



Gilbert ORSONI
Professeur à Aix-Marseille Université

L'obligation d'insérer les Institutions financières indépendantes dans les procédures

Mots-clés : institutions financières indépendantes - institutions budgétaires indépendantes - Union européenne - TSCG - règle d'or - haut conseil des finances publiques

Même si certains pays avaient pu l'anticiper, l'une des conséquences du TSCG a été la mise en place d'Institutions financières indépendantes (ce fut fait en France avec la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012) lesquelles doivent veiller à ce que les États présentent des prévisions économiques et budgétaires crédibles, les amenant nécessairement à intervenir dans les procédures, fut-ce de manière inégale.

Il est entendu que toute obligation, sinon toute sanction, consacre la véritable dimension juridique d'une politique publique. Laquelle vise, en l'espèce, il n'est pas indifférent de le rappeler (après d'autres), que le choix d'une mise en place des Institutions financières indépendantes (IFI), ou budgétaires indépendantes (IBI) ramène à l'objet premier d'une capacité de surveillance et donc de l'institution d'un outil permettant de mieux les consacrer, portant en l'espèce sur le respect du principe d'équilibre budgétaire, ou d'un déficit très limité, auquel s'associe quasi-structurellement le principe de sincérité, mais aussi celui de transparence. Sans doute ce dernier, à la différence du règlement financier de l'Union européenne, n'est-il pas, *expressis verbis*, consacré par le droit public financier français, mais il découle pour partie, comme celui de sincérité, des principes classiques tandis qu'il est, par ailleurs, (cf. les recommandations de nombre d'institutions et organismes internationaux, FMI, Banque mondiale, OCDE, UE)

indissociable des problématiques de bonne gouvernance dont il constitue un volet essentiel.

Sans insister, nous nous permettons de rappeler, dans ce propos liminaire, que la loi organique du 17 décembre 2012, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques est la conséquence directe du TSCG (et donc aussi de la crise économique et financière des années 2008-2009 et, pour n'évoquer que le cadre européen, de la crise grecque des années 2010-2011), lequel, que l'on adopte, ou pas, le qualificatif de « règle d'or » établissait une règle (objectif) d'équilibre ou, plus exactement, de déficit très limité, bien en deçà du déficit déjà limité autorisé par le Traité de Maastricht, dont la référence n'a pas pour autant disparu et que la France reste en difficulté de respecter. Avec le nouveau Traité nous sommes passés de la règle des 3 % au respect programmé d'une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB pour les États dont la dette est supérieure à l'autre critère établi par Maastricht, de 60 %,

ceux qui respectent ce dernier critère étant autorisés à aller jusqu'à la limite de 1 %. Dispositif pouvant apparaître comme la consécration d'un « ordo-libéralisme » porté principalement par l'Allemagne¹. Et, même si le niveau constitutionnel n'a été retenu, *in fine*, que par un très petit nombre de pays européens², nonobstant la formulation du Traité recommandant que les « dispositions » prises soient « contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles » ou, il est vrai « dont le plein respect et la stricte observation, tout au long des processus budgétaires nationaux, sont garantis de quelque autre façon ». Occasion aussi de rappeler à la fois l'intérêt et les limites de la notion d'équilibre structurel : l'intérêt qu'elle présente par la nécessaire souplesse qu'elle confère au système mis en place et par le constat de bon sens que l'on ne peut juger indifféremment la situation d'un pays au regard des contraintes et évolutions conjoncturelles du moment, et les limites liées à sa complexité et aux interprétations dissemblables auxquelles elle donne souvent lieu³.

Si, on le sait, la France n'a pas choisi la voie constitutionnelle, le Conseil constitutionnel n'ayant au demeurant pas jugé indispensable de réviser la Constitution pour y inclure cette « règle d'or » (décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012), laissant ce soin à la rédaction d'une loi organique. Ce qui n'a sans doute rien de particulièrement choquant dans la mesure où les lois organiques relatives aux lois de finances ont depuis longtemps été intégrées dans notre ordre constitutionnel. Ces dispositions, selon le Traité, devant intervenir et prendre effet dans le délai d'un an suivant son entrée en vigueur. Et l'on ne peut que souligner, au regard du TSCG, le caractère conforme de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

La référence à l'OMT (Objectif à Moyen Terme, celui du quasi équilibre) se retrouve pleinement dans les huit premiers articles de cette loi. Puisqu'il s'agit en effet de définir l'OMT du solde structurel tel que voulu et défini par le Traité. Avec, dans la mesure où l'on se trouve nécessairement en présence d'un processus par étapes, la prévision/fixation d'un solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour chaque exercice de la durée de la programmation. Ce qui ne va pas non plus sans déterminer les soldes structurel et effectif de chaque composante des dites administrations publiques (État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale) et la trajectoire envi-

sagée de la dette publique, sa réduction étant l'objectif ultime des dispositions résultant du Traité comme des lois de programmation. Tout ceci conduisant, par delà les lois organiques relatives aux lois de finances et lois de financement de la Sécurité sociale, à ce que celles-ci contiennent un article liminaire faisant figurer en un tableau les prévisions de soldes structurel et effectif des administrations publiques de l'année considérée. De même que la loi de règlement fera apparaître un tableau récapitulatif de ces soldes une fois les lois de finances ou de financement exécutées.

Mais (plus encore peut-être ?) **l'autre outil mis en place, sur la base du TSCG, et destiné à veiller sur les lois de finances et leurs procédures d'adoption, apparaissait avec les Institutions Financières (ou Budgétaires) Indépendantes**⁴. D'où, avant même le règlement n° 473/2013 du Parlement et du Conseil européen du 21 mai 2013 disposant que tous les États de l'eurozone devaient instituer en leur sein un organisme indépendant, la loi organique précitée PGFP, du 17 décembre 2012, créait le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP). Ces organismes indépendants étant chargés à la fois (bien évidemment les deux exigences sont liées étroitement dans la perspective déjà évoquée de sincérité/transparence de l'objectif d'équilibre structurel et des politiques y conduisant, dans un renforcement de la coordination des politiques budgétaires de la zone euro) de veiller à ce que les États se fondent sur des prévisions de croissance indépendantes et donc crédibles⁵ et de surveiller le respect des règles budgétaires instituées par les Traités

¹ Lequel fait de l'État un régulateur, respectant l'auto-organisation des entreprises et la fixation des salaires par les partenaires sociaux. Tandis qu'en matière de finances publiques, est respectée la règle d'équilibre budgétaire. Ce fut en effet la politique de la reconstruction de l'Allemagne de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale et, dans la période récente, cette doctrine n'a pas été non plus sans lien avec la volonté du gouvernement allemand, dont on sait le poids qu'il a acquis en Europe, de convaincre, après la crise des années 2008-2009, les États membres de l'Union européenne de généraliser ces règles et de leur conférer, toujours à son exemple, la normativité maximale, c'est-à-dire constitutionnelle.

² Outre l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Slovaquie.

³ Et l'on se dispense d'évoquer les suggestions récurrentes (pour un dernier exemple, la secrétaire d'État Brune POIRSON, le 10 février 2019) de ceux qui estiment soit que les dépenses liées à la transition énergétique, soit celles relevant de l'effort de défense, du moins celui où la France y représente l'Europe, devraient être exclues du calcul du solde des administrations publiques au sens maastrichtien. Dans le même sens, cf. les programmes du Parti socialiste et d'Europe Ecologie Les Verts, pour les élections européennes.

⁴ L'on pourrait débattre à perte de vue de la pertinence de l'une ou l'autre formulation, d'où notre choix, après l'acronyme IFI, d'ajouter IBI entre parenthèse. IBI peut paraître, il est vrai, plus restrictif, mais à l'inverse, la notion d'IFI, plus large, pourrait par exemple, pour la France, englober La Banque de France et la Cour des comptes lesquelles ne connaissent pas pour autant d'obligation, ni même de possibilité d'intervention (sauf pour cette dernière, en matière de loi de règlement) dans les procédures budgétaires, au sens notamment de celle découlant du TSCG.

⁵ Prévisions concernant toutes les lois de finances (initiales et rectificatives) et de financement de la sécurité sociale. De même pour les hypothèses relatives au programme de stabilité et de croissance adressé à la Commission. De même encore s'agissant de la cohérence de la trajectoire du solde structurel des lois de programmation en rapport avec les engagements européens du pays.

(Pour le HCFP, articles 12 à 17 pour la référence aux prévisions macroéconomiques et 23 pour le mécanisme de correction)⁶.

A partir de ces quelques éléments liminaires, qui concernent tous les pays de la zone euro et les autres signataires du TSCG, l'on ne peut donc que constater l'existence d'une obligation généralisée d'intervention des IFI (IBI) dans les procédures, ce qui n'exclura pas que l'on puisse également s'interroger sur quelques limites auxquelles ces interventions sont susceptibles de se heurter.

I Une obligation généralisée d'intervention dans les procédures.

Cette généralisation pourrait paraître pleine et entière. Elle ne va pas néanmoins sans quelques nuances effectives.

A) Une généralisation pleine et entière...

On pouvait évidemment supposer que tous les pays signataires du TSCG et donc conscients des conséquences que celui-ci impliquait en termes d'objectifs budgétaires structurels et d'interventions des IFI (IBI) dans les procédures budgétaires devaient parvenir à l'adoption de règles et procédures communes – ce qui ne signifie pas identiques, ce qui eût de toutes façons été impossible eu égard tant des institutions que des traditions nationales.

De fait⁷, dans tous les pays européens, la Pologne ayant été la dernière à s'y ranger, des IFI (IBI) « chargés d'approuver ou de produire les prévisions macroéconomiques et de contrôler le respect des mécanismes de correction » ont été mis en place⁸. Même si, au regard non du Traité, mais des recommandations de l'OCDE sur le sujet⁹, on entrevoit vite, ne serait qu'en observant la situation du HCFP, laquelle est loin d'être unique, que toutes sont loin d'être suivies : « La fonction de contrôle du parlement est essentielle dans le processus budgétaire du pays, et le calendrier budgétaire devrait prévoir des délais suffisants pour que l'IBI puisse conduire les analyses nécessaires au travail parlementaire. Que l'IBI relève du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, il conviendrait de prévoir des mécanismes pour encourager la redevabilité devant le parlement dans des conditions adéquates, ce qui suppose notamment, sans que cette liste soit limitative : la soumission au parlement de tous les rapports de l'IBI à temps pour qu'ils servent à éclairer le débat parlementaire sur les sujets concernés ; l'invitation des dirigeants ou

cadres supérieurs de l'IBI à se présenter devant la commission du budget (ou l'équivalent) pour répondre aux questions des parlementaires ; l'exercice du contrôle parlementaire sur le budget de l'IBI ; la participation de la commission permanente du budget (ou l'équivalent) aux décisions concernant la nomination ou la révocation des dirigeants de l'IBI »¹⁰.

Si l'on devait à cet égard chercher un point commun entre les pratiques des IFI (IBI), on le trouverait¹¹ dans le rôle joué « dans le déclenchement ou la surveillance d'un mécanisme de correction et dans l'appréciation d'éventuelles circonstances exceptionnelles ainsi que le prescrivent les principes communs définis par la Commission européenne et approuvés par le Conseil des Affaires économiques et financières du 21 juin 2012 ». Tandis que dans le rapport de la Commission européenne sur la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne (février 2017), celle-ci estime que tous les pays considérés « se sont conformés aux exigences du Traité », même si « l'évaluation positive est soumise à l'adoption future de dispositions complémentaires ou de modifications », réserve dont on conviendra qu'elle n'est pas mince, d'autant que la question de l'intervention des IFI (IBI) dans les procédures n'est qu'implicitement traitée, le contrôle de la Commission ayant porté sur « le statut juridique des dispositions, la formulation de la règle d'équilibre des finances publiques, le mécanisme de correction et la mise en place des IBI » (on aurait pu penser qu'il eût fallu commencer par là).

On ne s'étonnera pas, sur de telles bases, de la survenance de nuances effectives.

B) ...non sans nuances effectives

Si, en France, la création du HCFP résulte directement de la mise en œuvre du TSCG, plusieurs pays européens avaient un historique d'IFI (IBI) antérieur à celui-ci, de telles différences de vécu pouvant interférer sur la nature de certaines prérogatives, le phénomène étant susceptible de jouer dans les deux sens - des interventions dans la procédure étant déjà à l'œuvre, la tendance pouvait être de ne pas la modifier tandis qu'à l'inverse, ce pouvait constituer une facilité supplémentaire à un approfondissement de l'intervention de l'IFI (IBI) lors de la construction d'une loi de finances.

Les exemples sont en réalité nombreux d'institutions mises en place avant même le TSCG et parfois antérieurement aux règles de discipline budgétaire résultant du Traité de Maastricht.

⁶ Pour davantage de détails, cf. S. FLIZOT, *Le Haut Conseil des Finances Publiques*, in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, G. ORSONI (dir.) Economica/PUAM, 2^e ed. 2017, pp. 520-521.

⁷ Haut Conseil des Finances Publiques, *Rapport d'activité 2015-2018*, p. 12.

⁸ Certains pays (Belgique) en disposant même de deux, pour des raisons essentiellement historiques.

⁹ OCDE, *Principes relatifs aux IBI*, 21 décembre 2018, <http://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL.0401>, p. 4.

¹⁰ Tandis qu'en matière d'accès à l'information, l'OCDE précise qu'il « existe souvent une asymétrie d'information entre le gouvernement et l'IBI, indépendamment du montant des ressources mises à la disposition de cette dernière. D'où la nécessité de prévoir dans la loi une obligation spéciale – et, au besoin, de la réaffirmer dans des protocoles ou mémorandums d'accord – garantissant que l'IBI a accès, en temps opportun, à toutes les informations utiles, y compris à celles relatives à la méthodologie et aux hypothèses sous-tendant le budget et autres propositions budgétaires. Ces informations devraient être fournies gratuitement... » (Ibid).

¹¹ HCFP, *Rapport d'activité 2015-2018*, préc., p. 12.

Dans l'énumération à laquelle s'est livré Maxime UHODA¹² on retire que certains ont procédé à une sensible actualisation à la suite du TSCG : ainsi l'Autriche où le Comité sur la dette créé en 1970 est devenu en 2013 « Conseil fiscal de la République d'Autriche »¹³ avec prérogatives « d'évaluation de la mise en œuvre par le gouvernement des règles budgétaires européennes » comme de celles « instituées au niveau de la Fédération »¹⁴. La Belgique, pour sa part, avec un Conseil supérieur des finances (1936) a vu plus particulièrement la création en 1989 d'une section « besoin de financement des pouvoirs publics »¹⁵ anticipant les préconisations du TSCG. Se sont ajoutés, les Pays-Bas (1945), le Danemark (1962, avec un avis pouvant porter sur la soutenabilité à long terme des finances publiques), l'Allemagne (1963) et, plus récemment, la Suède (2007), la Hongrie (2008) et, postérieurement à la crise, la Roumanie (2010) et le Portugal (2011).

Cependant, par delà ce qui peut apparaître comme un socle commun d'évidence, des différences demeurent. Ainsi, le HCFP¹⁶ distingue, s'agissant du moins du rôle joué par les IFI (IBI) en matière de prévision économique, et, partant, de l'intervention subséquente, ou non, dans les procédures sur ce point, deux catégories d'institutions :

- Celles « qui produisent les prévisions économiques sous-jacentes aux prévisions de finances publiques » (ce qui au demeurant pourrait suffire en tant qu'intervention procédurale), situation minoritaire puisque l'on en trouve six sur les 29¹⁷ IFI (IBI) recensées. Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovaquie, CBR¹⁸).

- Celles « qui approuvent ou rejettent les prévisions du gouvernement » autrement dit qui y apportent une « appréciation ». Avec, ici encore, deux catégories :

- Celles qui, par un avis, rapport, courrier au ministre chargé des finances expriment explicitement une approbation ou un rejet (Espagne¹⁹, Irlande, Italie²⁰, Lettonie, Lituanie, Portugal), ce qui ne signifie nullement que le rejet soit « bloquant », l'IFI (IBI) hongroise ayant cette capacité, ce qui ne signifie pas qu'elle l'utilise.

- Celles qui publient leurs commentaires, sans que ceux-ci valent approbation ou rejet affirmé des hypothèses soumises, encore que le lecteur, gouvernement, parlement ou juge constitutionnel doit être capable d'interpréter : France²¹

, mais aussi Chypre, Estonie, Grèce, Malte (où l'on voit déjà, comme le reconnaît le HCFP lui-même, que les mandats des IFI (IBI) sont, dans la quasi-totalité des pays, plus larges que celui dont il dispose).

Ce qui nous amène à relever quelques exemples.

- Pour la France, le HCFP formule des avis. Pour lesquels on ne peut que constater (LO 17 décembre 2012, art. 12 à 17) qu'il porte (avec motivation) sur l'estimation du PIB potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques et, sur saisine gouvernementale, sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation du PIB potentiel sur le projet de loi de programmation, sur les prévisions macroéconomiques les projets de lois de finances et de lois de financement de la sécurité sociale ou encore les projets de lois de finances ou de financement rectificatives ; ces avis doivent être rendus dans la semaine puisque la saisine s'effectue au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État ne soit saisi. Tandis que (art. 17 LPPF) lorsqu'il est saisi par le gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité, l'avis doit être rendu au moins deux semaines avant la date limite de transmission à la Commission et au Conseil de l'UE (ce qui ne garantit pas, ici non plus, un long temps d'examen). Il semble à cet égard, même si les contraintes temporelles existent partout lorsqu'il s'agit de période d'examen des budgets, que celles-ci sont particulièrement fortes en France, et sans doute excessive...

- Pour la Belgique, le Conseil supérieur des finances, comporte deux sections permanentes... La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » publie deux avis :

- Au mois de mars, une évaluation de l'exécution du programme de stabilité de la Belgique au cours de l'année précédente ;

- Au mois de juin, un rapport annuel sur les besoins de financement des différents pouvoirs publics belges ainsi que la politique budgétaire à suivre.

Elle émet aussi, à son initiative ou à la demande du ministère des finances, un avis quant à l'opportunité de restreindre la capacité d'emprunt d'un ou de plusieurs pouvoirs publics.

La section « Fiscalité et parafiscalité » donne des avis sur les problèmes généraux et spécifiques dans ces domaines fiscaux et parafiscaux et

¹² M. UHADA, Le Pacte budgétaire européen. *Quelle influence sur les finances publiques belges ?*, Pyramides, n° 25, 2013, pp. 87 et s.

¹³ Quant au WIFO, Austrian Institute of Economic Research, en charge notamment de l'analyse et de la prévision économique à moyen terme, il a lui-même été fondé en 1927 par F. HAYEK et L. VON MISES

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Tandis qu'en parallèle, depuis une loi du 21 décembre 1994, la Belgique dispose aussi d'un Institut des Comptes nationaux, chargé de l'établissement de statistiques, analyses et prévisions.

¹⁶ HCFP, *Rapport d'activité 2015-2018*, préc., p. 12.

¹⁷ Ce chiffre variant selon les sources et les institutions qualifiées telles (35 pour le FMI)

¹⁸ Celui-ci prépare notamment des rapports annuels sur la viabilité à long terme des finances publiques et sur la conformité avec les règles de responsabilité et de transparence budgétaire. Il établit des « indicateurs de viabilité » et s'assure ensuite que le gouvernement les respecte tout au long des processus.

¹⁹ L'Autorité pour la Responsabilité Budgétaire Espagnole (AIREF) dispose aussi de la capacité à réaliser ses propres études tout en étant astreinte à être auditionnée par le Parlement (ses auditions régulières devant celui-ci la contraignant en termes de brièveté des délais au moment du débat budgétaire). Ses compétences sont en fait bien plus larges que celles du HCFP puisque outre la surveillance budgétaire et l'établissement de ses propres études, elle joue aussi le rôle d'un Haut conseil de la protection sociale, de la Commission des comptes de la Sécurité sociale et du Comité des finances locales

²⁰ Ainsi, l'Office Budgétaire du Parlement italien (*Ufficio Parlamentare di Bilancio*) a pu, le 12 novembre 2018, émettre un désaccord avec la prévision gouvernementale (déficit de 2,6 % du PIB au lieu de 2,4 %) la veille de la transmission de ces prévisions à Bruxelles, le gouvernement italien n'ayant pas suivi cet avis (il n'y était effectivement pas tenu).

²¹ Toute la question étant, si le Haut Conseil laissait apparaître de fortes réserves sur la sincérité d'un document budgétaire, de savoir jusqu'où pourrait aller le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la Loi...

contrôle le transfert aux administrations locales des recettes fiscales perçues par la Fédération²².

- De façon un peu comparable à la section « Besoins de financement » du CSF belge, le Conseil National des Finances Publiques luxembourgeois publie, de façon récurrente, des constats biannuels, avril et octobre, sur le respect de la règle budgétaire (solde structurel), une évaluation annuelle, en juin, de l'évaluation des finances publiques à l'occasion du programme de stabilité et de croissance, une évaluation annuelle, en novembre, à l'occasion du projet de budget et du projet de loi de programmation financière.

- Pour la Roumanie²³, les tâches du Conseil fiscal concernent classiquement l'analyse de la stratégie budgétaire au regard des règles européennes de discipline et « l'indication d'activer les mécanismes de correction »²⁴ en plus de l'analyse des prévisions macroéconomiques et budgétaires. Le Conseil fiscal pouvant également informer, à leur demande, les différentes autorités sur le respect de la discipline budgétaire « et sur la transparence du processus budgétaire ». Compétence large, on le voit. D'autant qu'il peut encore, sur la demande des partis candidats aux élections générales, soixante jours avant celles-ci, « calculer l'impact financier des politiques proposées »²⁵ (analyse de la compétence du CPB néerlandais et de l'Autorité Sud coréenne). Les actes juridiques émis, avis et recommandations, ne sont pas obligatoires. Ainsi, lorsque le Gouvernement présente au Parlement le projet annuel de budget, il émet une opinion sur la conformité aux règles européennes de la trajectoire budgétaire envisagée. Mais il ne s'agira précisément que d'une « opinion », purement consultative. Le Conseil fiscal²⁶ peut également « signaler à l'exécutif, par avis motivé, la manifestation de situations extraordinaires qui permettent de déroger à la règle d'équilibre budgétaire, soit d'office, soit à la demande du Gouvernement ». Reste que la décision relève toujours des autorités compétentes, Gouvernement et Parlement.

Toutefois le Conseil fiscal a exigé et obtenu²⁷ que « ses avis et recommandations soient demandés en assurant un délai raisonnable pour l'analyse des documents ». Lesquels lui seront communiqués « au moins une semaine avant la séance du Gouvernement dédiée à leur examen ».

On retiendra, au total, une influence plus médiatique que concrète auprès des pouvoirs publics.

Beaucoup de ces développements indiquent déjà que la portée de l'impact de l'intervention des IFI (IBI) se heurte à quelques limites.

II Une portée se heurtant à quelques limites

A) Sur le fond. Les difficultés liées à la nature de la sincérité budgétaire (et autres difficultés récurrentes)

L'on pourrait s'étonner de devoir évoquer le fond dans un travail censé traiter des procédures. Sauf qu'il est difficile de les séparer dans la mesure où la capacité de pouvoir se prononcer sur le fond dépend de la manière dont les procédures sont organisées et activées.

Deux interrogations surgissent à ce propos (on se limitera au Haut Conseil mais on le pense à cet égard assez représentatif).

1) Lorsque le HCFP est saisi, sur une loi de finances ou de financement, indépendamment de la nécessaire rapidité à laquelle il se trouve confronté (c'est visiblement la loi commune), quelle est dès lors sa capacité de réponse au regard des enjeux macroéconomiques de la prévision budgétaire (il s'agit rappelons le d'un simple avis et non d'hypothétiques propositions de substitution) ? Dispose-t-il, on sait bien que non, des outils, des instruments qui lui permettraient une objective évaluation de ces prévisions qui conditionnent largement le montant des ressources et soldes budgétaires ? (Alors même que l'on évoquait précédemment le fait que plusieurs pays, Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovaquie, ont laissé ce soin à des comités d'experts indépendants). Sans doute pourrait-on rétorquer que la Commission qui joue, à l'égard des budgets nationaux, un rôle de gendarme disciplinaire, n'est en quelque sorte guère mieux lotie, même disposant de davantage de temps. Autrement exprimé, toutes ces institutions dépendent des prévisions d'institutions ou organismes publics ou privés (FMI, Banque mondiale, OCDE et, au niveau national, INSEE, OFCE), il est vrai généralement assez convergentes et dont il suffit de s'assurer que les choix envisagés par les autorités publiques ne s'écartent pas inconsiderément. Ce qui conduirait à poser la question des moyens qui peuvent être accordés au HCFP, dont peu d'IFI (IBI) bénéficient, sauf peut-être certains de ceux dont l'existence est antérieure au TSCG. Ce qui leur permettrait, quels que soient même les délais donnés (l'analyse macroéconomique ayant déjà

²² Source Conseil supérieur des finances. CRISP/Vocabulaire juridique, 21 décembre 2018.

²³ Cf. S. E. TANACESCU, *Le Conseil fiscal roumain, in Droits fondamentaux, équilibre budgétaire et protection juridictionnelle*, E. OLIVA et S.E. TANACESCU (dir.), Institut Universitaire Varenne, 2017, pp. 107-110.

²⁴ Id., p. 108

²⁵ Ibid.

²⁶ Id, p. 110.

²⁷ Ibid.

été opérée par eux en amont) de pouvoir apporter des réponses significatives²⁸.

2) Concernant le mécanisme de correction²⁹, le Haut Conseil lui-même³⁰ souligne les difficultés de mise en œuvre des dispositifs de la loi organique, difficultés qui ne sont certainement pas seulement hexagonales :

- Sensibilité des estimations du solde structurel aux révisions du PIB ;

- Effet d'élasticité insuffisant ou pas du tout pris en compte dans la correction de l'incidence de la conjoncture. D'où le plaidoyer du HCFP pour que « l'appréciation des finances publiques prenne également en compte d'autres indicateurs plus représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire »... « une place plus grande doit être donnée dans l'appréciation de l'effort structurel et plus particulièrement à l'effort en dépense » ;

- Tentation de lois de programmation peu ambitieuses en début de période (mais n'est-ce pas l'expression d'un principe de précaution, ou d'un réalisme produit de beaucoup d'expérience ?) ;

- Périodicité du vote des lois de programmation trop courte pour la mise en place de l'exercice du mécanisme de correction (ce qui touche à la question du délai et donc des procédures)³¹.

B) Sur la procédure elle-même. Quand elle subit les aléas de la conjoncture

L'on se contentera ici d'évoquer un épisode récent. Révélateur et non sans enseignements. Les manifestations dites des « gilets jaunes » ayant conduit, dans un objectif de « calmer les esprits » et donner une satisfaction immédiate à certaines des revendications exprimées, à l'adoption, « en catastrophe », de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

La question que l'on ne peut manquer de se poser, eu égard aux procédures, est bien qu'alors que celles-ci ont été pleinement respectées, tant en matière de lois de finances que de financement de la sécurité sociale, le dispositif résultant de la nouvelle loi modifiant les conditions générales de l'équilibre financier, rend les avis du HCFP quelque peu obsolètes, et que donc, dès lors il est vrai qu'interviennent des circonstances particulières _ on imagine difficilement qu'une loi de cette nature puisse intervenir dans un ciel politique, économique et budgétaire, serein _ il serait loisible à un Gouvernement de faire voter dans l'urgence un texte

modifiant substantiellement les lois de finances et/ou de financement sans consultation préalable de l'IFI (IBI), ces textes « *impromptus* ne relevant pas de sa compétence »³².

Questionnement qui peut paraître comme une explication de ce que l'avis du Conseil d'État, (Commission permanente, Section des finances, Section sociale, n° 396 509, 18 décembre 2018), ait été rendu public. Il y procède ainsi (considérants 1 et 2) au constat d'une situation si particulière et évoque l'impact du nouveau texte sur l'équilibre budgétaire ainsi que sur l'équilibre des régimes de base de sécurité sociale des années 2018 et 2019 et relève que la loi de financement de la sécurité sociale a déjà fait l'objet d'un vote définitif tandis qu'une nouvelle lecture, pour la loi de finances, reste à l'Assemblée nationale et au Sénat (où l'on conçoit qu'il soit trop tard pour modifier ce texte).

Le Conseil d'État constate aussi (cons. 3) le caractère inédit de cette situation. Tout en admettant « qu'il faudra que la prochaine loi de financement de la sécurité sociale tienne compte des modifications de la structure des recettes des régimes obligatoires de base qui résultent du (présent) projet de loi » (cons. 10). Tandis que, s'agissant de la loi de finances de l'année, il est certes « loisible au Gouvernement de présenter à tout moment un projet de loi comportant des dispositions susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'État de l'année en cours, sous réserve d'en tirer les conséquences dans la plus prochaine loi de finances » (art. 33 LOLF) « sans que puissent y faire obstacle les circonstances particulières de la nature de celles mentionnées au point 3 relatives à l'adoption et la promulgation imminentes du projet de loi de finances pour 2019 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 » (cons. 11). Le Conseil d'État relevant « toutefois qu'en vertu de la jurisprudence constitutionnelle (Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007) il incombe au Gouvernement en cours d'exercice de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative lorsque les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances initiale s'écartent sensiblement des prévisions » (cons. 12).

Ce qui se verra sans surprise confirmé par le Conseil constitutionnel (Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, loi de finances pour 2019), constatant, considérant 15, que si « la loi de finances pour 2019 n'était pas tenue d'intégrer à ses prévisions de déficit des mesures non acquises à la date de son adoption. Toutefois, si l'évolution des charges ou des ressources

²⁸ Sauf évidemment à considérer que tout cela ne servirait probablement de rien, si les évaluations faites par les IFI (IBI) ne se différencient pas de celles des aux institutions ou organismes compétents.

²⁹ Sur la correction et l'article 23 LOPGFP, cf. M. PERUYERO, *Les lois de programmation des finances publiques. Un instrument de pilotage souple façonné par les parlementaires*, Revue Gestion et Finances Publiques, n° 1/2019, p. 14.

³⁰ HCFP, *Rapport d'activité 2015-2018*, op. cit., pp. 34-35.

³¹ Pour une approche critique sur ce point, cf. A. BAUDU, *Constitution et finances publiques, 60 ans de la V^e République*, Revue Gestion et Finances Publiques, n° 1/2019, p. 10.

³² Peut-être d'ailleurs y aurait-il là une piste pour élargir le champ d'intervention du Haut Conseil à toute loi susceptible de modifier les conditions générales de l'équilibre financier.

étaient telles qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait en tout état de cause au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative ». Or, **en dépit de l'avis du Conseil d'État et de la décision du Conseil constitutionnel, quatre mois plus tard, aucune loi de finances rectificative n'a été adoptée, ni même pour l'instant, un projet de loi envisagé...**

Si toutefois, au bout du compte, lois de finances ou lois de financement rectificatives ne manqueront pas de régulariser, sous l'angle des soldes budgétaires, les modifications portées aux prévisions initiales, avec les indispensables avis du HCFP, il n'en demeure pas moins que ce qui restera un regrettable précédent aura fait apparaître qu'une situation d'urgence permet de passer outre aux avis initialement donnés. Et pour des évolutions qui ne sont pas minces, comme il en ressort du rapport annuel 2019 de la Cour des comptes (6 février 2019) évoquant « un scénario de finances publiques préoccupant », « affecté de multiples fragilités » et pas seulement pour 2019 (où l'on devrait passer de 2,8 % à 3,2 % de déficits publics prévus)³³. Et qu'eût écrit le HCFP si cette copie là lui avait été transmise, ne posant certes pas un problème de sincérité, mais de soutenabilité et de rupture avec

la trajectoire prévue par la programmation ? Ce qui renvoie au problème que posent toutes les situations d'urgence (réelles ou supposées) et les dispositifs publics qui en résultent.

A quoi l'on pourrait ajouter une difficulté du même ordre conduisant éventuellement à remettre en cause des dispositions de lois de finances ou de financement par le biais de lois fiscales spécifiques. On sait d'ailleurs, mais ces aspirations n'ont jamais abouti, que des souhaits ou initiatives ont pu naguère s'exprimer visant à intégrer nécessairement toute mesure fiscale nouvelle dans les lois de finances. A défaut de telles évolutions, s'est trouvée maintenue la capacité, pour un Gouvernement et un Parlement, d'agir en cours d'année sur la fiscalité, et donc sur les budgets, hors consultation préalable du HCFP. Ce qui plaide bien évidemment soit pour qu'aboutisse la volonté d'intégrer l'exhaustivité des dispositifs fiscaux au sein des lois de finances et de financement, soit de réviser sur ce point la loi organique de décembre 2012 afin d'élargir les compétences du Haut Conseil à toute loi « d'urgence économique et sociale » et fiscale. Pareille révision, au regard de différents propos tenus dans ce colloque, apparaissant désormais comme une aspiration plus que raisonnable. ■

³³ Cour des comptes, *Le rapport public annuel 2019*, T. 1, pp. 33-45.