



François ECALLE

Conseiller-maître à la Cour des comptes en disponibilité, Président de Fipeco

Les institutions financières indépendantes : quels modèles ? quels impacts ?

Mots-clés : institutions financières indépendantes - institutions budgétaires indépendantes - comités budgétaires - TSCG - Haut conseil des finances

Le Haut conseil des finances publiques s'inscrit dans le cadre des institutions budgétaires indépendantes prescrit par le TSCG mais ses compétences pourraient être clarifiées et élargies. Cependant les avis rendus par les IFI ne s'imposent aux gouvernements qu'en fonction des engagements auxquels ceux-ci ont souscrits

Je précise d'abord que je suis en disponibilité pour présider l'association FIPECO, qui anime un site Internet sur les finances publiques, et que je ne représente donc pas la Cour des comptes, ni le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dont j'ai été membre.

Existe-t-il un modèle d'institution financière indépendante ?

La notion d'institution financière indépendante me semble très large. Elle comprend des organismes comme l'autorité des marchés financiers dont je ne parlerai pas pour limiter mon propos aux institutions indépendantes compétentes en matière de finances publiques.

Les rapports des organisations internationales (OCDE, FMI et Commission européenne no-

tamment) et des études publiées par des économistes ont souvent traité à la fin des années 1990 et au début des années 2000 des institutions budgétaires indépendantes (IBI), ou comités budgétaires indépendants, en lien avec les règles budgétaires chiffrées que ces IBI sont généralement chargées de faire respecter. Les comparaisons internationales ont alors souvent mis en avant une corrélation entre l'existence de règles budgétaires chiffrées et d'institutions indépendantes chargées de les faire respecter, d'une part, et les performances financières des pays examinés (faiblesse du déficit et de l'endettement publics...), d'autre part.

Pour certains de ces économistes, les règles budgétaires ne sont jamais adaptées à toutes les circonstances économiques et il serait préférable de les supprimer et de confier la politique

budgétaire à des institutions indépendantes pouvant tenir compte de ces circonstances. Il s'agirait toutefois de leur déléguer seulement la détermination du solde budgétaire, les parlements conservant leur pouvoir souverain sur le niveau et la répartition des recettes et des dépenses.

Les débats ont été intenses, dans l'Union européenne bien entendu mais aussi dans les autres pays de l'OCDE. L'existence de règles budgétaires chiffrées et de comités budgétaires indépendants était d'ailleurs déjà ancienne dans des pays comme les États-Unis. Dans l'Union européenne, ces réflexions ont conduit aux dispositions inscrites dans le traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et dans les « paquets » de règlements et directive modifiant le pacte de stabilité et de croissance (PSC).

La philosophie du TSCG est d'obliger les pays signataires à inscrire les règles budgétaires européennes dans leur droit national et à les faire respecter par des autorités indépendantes nationales pour améliorer leur appropriation par les élus et les citoyens de ces pays. La création des IBI a ainsi été rendue obligatoire pour aider l'Union européenne.

La Commission européenne a alors été amenée à préciser les caractéristiques de ces institutions. Il n'y a pas de modèle mais quelques caractéristiques communes. Leur mandat doit être inscrit dans la loi, et correspondre aux obligations du PSC et du TSCG s'agissant des pays signataires (production ou validation des prévisions macroéconomiques sous-tendant le budget, suivi du solde structurel et déclenchement éventuel du mécanisme de correction...). La nomination de leurs membres doit reposer sur leurs compétences et leur expertise et ils ne peuvent pas recevoir ou solliciter d'instructions du Gouvernement. Elles doivent avoir des moyens adéquats, un accès suffisant à l'information et pouvoir s'exprimer librement.

L'accent est mis sur l'expertise des membres de ces comités, ce qui dans certains pays correspond à des qualifications académiques précises, et non sur le caractère irrévocable et non reconductible de leur mandat alors que c'est souvent le critère d'indépendance retenu.

Ces critères avaient déjà été retenus par la Commission européenne à la fin des années 2000 et, sur cette base, elle a considéré que la Cour des comptes était une institution budgétaire indépendante. Elle ne l'aurait sans doute pas fait quelques années plus tôt car la Cour n'avait pas encore acquis les compétences et la légitimité

nécessaires pour porter une appréciation sur la situation pendant l'année en cours et les perspectives des finances publiques, au sens des comptes des administrations publiques de la comptabilité nationale. En 1997 et en 2002, à l'occasion d'un changement de majorité parlementaire, le nouveau gouvernement a d'ailleurs demandé un audit des finances publiques à deux magistrats de la Cour choisis intuitu personae mais pas à la Cour en tant qu'institution.

En considérant que la Cour des comptes constituait une IBI, la Commission avait toutefois émis une réserve s'agissant des prévisions macroéconomiques pour lesquelles elle considérait que la Cour n'avait ni l'expertise ni la légitimité.

Les travaux préparatoires à la loi organique de 2012 ont conduit à envisager plusieurs schémas : faire de la Cour l'IBI français en l'amenant à déléguer la validation des prévisions économiques à un autre organisme ; confier à la Cour les fonctions associées aux finances publiques et à une autre institution, à créer, celles associées aux prévisions économiques ; créer un nouvel organisme chargé de l'ensemble des fonctions, permettant ainsi d'assurer une cohérence des avis, mais suffisamment proche de la Cour pour bénéficier de l'expertise et de la légitimité de ses membres en matière de finances publiques. Cette dernière solution a été retenue avec la création du HCFP.

L'analyse des caractéristiques des autres IBI, à travers les rapports et bases de données des organisations internationales, montrent que le HCFP a un mandat limité et strictement encadré. Il apparaît aussi comme un des plus petits par les effectifs de son secrétariat et son budget.

Je pense que son statut pourrait évoluer, notamment en lui permettant de s'auto-saisir. A la fin de l'an dernier, le déficit structurel prévu pour 2019 a été aggravé de 0,3 point de PIB par des amendements au projet de loi de finances. Or la loi organique ne prévoit une saisie du HCFP que si les prévisions macroéconomiques sont modifiées au cours du débat parlementaire, ce qui n'a pas été le cas. Une intervention du HCFP à son initiative n'aurait certainement pas empêché l'adoption des mesures d'urgence de décembre mais elle aurait permis de rappeler à l'opinion publique les risques pris au regard de la soutenabilité des finances publiques.

La rédaction de la loi organique pourrait être clarifiée s'agissant du mandat du HCFP. En particulier, celui-ci est, dans plusieurs articles, chargé de vérifier la « cohérence » entre les soldes structurels prévus dans les projets de loi examinés et les engagements européens de la France ou la

loi de programmation des finances publiques. Or le ministère des finances a eu parfois tendance à considérer que cette vérification de la cohérence devait se limiter à s'assurer que les chiffres étaient les mêmes, ce qui n'a guère d'intérêt, et donc à refuser au HCFP des informations lui permettant de vérifier la cohérence entre ces soldes structurels et toutes les autres informations sur lesquels sont construits ces projets de lois (prévisions économiques, chiffrage des mesures nouvelles...).

Cette clarification donnerait sans doute au HCFP un accès plus facile aux informations détenues par le ministère des finances mais il ne faut pas en surestimer l'enjeu. S'agissant des prévisions macroéconomiques, les données nécessaires pour les expertiser sont dans le domaine public et il existe d'ailleurs beaucoup d'organismes privés et publics en capacité de réaliser de telles prévisions. Celles du Gouvernement ne peuvent d'ailleurs pas s'en écarter excessivement.

La documentation budgétaire publique relative aux dépenses publiques qui est publiée avec les rapports annexés aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale est très riche et largement suffisante. Le problème rencontré par le HCFP est surtout que ces rapports ne sont pas encore bouclés lorsqu'il est saisi et qu'il aurait en tout état de cause très peu de temps pour les examiner.

Les informations publiques sur l'impact budgétaire et économique des mesures fiscales sont bien plus limitées. Toutefois, des progrès ont été réalisés avec notamment la possibilité pour les chercheurs d'accéder aux bases de données fiscales. Le HCFP pourrait y avoir un accès automatique mais, de nouveau, se poserait de toutes façons un problème de temps, le délai étant souvent très court entre le moment où ces mesures sont arbitrées et le moment où il doit rendre son avis, sauf à envisager un complément à son avis après le dépôt du projet de loi de finances. En outre, les capacités d'analyse des mesures fiscales offertes par les bases de données et les outils de simulation du ministère des finances sont souvent largement surestimées par rapport à leurs capacités réelles.

Quel est l'impact des institutions financières indépendantes ?

Je traduis ainsi la question posée : « Quel est, ou pourrait être, l'impact des avis, voire des recommandations, des institutions budgétaires indépendantes sur les décisions de politique économique des gouvernements ? ».

La formulation anglo-saxonne « comply or explain » illustre bien la problématique envisageable. Je pense qu'il est irréaliste d'attendre que les gouvernements suivent obligatoirement les avis et recommandations des IBI dans un pays comme la France ; mais je considère comme très important qu'ils doivent s'expliquer et je pense que, pour les obliger à s'expliquer, il faut des règles budgétaires chiffrées qui fixent des repères et des IBI qui puissent dire que ces repères ont été dépassés. Les règles budgétaires permettent en outre aux IBI de s'exprimer plus facilement.

Comme je le disais ce matin les études économiques mettent souvent en évidence une corrélation entre l'existence de règles budgétaires chiffrées et d'IBI chargés de les faire respecter et la soutenabilité des finances publiques d'un pays. Le sens de la causalité montrée par cette corrélation n'est cependant pas évident. Les règles et les IBI pourraient certes avoir un impact favorable à la soutenabilité des finances publiques mais cette corrélation pourrait également signifier que les pays les plus enclins spontanément à la rigueur budgétaire se donnent plus facilement des règles, qu'ils respectent mieux parce qu'ils en ressentent la nécessité.

Je pense que les règles budgétaires ne s'imposent jamais en France. Ph. Séguin disait parfois que les règles budgétaires sont inutiles, comme les comités indépendants chargés de les faire respecter, et que seule compte la volonté politique. Ses propos illustrent bien le contexte politique et social français.

Seul le Conseil constitutionnel pourrait annuler une loi de finances au motif de son insincérité ou d'un avis très négatif du HCFP. Il a déjà dit qu'il pourrait le faire, notamment quand il s'est prononcé sur la transposition du TSCG, mais, dans le contexte politique et social français, je pense qu'il ne le fera jamais.

Au niveau européen, les sanctions prévues par le traité de Maastricht en cas de non-respect des règles budgétaires n'ont jamais été appliquées et je pense qu'elles ne seront jamais appliquées. Il serait d'ailleurs paradoxal d'imposer des sanctions financières à un pays en situation de déficit excessif.

La sanction est en fait politique, au niveau national comme au niveau européen. La crédibilité des gouvernements qui ne respectent pas leurs engagements est forcément amoindrie s'ils n'arrivent pas à justifier leurs décisions. La France peut ainsi difficilement entraîner les pays qui tiennent aux règles budgétaires sur la

voie d'un approfondissement de la construction européenne avec, par exemple, un budget et un ministre des finances de la zone euro si elle ne convainc pas ses partenaires qu'elle a de bonnes raisons de ne pas respecter les règles budgétaires.

Pour que ce débat ait lieu sur la justification des politiques budgétaires mises en œuvre, il faut que des règles fixent des repères et que des organismes indépendants puissent dire qu'ils ont ou non été dépassés.

Une institution budgétaire indépendante peut en outre s'exprimer plus facilement, lorsque les gouvernements se sont eux-mêmes engagés à atteindre des objectifs et à respecter des règles. La Cour des comptes ne pourrait pas examiner les perspectives d'évolution des finances publiques et en tirer des recommandations visant à les redresser si elle ne pouvait pas s'appuyer sur les engagements pris par la France à travers les programmes de stabilité ou les lois de programmation des finances publiques.

En 2010, elle a publié un rapport sur la masse salariale de l'État qui a conduit les médias à titrer qu'elle recommandait de geler le point de la fonction publique ou de réduire drastiquement les enveloppes de mesures catégorielles. Une partie de la classe politique lui reprochant de sortir de son domaine de compétences, la Cour a pu répondre que la loi de programmation des finances publiques fixait une norme d'évolution des dépenses de l'État avec plus précisément un objectif de stabilisation de la masse salariale en valeur et que la commission des finances de l'Assemblée nationale lui avait demandé comment obtenir cette stabilisation. Elle ne faisait qu'apporter une réponse technique au Parlement sur les conditions de respect d'une règle qu'il s'était lui-même fixé.

Les recommandations les plus délicates de la Cour des comptes reposent souvent sur des règles budgétaires chiffrées que le Parlement s'est donné lui-même et dont elle met en évidence les conditions nécessaires pour les respecter. ■