



Nicolas GALLIFFET
Doctorant en droit public
Aix-Marseille université



Pauline GIRAUD
Doctorant en droit public
Aix-Marseille université

Focus sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques

Mots-clés : budget de l'État - projet de loi de finances pour 2017 -
Haut Conseil des finances publiques - principe de sincérité

Le Haut Conseil des finances publiques a émis une opinion critique sur le PLF et le PLFSS pour 2017 tant dans le volet économique que dans le volet financier de son avis. Élargissant la base de comparaison de la trajectoire de déficit structurel et examinant minutieusement les prévisions de recettes et de dépenses, il exerce pleinement sa mission de contribuer à une bonne gouvernance des finances publiques.

Un scénario de croissance qui s'écarte du « principe de prudence », une réduction des déficits prévue par les projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017 « improbable », un retour à un déficit nominal inférieur à 3 % du PIB en 2017 « incertain », des mesures économiques du Gouvernement qui « fragilisent » la trajectoire des finances publiques à compter de 2018 et le respect de l'objectif de solde structurel à moyen terme...¹ À n'en pas douter, « l'art de la sémantique »² dont fait preuve le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) en dit long sur le caractère explosif³ de son avis relatif aux PLF et PLFSS pour 2017 (nommé ci-après « l'avis »).

On pourrait stopper net l'analyse en estimant qu'il ne s'agit que d'un avis critique rendu par un organisme « *lambda* » sur la politique économique du Gouvernement. Ce serait véritablement se

¹ Avis n° HCFP-2016-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017, 24 septembre 2016, 19 p.

² Gilles Carrez, Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale relève, lors de l'audition de Didier Migaud sur la présentation de cet avis, l'importance du choix des mots admirant « l'art de la sémantique » dont fait preuve le Haut Conseil ; voir compte rendu de l'audition de Didier Migaud sur l'avis du HCFP relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017 du 28 septembre 2016 en ligne sur le site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr>, p.1.

³ Cet avis a été largement relayé dans la presse ; voir à titre d'exemple, M. Vignaud, « La charge du Haut Conseil des finances publiques contre le budget 2017 », *Le Point*, en ligne sur le site Internet du Point à l'adresse suivante : <http://www.lepoint.fr> ; P. Roger, « Budget 2017 : le retour à déficit 2,7 % jugé « improbable » par le Haut Conseil des finances publiques », *Le Monde*, en ligne sur le site Internet du Monde à l'adresse suivante : <http://www.lemonde.fr> ; R. Honoré, « Budget 2017 : la crédibilité du Gouvernement mise à mal », *Les Echos*, en ligne sur le site Internet des Echos à l'adresse suivante : <http://www.lesechos.fr>.

Extrait de l'avis n° HCFP-2016-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017 du 24 septembre 2016

Synthèse

Scénario macroéconomique

Pour l'année 2016, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 1,5 % est un peu élevée au regard des informations connues à ce jour. Il note qu'elle est supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment.

Pour l'année 2017, le Gouvernement a maintenu sa prévision d'avril du programme de stabilité (1,5 %) alors que la plupart des organisations internationales et des instituts de conjoncture ont depuis abaissé les leurs (en septembre : 1,2 % pour le « Consensus Forecasts » et 1,3 % pour l'OCDE).

Le Haut Conseil estime que cette hypothèse de croissance pour 2017 est optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois (atonie persistante du commerce mondial, incertitudes liées au Brexit et au climat politique dans l'Union européenne et dans le monde, conséquences des attentats notamment sur l'activité touristique...).

À la différence des PLF 2015 et 2016, le scénario de croissance retenu par le Gouvernement, qui cumule un certain nombre d'hypothèses favorables, tend à s'écarter du principe de prudence qui permet d'assurer au mieux le respect des objectifs et des engagements pris en matière de finances publiques.

Les prévisions d'inflation retenues pour 2016 (0,1 %) et 2017 (0,8 %) sont raisonnables.

En matière d'emploi et de masse salariale, les prévisions pour 2016 sont crédibles. Pour 2017, elles sont élevées en lien avec les hypothèses retenues pour la croissance du PIB.

Scénario de finances publiques

La cohérence de la trajectoire de déficit structurel

Les prévisions de déficit structurel, d'ajustement structurel et d'effort structurel sont proches des objectifs affichés dans la loi de programmation de 2014. En revanche, les déficits structurels pour les années 2016

et 2017 sont supérieurs de 0,3 point à ceux visés dans le programme de stabilité d'avril 2016.

Les ajustements et les efforts structurels sont par ailleurs inférieurs au minimum requis par les règles européennes.

Le Haut Conseil rappelle en outre que les estimations de déficit structurel présentées dans le PLF comme dans le programme de stabilité sont sensiblement inférieures à celles des organisations internationales, ce qui minimise l'effort à réaliser pour atteindre l'équilibre structurel de moyen terme.

Les risques sur les dépenses et les recettes

Le Haut Conseil estime que les risques pesant sur les dépenses sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes : caractère irréaliste des économies prévues sur l'Unédic, fortes incertitudes sur la réalisation des économies de grande ampleur prévues sur l'ONDAM, incertitudes également sur l'évolution des dépenses de l'État et des collectivités territoriales (compte tenu notamment des facteurs d'accélération de la masse salariale), incidences possibles sur le solde public des recapitalisations annoncées des entreprises publiques du secteur énergétique...

À ces risques s'ajoutent ceux portant sur les prévisions de recettes du fait des hypothèses économiques favorables retenues dans le PLF.

En conséquence, le Haut Conseil estime improbables les réductions des déficits prévues par le PLF pour 2017 (de -1,6 point du PIB à -1,1 point pour le solde structurel, de -3,3 points à -2,7 points pour le solde nominal). Sur la base des informations dont il dispose, il considère comme incertain le retour en 2017 du déficit nominal sous le seuil de 3 points du PIB.

Le Haut Conseil relève par ailleurs que le remplacement des baisses d'impôts (C3S et IS) par des crédits d'impôts, afin de financer une partie des dépenses supplémentaires annoncées pour 2017, conduit à reporter sur le solde 2018 l'impact de ces baisses de recettes. Les dépenses supplémentaires étant pérennes, ce choix fragilise la trajectoire de finances publiques à compter de 2018 et le respect de l'objectif de solde structurel à moyen terme. ■

méprendre et se détourner du rôle grandissant joué par le HCFP et, précisément, de son importance dans la procédure budgétaire. On en veut pour preuve que les avis rendus par le HCFP constituent le terreau de l'appréciation par le Conseil constitutionnel du principe de sincérité

budgétaire. Dès la décision relative au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), le Conseil constitutionnel a précisé qu'il prendrait en compte les avis du HCFP pour apprécier la conformité des lois de finances au principe de sincérité budgétaire⁴, et notons que les parlementaires se sont effectivement saisis des avis du HCFP au soutien de moyens d'inconstitutionnalité

⁴ Conseil constit., décision n°2012-653 DC, 9 août 2012, traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, cons. 27 ; confirmé dans Conseil constit., décision n°2012-658 DC, 13 décembre 2012, loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, cons.52.

tirés de l'insincérité budgétaire. C'est dire si par la teneur de cet avis, le HCFP crée les conditions favorables à une potentielle censure du Conseil constitutionnel. Si nous devons jouer les apprentis sorciers en anticipant la solution du Conseil constitutionnel⁵, nous ne pensons pas que cet avis puisse aboutir à une censure constitutionnelle sur le fondement du principe de sincérité budgétaire. En effet, ce principe est compris comme l'interdiction faite au Gouvernement et au Parlement d'intenter de fausser les grandes lignes de l'équilibre des finances publiques. En établissant un parallèle avec le contentieux administratif, le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel sur ce fondement s'apparente à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Or, nous ne croyons pas que le vocabulaire, savamment et judicieusement employé par les membres du HCFP, permette de « suspecter » le Gouvernement de fausser « délibérément » les grandes lignes de l'orientation de l'équilibre des finances publiques, tout au plus une relative mauvaise foi dans la volonté affichée de réduction des déficits publics. Tel ne serait pas le cas si, à l'avenir, le HCFP exprimait clairement dans un avis l'« insincérité » des prévisions du Gouvernement en matière de finances publiques.

Une « jeune » institution

Revenons brièvement sur la genèse du HCFP. C'est le TSCG qui a exigé formellement des États parties qu'ils mettent en place une institution budgétaire indépendante (IBI) chargée de veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France, à savoir un retour rapide du déficit public structurel des administrations publiques au seuil minimal de 0,5 % du PIB⁶. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (nommée ci-après « la loi organique ») a alors institué le HCFP, organisme budgétaire indépendant rattaché auprès de la Cour des comptes, afin de répondre aux exigences européennes⁷. Il a véritablement pris ses fonctions en mars 2013⁸ et a rendu son premier avis en avril de la même année⁹. La création des IBI n'est ni une idée nouvelle ni un phénomène propre à l'Union européenne. Idée ancienne, d'une part, car elle s'inscrit dans le courant économique ordo-libéral postulant que l'instauration d'institutions indépendantes dans la sphère budgétaire constitue une condition nécessaire à la gestion prudente et raisonnable des finances publiques capable d'enrayer l'aggravation des déficits et dettes publics – de la même

manière que l'indépendance des banques centrales permet de maîtriser efficacement l'inflation dans le champ de la politique monétaire. Phénomène global, d'autre part, puisque l'on observe une prolifération de ces IBI au sein des États parties à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). D'ailleurs, et malgré les formes très diverses que peuvent prendre ces IBI, le Conseil de l'OCDE les définit comme des « organes indépendants financés sur fonds publics placés sous l'autorité du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif qui contrôlent et analysent de manière non partisane les politiques et performances budgétaires et, dans certains cas, formulent des conseils sur ces domaines, et qu'elles jouent un rôle prospectif en matière de diagnostic *ex ante* »¹⁰. À cet égard, le HCFP entretient des relations avec les autres IBI dans le cadre de deux réseaux multilatéraux majeurs : le réseau des IBI de l'OCDE et le réseau des IBI de l'UE.

Un mandat circonscrit par la loi organique

Le législateur organique a pris le soin de circonscrire le mandat du HCFP. Une double mission lui a été attribuée : il doit se prononcer, d'une part, sur le réalisme des prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement – volet « économique » – et, d'autre part, sur la cohérence des objectifs annuels de déficit public avec les objectifs pluriannuels de finances publiques déterminés par les engagements européens et retranscrits dans les lois de programmation des finances publiques (LPPF) – volet « finances publiques » –, ces objectifs étant exprimés en solde structurel¹¹. Ces deux volets apparaissent nettement dans la structure même de l'avis, lequel comprend deux paragraphes intitulés respectivement « I. Observations relatives aux prévisions économiques » et « II. Observations relatives aux finances publiques ». Ces deux

⁵ À noter que le présent commentaire a été rédigé en octobre 2016 avant que le Conseil constitutionnel ne se prononce sur la conformité à la Constitution du PLF pour 2017.

⁶ TSCG, art. 3 §2 ; il faut relever que le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, règlement appartenant au « paquet législatif » nommé *two pack* ayant pour objectif d'intégrer les exigences du TSCG dans le droit dérivé de l'Union européenne, exige aussi en son article 5 que les États membres mettent en place cette institution budgétaire indépendante.

⁷ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, chapitre III, art. 11-22.

⁸ Le HCFP a adopté son règlement intérieur le 21 mars 2013, JORF n° 0075, 29 mars 2013, texte n° 104.

⁹ Avis n° HCFP-2013-01 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017, 15 avril 2013, 9 p.

¹⁰ OCDE, recommandation du Conseil sur les principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes, 13 février 2014, C(2014)17/CORR1, p. 1.

¹¹ Son mandat est fixé à l'article 14 de la loi organique s'agissant plus exactement de l'appréciation qu'il doit porter sur les PLF et PLFSS.

missions présentent évidemment un lien étroit en ce sens où la prévision de croissance retenue par le Gouvernement – volet « économique » – aura un impact sur la détermination du solde structurel prévisionnel – volet « finances publiques »¹².

Mais l'originalité du HCFP tient certainement à ce que le législateur organique lui a assigné une mission très en deçà de celle de ses homologues européens. À titre d'exemple, les IBI britanniques – *Office for Budget Responsibility* (OBR) – et néerlandaises – *Centraal Planbureau* (CPB) – produisent elles-mêmes les prévisions économiques sur lesquelles doivent se fonder les Gouvernements pour établir leur politique économique.

Une conception extensive faite par le HCFP de son mandat

Nous ne détaillerons pas dans les lignes qui suivent l'appréciation portée par le HCFP s'agissant du volet « économique » car l'intérêt de l'avis semble ailleurs. Notons simplement que le rôle du HCFP en la matière se borne à se prononcer sur le réalisme du scénario macroéconomique sur lequel repose le PLF, c'est-à-dire sur les prévisions de croissance retenues par celui-ci. Dans ce domaine, à la différence d'autres IBI européennes qui produisent leurs propres prévisions, le HCFP se fonde sur les estimations de croissance formulées par le « consensus des prévisionnistes »¹³. En outre, et afin de disposer d'une information complète et précise sur chacune des données mobilisées, le HCFP a eu recours à l'audition des différents organismes nationaux et internationaux de prévisions. Dévoilant « la méthode utilisée »¹⁴, le HCFP mentionne d'ailleurs les différents organismes qu'il a auditionnés pour réaliser cet avis avant de considérer sur le fond que la prévision

de croissance de 1,5 % retenue pour l'année 2016 est « un peu élevée » et que cette même prévision pour l'année 2017 est « optimiste ». Ainsi, il conclut que le scénario de croissance relatif à ces deux années « tend à s'écarter du principe de prudence qui permet d'assurer au mieux le respect des objectifs et des engagements pris en matière de finances publiques »¹⁵.

Le volet « finances publiques » mérite, selon nous, une attention particulière dans la mesure où c'est dans ce cadre que les prérogatives du HCFP semblent s'affermir témoignant ce faisant de la maturité de cette « jeune » institution prête à assumer pleinement sa fonction. En vertu de l'article 14 de la loi organique, le HCFP est tenu d'apprécier, pour un PLF pour l'année n+1, la *cohérence*¹⁶ du solde structurel des années n-1, n et n+1¹⁷ présenté dans l'article liminaire à ce projet de loi¹⁸ par rapport aux estimations pluriannuelles de solde structurel définies dans la *LFPF*¹⁹. La notion de « cohérence » peut faire l'objet de deux acceptions. Soit l'on comprend la cohérence dans sa dimension exclusivement « externe » ou « apparente », laquelle acception restreint les prérogatives du HCFP, soit cette dimension externe se conjugue à une dimension « interne » ou « effective », laquelle acception conduit à l'inverse à une extension de son mandat. Si la première lecture semblait être commandée *a priori* par « la lettre » de la loi organique, le HCFP a retenu la seconde conformément à « l'esprit » dudit texte. En effet, apprécier exclusivement la cohérence externe du solde structurel prévu dans le PLF au regard de celui estimé dans la *LFPF* amènerait le HCFP à réaliser une simple comparaison objective entre les deux textes²⁰. Dans le présent avis, le HCFP aurait alors dû se borner à confronter le solde structurel affiché dans la *LFPF* du 29 décembre 2014²¹ pour l'année 2017, soit -1,3 point de PIB, à celui retenu dans le PLF pour 2017, à savoir -1,1 point de PIB, pour en conclure à la cohérence du solde structurel du PLF pour 2017 avec la trajectoire pluriannuelle des finances publiques prévue dans la *LFPF*. Compris de cette manière, le mandat du HCFP apparaîtrait très limité pour ne pas dire inutile²².

Mais force est de constater qu'y compris dans la dimension externe de la cohérence, le HCFP a pris « certaines libertés » pour pallier les lacunes inhérentes à ce nouveau cadre budgétaire, en particulier celles liées à la programmation pluriannuelle retranscrite tant dans la *LFPF* que dans les programmes de stabilité²³. En vertu de la loi organique, seul le premier texte doit servir de référence à l'évaluation du solde structurel, lequel prévoit une programmation pluriannuelle des

¹² En effet, la prévision de croissance repose sur un ensemble de variables sous-jacentes, lesquelles font aussi l'objet d'estimations, telles que par exemple la « consommation des ménages » qui affectera évidemment les recettes fiscales tirées de la TVA. Ainsi, une estimation biaisée à la hausse du comportement des ménages minimisera mécaniquement la prévision du déficit public.

¹³ P.5 de l'avis.

¹⁴ P.3 de l'avis.

¹⁵ Pp.5-6 de l'avis.

¹⁶ Souligné par nous.

¹⁷ Le solde structurel de l'année n-1 est réalisé alors que le solde structurel des années n et n+1 est estimé.

¹⁸ Conformément à l'article 7 de la loi organique.

¹⁹ Souligné là encore par nous car ces termes ont leur importance.

²⁰ Pour une justification de la lecture retenue, voir Ecalfe F., « Les avis du Haut Conseil des finances publiques », *Gestion & Finances Publiques*, 2015, n° 1/2, pp.49-50.

²¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

²² Comme l'explique Didier Migaud, « cette comparaison arithmétique un peu formelle ne saurait épuiser le sujet et permettre de porter une appréciation sur la cohérence réelle du PLF » ; voir compte rendu de l'audition de Didier Migaud sur l'avis du HCFP, *op. cit.*, p.5.

²³ Pour le détail de ce document voir articles 3 et 4 du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

finances publiques de manière stable²⁴. Au côté de ce texte, les programmes de stabilité contiennent aussi une programmation pluriannuelle mais celle-ci peut être qualifiée de « glissante » dans la mesure où ces textes sont envoyés – et potentiellement révisés – chaque année à la Commission européenne. Or, le HCFP avait déjà regretté la révision de la croissance potentielle dans le programme de stabilité pour 2015 par rapport à celle prévue dans la LPFP adoptée seulement quelques mois avant, jugeant cette « manipulation » responsable d'obscurcir l'analyse de la politique budgétaire²⁵. En effet, une estimation de la croissance potentielle à la hausse permet au Gouvernement de limiter ses efforts en surévaluant la composante conjoncturelle du déficit et en minimisant sa part structurelle. De là à considérer que le Gouvernement estimerait délibérément à la baisse les prévisions du solde structurel dans la LPFP – afin d'éviter que le mécanisme de correction automatique soit déclenché et que des mesures « drastiques » visant à retourner à cette orientation soient adoptées²⁶ – et de manière plus ambitieuse dans le programme de stabilité afin de « contenter » les autorités européennes, il n'y a qu'un pas que nous nous garderons bien de franchir²⁷. Or, si le HCFP avait déjà pu constater que la loi organique ouvrait une telle possibilité, et l'avait d'ailleurs déplorée²⁸, il a choisi dans le présent avis, animé par une démarche pragmatique, de « comparer ce qui est comparable »²⁹ en recalculant le solde structurel prévu dans le PLF sur la base de l'estimation de croissance potentielle retenue dans la LPFP, à savoir 1,3 %. Mais le HCFP est allé encore plus loin ! S'il a en effet constaté que le PLF respecte la trajectoire de solde structurel de la LPFP – y compris avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP –, il a considéré que les programmes de stabilité de 2015 et 2016, au sein desquels la trajectoire est actualisée et traduit mieux les engagements européens de la France, « constituent une meilleure référence » que la LPFP³⁰. À cet égard, il a constaté une différence de déficit structurel de 0,3 point pour l'année 2016 comme l'année 2017 entre le PLF pour 2017 et le programme de stabilité de 2016, avec respectivement pour chaque année un solde structurel de -1,6 % et -1,1 % du PIB dans le PLF pour 2017 et -1,3 % et -0,8 % dans le programme de stabilité de 2016³¹. Ce constat soulève par ailleurs la question de l'assise démocratique du programme de stabilité. Ce document n'est en effet soumis qu'à un débat facultatif devant le Parlement³² et échappe au contrôle des commissions des finances³³.

La dimension interne de la cohérence du solde structurel conduit inévitablement le HCFP à une

appréciation plus minutieuse car il va porter « son regard » sur le « détail » des mesures de la politique économique du Gouvernement afin de déterminer si ces mesures affectant les recettes et les dépenses afférentes aux administrations publiques permettent effectivement d'atteindre le solde structurel estimé. Et, à n'en pas douter, c'est dans l'appréhension de la cohérence effective du solde structurel que le HCFP a été le plus incisif³⁴ ! Or, pour effectuer cette « tâche », le HCFP est tributaire des informations délivrées par le Gouvernement. En effet, aucun organisme ne dispose de données permettant d'éclairer le HCFP sur la crédibilité des mesures de politique économique, de sorte que le recours aux auditions externes paraît peu utile³⁵. En raison de cette grande dépendance vis-à-vis de l'administration, en particulier de la direction générale du Trésor, la méthode de travail du HCFP repose sur l'envoi préalable de questionnaires auxquels sont tenues de répondre les administrations compétentes, le HCFP relevant dans le présent avis que certaines réponses demeurent toutefois « imprécises »³⁶. Rétention d'informations de la part du Gouvernement ou incapacité des services de

²⁴ En effet, selon l'article 3 de la loi organique, la LPFP doit prévoir une durée de programmation d'une durée minimale de trois ans. Toutefois, en vertu du principe constitutionnel d'annualité budgétaire, la LPFP peut être modifiée en cours de programmation, modification qui est d'ailleurs intervenue par l'adoption de la LPFP de 2014, soit moins de deux années après l'adoption de la LPFP de 2012.

²⁵ 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 p.10.

²⁶ En effet, la constatation par le HCFP de l'incohérence, lorsqu'elle est vérifiée dans un projet de loi de règlement et recouvre la qualification d'« écart important », déclenche le mécanisme de correction automatique qui contraint le Gouvernement à s'expliquer ou corriger l'écart avec la trajectoire pluriannuelle contenue dans la LPFP, sauf à modifier cette même trajectoire, solution retenue par le Gouvernement avec l'adoption de la LPFP de 2014.

²⁷ La réévaluation à la hausse de 0,2 point de la croissance potentielle, 1,5 % dans le programme de stabilité de 2015 et de 2016 ainsi que dans le PLF pour 2017 au lieu de 1,3 % dans la LPFP de 2014, a été justifiée par le Gouvernement par la volonté d'incorporer les effets de la loi « Macron ».

²⁸ Avis n° HCFP-2015-03 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2016, 25 septembre 2015, p.10. À noter que le Conseil constitutionnel a jugé explicitement qu'une telle révision de la croissance potentielle en dehors du cadre de la LPFP « ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle », Conseil constit., décision n°2015-725 DC du 29 décembre 2015, loi de finances pour 2016, cons. 6.

²⁹ Didier Migaud, compte rendu de l'audition de Didier Migaud sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques, *op. cit.*, p.4.

³⁰ P.9 de l'avis. Le HCFP avait déjà pu constater que « la comparaison de la trajectoire effective de finances publiques à la seule référence définie en LPFP ne saurait suffire [et qu'elle devait] être complétée par une appréciation au regard de la trajectoire définie par les programmes de stabilité postérieurs à la LPFP » dans avis n° HCFP-2016-2 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015, 20 mai 2016, p.4.

³¹ Le HCFP utilise d'autres concepts économiques tels que l'effort structurel et l'ajustement structurel en vue d'approfondir son analyse, pp.11-12 de l'avis.

³² Article 10 de la loi organique.

³³ Problème dont on trouve une manifestation dans les propos du Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Gilles Carrez, qui regrette que la commission n'en soit tout simplement pas saisie ; voir Compte rendu de l'audition de Didier Migaud sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques, *op. cit.*, p.9.

³⁴ Le ton particulièrement incisif adopté par le HCFP dans cette appréciation se manifeste à titre d'exemple lorsqu'il juge « irréaliste » les économies prévues sur l'Unedic ou lorsqu'il considère que pèsent de « fortes incertitudes sur la réalisation des économies de grande ampleur prévues sur l'ONDAM », pp.12-14 de l'avis.

³⁵ À l'exception de l'OFCE.

³⁶ P.3 de l'avis.

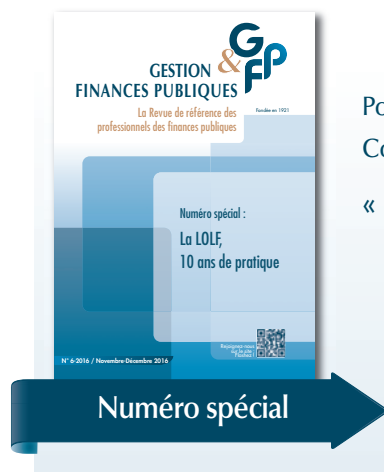
l'administration à fournir les détails d'une politique économique encore en discussion à ce stade, les raisons de ces imprécisions empruntent sûrement un peu aux deux. À l'évidence, l'appréciation méticuleuse opérée par le HCFP témoigne de la proximité qu'il entretient avec la Cour des comptes dont l'expertise constitue un outil indispensable³⁷. Proximité géographique mais également institutionnelle puisque le HCFP est présidé par le Premier président de la Cour et est composé de quatre magistrats lui appartenant³⁸. L'expertise de la Cour des comptes trouve ainsi un relai au HCFP dans la personne de ses magistrats. Faute de compétence, nous ne nous aventurerons pas à porter un jugement d'économiste sur le réalisme et la viabilité de la politique économique du Gouvernement et préférons renvoyer à l'avis. Mais force est d'admettre qu'en passant au crible l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses des administrations publiques (État, sécurité sociale et collectivités territoriales), corroboré par une appréciation très critique, le HCFP fait le choix de l'audace et prend son rôle à bras-le-corps.

³⁷ Le HCFP s'est notamment appuyé sur plusieurs rapports de la Cour des comptes dont celui de juin 2016 relatif à la situation et les perspectives des finances publiques, p.13 de l'avis.

³⁸ Sur la composition complète du HCFP, voir l'article 11 de la loi organique du 17 décembre 2012.

Un avis témoignant de la maturité du HCFP

Si cet avis, aussi percutant soit-il, ne devrait pas entraîner une censure constitutionnelle des PLF et PLFSS pour 2017, il nous invite désormais à voir le HCFP comme un acteur institutionnel incontournable au sein de la procédure budgétaire. Après seulement trois années d'existence, cette institution budgétaire indépendante a su se saisir de l'occasion pour affirmer sa capacité à endosser ses responsabilités devant l'enjeu considérable de l'assainissement des finances publiques. Occasion particulièrement bien tombée ou bien choisie... puisqu'en pleine campagne présidentielle, l'avis du Haut Conseil, et plus largement l'argument « HCFP », n'a pas fini d'être mobilisé dans les débats politiques. Preuve en est, le nombre déjà très important d'articles de journaux qui lui ont été consacrés. En tout état de cause, la récupération politique de l'avis du Haut Conseil, malgré les risques qu'elle comporte, sert aussi l'entreprise de communication de cette institution. Et, en même temps que le HCFP consolide sa position institutionnelle, il renforce consubstantiellement sa mission, à savoir la gouvernance des finances publiques. La règle d'équilibre budgétaire, dont on a eu cesse de dénoncer l'absence de caractère contraignant, semble trouver une « juridicité » accrue dans la pratique des acteurs institutionnels, le HCFP prenant toute sa part. ■



Pour tout savoir sur la LOLF : hier, aujourd'hui, demain...
Commandez (à gestionfipu@orange.fr)

« La LOLF, 10 ans de pratique »

Numéro spécial de G&FP coordonné par Michel Le Clainche et Frank Mordacq avec la participation de parlementaires, de membres de la Cour des comptes, d'universitaires, de fonctionnaires de la direction du budget et de la DGFIP...