

6) Le Haut Conseil des finances publiques

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), « organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes », a été créé par la [loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques](#) et installé le 21 mars 2013. Son statut a été modifié par [la loi organique du 28 décembre 2021](#) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques dont les dispositions s'appliquent à partir du projet de loi de finances pour 2023.

Il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes et comprend dix autres membres nommés pour cinq ans : quatre sont des magistrats de la Cour désignés par son Premier président ; quatre sont désignés par les présidents des deux Assemblées parlementaires et de leurs commissions des finances en raison de leurs compétences dans les domaines des finances publiques et des prévisions macro-économiques ; un est désigné par le président du conseil économique, social et environnemental en raison des mêmes compétences ; le directeur général de l'INSEE est nommé *ès qualités*. Les magistrats de la Cour, autres que le président, et les membres nommés par le Parlement doivent être pour moitié des hommes et pour moitié des femmes. Les mandats des membres sont, selon l'autorité qui les a désignés, non renouvelables ou renouvelables une fois.

A) L'origine de sa création

1) Les obligations européennes

Le [traité du 2 mars 2012](#) sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'union économique et monétaire prévoit l'inscription d'une règle d'équilibre structurel des comptes des administrations publiques dans les droits nationaux des parties contractantes. Il ajoute que la Commission européenne propose des principes communs sur le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect de cette règle.

Un règlement du 21 mai 2013 a précisé la définition et le rôle de ces « *organismes budgétaires indépendants* ». Ils sont chargés de surveiller les « *règles budgétaires chiffrées nationales* » qui traduisent la règle d'équilibre structurel dans les processus budgétaires nationaux ainsi que les « *règles budgétaires chiffrées* » visées par la directive du 8 novembre 2011 sur les « *cadres budgétaires* » des Etats membres.

Cette directive prévoit que les Etats membres de l'Union européenne se dotent de règles budgétaires chiffrées qui leur sont propres et favorisent le respect de leurs obligations en matière de finances publiques. En France, les normes budgétaires de l'Etat et l'objectif national d'assurance-maladie (ONDAM) constituent des règles au sens de cette directive. Celle-ci précise qu'elles doivent faire l'objet « d'un suivi efficace et en temps utile de leur respect sur la base d'analyses fiables réalisées par des organismes indépendants ».

Le règlement du 21 mai 2013 prévoit aussi que les « *projets de plans budgétaires des Etats membres* » sont fondés sur des prévisions macroéconomiques « réalisées ou approuvées par des organismes indépendants ». En France, ces prévisions et celles relatives aux finances publiques sont présentées dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances.

Ce règlement définit ces organismes indépendants comme des « organismes structurellement indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires » qui se caractérisent notamment par : un statut « ancré dans le droit national » ; l'interdiction de prendre des instructions des autorités budgétaires ; la capacité de communiquer publiquement en temps utile ; des procédures de nomination des membres fondées sur leur expérience et leur compétence ; des ressources suffisantes et « un accès approprié à l'information » afin de mener à bien leur mission.

2) L'articulation avec la Cour des comptes

La Cour des comptes est une institution budgétaire indépendante au sens du règlement du 21 mai 2013 : son statut est « *ancré* » dans la Constitution et le Conseil constitutionnel l'a située à équidistance du Gouvernement et du Parlement ; elle est libre du contenu et du calendrier de ses communications publiques ; les procédures de nomination de ses membres garantissent leur compétence et leur indépendance ; elle dispose d'un programme budgétaire spécifique et peut obtenir de l'administration toutes les informations qu'elle juge nécessaires dans le cadre de ses enquêtes.

Elle exerce depuis longtemps une fonction de contrôle du respect des règles budgétaires, notamment à travers son rapport annuel sur la gestion budgétaire de l'Etat. Dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, elle n'examine pas seulement les résultats passés mais aussi les risques pesant sur le respect des objectifs du Gouvernement pour l'exercice en cours et les années à venir.

Au-delà des critères formels sur lesquels repose la définition des institutions budgétaires indépendantes donnée par le règlement du 21 mai 2013, la crédibilité de ces organismes est un déterminant essentiel de leur efficacité, c'est-à-dire de leur capacité à exercer une influence sur les décisions budgétaires. La crédibilité de la Cour des comptes sur les questions budgétaires est incontestée.

La Cour figurait ainsi dans le recensement des institutions budgétaires indépendantes européennes qui a été présenté par la Commission dans son rapport annuel de 2011 sur les finances publiques dans l'Union européenne.

Elle aurait donc pu devenir l'institution budgétaire indépendante chargée, au niveau de la France, de vérifier le respect de la règle d'équilibre structurel créée par le traité de 2012. Cependant, le choix a été fait de confier à une seule institution, le HCFP, les fonctions de suivi de cette règle et de production, ou validation, des prévisions macroéconomiques.

Il est en effet difficile de séparer le suivi du solde structurel et les prévisions macroéconomiques. Le solde structurel dépend de la croissance potentielle et de l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, qui sont aussi des éléments essentiels pris en compte pour

établir des prévisions macroéconomiques à moyen terme. L'estimation du PIB potentiel et de sa croissance est donc à la fois au centre des analyses du solde structurel et des prévisions macroéconomiques. Or la Cour n'avait pas les compétences techniques et la crédibilité suffisantes pour se prononcer sur des prévisions macroéconomiques et ne pouvait donc pas elle seule être chargée à la fois de la vérification des prévisions macroéconomiques et de la trajectoire de solde structurel.

Il était également envisageable de confier ces fonctions à un autre organisme, existant ou créé à cette fin. Toutefois, il n'est pas certain qu'un tel organisme pourrait être aussi indépendant que la Cour. Il n'aurait pas eu la crédibilité de celle-ci sur les questions de finances publiques et aurait dû se construire progressivement dans la durée une réputation favorable. Des incohérences, voire des contradictions, auraient pu apparaître entre les positions de cet organisme et celles de la Cour sur les sujets de finances publiques.

Le Parlement a finalement décidé, à travers la loi organique du 17 décembre 2012 sur la programmation et la gouvernance des finances publiques, de créer un Haut Conseil des finances publiques, « organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes ».

Les solutions adoptées dans les autres pays européens sont très diverses. Le contexte institutionnel propre à chacun d'eux, notamment la crédibilité des institutions budgétaires existantes au regard des fonctions à remplir, les a conduits à créer de nouveaux organismes ou à s'appuyer sur des institutions existantes, rarement des cours des comptes. Les mandats qui leur sont confiés et les moyens dont ils disposent sont aussi très divers.

B) Ses missions

Le Haut Conseil doit donner un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, initiales et rectificatives, les projets de lois de programmation des finances publiques et les programmes de stabilité. Il doit aussi se prononcer sur le PIB potentiel et la croissance potentielle qui sont retenus dans les projets de loi de programmation.

Selon la loi organique de 2012, il devait aussi rendre un avis sur la « cohérence » entre l'article liminaire du projet de loi de finances (initiale ou rectificative), qui présente le solde structurel prévu pour l'année en cours et l'année suivante, et la trajectoire pluriannuelle du solde structurel inscrite dans la loi de programmation.

Il s'est interrogé sur le sens à donner à ce terme de « cohérence » et a considéré qu'il devait examiner deux formes de cohérence. Il devait d'abord vérifier la cohérence apparente entre les chiffres figurant dans l'article liminaire et dans la loi de programmation, mais il lui est apparu qu'il ne pouvait pas se contenter de ce simple rapprochement. Il devait aussi examiner la cohérence interne des éléments des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et des rapports annexés sur lesquels s'appuie la prévision de solde structurel. Il devait par exemple vérifier si les prévisions de recettes fiscales, ou d'évolution des prélèvements obligatoires, étaient cohérentes avec le scénario macroéconomique du rapport économique, social et financier. Si cette cohérence interne n'était pas assurée, l'éventuelle cohérence apparente entre les chiffres figurant dans l'article liminaire et dans la loi de programmation aurait été en effet trompeuse.

Ces ambiguïtés ont été levées par la loi organique de 2021. Le Haut Conseil doit apprécier non seulement cette « cohérence » mais aussi « le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses ». En outre, comme les lois de programmation sont désormais plus fortement centrées sur un objectif d'évolution des dépenses publiques, il doit apprécier la « cohérence » entre les dépenses publiques prévues dans l'article liminaire du projet de loi de finances et celles qui figurent dans la loi de programmation.

Depuis la loi organique de 2021, le Haut Conseil doit donner un avis sur la compatibilité entre les projets de loi de programmation sectorielle (défense, justice...) et les objectifs de dépenses de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

En vue du dépôt du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (nouvelle appellation des lois de règlement), le Haut Conseil compare le solde structurel de l'année passée avec la prévision qui figurait dans la loi de programmation. Il signale, éventuellement, l'existence d'un « écart important » (supérieur à 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % en moyenne sur deux ans en application des textes communautaires), ce qui déclenche alors le « *mécanisme de correction* » prévu par la loi organique. Le Gouvernement doit tenir compte de cet écart important dans le prochain projet de loi de finances de sorte de revenir à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation. Le Haut Conseil exprime un avis sur les mesures de corrections proposées et les écarts qui subsistent avec les orientations de la loi de programmation.

Depuis la loi organique de 2021, cet avis porte également sur le respect des objectifs de dépenses des administrations au regard des résultats de l'exécution de l'année écoulée.

Le Gouvernement peut enfin demander au Haut Conseil de constater que les circonstances exceptionnelles mentionnées par le TSCG sont réunies ou ont cessé de l'être.

Dans sa décision du 9 août 2012 sur la conformité du TSCG avec la Constitution française, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il tiendrait compte des avis exprimés par le Haut Conseil pour exercer son contrôle sur les lois de programmation, de finances et de financement de la sécurité sociale.

C) Ses moyens

Le Haut Conseil dispose d'un programme budgétaire autonome placé sous la responsabilité de son président au sein de la mission budgétaire « conseil et contrôle de l'Etat », comme les juridictions financières et administratives ou encore le Conseil économique, social et environnemental. Son budget s'est établi à 1,1 M€ en 2021.

Il peut faire appel à des organismes ou à des personnalités extérieures à l'administration et compétents dans les domaines de la prévision économique et des finances publiques.

Installé le 21 mars 2013, le HCFP a aussitôt adopté son règlement intérieur qui prévoit notamment un secrétariat permanent chargé de préparer ses avis et dirigé par un rapporteur général nommé par décision du président après avis du Haut Conseil. Le rapporteur général est assisté de deux adjoints, trois rapporteurs et une assistante qui partagent leur temps de travail entre le Haut Conseil et la première chambre de la Cour des comptes. En pratique, le HCFP se réunit, comme la Cour, rue Cambon. Sa logistique (organisation de téléconférences...) est assurée par la Cour. Il publie un [rapport d'activité](#).

D) Les limites de ses pouvoirs

L'objet des avis du Haut Conseil et les conditions dans lesquelles ils sont donnés sont précisément définis par la loi organique. Celle-ci ajoute même qu'il ne doit pas délibérer ou s'exprimer sur tout autre sujet ou dans toute autre circonstance.

Le Haut Conseil donne des avis que le Parlement, sur proposition du Gouvernement, est souverainement libre de ne pas suivre.

S'agissant des prévisions macroéconomiques, il n'est pas certain que ces avis soient parfaitement conformes aux règles européennes qui prévoient la réalisation ou l'approbation de ces prévisions par l'institution budgétaire indépendante nationale. En effet, le Haut Conseil apprécie les prévisions du Gouvernement pour chacune des principales variables économiques (PIB, demande mondiale, prix, masse salariale) en utilisant une gamme nuancée de qualificatifs (optimistes, atteignables...) mais sans exprimer formellement une approbation ou un rejet du scénario retenu par le Gouvernement.

Le mécanisme de correction inscrit dans la loi organique laisse le Gouvernement et le Parlement libres des corrections à apporter à la trajectoire de solde structurel.

Le pouvoir réel du HCFP réside dans sa capacité à exprimer publiquement des avis convaincants qui sont largement repris dans les médias, les travaux parlementaires et les analyses de la situation de la France réalisées par les organismes privés et les organisations internationales. Le Gouvernement et le Parlement ne peuvent pas les ignorer. A cet égard, le bilan des premières années de fonctionnement du HCFP est plutôt satisfaisant.

Le Conseil Constitutionnel se réserve le pouvoir de censurer une loi financière en s'appuyant sur l'avis du HCFP. Il ne l'a cependant jamais fait alors que l'avis du Haut Conseil a parfois été très critique et il est probable qu'il ne le fera jamais.

La Commission européenne tient également compte de ses avis pour analyser la situation de la France et proposer des recommandations au Conseil de l'Union européenne. Ces conclusions peuvent toutefois différer de celles du HCFP, notamment parce que celui-ci donne un avis sur les prévisions macroéconomiques et les estimations de solde structurel du Gouvernement français sans pouvoir proposer d'alternative, alors que la Commission peut retenir d'autres prévisions macroéconomiques et ne calcule pas le solde structurel exactement de la même façon que le Gouvernement français. Elle a demandé et obtenu une correction de la trajectoire de finances publiques prévue en septembre 2014 pour 2015.

Enfin, les conditions de saisine du Haut Conseil ne lui permettent pas d'approfondir certaines questions, notamment la qualité des prévisions de finances publiques du Gouvernement. En effet, la loi organique fixe à une semaine le délai minimal entre sa saisine officielle et la transmission de son avis au Conseil d'Etat pour que celui-ci se prononce sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Elle prévoit seulement que « le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil dans le cadre de la préparation de ses avis ».

En pratique, le délai entre la saisine officielle et la publication de l'avis est souvent d'une semaine mais le Haut Conseil obtient généralement des éléments utiles pour analyser le scénario macroéconomique avant cette saisine ; en revanche, les informations relatives aux

finances publiques lui sont souvent transmises tardivement, parfois après la saisine, le plus souvent parce que les arbitrages sont rendus eux-mêmes tardivement par le gouvernement.

Les explications qui lui sont données par l'administration sur le scénario macroéconomique ont toujours été globalement suffisantes pour en apprécier les risques. En revanche, les éléments d'informations qui lui étaient transmis sur les prévisions de finances publiques étaient souvent un peu trop limités jusqu'à présent. La loi organique de 2021 levant les ambiguïtés de celle de 2012 sur la nature de ses missions en matière de prévisions de finances publiques, on peut espérer qu'il aura désormais accès à des informations plus substantielles.