

## La méthode du HCFP pour contre-expertiser les prévisions du Gouvernement

*Éric Dubois et Maud Legros<sup>1</sup>*

Note méthodologique n°2024-02

Juin 2024

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

---

### *Synthèse*

*Le Haut Conseil des finances publiques donne un avis sur le réalisme des prévisions macroéconomiques et des recettes et dépenses publiques des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, loi de programmation des finances publiques, loi de programmation sectorielles et jusqu'en 2024 des programmes de stabilité. À cet effet, le Haut Conseil s'appuie à la fois sur l'information que lui donnent ses partenaires extérieurs et sur les outils et analyses qu'il développe en interne.*

*En amont de la préparation des avis, le Haut Conseil transmet à l'administration des questionnaires visant à préciser, selon l'étape du cycle budgétaire, les éléments chiffrés et explicatifs relatifs au commentaire de l'exercice passé ou à ses prévisions, macroéconomiques et de finances publiques. Le Haut Conseil auditionne l'administration et les organismes qui produisent des prévisions, tels que l'Insee, la Banque de France, Rexecode et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), sur les scénarios macroéconomiques que chaque institution retient.*

*Le Haut Conseil compare ensuite les hypothèses retenues dans le projet de loi examiné avec les dernières informations conjoncturelles disponibles (comptes nationaux publiés par l'Insee, résultats des enquêtes de conjoncture de l'Insee ou de la Banque de France, évolutions de la masse salariale publiées par l'Urssaf, etc.), ainsi que les dernières prévisions.*

*Le Secrétariat permanent du Haut Conseil réalise par ailleurs ses propres études sur des questions macroéconomiques ou de finances publiques dont les résultats viennent en appui à l'élaboration des avis du Haut Conseil. Il produit ainsi des analyses structurelles, comme par exemple la construction de séries de dépenses de l'État historiques et prévisionnelles « à champ constant » mobilisées dans le cadre de ses avis sur les projets de loi de programmation sectorielles. Celle-ci a permis de mettre en lumière les contraintes que le respect de la trajectoire des finances publiques impose à l'issue des engagements sectoriels pris sur le reste des dépenses publiques.*

*Le Haut Conseil mobilise également un certain nombre d'outils développés en interne qui lui permettent de contre-expertiser les prévisions du Gouvernement : par exemple, des outils d'estimation de la base taxable des principaux prélèvements obligatoires, comme la TVA, ont été élaborés pour*

---

<sup>1</sup> Secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques.

*examiner la cohérence des prévisions des recettes de ces prélèvements obligatoires avec les prévisions macroéconomiques.*

*Le Haut Conseil s'attache enfin à vérifier la cohérence intrinsèque des scénarios prévisionnels des projets de loi qu'il examine. Il examine notamment la cohérence de l'évaluation de l'écart de production avec la prévision d'investissement, d'inflation et de salaires. Il examine aussi la cohérence entre l'impact attendu de la politique budgétaire annoncée et la prévision de croissance associée.*

---

## Introduction

Institution budgétaire indépendante, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est chargé :

- d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et de recettes et de dépenses publiques présentées par le Gouvernement ;
- de vérifier le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques au regard des orientations pluriannuelles définies dans la loi de programmation des finances publiques ;
- de veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques (État, collectivités territoriales, sécurité sociale) avec les engagements européens de la France.

Ces missions sont issues du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances.

Pour ce faire, le HCFP est constitué de onze membres nommés en raison de leurs compétences : le Premier président de la Cour des comptes, qui préside également le HCFP, quatre magistrats de la Cour des comptes, cinq personnalités qualifiées et le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Le Haut Conseil est assisté d'un Secrétariat permanent, qui apporte son expertise et son appui à la préparation des avis rendus par les membres.

À cet effet, le HCFP s'appuie sur une méthodologie de préparation des avis, qui s'est construite au cours du temps et dont cette note vise à présenter les grands traits. Celle-ci repose à la fois sur l'information acquise auprès de partenaires extérieurs, mais également sur des études et des notes réalisées en interne et généralement publiées sur le site internet du Haut Conseil, [hcfp.fr](http://hcfp.fr).

### I. Les échanges avec le Gouvernement et les instituts de conjoncture

#### 1) La préparation des avis repose en premier lieu sur les informations recueillies auprès des administrations par le biais d'un ou plusieurs questionnaires préparés par le Secrétariat permanent.

La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 modifiée relative aux lois de finances prévoit dans son article 61 – IX que « Le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil dans le cadre de la préparation de ses avis ». De manière à disposer dès la saisine par le Gouvernement de l'information dont il a besoin pour rendre son avis, le Haut Conseil envoie, préalablement à chaque avis, des questionnaires aux administrations concernées portant sur les éléments chiffrés et explicatifs relatifs au commentaire de l'exercice passé et du réalisé, ainsi qu'à leurs prévisions macroéconomiques et de finances publiques.

Les réponses à ces questionnaires éclairent ainsi les membres du Haut Conseil sur plusieurs questions récurrentes et structurelles mais également des questions d'actualité, qui varient en fonction du texte examiné et de son positionnement dans le cycle budgétaire.

Ainsi, dans le cadre de l'examen des projets de lois de finance initiale (PLF) et des projets de lois de financement de la sécurité sociale (PLFSS) comme des prévisions pluriannuelles (programme de stabilité, projets de loi de programmation des finances publiques), le HCFP interroge l'administration sur le scénario macroéconomique qu'elle retient. Les hypothèses sous-jacentes fondant le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement sont précisées, notamment quant à l'évolution des prix à la consommation, du prix du PIB et de valeur ajoutée, du comportement d'épargne des ménages et d'investissement des entreprises, ou encore de la productivité du travail. Le HCFP porte une attention particulière aux phénomènes nouveaux qui, pour autant que leur impact puisse être évalué, sont susceptibles d'affecter la réalisation du projet de loi de finances. Pour le PLF 2023, ceux-ci résultaient du contexte de guerre en Ukraine et des difficultés associées en matière d'approvisionnement énergétique et de matières premières, mais également des effets dans la durée de la crise du Covid-19 sur le fonctionnement des chaînes logistiques d'approvisionnement, par exemple.

Dans le cadre du PLF et du PLFSS, sont également examinées les hypothèses du Gouvernement sur la prévision d'évolution du solde public sur l'exercice à venir, en fonction, d'une part, de l'évolution prévisionnelle des recettes pour l'exercice, appréciées pour chaque type de prélèvements obligatoires (TVA, IR, IS, DMTO, DMTG, cotisations sociales, prélèvements sociaux, TICPE, taxe sur les tabacs, taxe foncière<sup>2</sup>), et d'autre part, de celle des dépenses de tous les sous-secteurs des administrations publiques. Le cas échéant, l'administration est sollicitée pour expliquer les écarts entre la prévision annuelle du PLF et celle de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Les questionnaires concernant les projets de lois de finances rectificative (PLFR) contiennent une série de questions ayant vocation à éclairer le HCFP sur l'actualisation des hypothèses de la loi de finance initiale selon les changements survenus en cours d'exercice et présentant des impacts immédiats sur l'équilibre des finances publiques. Ainsi, dans le cadre de son avis relatif au premier PLFR de 2022, le HCFP a interrogé le Gouvernement tant sur les effets des mesures exceptionnelles et temporaires comme les mesures du plan de résilience, qui devaient conduire à dégrader le solde public à hauteur de 0,4 point de PIB, ou de mesures à caractère structurel dont les effets s'inscrivent dans la durée, comme la revalorisation des pensions et prestations et la hausse du point d'indice de la fonction publique survenues en juillet 2022, qui devaient conduire à dégrader le solde de 0,4 point de PIB également pour l'exercice 2022.

Pour les projets de lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (ex lois de règlement), les questions reprennent *a posteriori* celles adressées

---

<sup>2</sup> TVA : taxe sur la valeur ajoutée ; IR : impôt sur les revenus ; IS : impôt sur les sociétés ; DMTO : droits de mutation à titre onéreux ; DMTG : droits de mutation à titre gratuit ; TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

en PLF afin de disposer d'une analyse par l'administration des écarts constatés entre l'exécution du budget et la prévision initiale, le cas échéant la prévision rectificative, ainsi que vis-à-vis de la trajectoire de programmation pluriannuelle. Une attention particulière est à cette occasion portée à la décomposition des parts conjoncturelle et structurelle du déficit public en fin d'exercice, en tenant compte à la fois des hypothèses de croissance potentielle issues de la loi de programmation des finances publiques et des facteurs exceptionnels qui peuvent en expliquer l'évolution au cours de l'exercice considéré.

Ces questionnaires sont également l'occasion, pour l'administration, d'expliquer les « surprises », bonnes comme mauvaises, survenues en cours d'exercice : à l'occasion du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, le Gouvernement a ainsi fourni au HCFP son analyse des causes de l'écart entre le déficit des administrations publiques prévu (les lois de finances initiales pour 2023 et 2024 l'estimaient respectivement à 5,0 points de PIB et à 4,9 points, la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 à 5,0 % du PIB) et le déficit constaté (5,5 points de PIB).

## **2) Le Haut Conseil des finances publiques procède aux auditions de l'administration et des organismes français produisant des prévisions.**

Le HCFP auditionne des instituts de prévision français, comme l'Insee, la Banque de France, Rexecode et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), ou étrangers, comme la Banque des règlements internationaux (BRI) ou l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), pour connaître les scénarios macroéconomiques retenus par ces différents organismes dans le cadre de la préparation de ses avis. Au-delà des prévisions chiffrées, auxquelles peuvent être confrontées celles du Gouvernement, ces auditions apportent des éléments d'analyse sur les évolutions structurantes des prévisions (productivité et taux d'épargne des ménages par exemple lors des derniers avis du Haut Conseil).

Les administrations en charge de l'élaboration des scénarios macroéconomiques et de finances publiques (direction générale du Trésor, direction du Budget, direction de la sécurité sociale) sont également auditionnées par les membres du Haut Conseil. Ces auditions complètent les informations dont dispose le HCFP pour apprécier les textes qui lui sont soumis, permettent de préciser certains éléments du scénario présenté par l'administration et sont l'occasion de débattre des différences de perspectives macroéconomiques comme de finances publiques avec celles des autres institutions économiques.

Les ministères concernés sont aussi sollicités pour les avis du HCFP sur l'impact sur les finances publiques des projets de loi de programmation sectorielles. En 2023, le Haut Conseil a ainsi auditionné le ministère des Armées en préparation de son avis sur le projet de loi de programmation militaire (PLPM) portant sur la période 2024-2030, et le ministère de la Justice dans le contexte de son avis relatif au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour 2023-2027. Durant ces auditions, ont été précisés les risques sous-jacents à la réalisation des programmes de dépenses de ces lois de programmation, notamment quant à l'évolution de l'inflation, susceptible d'entraîner des hausses de prix sur les achats de

matériel, et sur les capacités effectives à pourvoir des créations d'emplois et à augmenter leurs effectifs comme prévu aux horizons concernés.

Enfin, des échanges ont lieu avec certains acteurs au titre de leur expertise sectorielle pour apporter un éclairage plus complet sur un enjeu spécifique. Des échanges réguliers ont ainsi lieu entre le Secrétariat permanent du Haut Conseil et la Banque postale pour discuter de la situation financière des collectivités locales et des prévisions concernant leurs recettes et dépenses.

## II. La confrontation avec les dernières informations conjoncturelles et les autres prévisions

Un premier angle d'analyse consiste à confronter la prévision du Gouvernement avec les dernières informations conjoncturelles et avec les autres prévisions disponibles.

### 2.1. La confrontation avec les dernières informations conjoncturelles

Une des toutes premières étapes de toute prévision consiste à prendre connaissance des dernières informations conjoncturelles, pour connaître les évolutions les plus récentes de l'économie, examiner si elles sont conformes aux attentes, repérer les éventuelles ruptures de tendance, etc. C'est donc aussi une étape importante dans l'analyse des prévisions du Gouvernement, notamment pour s'assurer de leur cohérence avec ces informations.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement est ainsi notamment confronté :

- s'agissant du scénario de croissance, aux dernières évolutions des comptes nationaux publiés par l'Insee, aux derniers résultats des enquêtes de conjoncture de l'Insee ou de la Banque de France, aux dernières données de commerce mondial ;
- s'agissant de l'inflation, aux dernières données d'inflation de l'Insee, notamment sous-jacente, ainsi qu'à ses déterminants, tels que les prix du pétrole ou des matières premières ;
- s'agissant de la masse salariale, aux dernières données mensuelles de l'Urssaf.

Ainsi, dans son avis du 11 avril 2017 sur le programme de stabilité pour les années 2017 à 2020, le Haut Conseil mettait en balance, d'une part des données disponibles sur l'activité du début de l'année contrastées – positives pour les services et la construction, décevantes pour la production industrielle – faisant attendre une croissance modeste au 1<sup>er</sup> trimestre 2017, d'autre part des enquêtes de conjoncture au contraire bien orientées et une amélioration de la croissance mondiale. Il en concluait : bien que légèrement supérieure à la plupart des prévisions disponibles, la prévision de croissance du Gouvernement, « au regard des enquêtes de conjoncture favorables et de l'amélioration de la croissance mondiale, [...] reste plausible, même si certaines données d'activité de l'économie française sont décevantes en début d'année. »

Dans son avis sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017, le Gouvernement prévoyait une croissance du PIB de 1,7 %. Le Haut Conseil notait que l'acquis de croissance était désormais de 1,7 % après la publication par l'Insee des comptes nationaux du 3<sup>ème</sup> trimestre et que la poursuite au 4<sup>ème</sup> trimestre de la croissance au rythme des trimestres

précédents conduirait à une croissance de 1,8 % sur l'ensemble de l'année. Il en a conclu : « Compte tenu de l'acquis au 3<sup>ème</sup> trimestre, la prévision de croissance du Gouvernement de 1,7 % a désormais une assez forte probabilité d'être dépassée ». La croissance a ensuite été estimée à +1,9 % dans les premiers résultats publiés par l'Insee le 30 janvier 2018<sup>3</sup>.

Dans son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2021 à 2027, dans le contexte des suites de la crise COVID-19, le Haut Conseil s'est appuyé sur les premiers redressements de l'inflation constatés en début d'année 2021 concernant certains biens tels que les biens d'équipement du logement, l'horlogerie-bijouterie ou les loyers, et a estimé que cette hausse était susceptible de se poursuivre en cours d'année. En effet, les hausses des prix du pétrole et des matières premières industrielles observées avaient vocation à se transmettre progressivement aux prix à la consommation de produits manufacturés. En outre, le Haut Conseil estimait que les prix des services aux ménages reviendraient progressivement à leurs niveaux pré-crise avec la levée des restrictions sur ces prestations. En conséquence, le Haut Conseil estimait qu'au regard de ces éléments conjoncturels, le niveau d'inflation de 2021 serait plus élevé que prévu par le Gouvernement. De fait, l'inflation (+1,6 %) comme l'inflation sous-jacente (+1,1 %) ont *in fine* été sensiblement supérieures à la prévision du Gouvernement (+1,1 % et +0,6 % respectivement).

Le HCFP tient également compte des données extérieures, comme les prix du pétrole, qui influent sur les prix intérieurs, potentiellement avec un certain délai de diffusion. Dans son avis du 29 octobre 2021 sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2021 et la révision des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022, le HCFP notait ainsi que le prix du baril de Brent s'établissait, en octobre 2021, 15 \$ environ au-dessus du niveau retenu par le Gouvernement dans sa prévision (84 \$ contre 69 \$). Il estimait alors que si cet écart venait à persister, il se traduirait toutes choses égales par ailleurs par un surcroît d'inflation de 0,5 % en 2022. Il en concluait : « la prévision d'inflation du Gouvernement [...] pour 2022, inchangée en dépit de la hausse des prix de l'énergie et de la nette amélioration du marché du travail enregistrées depuis le PLF initial, semble [...] trop basse. » L'inflation a en réalité été très supérieure en 2022 à la prévision du Gouvernement (+5,2 % au lieu de +1,5 %), le déclenchement de la guerre en Ukraine ayant très fortement accru l'écart avec la prévision, déjà optimiste, de prix de l'énergie du Gouvernement.

S'agissant de la masse salariale, le HCFP examine les données de masse salariale des branches marchandes non agricoles, qui constituent le champ sur lequel l'analyse économique est pertinente et dont le Gouvernement lui fournit des prévisions à chaque exercice. La prévision de masse salariale s'appuie sur des prévisions d'emploi et de salaire par tête et les données correspondantes sont données par l'Insee dans les comptes nationaux trimestriels.

L'Urssaf, qui est la source de ces données, fournit de son côté des données mensuelles sur le champ légèrement différent du secteur privé, dont les évolutions trimestrielles sont en général très proches de celles de la masse salariale des branches marchandes publiées par l'Insee.

Lors de l'avis du 27 octobre 2023 sur le projet de loi de finances de fin de gestion, alors que le Gouvernement prévoyait une croissance de 6,5 % de la masse salariale des branches marchandes non agricoles, le Haut Conseil a constaté que les données des mois de juillet et août de l'Urssaf indiquaient un net ralentissement en moyenne par rapport aux mêmes mois de 2022

---

<sup>3</sup> Elle est désormais estimée à +2,3 %, du fait des révisions apportées depuis lors par l'Insee à cette estimation provisoire.

(+5,4 % en glissement annuel en juillet et août 2023, contre +6,6 % au premier semestre) et a conclu : « la croissance prévue de la masse salariale des branches marchandes non agricoles apparaît désormais un peu élevée compte tenu de son ralentissement au cours de l'été. » De fait, la croissance de la masse salariale des branches marchandes non agricoles est estimée aujourd'hui par l'Insee à +5,3 % en 2023, nettement en dessous de la prévision du Gouvernement.

## 2.2. La confrontation avec les prévisions disponibles

Au-delà du court terme, sur lequel porte l'analyse des informations conjoncturelles, l'analyse du Haut Conseil sur l'ensemble du scénario du Gouvernement s'appuie notamment sur les scénarios des organismes de prévisions français qu'il auditionne, mais également sur ceux des institutions européennes et internationales : la Commission européenne, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), la Banque Centrale Européenne (BCE). Il confronte également les prévisions du Gouvernement avec celles collectées par le *Consensus Forecasts* pour la France, qui croisent les prévisions des prévisionnistes mondiaux sur des variables telles que la croissance du PIB ou l'inflation.

Si ces scénarios ne représentent pas un éventail exhaustif de l'ensemble des prévisions disponibles et ne sont pas à l'abri d'évènements inattendus, ils fournissent toutefois des perspectives raisonnables compte tenu de l'information disponible lors de leur réalisation et informent le Haut conseil sur les enchaînements macroéconomiques clés de la prévision. Une prévision du Gouvernement qui se situerait en dehors de cet éventail suppose donc des enchaînements macroéconomiques spécifiques dont la plausibilité peut être évaluée à l'aune de ces analyses.

**Tableau n°1 - prévisions de croissance du PIB en volume en France**  
(%, en moyenne annuelle)

Source	Date de publication	de 2024
Gouvernement	9 avril	1,0
FMI	16 avril	0,7
<i>Consensus Forecasts</i>	8 avril	0,7
OFCE	5 avril	0,5
Rexecode	5 avril	0,4
Banque de France	14 mars	0,8
Commission européenne	15 février	0,9
OCDE	5 février	0,6

Source : Avis n° HCFP-2024-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027, le 16 avril 2024

C'est ainsi que dans son avis sur le Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027, le Haut Conseil a relevé que, bien que l'hypothèse de croissance mondiale du Gouvernement pour 2024 fût proche de celles des organisations internationales, avec un niveau de 3,1 %, la



prévision de croissance en France du Gouvernement pour 2024 de 1,0 % était supérieure à l'ensemble des prévisions des organismes, à l'exception de la Commission européenne. Dans le détail, si le Gouvernement retenait des prévisions proches de celles des prévisionnistes en ce qui concerne le rebond de la consommation des ménages, ainsi que la progression des exportations de biens et services, la prévision d'investissement des entreprises (+0,5 % en 2024) apparaissait, à l'instar de celle des ménages, supérieure à celle des autres prévisionnistes, signe que le Gouvernement estimait un impact moindre que les autres prévisionnistes de la hausse des taux d'intérêt passée ou que d'autres facteurs, toutefois non spécifiés par le Gouvernement, viendraient soutenir l'investissement en 2024.

### III. La mobilisation d'analyses propres au Haut Conseil

Au-delà de l'exploitation des éléments qui lui sont fournis par le Gouvernement et de la prise en compte des informations conjoncturelles ou des prévisions les plus récentes, le Haut Conseil mobilise aussi des analyses propres, qu'il s'agisse d'études structurelles, d'outils de prévision propres ou de tests de la cohérence des prévisions présentées au regard des mécanismes économiques.

#### **Liste des notes disponibles sur le site internet du Haut Conseil des finances publiques :**

- Comprendre et prévoir les différences entre l'IPC et le déflateur du PIB (septembre 2024)
- Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du Gouvernement et leur réalisation (septembre 2024)
- Comparaison de l'effet de l'inflation sur les finances publiques en 2022 et en 2023 dans six pays de la zone euro (mai 2024)
- L'impact sur les finances publiques des mesures de soutien face à la crise énergétique (novembre 2023)
- La forte inflation enregistrée depuis 2021 pousse à la hausse, mais seulement transitoirement, le taux d'épargne des ménages (juillet 2023)
- Reconstruire les dépenses de l'État à champ constant : méthodologie et illustration (note méthodologique – juillet 2023)
- L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites (note méthodologique – février 2023)
- En 2022, la hausse de l'inflation augmente le ratio de dette publique rapportée au PIB (septembre 2022)
- La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme (juillet 2022)
- Garanties accordées par l'État pendant la pandémie : estimation du risque pesant sur les finances publiques françaises (juillet 2022)
- La productivité du travail au sortir de la crise sanitaire (mars 2022)
- Le PIB et la croissance potentiels : définition et enjeux pour les finances publiques (note méthodologique – septembre 2021)

- Conséquences pour les finances publiques de prévisions d'inflation trop élevées (juillet 2021)
- Le coût net des mesures de soutien aux revenus des ménages et des entreprises en 2020 (avril 2021)
- Prévisions d'emploi des branches marchandes à l'horizon 2020-2021 : éléments d'analyse (septembre 2020).

### 3.1. Les analyses structurelles

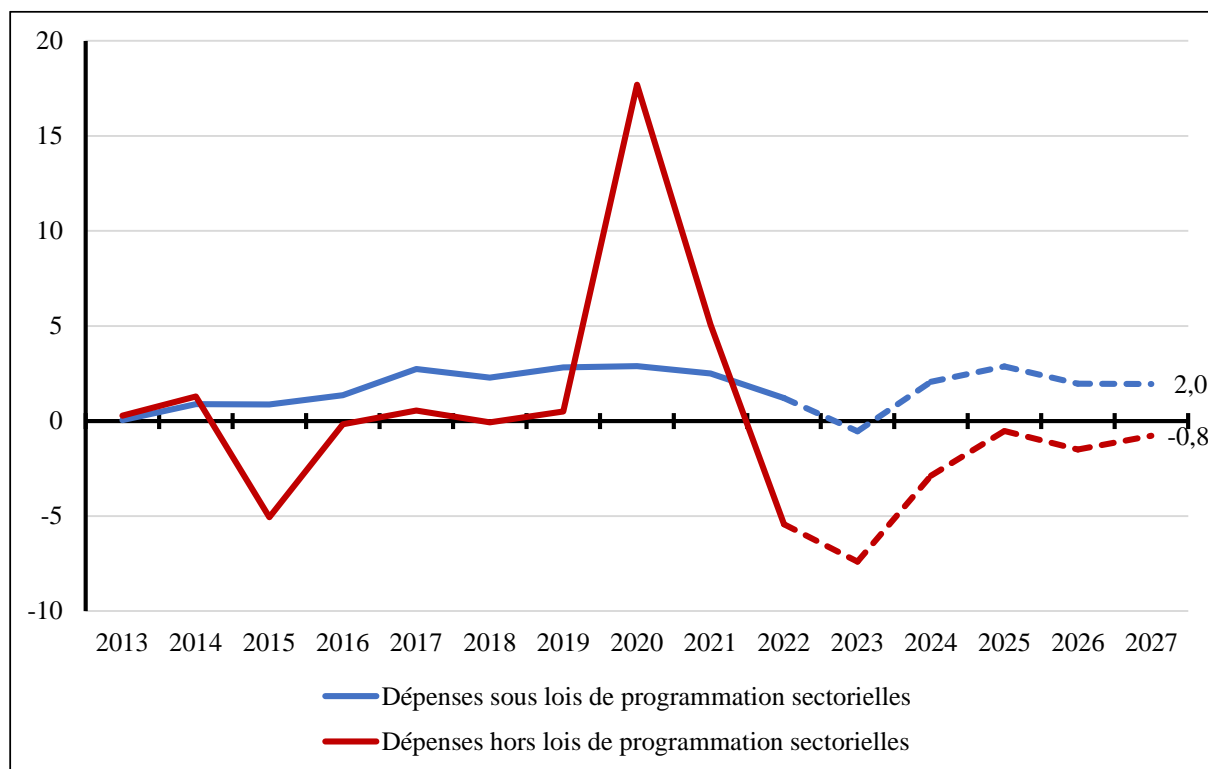
Pour éclairer le réalisme des prévisions du Gouvernement, le Haut Conseil peut s'appuyer sur des travaux d'analyse menés par son Secrétariat permanent.

À titre d'exemple, pour éclairer le Parlement et le citoyen sur les contraintes que faisaient peser sur les dépenses de l'État les lois de programmation sectorielles dont il était saisi, le Secrétariat permanent du Haut Conseil a construit des séries de dépenses de l'État « à champ constant ».

En effet, la multiplication des lois de programmation sectorielles, se traduisant généralement par une hausse programmée des moyens accordés aux missions du secteur, pouvait contraindre fortement les dépenses des autres missions du budget de l'État pour permettre le respect de l'objectif de dépenses totales affiché dans les lois de programmation des finances publiques. Il était facile de calculer par solde le montant des crédits hors loi de programmation nécessaires pour assurer le respect des crédits prévus en loi de programmation des finances publiques. Mais pour juger du caractère plus ou moins fort de cette contrainte, il était nécessaire de disposer d'une base de comparaison historique et donc de construire des données sur les dépenses de l'État comparables aux champs actuels des dépenses concernées, données qui n'existaient pas et que le Secrétariat permanent a alors construites.

Ceci a permis au Haut Conseil de conclure que, une fois déduites les dépenses sous lois de programmation sectorielles, le respect de la trajectoire de dépenses prévue par la loi de programmation des finances publiques imposait pour la période 2023-2027 une baisse des autres dépenses de l'État en volume par rapport à leur trajectoire des années précédant la crise sanitaire (cf. graphique 1 ci-dessous tiré de l'avis du 30 mars 2023 relatif au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour 2023-2027).

**Graphique 1 : croissance des dépenses de l'État entre 2013 et 2027 en volume (champ constant 2022)**



Sources : RAP, PAP, Notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) et Rapports sur le budget de l'État (RBDE) de la Cour des comptes, lois de programmation, PLPJ, PLPM, PLPFP de septembre 2022.

Lecture : une augmentation des dépenses sous lois de programmation (PLPJ, PLPM, LOPMI, LPR) de 2,0 % en volume est prévue entre 2026 et 2027. Par conséquent, les dépenses hors lois de programmation devraient diminuer de 0,8 % en volume en 2027, pour atteindre l'objectif de dépenses fixé en PLPFP.

Compte tenu de l'importance des évaluations de PIB potentiel dans l'exercice de son mandat et de la difficulté à expertiser les estimations disponibles pour la France du fait d'une documentation souvent incomplète, il est utile au HCFP de disposer de sa propre évaluation de la croissance potentielle et de ses déterminants. Ainsi le Secrétariat permanent du Haut Conseil a produit dans le cadre de la préparation de son avis sur le projet de loi de programmation 2023-2027 son estimation de la croissance potentielle<sup>4</sup> s'appuyant sur la décomposition suivante de ses composantes :

- Une croissance d'environ 0,8 % par an au titre de la croissance potentielle « mécanique », mesurée à partir de la fonction de production ;
- Un impact positif de l'ordre de +0,1 % par an des politiques d'enrichissement de la croissance en emploi visant à augmenter la part de la population active en emploi (politiques de baisses des cotisations sociales sur les bas salaires, primes à l'emploi spécifiques, etc.) ;
- Un impact de l'ordre de +0,15 % par an anticipé dans l'hypothèse de la mise en œuvre de la réforme des retraites selon les paramètres annoncés durant la campagne électorale ;

<sup>4</sup> Source : La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme, note d'étude HCFP 2022-3 (juillet 2022).

C'est au titre de cette mesure, ainsi que des prévisions réalisées par les différents acteurs économiques (cf. supra), que le HCFP s'est par exemple fondé dans le cadre de son avis sur le programme de stabilité 2024-2027 pour qualifier d'avantageuse la valeur de +1,35 % par an que le Gouvernement retenait pour la croissance potentielle, et ce malgré le fait que le Gouvernement avait révisé, mais à la marge seulement, son évaluation du PIB potentiel, se traduisant par un écart de production qui restait négatif depuis 2020 et jusqu'en 2027. Le HCFP soulignait alors que le maintien sur une longue période (8 ans depuis 2020) d'un écart de production négatif est une configuration qui ne s'observe jamais dans les évaluations *ex post* de l'écart de production.

### 3.2. Les outils de prévision du Haut Conseil

Sans faire ses propres prévisions, le HCFP mobilise un certain nombre d'outils qui lui permettent de contre-expertiser celles du Gouvernement. C'est le cas s'agissant des prévisions macroéconomiques, notamment lorsque les prévisions du Gouvernement des exercices précédents se sont trouvées prises en défaut. Ainsi, l'importante erreur de prévision sur la masse salariale de 2023 par le Gouvernement a donné lieu à l'estimation d'équations de salaire par tête par le secrétariat permanent du Haut Conseil, conduisant à prévoir une faible hausse du pouvoir d'achat du salaire moyen par tête en 2024 (cf. encadré page 11 de l'avis n° 2024-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027).

C'est aussi le cas par exemple pour les prévisions de prélèvements obligatoires. Il existe en effet peu de prévisions publiques de prélèvements obligatoires, et il existe encore moins de prévisions détaillées. En outre, le lien qui ressort empiriquement entre croissance du PIB et croissance spontanée des prélèvements obligatoires ne permet guère de porter un jugement fiable sur une prévision d'évolution de PO. En effet, la croissance des prélèvements obligatoires *in fine* observée peut être sensiblement supérieure à celle de l'activité (se traduisant par une « élasticité » sensiblement supérieure à 1 des prélèvements obligatoires à la croissance) ou au contraire lui être sensiblement inférieure (élasticité sensiblement inférieure à 1).

C'est ce qu'illustrent les exemples des années 2022 et 2023. En 2022, l'élasticité des prélèvements obligatoires, prévue à 1,0 en PLF pour 2022, a été relevée à 1,5 en juin 2022, une valeur qui, *prima facie*, pouvait paraître optimiste de la part du Gouvernement. Pour autant, elle s'est révélée encore trop basse, puisqu'elle a finalement atteint 1,6. À l'inverse, en 2023, l'élasticité des prélèvements obligatoires était prévue à seulement 0,6 en PLF pour 2023, soit une valeur nettement inférieure à 1, qui, *prima facie*, pouvait à l'inverse paraître très prudente. Pour autant cette valeur s'est révélée *ex post* trop élevée, puisqu'elle s'est *in fine* établie à seulement 0,4 avec les résultats de finances publiques publiés par l'Insee en mars 2024.

Aussi est-il nécessaire pour juger de la prévision de prélèvements obligatoires du Gouvernement de descendre à un niveau plus fin et d'examiner les prévisions prélèvement par prélèvement, en commençant par ceux dont les montants sont les plus élevés. Pour un certain nombre de ces prélèvements, le Haut Conseil s'appuie sur des outils qui relient la croissance spontanée, c'est-à-dire à législation constante, d'un prélèvement à celle d'une grandeur macroéconomique proche de sa base taxable.

À titre d'illustration, prenons l'exemple de la TVA. Une première étape de l'analyse consiste à corriger les taux de croissance observés de l'impact des changements de législation pour construire une trajectoire théorique de croissance de la TVA à législation constante. Corriger les évolutions observées (ou prévues) de ces mesures est indispensable pour pouvoir rapprocher la croissance de la TVA de sa base taxable.

Si on prend l'exemple de l'année 2014, la forte hausse des recettes de TVA (+6,9 %) est exclusivement imputable à la mise en place d'une somme de mesures nouvelles, pour un total de 5 Md€ (soit une contribution de +7,6 %) : hors effet de ces mesures sur le taux moyen de TVA payé par les contribuables, l'évolution de recettes de TVA est négative au cours de cet exercice. On trouve une estimation détaillée de l'impact de ces évolutions de mesures en 2014 dans le rapport économique, social et financier de 2016 :

- Hausse de certains taux de TVA (+0,4 Md€) ;
- Hausse du taux normal à 20 % et du taux intermédiaire à 10 % en LFR 3 pour 2012 (6,2 Md€) ;
- Maintien du taux de TVA de 7 % sous certaines conditions pour les travaux de rénovation des logements (-0,3 Md€) ;
- Application du taux normal de TVA sur les centres équestres et les animaux domestiques (+0,1 Md€) ;
- Abaissement du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le logement social (-0,4 Md€) ;
- Application du taux réduit de TVA aux travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements de plus de deux ans (-0,6 Md€).

La croissance des recettes de la TVA à législation constante, qui résulte donc de la seule évolution de l'assiette taxée, s'établit ainsi, en retirant à la croissance des recettes enregistrées (+6,9 %) l'impact des évolutions législatives (-7,6 %), à -0,7 %. En procédant de même pour toutes les années où on dispose d'évaluations de l'impact des mesures nouvelles portant sur la TVA, on peut ainsi construire une série de taux de croissance de la TVA à législation constante, qu'on peut alors essayer de relier à des données macroéconomiques.

Il s'agit ensuite de construire un « proxy » de la base taxable. Un document de travail de la direction générale du Trésor<sup>5</sup> indique que la TVA est perçue :

- à 61 % sur la consommation des ménages ;
- à 18 % sur l'investissement ;
- à 21 % sur les consommations intermédiaires (ce qu'on appelle la TVA rémanente).

On peut donc construire une croissance de la base taxable approchée de la TVA en additionnant les taux de croissance pondérés, avec ces pondérations, de la consommation des ménages, de l'investissement et des consommations intermédiaires issus des comptes nationaux de l'Insee.

Ceci n'est qu'une approximation dans la mesure où tous les biens et services mesurés par la comptabilité nationale et qui font l'objet des prévisions macroéconomiques du Gouvernement ne sont pas taxés aux mêmes taux, certains ne l'étant même pas du tout (comme les loyers fictifs ou l'investissement public en R&D effectué par l'État ou ses agences via leurs

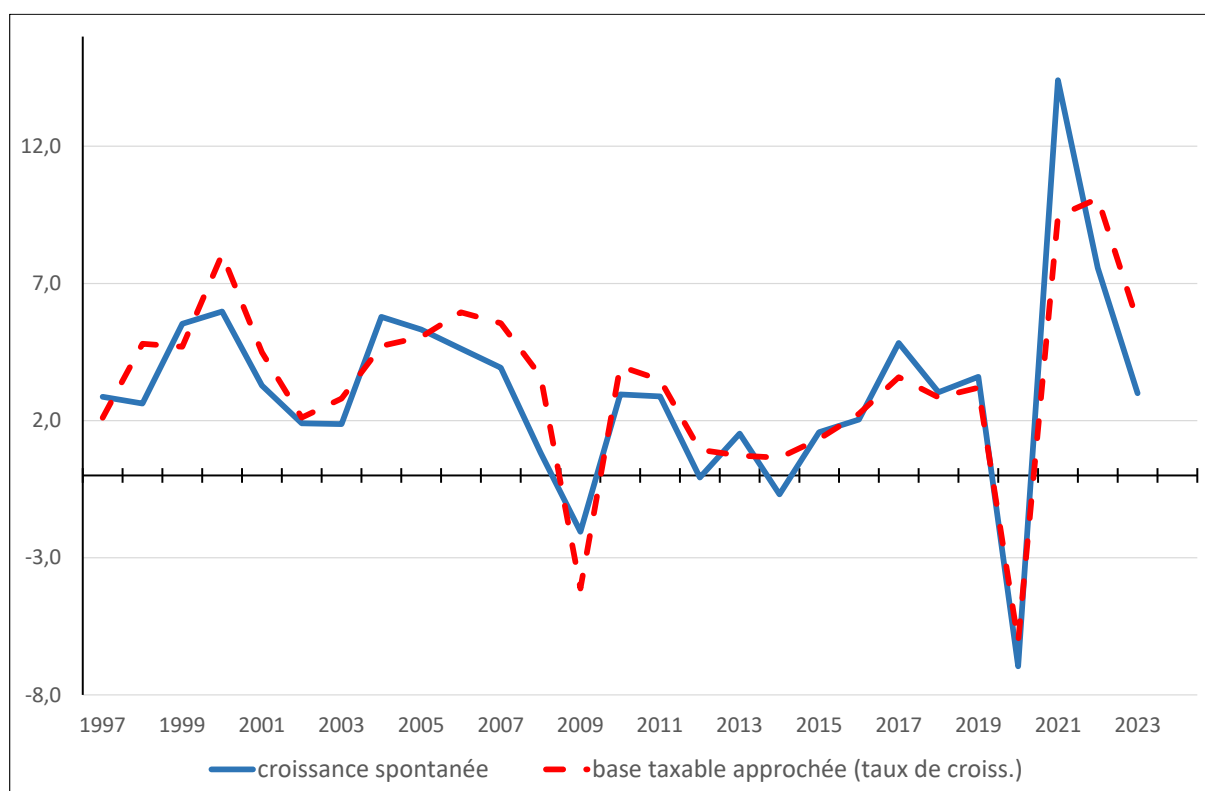
---

5 Andrivon, J-a, C. Geay et E. Janob : « Le modèle d'estimation de la TVA théorique », Les Cahiers de la DG Trésor – n° 2016-02 – Avril 2016.

chercheurs) : des effets de structure sont susceptibles d'entraîner des écarts entre le taux de croissance de la vraie base taxable et cette approximation. Des décalages dans les comportements de versement au fisc de la TVA collectée par les vendeurs sont également susceptibles de créer des écarts (même si une partie de ces écarts devrait en théorie être corrigée en comptabilité nationale car celle-ci est en droits constatés).

La comparaison entre le taux de croissance spontanée de la TVA et cette base taxable approchée montre toutefois que cette approximation n'est pas mauvaise (cf. graphique 2 ci-dessous). En outre, les effets de structure ou les décalages de reversement sont plus difficiles à prévoir encore que les évolutions macroéconomiques et il n'y a donc guère de raison de s'écarter en prévision de la croissance de la base taxable déduite de l'évolution des grands agrégats macroéconomiques.

**Graphique 2 : croissance de la TVA spontanée et de sa base taxable approchée**



Source : Insee, calcul des auteurs

L'outil ainsi construit se révèle donc pertinent pour apprécier une prévision portant sur l'année à venir<sup>6</sup>. On peut dès lors juger si la prévision de TVA présentée par le Gouvernement est cohérente avec ses prévisions macroéconomiques. Plus précisément, le Gouvernement fournit en général des prévisions de consommation, d'investissement et de PIB en valeur. Seules les consommations intermédiaires font défaut parmi les données fournies par le Gouvernement et doivent être prévues par le Haut Conseil, en s'appuyant notamment sur les prévisions existantes du Gouvernement. Or pour les exercices passés, les consommations

<sup>6</sup> Il l'est moins pour apprécier celle portant sur l'année en cours, lorsqu'on connaît les encaissements sur les premiers mois de l'année et que des effets de structure ou des variations dans les délais de versement ont commencé à se manifester.

intermédiaires peuvent être reliées à la croissance du PIB en volume et à une moyenne pondérée des prix d'importations et de PIB (avec une pondération des prix d'importation croissante au cours du temps et égale à 50 % en fin de période). Les prévisions de ces variables par le Gouvernement peuvent ainsi être mobilisées pour l'exercice à venir afin de fournir une prévision de consommations intermédiaires cohérente avec la prévision macroéconomique du Gouvernement.

Par exemple, utilisé dans le cadre du PLF pour 2024, cet outil conduisait à estimer à 3,9 % la croissance de la base taxable de la TVA à partir des prévisions du Gouvernement de consommation, d'investissement en valeur, de PIB en volume et en prix et de prix d'importation. Cette estimation était ainsi très proche de celle affichée par le Gouvernement (+3,8 %), ce qui permettait donc de considérer celle-ci comme cohérente avec le scénario macroéconomique du Gouvernement. Sur cette base, le HCFP a alors estimé dans son avis sur le PLF pour 2024 que « la dynamique de la TVA (+4,8 %) paraît en outre un peu élevée en regard de la croissance des emplois taxables anticipée par le Gouvernement (+3,8 %). »

### 3.3. L'analyse de la cohérence intrinsèque des prévisions

Le Haut Conseil s'attache à examiner la cohérence intrinsèque des prévisions. Celle-ci peut se résumer de la manière suivante : compte tenu des hypothèses faites sur certaines variables structurantes (croissance potentielle et écart de production par exemple) ou sur la politique économique inscrite en prévision (politique budgétaire ou monétaire), quels résultats macroéconomiques (croissance, inflation, etc.) peut-on attendre au vu des comportements économiques observés en pareille circonstance ou des résultats des modèles macroéconomiques standard ?

Lorsque la prévision du Gouvernement s'écarte fortement de ces résultats attendus, alors cela invite à mettre en doute la cohérence intrinsèque de la prévision. Cela signifie que certaines hypothèses, par exemple en matière d'environnement international, sont plus favorables que ce qu'on peut attendre au vu de l'environnement économique et des autres prévisions disponibles, ou que certains comportements économiques sont prévus en rupture avec le passé récent (forte baisse du taux d'épargne, gains de parts de marché à l'exportation, etc.).

Le Haut Conseil examine ainsi régulièrement la cohérence des hypothèses d'écart de production du Gouvernement et le scénario macroéconomique associé. Par exemple, dans son avis du 13 avril 2015 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2015 à 2018, le Haut Conseil a fait le constat que le scénario du Gouvernement retenait une hypothèse d'écart de production très creusé sur toute la période de prévision (valant encore -3,2 % en fin de période), signe de capacités de production inemployées et de pressions baissières sur les prix et les salaires. Il notait que la prévision supposait pourtant une accélération de l'investissement, des salaires et des prix sur toute la période 2015-2018 (cf. tableau 2 ci-dessous). Il en concluait : « une sous-utilisation aussi importante et aussi durable des moyens de production ne s'accorde pas avec l'accélération de l'investissement, de l'inflation et des salaires retenue par ailleurs dans le scénario du Gouvernement. » De fait, l'estimation par le Gouvernement de l'écart de production a depuis lors été fortement révisée en hausse sur cette période (-0,7 % en 2018).

**Tableau 2 : prévisions du programme de stabilité 2015-2018**  
(taux de croissance en %)

	2014	2015	2016	2017	2018
Formation brute de capital fixe	-1,6	-1,0	1,5	2,3	2,9
Indice des prix à la consommation	0,5	0,0	1,0	1,4	1,75
Salaire moyen par tête (branches marchandes non agricoles)	1,7	1,4	2,1	2,5	2,9

*Source : Avis n° HCFP-2015-01 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2015 à 2018, 13 avril 2015*

De même, le Haut Conseil examine régulièrement la cohérence des hypothèses de politique budgétaire incluses dans le scénario du Gouvernement. En effet, les modèles macroéconomiques utilisés en France, et notamment ceux de la direction générale du Trésor<sup>7</sup>, conduisent à estimer qu'une politique budgétaire restrictive a, à court terme au moins, des effets négatifs sur l'activité. En utilisant diverses techniques d'évaluation, plusieurs études<sup>8</sup> aboutissent aussi à un effet nettement négatif sur l'activité d'une politique budgétaire restrictive. Lorsque le scénario du Gouvernement comprend un ajustement budgétaire important, on s'attend donc à ce que la croissance en soit affectée et soit temporairement inférieure à la croissance potentielle.

Ainsi, dans le cadre de son avis du 16 avril 2024 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027, le Haut Conseil a fait le constat que le Gouvernement annonçait une politique budgétaire très restrictive, marquée par une impulsion budgétaire négative de 2,2 points de PIB, telle que mesurée par la variation du solde structurel entre 2023 et 2027, cet ajustement devant donc peser nettement sur la croissance à cet horizon. Pour autant, le Gouvernement prévoyait une amélioration progressive de la croissance, de 0,9 % en 2023 à 1,8 % en 2027, devenant supérieure aux estimations existantes de croissance potentielle dès 2025.

Ce constat conduit alors le Haut Conseil à estimer dans son avis que la prévision du Gouvernement « manque [...] de cohérence : la mise en œuvre de l'ajustement structurel prévu pèsera nécessairement, au moins à court terme, sur l'activité économique, si bien que les prévisions de croissance élevées du Gouvernement pour la période couverte par la LPFP apparaissent peu cohérentes avec l'ampleur de cet ajustement. »

## Conclusion

La présente décrit la méthode du Haut Conseil pour contre-expertiser les prévisions du Gouvernement, telle qu'elle se présente en 2024. Cette méthode est bien sûr appelée à évoluer

<sup>7</sup> Cf. par exemple Daubaire A., G. Lefebvre et O. Meslin, La maquette de prévision Opale 2017, Document de travail n° 2017/06 et Bardaj J.i, B. Campagne, M.-B. Khder, Q. Lafféter, O. Simon, A.-S. Dufèrnez, C. Élezaar, P. Leblanc, E. Masson et H. Partouche, Le modèle macro-économétrique Mésange : réestimation et nouveautés, Document de travail n° 2017/04 mai 2017.

<sup>8</sup> Cf. par exemple Blanchard et Leigh (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, FMI, Working Paper no 2013/1.



à l'avenir, pour améliorer les méthodes que le Haut Conseil utilise déjà ou pour faire face à des besoins nouveaux que l'actualité peut faire apparaître.

S'il est quasi impossible, par définition, d'anticiper ces derniers, des voies d'amélioration des méthodes existantes peuvent d'ores et déjà être évoquées. Pour affiner son diagnostic sur les prévisions macroéconomiques, le Haut Conseil gagnerait ainsi à disposer d'outils de « nowcasting » ou de prévision à très court terme (sur la croissance du PIB et l'inflation notamment), du type de ceux qu'utilise l'Insee dans le cadre de la production de ses notes de conjoncture.

Pour apprécier la cohérence des prévisions, le Haut Conseil pourrait aussi développer son recours aux modèles macroéconométriques, lui permettant par exemple d'estimer l'impact de la politique budgétaire suivie sur le scénario macroéconomique ou d'hypothèses alternatives (conséquences sur le scénario d'un taux d'épargne ou d'un prix du pétrole plus élevé par exemple).

La panoplie de « garde-fous » existant en matière de prévision de prélèvements obligatoires ou de certaines dépenses pourra aussi être développée à l'avenir, notamment à la lumière des retours dont on pourra disposer au printemps 2025 sur les causes du dérapage du solde public en 2024.

Enfin, parce que la nouvelle gouvernance budgétaire européenne entrée en vigueur en avril 2024 a mis les analyses de soutenabilité de la dette au cœur de la gouvernance européenne, le Haut Conseil devra investir sur ce sujet, afin notamment de pouvoir porter un avis sur la cohérence des lois de programmation de finances publiques avec les engagements européens de la France, ainsi que le prévoit la LOLF.