au moins deux en général) et à plusieurs échanges électroniques, jusqu'à l'obtention d'un texte agréé par la majorité des membres.

Le secrétariat permanent assure l'évolution du projet d'avis de façon à refléter fidèlement les délibérations du Haut Conseil. Il apporte, le cas échéant, une expertise complémentaire lorsqu'un membre en fait la demande.

La diffusion des avis

Une fois l'avis délibéré et signé par le président du Haut Conseil, le secrétariat s'assure de sa transmission au Conseil d'État, au secrétariat général du gouvernement et au Parlement.

Il prépare sa publication sur le site internet et sur les réseaux sociaux, en français et en anglais.

Il prépare, le cas échéant, les séances d'audition du président du Haut Conseil à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Des travaux de méthodologie et d'étude en anticipation des avis à venir

Entre les périodes d'avis, le secrétariat permanent mène des travaux de méthodologie et d'étude en anticipation des avis à venir ou en réponse à des demandes qui lui sont adressées, notamment par les parlementaires lors des auditions. Ces travaux permettent d'expertiser des questions à fort enjeu, et d'apporter un éclairage utile aux membres du Haut Conseil en vue de l'avis.

Depuis septembre 2020, le secrétariat permanent a publié certains de ces travaux, sous la responsabilité de leurs auteurs respectifs.

Notes publiées par le secrétariat permanent de 2020 à 2022

Date de publication	Titre
Septembre 2020	Prévisions d'emploi des branches marchandes à l'horizon 2020-2021 : éléments d'analyse
Avril 2021	Le coût net des mesures de soutien aux revenus des ménages et des entreprises en 2020
Juillet 2021	Conséquences pour les finances publiques de prévisions d'inflation trop élevées
Septembre 2021	Le PIB et la croissance potentiels : définition et enjeux pour les finances publiques
Mars 2022	La productivité du travail au sortir de la crise sanitaire
Juillet 2022	Garanties accordées par l'État pendant la pandémie : estimation du risque pesant sur les finances publiques françaises
Juillet 2022	La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme
Juillet 2022	En 2022, la hausse de l'inflation augmente le ratio de dette publique rapportée au PIB

RETOUR SUR LES AVIS DU HAUT CONSEIL (2018-2022)

Dans le cadre du mandat qui lui a été confié par la loi organique du 17 décembre 2012⁹, 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

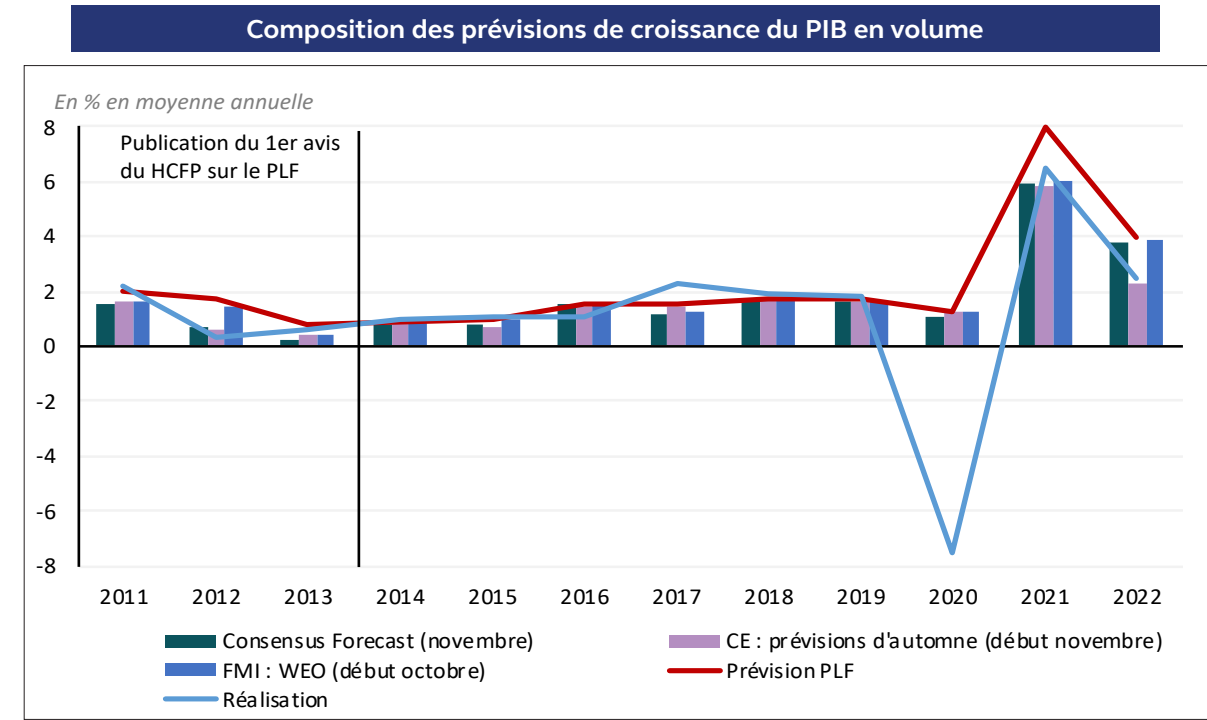
Le mandat du Haut Conseil en matière de prévisions macroéconomiques consiste à examiner le réalisme des prévisions sous-jacentes aux lois financières, à la programmation pluriannuelle et au programme de stabilité. Ces prévisions, à court et moyen terme, sont élaborées par le Gouvernement.

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 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.

Cette partie revient sur les avis rendus par le Haut Conseil entre 2018 et 2022.

Cette période a été marquée par plusieurs événements majeurs. La crise des « gilets jaunes » n'a pas eu d'un impact visible sur l'activité en moyenne annuelle en 2019, qui s'est révélée supérieure aux prévisions initiales de la loi de finances. En revanche, la crise sanitaire qui a commencé à frapper la France en 2020 a fortement pénalisé l'activité économique et a suscité des mesures de soutien d'urgence massives. S'en est suivi un fort rebond économique en 2021, permis par la levée progressive des restrictions sur l'activité et les déplacements, dans un climat de grande incertitude en lien avec le contexte sanitaire. Il a été freiné en 2022, sous l'effet des conséquences des tensions inflationnistes mondiales apparues en 2021, notamment sur les prix de l'énergie, et certains produits agricoles, amplifiées ensuite par l'impact de la guerre en Ukraine.



⁹ La loi organique du 28 décembre 2021 ne s'applique qu'à partir de l'avis rendu sur le projet de loi de finances pour 2023.

LES PRÉVISIONS DE CROISSANCE POUR UNE ANNÉE DONNÉE

2018-2019 : des prévisions jugées réalistes, proches des premières estimations de comptes nationaux

Les années 2018 et 2019 correspondent à un point haut du cycle économique, après la forte accélération de 2017 où la croissance a atteint 2,2 %. Les tensions sur l'appareil productif, notamment au niveau du recrutement, et la dégradation du contexte international (tensions commerciales, Brexit) exposaient l'économie française à un risque d'essoufflement de la croissance dès le printemps 2018, comme le signalait le Haut Conseil dans son avis sur le programme de stabilité 2018-2022 « dans la plupart des prévisions disponibles, la croissance atteindrait son niveau le plus élevé en 2017 ou 2018 ».

Pour l'année 2018, les prévisions de croissance successives du Gouvernement ont été jugées « raisonnable », puis « réaliste » et « crédible ». Elles ont cependant fluctué, au fur et à mesure que l'information a été disponible, de 1,5 % dans le programme de stabilité d'avril 2017, à 1,7 % dans le PLF pour 2018 puis à 2 % dans le programme de stabilité d'avril 2018, avant de redescendre à 1,7 % dans le PLF pour 2019 présenté en septembre 2018. La croissance du PIB pour l'année 2018 a été publiée à 1,6 % par l'Insee dans sa première estimation de mars 2019, a été ensuite révisée à la hausse au fur et à mesure des estimations successives des comptes, pour atteindre finalement 1,9 %.

Pour l'année 2019, les prévisions successives du Gouvernement ont été jugées par le Haut Conseil « proche du consensus », « atteignable », « plausible », « réaliste » tout en variant de 1,9 % dans le programme de stabilité d'avril 2018, à 1,7 % dans le PLF pour 2019, puis 1,4 % dans le programme de stabilité d'avril 2019 et dans le PLF pour 2020. La croissance du PIB pour l'année 2019 a été publiée à 1,3 % par l'Insee dans sa première estimation de mars 2020, puis a été ensuite révisée à la hausse au fur et à mesure des estimations successives des comptes, pour atteindre finalement 1,8 %.

2020-2021 : une contraction abrupte de l'activité, suivie d'un fort rebond

Pour l'année 2020, la prévision du Gouvernement, était de 1,3 % dans le PLF pour 2020, une prévision que le Haut Conseil a considéré « plausible ». La crise sanitaire survenue à partir de février 2020 a entraîné une succession de révisions, dans un contexte particulièrement incertain, pour tenir compte de l'information conjoncturelle disponible et de l'évolution de la situation sanitaire (voir tableau). Au final, le recul du PIB pour l'année 2020 est estimé à 7,5 % dans la dernière publication disponible de l'Insee.

Chronique des avis du Haut Conseil sur la croissance en 2020			
Avis	Date	Prévision de croissance	Qualificatif utilisé par le HCFP
PLF pour 2020	Septembre 2019	1,3	« Plausible »
PLFR1 pour 2020	Mars 2020	-1	« Le scénario [...] repose sur deux hypothèses fortes, [...] un confinement limité à un mois et celle d'un retour rapide à la normale de la demande française comme étrangère, qui ne sont pas acquis, [...] »
PLFR2 et programme de stabilité	Avril 2020	-8	« Ce scénario économique repose sur l'hypothèse forte d'un retour assez rapide à la normale de l'activité, au-delà du 11 mai »
PLFR3	Juin 2020	-11	« Prudente »
PLF pour 2021	Septembre 2020	-10	« Prudente »
PLFR4	Octobre 2020	-11	« Cohérente »
Amendement au PLF pour 2021	Novembre 2020	-11	« Prudente »

Pour l'année 2021, la prévision de croissance du Gouvernement et son examen par le Haut Conseil devaient tenir compte d'un scénario sanitaire qui restait incertain, le scénario adopté par la plupart des prévisionnistes, étant toutefois qu'une levée complète des restrictions liées à la crise sanitaire devait conduire à un rebond de l'activité la ramenant près de son niveau de 2019.

Au moment du PLF pour 2021, l'avis du Haut Conseil portait ainsi

tant sur le niveau d'activité prévu en 2021 en comparaison avec 2019 « -2,7 % », qu'il jugeait « plausible », que sur le profil de l'activité, dont il estimait la prévision pour 2020 (-10 %) « prudente » et, à l'inverse, le rebond prévu pour 2021 (+8 %) « volontariste ».

Le Gouvernement a révisé à plusieurs reprises sa prévision de croissance pour 2021, en fonction de la situation sanitaire et de l'information conjoncturelle disponible : il l'a réduite à 6 % dans le PLF révisé de

novembre 2020, puis à 5 % dans le programme de stabilité d'avril 2021, avant de la redresser à 6 % en PLF pour 2022 puis à 6,25 % en loi de finances rectificative de novembre.

Si le Haut Conseil a jugé la prévision du Gouvernement « cohérente » ou « réaliste » jusqu'à l'été, il l'a estimée prudente à partir de l'été, malgré la révision à la hausse apportée par le Gouvernement, car celle-ci ne reflétait pas pleinement la vigueur de la reprise à l'œuvre.

De fait, la croissance du PIB pour l'année 2021 est estimée à 6,4 % d'après la dernière publication de l'Insee.

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).

2022 : une reprise limitée par l'ampleur du choc inflationniste

Pour l'année 2022, dans le prolongement de la forte reprise de l'année précédente, le Gouvernement prévoyait dans le PLF pour 2022 une croissance de l'activité de 4 %. Cette prévision de croissance était très proche des autres prévisions disponibles. Les aléas favorables et défavorables apparaissaient équilibrés : la prévision supposait un simple retour du taux d'épargne à son niveau de 2019 alors que le déblocage, même partiel, de l'épargne accumulée pendant la crise pouvait le faire baisser davantage et conduire à une consommation plus élevée que prévu ; à l'inverse, des conditions sanitaires défavorables ou la persistance, voire l'aggravation des difficultés d'approvisionnement pouvaient limiter les dépenses des ménages. Au total, le Haut Conseil a estimé que la prévision de croissance était « plausible ».

Le premier semestre 2022 a été marqué par une hausse significative des prix des matières premières, conséquence du début de la guerre en Ukraine et des confinements stricts associés à la politique zéro-Covid en Chine qui ont entraîné une nouvelle perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales. Simultanément, les conditions financières ont commencé à se durcir. Dans ce contexte, la croissance mondiale

attendue en 2022 a été nettement révisée en baisse. À l'occasion du PLFR1 présenté fin juin, le Gouvernement a ainsi revu à la baisse la prévision de croissance du PIB en volume à 2,5 % en 2022. Le Haut Conseil a souligné que, compte tenu de l'ensemble des risques pesant notamment sur l'environnement international, le risque d'une accentuation du ralentissement de l'économie française en fin d'année, la prévision de croissance pour 2022 du Gouvernement n'était pas « hors d'atteinte » mais était « un peu élevée ».

Lors de la présentation du PLF et du PLFSS pour 2023, le Gouvernement a révisé à la hausse son hypothèse de croissance du PIB en volume pour 2022 à 2,7 %, à la suite notamment de la publication des comptes nationaux pour le deuxième trimestre meilleurs qu'attendu. Le Haut Conseil a estimé cette prévision « plausible ». Selon la dernière publication de l'Insee, la croissance du PIB s'est établie à 2,5 % en 2022.

LES PRÉVISIONS DE COMMERCE MONDIAL ET DE 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.

Durant la période 2018-2022, l'environnement international a connu plusieurs chocs de différentes natures, le plus souvent porteurs de risques à la baisse sur l'activité française : la montée des tensions commerciales entretenue notam-

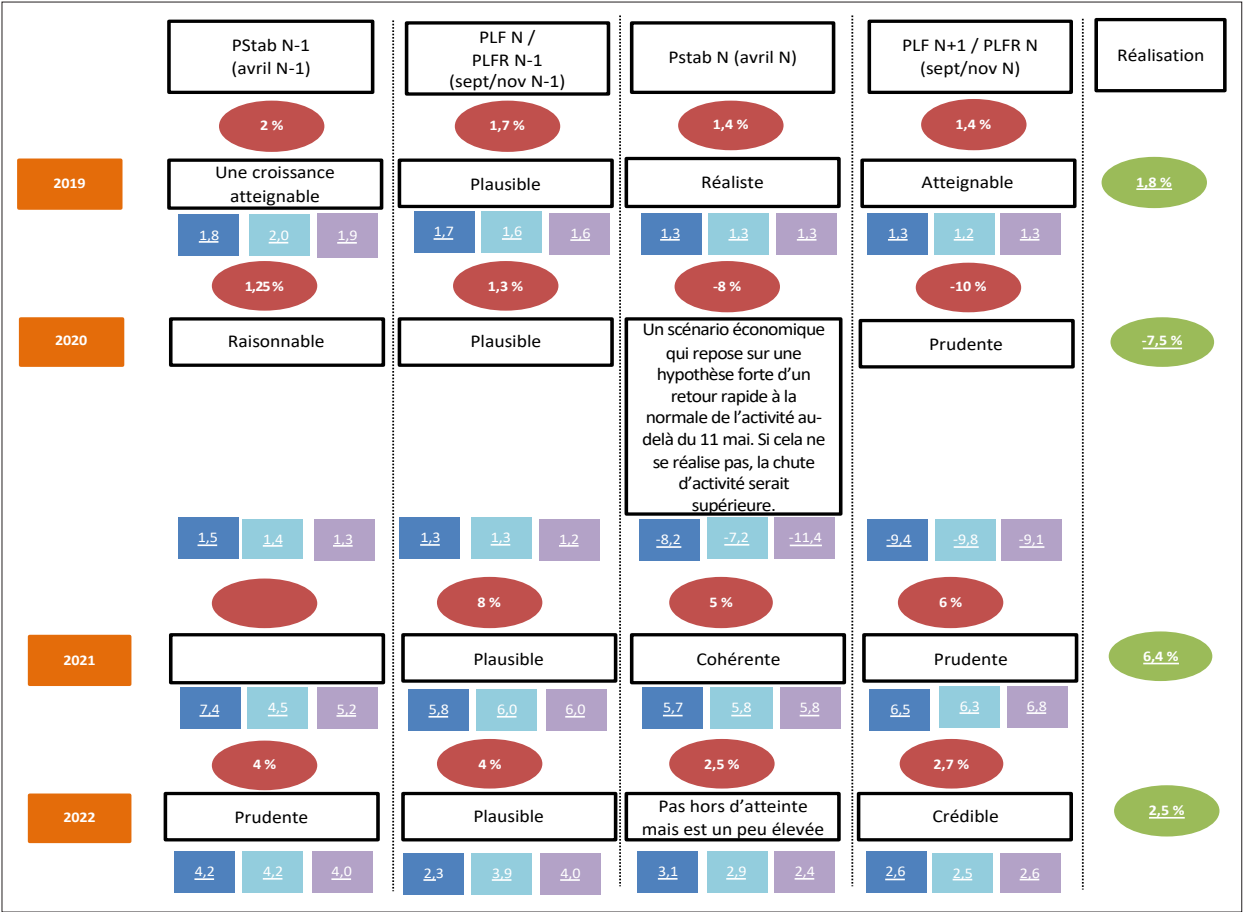
ment par les États-Unis, le Brexit, l'épidémie de Covid-19 et ses conséquences multiples sur les échanges mondiaux, la guerre entre la Russie et l'Ukraine, etc. Dans ce contexte, le Haut Conseil, à plusieurs reprises, a noté que les hypothèses concernant le commerce mondial et la demande mondiale adressée à la France étaient trop favorables ou affectées d'aléas négatifs, et notamment :

• Dans son avis d'avril 2019, le HCFP note que l'hypothèse de croissance du commerce mondial (+3 %) est dans la moyenne des organisations internationales. Il remarque toutefois que le contexte macroéconomique présente plusieurs facteurs d'incertitude susceptibles d'affecter l'activité mondiale et européenne, les conditions de mise en œuvre du Brexit constituant un aléa majeur, tout comme les risques de durcissement des tensions protectionnistes et de ralentissement accru de l'activité en Chine ou aux États-Unis. Il indique ainsi que « la reprise du commerce mondial, qui a marqué un arrêt à la fin de l'année 2018, pourrait être plus lente que prévu » ;

• Dans son avis de septembre 2019 sur le PLF 2020, le Haut Conseil souligne que « les perspectives de croissance de l'économie française sont entourées d'aléas extérieurs défavorables » ;

• Dans son avis sur le PLFR1 pour 2020, le Haut Conseil note que « les difficultés d'approvisionnement énergétiques en Europe, la hausse récente de l'inflation dans les pays industrialisés ainsi que le resserrement en cours des politiques monétaires, constituent un risque important d'affaiblissement de la demande étrangère adressée à la France au second semestre 2022 et pourraient donc peser sur les exportations : d'ailleurs, la croissance du commerce de biens et services anticipée par le Gouvernement (+ 5,9 %) est supérieure aux prévisions des institutions internationales ».

Récapitulatif des prévisions de croissance et avis du Haut Conseil pour la période 2019-2022



● Prévision du Gouvernement
* À partir du PLF 2018, la prévision de croissance est cjo

□ Avis du Haut Conseil

● Réalisation (Insee)

■ Prévision de la Commission européenne – non cjo
(Prévisions de printemps et d'automne, mai et novembre)

■ Prévision du FMI – non cjo
(Perspectives de l'économie mondiale, avril et octobre)

■ Prévision de l'OCDE – cjo
(Perspectives économiques, mai et novembre)

Les prévisions d'avril et mai sont mises en regard des prévisions des programmes de stabilité, celles d'octobre et novembre pour les prévisions associées au PLF

• Dans son avis sur la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 de septembre 2022, le Haut Conseil mentionne, parmi les marqueurs optimistes du scénario de moyen terme du Gouvernement, une contribution positive et croissante du commerce extérieur à la croissance sur tout l'horizon de prévision, qui supposerait une inflexion notable de la tendance à la perte de parts de marché enregistrée au cours des deux précédentes décennies.

■ LES PRÉVISIONS D'EMPLOI ET DE MASSE SALARIALE

L'emploi et la masse salariale sont des déterminants essentiels du scénario de finances publiques dans la mesure où une part importante des recettes publiques est assise sur les salaires, qu'il s'agisse des cotisations sociales ou des prélèvements sociaux et l'impôt sur le revenu, assis sur les revenus d'activité dont les salaires constituent une part importante. En outre, les rémunérations des salariés constituent une part importante du revenu disponible des ménages, qui sert à prévoir la consommation et l'activité dans son ensemble.

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.

En 2018 et 2019, le Haut Conseil a estimé les prévisions de masse salariale et d'emploi « cohérentes », « plausibles », « réalistes », « raisonnables », « vraisemblables », dans un contexte conjoncturel favorable où la dynamique de l'emploi se confor-

maît globalement aux prévisions des équations d'emploi estimées sur la base des comportements passés.

À partir de 2020, le Haut Conseil a pris en compte, pour formuler son avis sur les prévisions d'emploi et de masse salariale, les conséquences de la crise sanitaire sur le marché du travail. En 2020 et 2021, la productivité du travail s'est écartée de sa trajectoire tendancielle sous l'effet de la rétention de main-d'œuvre dans le cadre du dispositif d'activité partielle et de la modification de la structure sectorielle de l'économie, certains secteurs étant plus empêchés que d'autres par les restrictions à l'activité et au déplacement mises en place pour contenir l'épidémie¹⁰. À partir de l'été 2021, le Haut Conseil a également identifié, en s'appuyant sur les données statistiques publiques, une perte de productivité par rapport à la tendance d'avant-crise¹¹, qui devait être prise en compte dans la prévision de l'emploi.

Cette analyse approfondie des conséquences de la crise sanitaire sur le marché du travail a conduit le Haut Conseil à juger, en 2020 et en 2021, les prévisions d'emploi et de masse salariale du Gouvernement trop faibles, et de même pour les recettes publiques qui en découlent :

o Dans son avis sur le PLFR 3 pour 2020, le Haut Conseil a estimé que « le niveau de l'emploi pourrait être un peu plus élevé que prévu par le Gouvernement ». En 2020, d'après les dernières données de l'Insee, l'emploi a reculé de 1,8 % (contre -2,8 % prévu par le Gouvernement) en moyenne annuelle en 2020 dans les branches marchandes non agricoles ;

o En 2021, le Haut Conseil a estimé à plusieurs reprises dans ses avis, dès le mois de juin, que les pré-

visions d'emploi et de masse salariales étaient « prudentes » ou « trop basses », malgré les révisions successives à la hausse par le Gouvernement (de 4,9 % pour la masse salariale et 0,1 % pour l'emploi dans le PLFR1 de juin à 5,9 % et 1,5 % dans le PLFR2 du mois d'octobre). En 2021, d'après les dernières données de l'Insee, la masse salariale a ainsi progressé de 8,7 % en moyenne annuelle et l'emploi dans les branches marchandes non agricoles de 3,0 % en moyenne annuelle.

■ LES PRÉVISIONS DE 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 par nature difficile à prévoir. De ce fait, le ministère de l'économie et des finances ne fait pas de prévision explicite des cours du pétrole, mais, selon les périodes, les fige en prévision à leur dernier cours connu ou utilise les prévisions dérivées des marchés à terme.

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.

Les prévisions d'inflation ont, le plus souvent, été jugées « plausibles », « raisonnables », « vraisemblables » par le Haut Conseil. C'est le cas dans les avis rendus par le Haut Conseil sur le PLF 2019, le programme de stabilité d'avril 2019, le PLF 2020, le PLFR 2019, le PLF pour 2022.

Sur la période 2019-2022, le Haut Conseil a jugé une fois « un peu trop élevée » dans son avis sur le PLFR 3

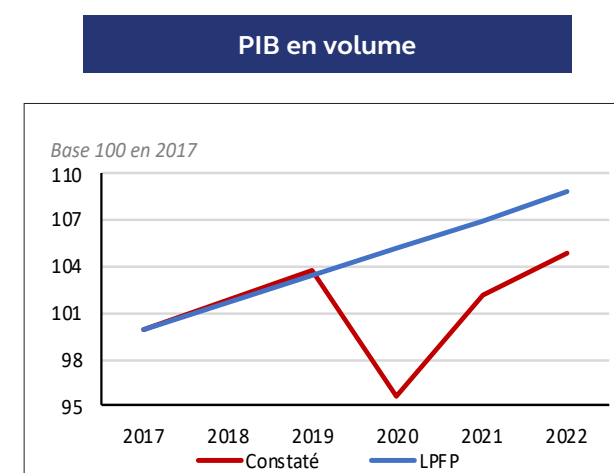
de juin 2020 la prévision d'inflation du Gouvernement (0,4 %), au regard du scénario de croissance du Gouvernement (-11 %), que le Haut Conseil qualifiait de « prudent », tout en soulignant qu'elle serait « compatible avec une reprise de l'activité nettement plus forte que prévu par le Gouvernement ». L'inflation a atteint 0,5 % en moyenne annuelle en 2020, mais avec une activité effectivement plus élevée que prévu alors par le Gouvernement (recul de 7,5 % au lieu de 11 %).

Pour 2021, le Haut Conseil a jugé à plusieurs reprises la prévision d'inflation un peu basse, dans un contexte de rebond de l'activité en France et dans le monde, entraînant dans son sillage une remontée des prix de matières premières et le redressement des prix de services. Le Gouvernement a de fait progressivement relevé sa prévision d'inflation de 0,7 % dans le PLF pour 2021 à 1,1 % dans le PLFR du mois de juin 2021, puis à 1,5 % dans le PLF pour 2022, prévision que le Haut Conseil a alors jugée « réaliste ». Au total, d'après les dernières données de l'Insee, l'inflation est ressortie à 1,6 % en moyenne annuelle en 2021.

Pour 2022 aussi, le Haut Conseil a estimé les prévisions d'inflation un peu faibles : dans le PLF révisé pour 2022 (+1,5 %), dans le PLFR1 et dans le programme de stabilité de juillet 2022 présentés simultanément (+5 %). Dans le projet de loi de finances pour 2023, le Haut Conseil a jugé la prévision d'inflation pour 2022, revue à la hausse par le Gouvernement à 5,3 %, « crédible ». L'inflation a finalement atteint 5,2 %.

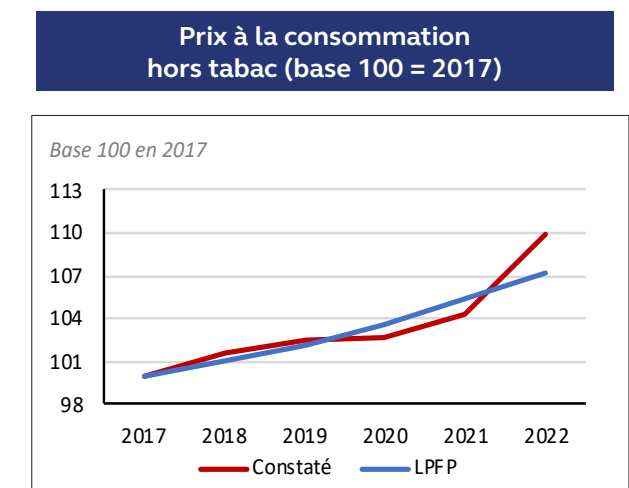
LES TRAJECTOIRES DE MOYEN TERME

Lorsque son avis porte sur la trajectoire de croissance de moyen terme, le Haut Conseil examine le réalisme de l'hypothèse d'écart de production, de la trajectoire potentielle de l'économie et du scénario macroéconomique d'ensemble du Gouvernement.



Source : Insee, LPFP 2018-2022

Le Haut Conseil a été amené à se prononcer sur la trajectoire de moyen terme inscrite dans la loi de programmation des finances publiques de 2018-2022. Dans son avis sur la LPFP 2018-2022, le Haut Conseil considérait ainsi que le scénario de croissance potentielle constituait une « base raisonnable » pour la programmation des finances publiques à moyen terme, mais que l'hypothèse d'un écart de production positif en fin de période était « plutôt optimiste ».



Source : Insee, LPFP 2018-2022

S'il n'est pas possible de connaître la trajectoire qu'aurait suivie l'économie en l'absence de crise sanitaire, l'écart à la prévision, attendu proche de 4 points en 2022, est rendu d'autant plus important que le scénario était dès le départ optimiste.

Le Haut Conseil se prononce également sur les scénarios macroéconomiques de moyen terme des programmes de stabilité.

En examinant le scénario macroéconomique de moyen terme, le Haut Conseil considère également le cadre potentiel associé et la cohérence entre les deux.

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).

¹⁰ Voir la note d'étude 2020-01 de septembre 2020, [Prévisions d'emploi des branches marchandes à l'horizon 2020-2021 : éléments d'analyse](#) | Haut Conseil des Finances Publiques ([hcfp.fr](#)).

¹¹ Voir la note d'étude n° 2022-01 de mars 2022, [La productivité du travail au sortir de la crise sanitaire](#) | Haut Conseil des Finances Publiques ([hcfp.fr](#)).

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 gouvernance européenne actuelle.

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 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, puis de la crise sanitaire survenue en 2020 et les difficultés à apprécier leurs conséquences sur l'économie invitent à considérer l'écart de production avec une prudence particulière.

L'utilisation dans le pilotage des finances publiques

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 fournit une appréciation, même si celle-ci est imparfaite, de la part du solde public qui tient à la conjoncture et évite ainsi de considérer comme durable l'amélioration du solde public qui est attribuable à une conjoncture favorable et, inversement, la dégradation du solde public attribuable à une conjoncture défavorable. Elle fournit l'ordre de grandeur des efforts à accomplir pour redresser durablement des comptes publics dégradés.

Dans plusieurs de ses avis, 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 invité à prendre en compte d'autres indicateurs pour apprécier l'orientation des finances publiques : 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.

Pour en savoir plus : [Le PIB et la croissance potentiels : définition et enjeux pour les finances publiques](#) | [Haut Conseil des Finances Publiques](#)

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). Un projet de loi de programmation des finances publiques a été présenté en septembre 2022, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 arrivant à son terme.

Dans son avis sur la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018, restée en vigueur jusqu'en 2022, le Haut Conseil estimait que « Le scénario de croissance potentielle retenu par le Gouvernement se situe dans la moyenne des estimations disponibles » et « constitue une base raisonnable pour asseoir la programmation des finances publiques à moyen terme. ». Le Haut Conseil notait également que l'estimation d'écart de production pour l'année 2017 se situait « dans la partie basse des évaluations des organisations internationales », et la jugeait « plus réaliste » que les estimations précédentes.

Les effets que la crise sanitaire devait avoir sur le potentiel de l'économie, évoqués par le Haut Conseil dès son avis de juin 2020 sur le PLFR3 pour 2020, pouvaient justifier une révision de la trajectoire potentielle inscrite dans la LPFP, comme le demandait le Haut Conseil dans son avis de septembre 2020 sur le PLF pour 2021.

Le Gouvernement n'a pas suivi le Haut Conseil dans sa demande d'adoption « dès le printemps 2021 d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques fixant une nouvelle trajectoire d'évolution du PIB et du PIB potentiel ainsi que de finances publiques ». Il a néanmoins présenté, dans les rapports sous-jacents aux textes financiers,

des cadres potentiels révisés intégrant les effets de la crise, conduisant à une perte pérenne de PIB potentiel à partir de 2022 (-2 ¼ points dans le PLF pour 2021, ramené à 1 ¾ point dans le PLF pour 2022 puis à ¾ de point dans le programme de stabilité de juillet 2022), en laissant inchangée la croissance potentielle au-delà de 2022.

Le Haut Conseil a commenté les cadres potentiels révisés du Gouvernement dans ses avis sur les programmes de stabilité publiés en 2021 et en 2022, en soulignant leur caractère optimiste dans le contexte incertain de la crise, notamment « l'hypothèse du gouvernement selon laquelle la croissance potentielle reviendrait à son niveau d'avant-crise » (programme de stabilité pour 2021) et l'écart de production en début de période de prévision (-1,1 point dans le projet de loi de programmation 2023-2027).

LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

■ L'ANALYSE DES PRÉVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES AU MOMENT DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

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. Il donne notamment un avis sur le solde public, en examinant les prévisions des recettes et des dépenses.

2018 - 2019 : des écarts limités à la programmation

Pour 2018, le Haut Conseil estime la prévision de déficit inscrite dans le PLF à 2,6 points de PIB (soit un peu en deçà de la programmation à 2,8 points, dans un contexte conjoncturel meilleur que prévu) résulte d'une hypothèse de recettes « prudente » et d'économies dont la réalisation est entourée de « risques significatifs », car suivant des objectifs de maîtrise de la dépense plus exigeants que les années précédentes. Dans le PLF pour 2019, il considère désormais la prévision de déficit pour 2019, laissée inchangée à 2,6 points de PIB, « plausible », car reposant sur une prévision d'évolution de la dépense publique « atteignable » et sur des prévisions de prélèvements « réalistes ». Le résultat s'est établi à 2,5 points en première estimation publiée en mars 2019, et révisé depuis à points.

Pour 2019, le Haut Conseil estime au moment du PLF pour 2019 que la prévision de déficit public nominal pour 2019 (2,8 points de PIB, soit un peu en deçà de la programmation à 2,9 points) est « plausible », car « les prévisions des prélèvements obligatoires sont réalistes au regard du scénario macroéconomique retenu » et que « la prévision d'évolution des dépenses publiques, qui implique des efforts de maîtrise de la part de l'ensemble des administrations publiques, est atteignable ».

Dans le PLF pour 2020, la prévision de solde public en 2019 est révisée à -3,1 points de PIB après les mesures prises en réponses à la crise des Gilets Jaunes, une prévision jugée « plausible » par le Haut Conseil.

La prévision de solde public en 2019 est inchangée dans le PLFR pour 2019, et le Haut Conseil estime que les prévisions de recettes, de dépenses et de solde pour 2019 de l'ensemble des administrations publiques sont plausibles au re-

gard des informations portées à sa connaissance. Le résultat s'est établi à -3,0 points de PIB en première estimation publiée en mars 2019, et révisé depuis à -3,1 points.

2020 - 2021 : des comptes publics marqués par la crise

Pour 2020, la crise de la Covid-19 a entraîné une succession de révisions importantes, tout au long de l'année, de la prévision de déficit initialement fixée à 2,2 points de PIB et jugée « plausible » par le Haut Conseil en septembre 2019 dans son avis sur le PLF pour 2020.

Pour se prononcer sur le déficit public, le Haut Conseil a dû prendre en compte l'incidence de la crise qui est multiple : scénario macroéconomique dégradé, décorrélation de l'emploi à la masse salariale du fait du recours à l'activité partielle,

dépenses exceptionnelles liées à la crise, dispositifs exceptionnels dont l'impact sur les comptes publics est sujet à interprétation ou incertain (notamment les mesures de trésorerie ou de garantie).

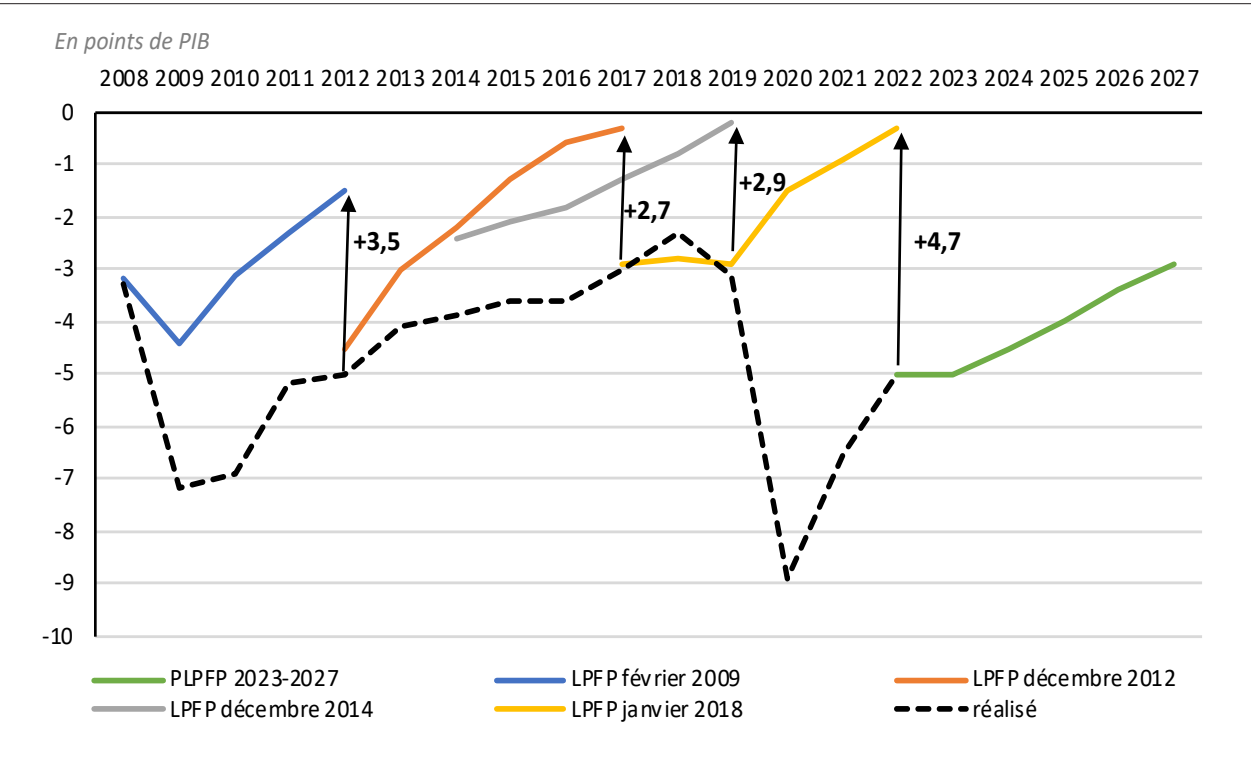
Dans ce contexte de grande incertitude, le Haut Conseil n'a pas prononcé d'avis sur le solde dans ses avis de mars 2020 sur le PLFR 1, de juin 2020 sur le PLFR 3 et de novembre 2020 sur le PLFR 4, mais seulement souligné les hypothèses sous-jacentes et leurs conditions de réalisation. Il a en revanche été en mesure de porter un avis sur la prévision de solde public pour 2020 du PLFR 2, estimant qu'elle « pourrait être plus dégradée que prévu », et celle du PLF pour 2021, jugée « atteignable ».

À partir des prévisions portant sur l'année 2021, l'incertitude liée à la

crise sanitaire a commencé à refluer et le Haut Conseil a de nouveau pu porter régulièrement un avis sur les prévisions de solde public. Il a ainsi jugé celle pour 2021 dans le PLF pour 2021 (- 6,7 points) « atteignable », son actualisation dans le PLFR 1 pour 2021 « entourée de deux ensembles d'aléas, jouant en sens inverse » et souligné l'existence de risques haussiers pour la prévision de solde pour 2021 présentée dans le PLF pour 2022 et dans la LFR 2 pour 2021.

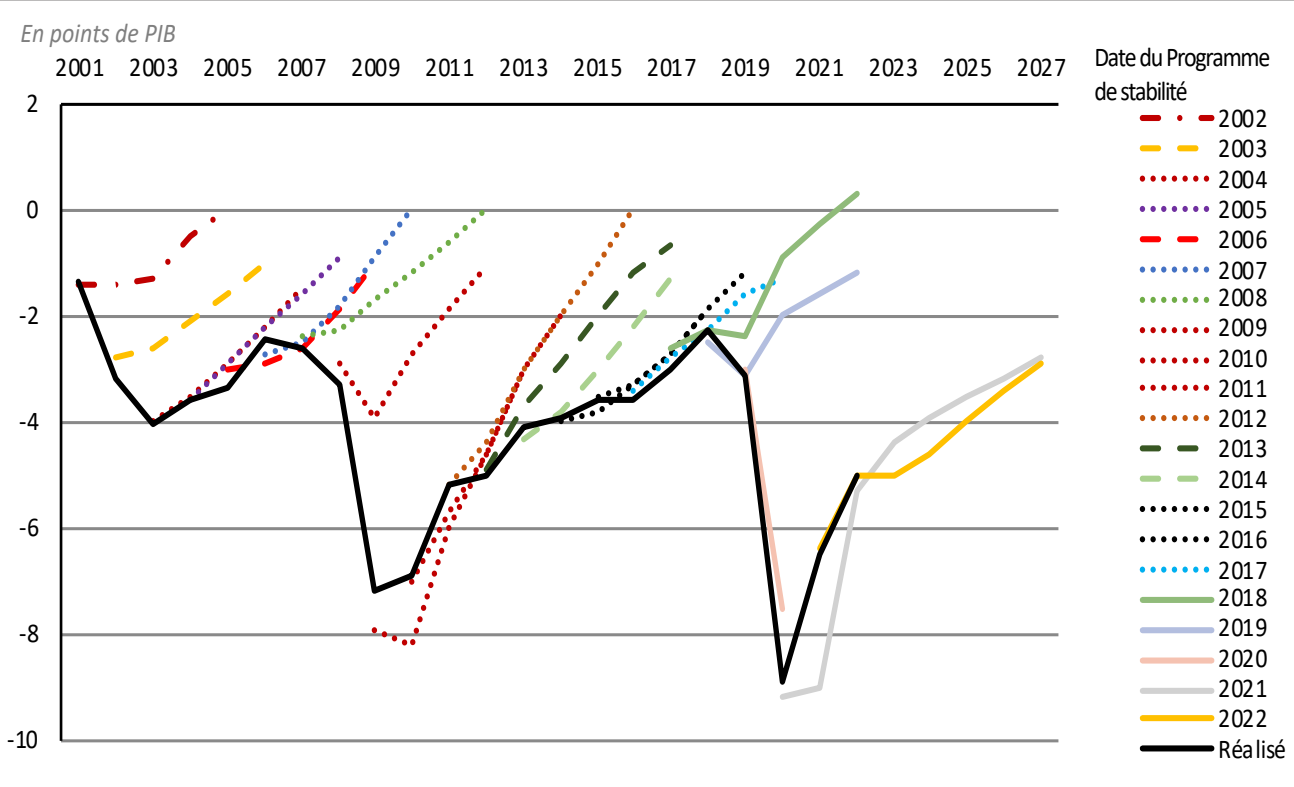
En 2022, les incertitudes entraînées par la guerre en Ukraine se sont substituées à celles dues à la crise sanitaire, mais le Haut Conseil s'est efforcé de continuer à éclairer le Parlement et les citoyens sur les perspectives de finances publiques, jugeant la prévision de solde public (5,0 points de PIB) « affectée de risques essentiellement défavo-

Trajectoires de solde public des lois de programmation et réalisées



Source : Insee, Gouvernement

Trajectoires de solde public des programmes de stabilité et réalisées



Source : Insee, Gouvernement

rables » dans son avis sur le PLFR 1 de juillet 2022, qui « pourrait être plus dégradé que prévu » tandis que « la prévision du Gouvernement d'un solde public pour 2022 de -4,9 points de PIB », bien qu'en amélioration d'un dixième de point de PIB par rapport à la prévision du projet de loi de finances pour 2023, était « plausible »¹².

LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE ET LES ÉCARTS À LA PROGRAMMATION

Les trajectoires de finances publiques sont fixées dans les lois de programmation des finances publiques, et actualisées dans les programmes de stabilité.

La loi de programmation de janvier 2018, comme celle de décembre 2014, comporte des ajustements structurels faibles en début de période et concentre l'ajustement structurel sur les dernières années de la programmation.

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. »

Les objectifs de solde structurel fixés par la loi de programmation 2018-2022 n'ont pas toujours été respectés, contrairement à ce qui avait été observé pour les quatre années précédentes, de 2014 à 2017, période pendant laquelle les ajustements structurels étaient toutefois restés faibles.

Un premier écart à la LPFP apparaît en 2019

Le Haut Conseil constate, dans son avis sur la loi de règlement de 2019, que les déficits structurels, estimés à 2,2 points de PIB pour 2018 et 2,0 points pour 2019, ne s'écartent pas de manière importante de ceux prévus par la loi de programmation

¹² L'analyse des encaissements de recettes de prélèvements obligatoires a conduit progressivement le HCFP à constater des plus-values importantes et à ce jour en partie inexpliquées par rapport à ce que l'évolution des données macroéconomiques aurait dû laisser attendre et à intégrer progressivement dans ses analyses cette « bonne surprise » au fur et à mesure qu'elle se matérialisait.

Le déclenchement de la clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance

Le Haut Conseil a considéré, dans l'avis rendu sur le PLFR1 pour 2020, que « la crise sanitaire et ses répercussions économiques et financières constituent des faits inhabituels indépendants de la volonté du Gouvernement et relèvent donc des « circonstances exceptionnelles » telles que mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ».

Dans le contexte sanitaire lié à l'épidémie de Covid-19 et sur proposition de la Commission, le Conseil de l'Union européenne a annoncé à son tour le 23 mars 2020 le déclenchement de la « clause dérogatoire générale ». Introduite en 2011 dans le cadre de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, cette clause peut être activée dans le cas « d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union »¹³.

Cette clause ne suspend pas les procédures du Pacte de stabilité et de croissance. Néanmoins, elle permet aux États membres et à l'Union européenne de prendre et de coordonner des mesures budgétaires nécessaires pour faire face à la « circonstance inhabituelle » en s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables. Dans le cas du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, les États sont ainsi « autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme [...] à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme¹⁴ ». Par ailleurs, dans le cadre du volet correctif du Pacte¹⁵, la clause permet notamment au Conseil de l'Union européenne de réviser une recommandation adressée à un État membre et de « prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif ».

des finances publiques (LPFP) de janvier 2018, où ils étaient prévus à 2,1 et 1,9 points de PIB respectivement, et qu'il n'y a donc pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la loi organique. Sur la base de la croissance potentielle retenue dans la LPFP 2018-2022 et des estimations actuelles de croissance, le déficit structurel se réduit de 0,2 point de PIB, un peu en deçà de l'objectif de baisse de 0,3 point de PIB fixé par la loi de programmation. Le Haut Conseil note que cette amélioration du solde structurel est imputable à des facteurs (qualifiés usuellement de « non discrétionnaires ») qui ne résultent pas de l'action des pouvoirs publics et notamment à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à l'unité.

Les estimations rendues disponibles ultérieurement indiquent néanmoins que le solde structurel était nettement en deçà de la trajectoire de la LPFP dès 2019.

Une réduction artificielle du déficit structurel en 2020, malgré le creusement du déficit effectif et une loi de programmation devenue obsolète

Pour 2020, les déficits structurels qui sont soumis pour avis au Haut Conseil dans la loi de règlement, estimés à 2,3 et 0,9 points de PIB respectivement pour 2019 et 2020, ne s'écarter pas de manière importante de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018, qui les prévoyait à 1,9 et 1,6 point de PIB respectivement.

Il n'y a donc pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par la loi organique.

Le Haut Conseil note que, à PIB potentiel donné, les évolutions hors norme des finances publiques conduisent à une décomposition plus conventionnelle et contestable qu'à l'accoutumée du solde public entre ses composantes exceptionnelles et temporaire, structurelle et conjoncturelle. Les modalités de calcul des mesures exceptionnelles et temporaires retenues par le Gouvernement conduisent à afficher une amélioration du solde structurel en 2020, en contradiction avec la très forte dégradation qui s'annonce persistante des finances publiques, limitant la signification de l'évaluation du solde structurel pour 2020. La dégradation du solde structurel a également été réduite, en 2020, par

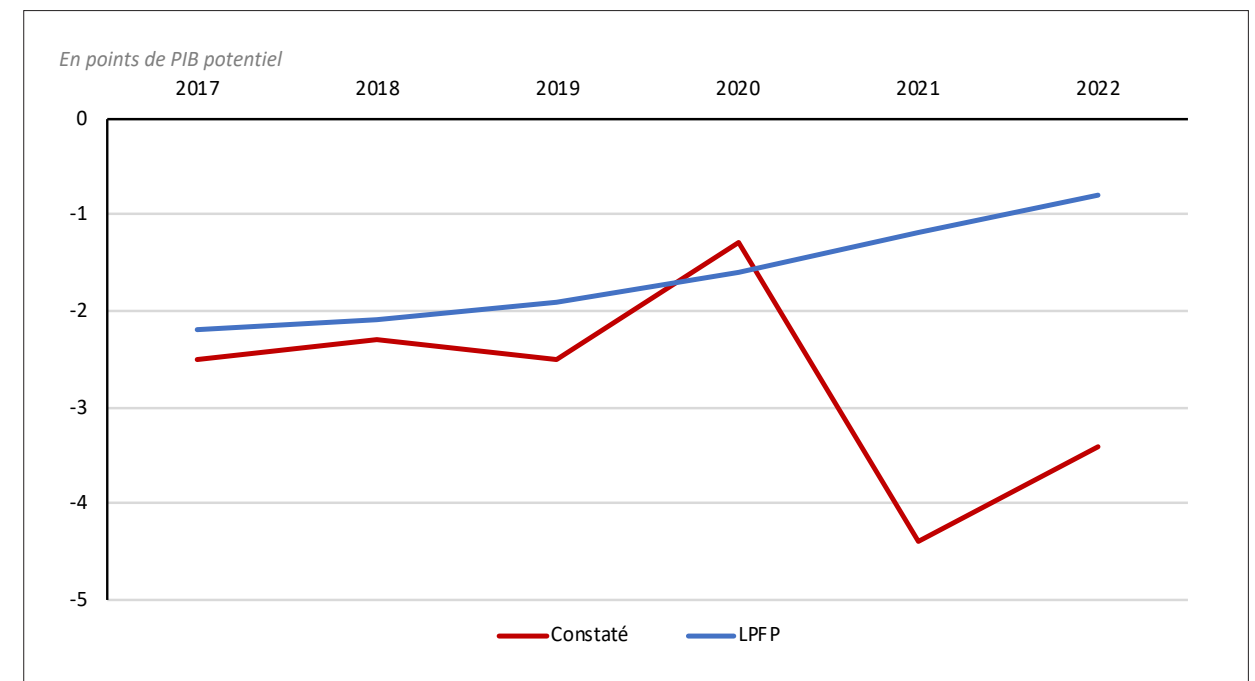
l'estimation du PIB potentiel retenue pour son calcul. Le Haut Conseil relève par ailleurs dans son avis sur le PLFR pour 2021, que « la loi de programmation de janvier 2018 constitue désormais une référence dépassée, qu'il s'agisse du scénario macroéconomique ou de celui de finances publiques ».

Une forte dégradation du déficit structurel en 2021, sans déclenchement du mécanisme de correction

En 2021, l'évaluation du déficit structurel (4,4 points de PIB potentiel) présentée par le Gouvernement est supérieure de 3,1 points à la prévision retenue dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018 (1,2 point). Cet écart est très nettement supérieur à 0,5 point de PIB : Il

est donc important au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012. Le Haut Conseil constate que la situation des finances publiques a continué d'être nettement affectée en 2021 par la crise sanitaire et considère donc que les circonstances exceptionnelles mentionnées à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) sont, comme en 2020, réunies en 2021 (voir encadré). En conséquence, il estime que, bien que l'écart du solde structurel à celui de la LPFP soit important, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction au titre de l'exercice 2021. Le Haut Conseil précise toutefois que le pilotage des finances publiques nécessite que la clause de circonstances exceptionnelles ne s'applique pas de manière permanente.

Solde structurel



Source : Gouvernement, LPFP 2018-2022

* le solde structurel est calculé ici avec le cadre potentiel de la LPFP 2018-2022

¹³ Article 5 du règlement n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997

¹⁴ Article 6 du règlement n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997

¹⁵ Articles 3 et 5 du règlement (CE) n°1467/97 du 7 juillet 1997

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 trois composantes :

- une composante constituée des facteurs exceptionnels qui affectent temporairement le solde public ;
- une composante conjoncturelle 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.

Selon la doctrine présentée par le Gouvernement dans la loi de programmation 2018-2022¹⁶, les facteurs exceptionnels sont des événements non récurrents ayant un impact

significatif sur les finances publiques, en nombre limité, prévus lors de la construction d'une loi de programmation ou imprévus ayant un impact unique sur le solde public. Cette doctrine ne fournit pas de définition exhaustive des mesures ponctuelles et temporaires, et leur identification relève donc en partie de l'interprétation.

L'identification des composantes conjoncturelle et structurelle du déficit public repose fondamentalement sur l'estimation du PIB potentiel. Concrètement, elle s'opère en calculant d'abord la part conjoncturelle des recettes et des dépenses publiques. Jusqu'à l'exercice 2022, la méthodologie est à grands traits la suivante¹⁷ :

- 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'impôt ;

- du côté des dépenses, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont supposées dépendre de la conjoncture. La part conjoncturelle est estimée, comme pour les recettes, à partir de leur élasticité à l'écart de production.

Le calcul de la composante conjoncturelle du solde et, par différence avec le solde effectif net des facteurs exceptionnels, du solde structurel découle alors directement de ces estimations. Une méthode simplifiée permet d'approcher le solde conjoncturel. 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.

L'ACTIVITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

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. Ces échanges sont l'occasion de partager l'information et l'expertise sur des problématiques communes, en lien avec l'application du cadre de gouvernance européenne des finances publiques. Le Haut Conseil bénéficie notamment de l'expérience parfois bien plus ancienne de certains de ses homologues.

Le réseau des institutions budgétaires indépendantes de l'UE, créé à l'initiative du HCFP et de ses homologues européens, constitue le principal lieu de cette coopération. Le HCFP participe aussi, en tant qu'institution budgétaire indépendante, aux travaux d'autres instances de concertation sur les finances publiques.

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

Un réseau des institutions budgétaires indépendantes s'est constitué dès 2013, d'abord sous la forme d'un groupe informel. Il s'est formellement installé en septembre 2015 et compte 32 membres, dont le HCFP.

Ce réseau, ouvert à toutes les institutions indépendantes de l'Union européenne¹⁸, leur fournit un cadre pour l'échange de vues, d'expertise et de ressources documentaires 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, leur lecture des textes européens, etc. L'indépendance du réseau, vis-à-vis des Gouvernements nationaux et des instances européennes, favorise l'élaboration d'une doctrine commune et de pratiques harmonisées en matière de surveillance des finances publiques.

Le réseau se réunit formellement chaque année, au printemps et à l'automne. Ces événements, qui ont eu lieu sous format virtuel à partir de mars 2020, se sont à nouveau te-



nus en présentiel au printemps 2022 (réunion du 11 mai 2022 à Paris). Les échanges par mail et les réunions bilatérales ou en groupe de travail sont par ailleurs nombreux entre les membres du réseau.

Le réseau s'est doté d'un président et d'un vice-président élus pour des mandats de deux ans. Richard van Zwol, président de l'institution indépendante néerlandaise (Conseil d'État) a été élu président en février 2021. Depuis juillet 2020, le vice-président est Sebastian Barnes, président de l'institution budgétaire indépendante irlandaise. Le réseau dispose d'un secrétariat, co-finan-

cé par les membres et hébergé au sein du think-tank bruxellois, le Centre for European Policy Studies. Le secrétariat du réseau est chargé de préparer les réunions plénières, d'assister les institutions membres sur les questions relatives à l'application des textes budgétaires européens et d'organiser les relations du réseau avec les autorités de l'Union. Un comité éditorial, dont le rapporteur général du HCFP est membre depuis sa création, a été créé en 2021 pour piloter les publications du réseau, disponibles sur son site internet (<https://www.euifis.eu>).

Des travaux donnant lieu à des publications communes de doctrine et de méthodologie

Le réseau des institutions budgétaires indépendantes de l'UE publie deux fois par an l'European Fiscal Monitor qui présente la situation des finances publiques de l'ensemble des pays représentés. Ce document constitue une référence utile pour l'analyse des situations budgétaires car il bénéficie de l'expertise de chaque institution budgétaire indépendante nationale.

¹⁸ 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) sont les dernières institutions à rejoindre le réseau en 2018.

¹⁶ 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.

¹⁷ Le projet de loi de programmation 2023-2027 prévoyait que, à compter de l'exercice 2023, définir, de manière nettement plus simple, le solde structurel comme 0,57 fois le déficit d'activité. Au moment de la rédaction de ce rapport (mars 2023), ce projet de loi n'avait toutefois pas été adopté.

Les publications du réseau rendent également compte de travaux techniques collectifs, portant notamment sur la méthodologie d'évaluation et de surveillance des finances publiques : l'évaluation de l'impact du changement climatique sur les finances publiques, la mesure de la position de l'économie dans son cycle et de l'écart de production, la détermination du PIB potentiel, etc. Enfin, les newsletters du réseau permettent aux institutions membres de s'informer mutuellement de leurs travaux.

Une participation active du Haut Conseil, à travers son secrétariat permanent.

Le Haut Conseil participe activement aux activités du réseau des institutions budgétaires indépendantes (IBI) européennes, dont il est membre fondateur. À plusieurs reprises le Haut Conseil a bénéficié directement de l'expertise de ses homologues et de leur expérience souvent plus ancienne.

En pratique, c'est son secrétariat permanent qui représente le plus souvent le Haut Conseil dans les activités du réseau, dès lors que les discussions portent sur des sujets techniques. Son rapporteur général participe systématiquement au comité éditorial du réseau. Un ou plusieurs rapporteurs assistent à chaque réunion plénière. Par ailleurs, en fonction de l'intérêt pour le Haut Conseil, les rapporteurs du secrétariat permanent participent aux groupes de travail du réseau et aux séminaires techniques. Enfin, le secrétariat permanent participe systématiquement aux publications communes, en particulier l'European Fiscal Monitor publié deux fois par an.

En outre, le secrétariat permanent a eu l'occasion à plusieurs reprises de présenter des travaux originaux,

contribuant ainsi à la construction d'une expertise partagée. En 2021, ses membres ont présenté à la conférence annuelle du comité budgétaire européen (European Fiscal Board) le travail du groupe de travail du réseau, piloté par le HCFP, portant sur les perspectives de dette publique après la crise du Covid-19. En 2022, ils ont exposé leur analyse du risque pour les finances publiques des garanties accordées par l'État pendant la pandémie (principalement les PGE), à la conférence jointe entre le réseau et le comité qui réunit les directeurs du Trésor des pays de la zone euro.

Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, le Haut Conseil a organisé une conférence à Paris le 10 mai 2022 sur la refonte des règles budgétaires européennes en partenariat avec le réseau des institutions budgétaires indépendantes et le comité budgétaire européen (voir infra).

■ LES AUTRES INSTANCES DE CONCERTATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Les réunions semestrielles organisées par la Commission européenne

Dès la constitution du réseau des institutions budgétaires indépendantes (IBI) de l'UE, 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 utiles pour l'information des institutions indépendantes sur l'évolution des textes européens, de leur interprétation et leurs modalités d'application. Elles donnent aussi l'occasion aux IBI d'obtenir des éléments de réponse de la Commission à leurs



questionnements, par exemple sur les estimations de l'*output gap* et du solde structurel, dont la méthodologie est évolutive.

Ces réunions sont complétées par des séminaires annuels de formation organisés par la DG ECFIN.

Le Haut Conseil participe régulièrement à ces réunions dont les deux dernières ont porté, en septembre 2021, sur l'analyse de la soutenabilité de la dette, et en juin 2022, sur la détermination des facteurs exceptionnels (« *one-off* ») dans le calcul du solde structurel.

Le réseau des responsables budgétaires des Parlements et des institutions budgétaires indépendantes de l'OCDE (dit « PBO »)

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 35 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 (accès à l'information, 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 tenues à Lisbonne en 2019, en ligne en 2020 et 2021 et à Dublin en mai 2022. Le secrétariat permanent du Haut Conseil avait activement participé à la préparation de la réunion d'avril 2016 à Paris. Ces réunions sont l'occasion de présenter le modèle français d'une institution budgétaire indépendante légère créée auprès d'une institution supérieure de contrôle (la Cour des comptes), de nouer des relations avec les homologues des autres pays et d'échanger avec eux sur les bonnes pratiques.

Le réseau de l'OCDE gère également une base de données qui fournit des informations sur les principales ca-

ractéristiques et pratiques de 36 IBI nationales et des IBI régionales. En 2020, le réseau a publié des rapports clés sur l'accès des IBI à des informations fiables essentielles à leur travail et sur la manière dont les institutions budgétaires indépendantes ont œuvré à la transparence fiscale et la responsabilité budgétaire pendant la pandémie de coronavirus.

Le Comité budgétaire européen

Le Comité budgétaire européen (European Fiscal Board) a été créé à l'automne 2016 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 d'experts en matière de politique budgétaire, de finances publiques et de macroéconomie. Il dis-

pose d'un président, Niels Thygesen (professeur émérite d'économie internationale à l'Université de Copenhague et ancien conseiller auprès des gouvernements et des institutions internationales, Danemark) et de quatre membres. Il est appuyé par un secrétariat permanent.

Comme indiqué sur le site de la Commission européenne, « ses principales responsabilités sont les suivantes :

- 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 Commission²⁰. »

¹⁹ Voir note d'étude du HCFP 2022-2, Garanties accordées par l'État pendant la pandémie : estimation du risque pesant sur les finances publiques françaises, <https://www.hcfp.fr/node/223>

²⁰ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_fr

Le Comité budgétaire européen apporte une contribution importante au débat sur la situation des finances publiques et le cadre budgétaire de la zone euro à travers plusieurs publications et événements.

Son rapport annuel est l'occasion d'établir un diagnostic détaillé sur la situation des finances publiques en zone euro, le positionnement de chaque pays et le cas échéant de formuler des propositions d'amélioration du cadre budgétaire. Dans son rapport annuel de 2020, le Comité budgétaire européen a apporté sa contribution à la revue de la Commission sur les règles budgétaires européennes, en proposant l'installation d'une capacité budgétaire à l'échelle de la zone euro, l'établissement de règles plus simples et plus lisibles, et la définition d'une règle de dépenses préservant les investissements d'avenir.

Jusqu'en 2020, le Comité budgétaire européen publiait également chaque année un rapport sur son « évaluation de l'orientation budgétaire appropriée pour la zone euro » pour l'année suivante.

En prenant une perspective européenne, cette analyse vise à améliorer la coordination des politiques budgétaires nationales au sein de la zone euro, et ainsi d'améliorer son fonctionnement.

Les conférences du Comité budgétaire européen donnent lieu à un échange de points de vue entre des décideurs publics européens et nationaux, des experts dont ceux des institutions budgétaires indépendantes et des universitaires et chercheurs. La conférence de mars 2021 a porté sur les conséquences de la crise du Covid-19 sur les trajectoires de dette publique, la nécessité d'améliorer la programmation budgétaire et l'importance de la qualité de la dépense publique²¹. Celle de

mars 2022 a porté sur les conséquences du changement climatique pour les finances publiques²².

Enfin, les membres du Comité budgétaire européen, au premier rang desquels le président Niels Thygesen, participent régulièrement aux manifestations de haut niveau portant sur les finances publiques des pays de la zone euro.

DES PERSPECTIVES DE RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE SUSCEPTIBLES D'AFFECTER LE HCFP

Le Pacte de stabilité et de croissance, qui contient les règles du 3 % de déficit et du 60 % de dette publique, a fêté ses 25 ans en 2022. La réflexion sur sa réforme, lancée par la Commission européenne au printemps 2020, est rendue encore plus nécessaire par la dégradation des finances publiques que la crise sanitaire a provoquée. Le HCFP et les institutions budgétaires indépendantes européennes ont participé à cette réflexion en organisant une conférence internationale à Paris dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne.

■ LA COMMISSION EUROPÉENNE A PUBLIÉ UNE COMMUNICATION EN VUE D'ADAPTER LES RÈGLES DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE

Un chantier lancé au printemps 2020, avant la crise sanitaire

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été adopté en juin 1997 au Conseil européen d'Amsterdam afin de permettre le bon fonctionnement de l'union monétaire. Il vise la coordination des politiques budgétaires européennes à travers une surveillance multilatérale des politiques budgétaires et prévoit une procédure en cas de déficit excessif. Réformé en 2005 et en 2011, le PSC prévoit des règles budgétaires communes telles qu'un seuil de déficit effectif fixé à 3 points de PIB, un seuil maximum d'endettement fixé à 60 points de PIB, ou encore un rythme de désendettement annuel d'un vingtième de l'écart entre le ratio de dette constaté et ce seuil.

La Commission européenne a lancé en février 2020 une revue de l'ensemble des règles de la gouvernance économique européenne. Elle considérait alors que, si le PSC avait permis, dans une certaine mesure, de corriger les déséquilibres macroéconomiques, de réduire les dettes publiques et de mieux coordonner les politiques budgétaires européennes, les règles budgétaires étaient trop complexes et trop procycliques²³. De nombreux États membres avaient encore des dettes publiques élevées et la croissance potentielle n'avait pas retrouvé son niveau d'avant la crise financière de 2008.

Le débat sur la réforme de la gouvernance économique européenne a été interrompu lors de la pandémie de Covid-19. Alors que la Commission et les gouvernements ont consacré leurs efforts à faire face aux conséquences, notamment économiques, de la pandémie, les procédures du Pacte ont été en pratique suspendues par l'activation de la clause dérogatoire générale.

Un débat rendu encore plus nécessaire par les conséquences de la crise

Le débat a repris en octobre 2021, à l'initiative de la Commission, dans un contexte budgétaire nouveau, dans lequel la plupart des États membres présentent des déficits et des dettes publiques accrus. Les règles européennes actuelles concernant la réduction du poids des dettes publiques ne paraissent plus adaptées. Alors que sept États membres avaient une dette publique supérieure à 90 points de PIB en 2021, les règles actuelles imposeraient un rythme de réduction de la dette et donc de réduction des déficits très préjudiciable à l'activité et même *in fine* à l'objectif visé de réduction des dettes publiques.

Par ailleurs, la période de la pandémie a conduit à une nouvelle étape de l'Union économique et monétaire avec la création d'une capacité budgétaire et d'endettement commune *ad hoc*, la Facilité pour la Réprise et la Résilience.

La Commission a par ailleurs mené une consultation ouverte entre octobre et décembre 2021, auprès de citoyens, d'institutions de recherche et, plus généralement, de l'ensemble des parties prenantes. Les États membres ont poursuivi les discussions au sein du Conseil ECO-FIN et de l'Eurogroupe ainsi que les commissions concernées du Parlement Européen.

Des propositions de la Commission visant une refonte des procédures de coordination et de surveillance des politiques budgétaires, avec l'objectif d'installer les dettes publiques sur une trajectoire durablement descendante d'ici 4 à 7 ans

La surveillance budgétaire européenne serait désormais fondée sur un seul indicateur : l'évolution des dépenses publiques nationales nettes des financements directs²⁴ européens, des dépenses d'intérêts et des dépenses cycliques d'assurance chômage ainsi que des mesures de prélèvements obligatoires discrétionnaires. L'exigence d'un ajustement structurel de 0,5 point par an à titre de référence serait abandonnée.

Pour chaque pays, la Commission proposerait un scénario macroéconomique de moyen terme ancré sur ses estimations de croissance potentielle²⁵, une trajectoire d'évolution de la dépense publique nette garantissant que, à partir de la fin de la période de référence de 4 ans, le ratio de dette publique soit installé sur une trajectoire de baisse continue à un horizon de 10 ans, à politique inchangée. Cette règle s'appliquerait aux États présentant des « défis substantiels » concernant leur dette.

Sur cette base, les États membres proposeraient des « plans budgétaires et structurels à moyen terme » sur 4 ans comportant :

- une trajectoire budgétaire exprimée en termes de plafonds de dépenses annuels, sur la base d'un scénario macroéconomique pluriannuel ;
- les réformes structurelles et investissements qu'ils prévoient de mettre en œuvre.

Les États membres pourraient demander une durée allongée d'ajustement allant jusqu'à sept ans, à condition de le justifier par des réformes structurelles ou des investissements de nature à augmenter la croissance potentielle ou la soutenabilité de la dette. Les plans nationaux seraient discutés avec la Commission, si besoin modifiés, puis endossés par le Conseil. Ils ne pourraient pas ensuite être modifiés pendant les quatre premières années, sauf raison « objective » rendant le plan initial non réalisable.

Le déficit serait maintenu continuellement en dessous de 3 points de PIB sur 10 ans à politiques inchangées.

Les procédures pour déficit excessif seraient conservées. Les sanctions financières existant dans le Pacte seraient rendues plus systématiques et, en contrepartie, leur montant serait réduit par rapport à aujourd'hui pour en faciliter l'acceptabilité.

La communication de la Commission envisage un rôle plus fort des institutions budgétaires indépendantes nationales (IBI), comme le Haut Conseil des finances publiques. Elles pourraient être chargées d'évaluer les hypothèses sous-jacentes au plan d'ajustement budgétaire et structurel de moyen terme, d'évaluer l'adéquation entre le plan et les objectifs de moyen terme économiques propres à chaque pays notamment en termes de soutenabilité de la dette, et de surveiller la bonne mise en œuvre du plan.

Les propositions de la Commission impliquent des ajustements importants des textes existants.

Afin d'alimenter le débat, le Haut Conseil des finances publiques et le réseau européen des IBI ont organisé une conférence internationale réunissant des représentants de la Commission et des États membres, des banquiers centraux, des écono-

²¹ <https://voxeu.org/article/rules-based-fiscal-frameworks-under-stress>.

²² <https://voxeu.org/article/public-finances-and-climate-change-post-pandemic-era>.

²³ Economic governance review: questions and answers, European Commission, 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_171.

²⁴ C'est-à-dire hors prêts de l'Union aux États.

²⁵ Dans le cadre de son rapport sur la soutenabilité des dettes publiques.

mistes, et des représentants des parties prenantes de la gouvernance économique européenne le 10 mai 2022 à Paris. Ces échanges de qualité ont permis de tirer les leçons du fonctionnement actuel des règles et d'approfondir le débat sur les pistes de réforme.

Parmi elles, on peut citer plusieurs axes relativement consensuels tels que des règles moins procycliques, la nécessité maintenue d'assurer la soutenabilité de la dette publique par une réduction graduelle de l'endettement mais individualisée par pays, des règles moins complexes et plus transparentes, et un rôle renforcé des institutions budgétaires indépendantes. Certains ont également plaidé pour que l'Europe se dote d'une capacité budgétaire permanente, pour achever l'Union monétaire.

■ La conférence organisée par le Haut Conseil dans le cadre de la réflexion sur l'évolution des règles

Le Haut Conseil des finances publiques et ses homologues européens ont organisé une conférence internationale le 10 mai 2022 intitulée « **Gouvernance économique européenne : de nouvelles règles du jeu ?** ». Dès lors que la Commission européenne avait relancé en octobre 2021 le réexamen de la gouvernance économique européenne et que la France présidait le Conseil de l'Union européenne depuis janvier 2022, le Haut Conseil des finances publiques avait vocation à s'associer à cette réflexion. En réunissant des économistes et nombre de parties prenantes de la gouvernance économique européenne, la conférence avait ainsi pour objectif de tirer les leçons des expériences acquises concernant le fonctionnement de ces règles et d'aborder des pistes de réforme. Elle a été suivie le 11 mai par une journée de travail entre les membres du réseau des Institutions Budgétaires Indépendantes de l'Union européenne.



Dans son discours d'ouverture et sa tribune publiée dans le quotidien *Les Échos*, **Pierre Moscovici**, président du HCFP, a souligné « l'indispensable réforme » du contrat budgétaire qui lie les États membres et les institutions depuis 30 ans. Garant de la stabilité de la zone euro, sa refonte doit, selon lui, être guidée par « deux objectifs cardinaux : préserver l'investissement public et garantir la stabilité des dettes publiques ». Il a éga-



lement plaidé en faveur de règles simplifiées et adaptées à chaque pays.

Paolo Gentiloni, Commissaire européen aux Affaires économiques, a ensuite énoncé les points faisant désormais consensus entre les États membres ainsi que des pistes de calendrier concernant l'avancée des réformes. L'idée principale étant de passer d'une règle commune à des règles budgétaires prenant en compte la situation de chaque pays. Les États les plus endettés pourraient ainsi effectuer le redressement de leurs finances publiques à un rythme adapté à leur situation économique. Ce degré de flexibilité devait avoir pour contrepartie le renforcement du contrôle de la mise en œuvre des règles budgétaires européennes, notamment par les institutions budgétaires indépendantes.

À la suite de ces deux interventions, la première table ronde, modérée par **Isabelle Job-Bazille**, membre du HCFP, a permis de faire le bilan des règles budgétaires actuelles, tout en présentant les diverses propositions de réforme et l'état actuel des négociations. **Emmanuel Moulin**, Directeur général du Trésor, **Niels Thygesen**, Président du Comité budgétaire européen (EFB), et **Richard van Zwol**, président du réseau européen des IFI ont pu ainsi échanger sur les propositions de l'EFB, le renforcement du rôle des institutions budgétaires indépendantes et la vision des États membres et de la Présidence française de l'Union européenne.

Olivier Blanchard, professeur émérite d'économie au Massachusetts Institute of Technology (MIT), a exposé sa vision de la réforme de la gouvernance économique européenne qui s'appuierait sur une estimation du risque de défaut de la dette des États membres. Il a rappelé la nécessité de trouver un compromis entre la soutenabilité de la dette et l'utilisation de la politique budgétaire pour maintenir l'activité et a affirmé ne pas croire à un retour de règles simples.

La seconde table ronde animée par **Lucie Robequain**, rédactrice en chef France aux Échos, a permis d'évoquer le point de vue des parties prenantes sur la réforme des règles budgétaires : **Pascal Blanqué**, président de l'Institut d'Amundi, a présenté la vision des investisseurs obligataires, **Sarah Carlson**, vice-présidente senior chez Moody's, celle des agences de notation, tandis qu'**Éric Woerth**, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, s'est exprimé sur le rôle des parlements nationaux et **Nicola Giammarioli**, secrétaire général du Mécanisme Européen de Stabilité (MES), a exposé la vision d'un prêteur aux pays en difficulté financière de la zone euro.

François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France, a conclu la conférence en exposant la vision des banques centrales. Il a mis en garde sur l'illusion d'une dette « sans limites et sans coût ».

ANNEXES

LE COLLÈGE DES MEMBRES AU 31 DÉCEMBRE 2022

■ Le président



➤ PIERRE MOSCOVICI

Premier président de la Cour des comptes
et Président du HCFP

Pierre Moscovici, conseiller maître, a été nommé Premier président de la Cour des comptes par le Président de la République le 3 juin 2020. En sa qualité de Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici préside le Haut Conseil des finances publiques. Il succède à Didier Migaud, après un intérim assuré par Sophie Moati, doyenne des présidents de chambre de la Cour. Titulaire d'un DEA de macroéconomie approfondie et d'un DEA de philosophie, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, il intègre la Cour des comptes comme auditeur à sa sortie de l'ÉNA, le 1^{er} juin 1984. Devenu conseiller référendaire, il est nommé en mai 1988 conseiller technique au cabinet du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et du sport. En septembre 1990, il devient chef de service de la modernisation du service public et du financement au Commissariat général du Plan. Député européen depuis juillet 1994, il est élu député du Doubs en juin 1997 et nommé ministre délégué chargé des affaires européennes. Ayant réintégré la Cour en novembre 2002, il devient conseiller maître en 2003. Il est à nouveau élu député européen en juillet 2004 et assure les fonctions de vice-président du Parlement européen. Redevenu député du Doubs en juin 2007, réélu en juin 2012, il préside notamment la communauté d'agglomération du pays de Montbéliard entre 2008 et 2012, année où il est nommé ministre de l'économie et des finances. Il est commissaire européen aux affaires économiques et monétaires du 1^{er} novembre 2014 au 30 novembre 2019, avant de réintégrer la Cour. Pierre Moscovici est professeur affilié à Sciences Po Paris et professeur visiteur à l'Université Columbia de New-York et au Collège d'Europe à Bruges. Il est chevalier de la Légion d'honneur.

■ Les magistrats de la Cour des comptes



➤ FRANÇOISE BOUYGARD

Conseillère maître, nommée par le Premier président de la Cour des comptes, le 21 mars 2018.

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'ÉNA, 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.



➤ CHRISTIAN CHARPY

Président de la quatrième chambre, nommé par le Premier président de la Cour des comptes, le 17 octobre 2019.

Conseiller maître à la Cour des Comptes, Christian Charpy est président de la quatrième chambre de la Cour des comptes qui assure le contrôle de la Défense, sécurité intérieure, justice, affaires étrangères, pouvoirs publics constitutionnels et enseignement, services du Premier ministre, administration déconcentrée, finances publiques locales. Il a exercé la fonction de conseiller social auprès du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin entre 2003 et 2005. Il participa ensuite à la création de Pôle Emploi dont il assura la direction, de 2008 à 2012.

Revenu à la Cour, il exerça les fonctions de président de section, d'abord à la sixième chambre, puis à la première, où il participa chaque année au rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et à celui consacré à l'exécution du budget de l'État avant d'en exercer la présidence.



➤ EMMANUEL GIANNESINI

Conseiller maître, nommé par le Premier président de la Cour des comptes, le 2 novembre 2021.

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Emmanuel Giannesini est entré à la Cour des comptes comme auditeur à sa sortie de l'ENA en 1999. Il a exercé plusieurs missions et responsabilités dans le secteur culturel (présidence du Fonds de développement de la presse de 2014 à 2016, réforme des aides à la distribution de la presse en 2015 et en 2021) et dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (cabinet de la ministre, présidence du réseau des œuvres universitaires, professeur associé). Il est conseiller maître à la cinquième chambre de la Cour des comptes, puis à la première chambre.



➤ CATHERINE PÉRIN

Conseillère maître, nommée par le Premier président de la Cour des comptes, le 23 mars 2022.

Diplômée de l'IEP de Paris, Catherine Périn a intégré la Cour des comptes à la sortie de l'ENA. Elle a ensuite été conseillère technique, chargée du budget, au cabinet du ministre du logement. Elle a aussi travaillé dans le secteur privé en tant que directrice de l'audit du groupe Pechiney, puis de Alcan Europe.

Revenue à la Cour, elle y a notamment exercé les fonctions de rapporteure générale chargée de l'exécution budgétaire et de secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires.

Aujourd'hui, conseillère maître à la Cour des comptes, Catherine Périn préside l'une des sections de la deuxième chambre chargée des transports, de l'énergie, de l'environnement, de l'agriculture et de la mer.

■ Les personnalités extérieures qualifiées



➤ FRÉDÉRIQUE BEC

Professeure en sciences économiques à CY Cergy Paris Université et rattachée aux laboratoires Thema et CREST, nommée par le président de l'Assemblée nationale, le 18 décembre 2019.

Frédérique Bec est Professeur des Universités à CY Cergy Paris Université, et rattachée aux laboratoires Thema et CREST. Elle est membre du Conseil National des Universités. Elle est également responsable du Master 2 Ingénierie Economique et de l'Analyse des Données (IEAD). Après avoir obtenu son doctorat et son HDR en Sciences Economiques à l'Université de Paris 1, Frédérique Bec a été nommée Maître de Conférences à l'Université de Paris 1, puis Professeur des Universités à Lille 2. Elle a également été nommée Professeur de Sciences Economiques à l'ENSAE, rattachée au laboratoire CREST, et exercé la fonction de consultante pour le Banque de France. Ses thèmes de recherche portent sur la macroéconomie et la finance internationales, l'économétrie des séries temporelles non-linéaires, la prévision.



➤ ÉRIC DOLIGÉ

Ancien sénateur, nommé par le président du Sénat, le 21 septembre 2020.

Ancien sénateur, Éric Doligé, est également ancien président du conseil général du Loiret.



➤ ÉRIC HEYER

Directeur du Département Analyse et Prévision de l'OFCE, nommé par le président de la Commission des finances du Sénat, le 21 mars 2018.

Docteur en sciences économiques, enseignant à Sciences Po Paris et à l'Université de la Méditerranée, Eric Heyer effectue l'essentiel de sa carrière à l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) en tant que chargé d'étude, puis directeur adjoint du département analyse et prévision. Auteur de nombreuses publications dans le domaine de des prévisions, marché du travail et modélisation, a notamment dirigé «L'économie française 2015» aux éditions La Découverte. Il est également professeur à l'Université d'Aix-Marseille et à la Skema Business School.



› ISABELLE JOB-BAZILLE

Directrice des Etudes économiques du Groupe Crédit Agricole S.A., nommée par le président du Conseil économique social et environnemental, le 21 mars 2018.

Docteur en sciences économiques de l'Université Paris X Nanterre, Isabelle Job-Bazille a débuté 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).



› MICHALA MARCUSSEN

Cheffe économiste de la Société Générale, nommée par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 21 septembre 2020.

Michala Marcussen est cheffe économiste et directrice des études économiques et sectorielles de la Société Générale. Diplômée de l'université de Copenhague et titulaire du CFA, elle commence sa carrière au sein de Danske Bank en 1986, d'abord à Copenhague puis à Londres. Elle rejoint Société Générale en 1994 en tant qu'économiste senior. Elle a occupé diverses fonctions de recherche au sein du groupe, avant d'être nommée, en 2005, responsable de la recherche économique et stratégique de Société Générale Asset Management. Depuis 2009, elle est cheffe économiste pour Société Générale Corporate & Investment Banking, d'abord à Londres puis à Paris.



› JEAN-LUC TAVERNIER

Directeur de l'Insee, membre de droit depuis le 21 mars 2013.

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 ancien directeur de l'ENSAE, conseiller en cabinet ministériel, directeur de la prévision, directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) 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 devient le directeur général de l'Insee en mars 2012.

LE SECRÉTARIAT PERMANENT

■ Le rapporteur général



› ÉRIC DUBOIS

Conseiller maître

Diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), Éric Dubois est rapporteur général au Haut Conseil des finances publiques. Auparavant, il a travaillé à la direction générale du Trésor, où il a notamment été sous-directeur des prévisions macroéconomiques, à la direction de la sécurité sociale, où il a été sous-directeur des études et des prévisions financières, ainsi qu'à l'Institut national des études et statistiques économiques (Insee), où il a été directeur des études et synthèses économiques. Il a également travaillé à la Cour des comptes et a été membre du Haut Conseil des finances publiques.

■ Les rapporteurs généraux adjoints



› RAPHAËLLE ELOY

Conseillère référendaire

Diplômée de Sciences Po et ancienne élève de l'ENA, Raphaëlle Eloy a successivement travaillé à la direction générale du Trésor, au sein du groupe AXA, au sein du réseau des services économiques de l'Etat à l'étranger (Hong Kong). Conseillère référendaire, elle a travaillé à la Cour des comptes de 2015 à 2021, où elle s'est consacrée principalement aux questions bancaires, financières et de finances publiques, avant de rejoindre le secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques.



› OLIVIER REDOULES

Rapporteur

Diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), administrateur de l'Insee, Olivier Redoules est rapporteur auprès du Haut Conseil des finances publiques et conseiller référendaire en service extraordinaire à la première chambre de la Cour des comptes. Auparavant, il a travaillé à l'Insee (au département de la conjoncture), à la direction générale du Trésor, au sein du réseau des services économiques de l'État à l'étranger (Stockholm et Ankara) et au Mouvement des entreprises de France (chef économiste).

■ Les rapporteurs



➤ PASCAL HELWASER

Conseiller référendaire

Ancien élève de l'ENA, titulaire d'un DEA d'économie de l'Université Paris IX Dauphine et d'une maîtrise en droit, diplômé de Sciences Po, Pascal Helwaser est conseiller référendaire à la Cour des comptes. Il a été auparavant en poste pour la direction générale du Trésor aux États-Unis et au Canada, ainsi que conseiller pour la macroéconomie et les prévisions économiques au cabinet du Premier ministre, avant de rejoindre le secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques.



➤ EMMANUEL JESSUA

Conseiller référendaire en service extraordinaire

Diplômé de HEC et de de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), administrateur hors classe de l'Insee, Emmanuel Jessua est rapporteur au Haut Conseil des finances publiques et conseiller référendaire en service extraordinaire à la première chambre de la Cour des comptes. Il a auparavant travaillé à la direction générale du Trésor où il a été notamment chef du bureau « Politique économique France », au secrétariat général du Gouvernement où il a piloté la politique de simplification pour les entreprises, ainsi qu'à l'institut Rexecode comme directeur des études.



➤ OLIVIER VAZEILLE

Conseiller référendaire

Diplômé de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), Olivier Vazeille est rapporteur auprès du Haut Conseil des finances publiques et conseiller référendaire à la Cour des comptes. Il travaille depuis de nombreuses années sur les questions de finances publiques, que ce soit à la Cour des comptes, à l'Insee, à la direction générale du Trésor, à la direction de la législation fiscale ou à la direction des finances de la Ville de Paris.



➤ AXELLE LACAN

Macroéconomiste

Diplômée de l'Université Paris IX Dauphine, Axelle Lacan est macroéconomiste au sein du Haut Conseil des finances publiques. Elle a successivement travaillé à la direction financière de Crédit Agricole CIB, à la direction des études économiques de Crédit Agricole SA, puis au sein de l'institut (Rexecode). Elle a également été responsable de l'allocation d'actifs tactique et des investissements durables au sein de la Direction des investissements d'HSBC Assurances.



➤ CAROLINE LEBRUN

Chargée d'études en macroéconomie

Diplômée du master Statistiques et économétrie de l'école d'économie de Toulouse (TSE), Caroline Lebrun est chargée d'études en macroéconomie au sein du Haut Conseil des finances publiques. Après des premières expériences en finances publiques à la Banque de France et sur les comportements d'épargne à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), elle a travaillé sur les comptes de la protection sociale à la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques du ministère de la Santé (DREES).



➤ GUILLAUME GILQUIN

Conseiller référendaire en service extraordinaire

Diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), administrateur hors classe de l'Insee, Guillaume Gilquin est rapporteur au Haut Conseil des finances publiques. Auparavant, il a travaillé à la direction générale du Trésor sur la politique industrielle et le secteur bancaire. Il s'est consacré aux prévisions de finances publiques et aux questions européennes au ministère fédéral des finances allemand. Il a également été conseiller financier de l'ambassade de France à Berlin et responsable des études sur le logement social à la Caisse des Dépôts.

■ Assistante et chargée de mission



➤ MARIE DIAWARA CAMARA

Après une première carrière au sein du ministère en charge de l'agriculture, Marie Diawara-Camara est en charge du suivi administratif et organisationnel du Haut Conseil et de la gestion du 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.

LISTE CHRONOLOGIQUE DES AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

2019

- n°2019-1 Programme de stabilité 2019-2022 (avril)
- n°2019-2 Loi de règlement 2018 (juin)
- n°2019-3 Lois de finances 2020 (septembre)
- n°2019-4 Loi de finances rectificative 2019 (novembre)

2020

- n°2020-1 Loi de finance rectificative n°1 (mars)
- n°2020-2 Loi de finance rectificative n°2 et Programme de stabilité 2020 (avril)
- n°2020-3 Loi de règlement 2019 (mai)
- n°2020-4 Loi de finance rectificative n°3 (juin)
- n°2020-5 Lois de finances 2021 (septembre)
- n°2020-6 Loi de finances rectificative n°4 (novembre)
- n°2020-7 Amendement Lois de finances 2021 (novembre)

2021

- n°2021-1 Loi de règlement 2020 (avril)
- n°2021-2 Programme de stabilité 2021-2027 (avril)
- n°2021-3 Loi de finances rectificative n°1 (juin)
- n°2021-4 Lois de finances 2022 (septembre)
- n°2021-5 Lois de finances 2022 et loi de finance rectificative n°2 (novembre)

2022

- n°2022-1 Loi de règlement 2021 (juillet)
- n°2022-2 projet de loi de finances rectificative n°1 (juillet)
- n°2022-3 Programme de stabilité 2022-2027 (juillet)
- n°2022-4 Lois de finances 2023 (septembre)
- n°2022-5 Lois de programmation 2023-2027 (septembre)
- n°2022-6 Loi de finances rectificative n°2 (octobre)

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 / Independent 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 6 juin 2023.
Diffusion septembre 2023.

Directeur de la publication : Pierre Moscovici

Rédacteur en chef : Éric Dubois

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