Cour des comptes

5e réunion des responsables budgétaires des parlements et des institutions budgétaires indépendantes de l'OCDE

Jean-Philippe Cotis
Conseiller maître à la Cour des comptes

21 février 2013

Les institutions budgétaires indépendantes en France

La Cour des comptes et le nouveau Haut Conseil des finances publiques

Contexte : des finances publiques dégradées

- **La France a difficilement respecté ses engagements européens depuis 1997**

Source: INSEE

Contexte : des finances publiques dégradées

- **Un biais optimiste évident dans la réalisation des prévisions économiques qui sont de la seule responsabilité du Gouvernement**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Croissance réelle	1,80	2,50	2,30	-0,10	2,70	1,50	1,70	-	-
Prévision associée au PLF	2,50	2,25	2,25	2,25	1,25	0,75	2,00	1,75	0,80
Moyenne des prévisions des conjoncturistes au moment du PLF (en %)	2,25	1,80	2,00	2,00	0,80	1,20	1,50	1,20	0,30
Ecart (en point)	0,25	0,45	0,25	0,25	0,45	-0,45	0,50	0,55	0,50

Source: PLF 2012 (rapport Sénat), INSEE, Consensus forecast

La Cour des comptes, comité budgétaire indépendant

- **Selon la Commission européenne, la Cour des comptes joue d'ores et déjà trois des quatre fonctions d'un CBI :**
  - Analyse indépendante de la situation et des perspectives des finances publiques
  - Vérification du respect des règles budgétaires (uniquement ex post)
  - Publication d'avis et de recommandations sur la politique budgétaire

- **La Cour des comptes joue un rôle majeur en matière de surveillance budgétaire :**
  - Elle contrôle l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale
  - Elle certifie les comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale
  - Elle assure un suivi de la situation et des perspectives des finances publiques au mois de février et au mois de juin

- **La Cour n'est pas compétente pour apprécier la sincérité des prévisions macroéconomiques du Gouvernement**

L'apport attendu du HCFP dans la dimension économique des finances publiques

- **Création non endogène : transposition des nouvelles règles européennes de gouvernance budgétaire**
  - Mise en œuvre du TSCG : institutions budgétaires indépendantes chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles budgétaires
  - Anticipation du « Two Pack » : des institutions qui « réalisent ou approuvent » des prévisions macroéconomiques de façon indépendante

- **Plusieurs options à l'origine :**
  - Création d'une instance *ad hoc*: potentiellement coûteuse pour les finances publiques, crédibilité à construire *ab initio*
  - Elargissement des missions de la Cour des comptes : solide capital réputationnel de départ mais risque de confusion des rôles ex ante/ex post et faible légitimité en matière économique

- **Solution intermédiaire : création d'« un organisme indépendant *placé auprès* de la Cour des comptes »**
  - Nouvel organisme placé auprès de la Cour et présidé par le Premier président
  - Mais distinct de la Cour : composition pluraliste, moyens propres…

Un nouveau cadre de gouvernance, une mise en place dans un contexte difficile

- **Loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques :**
  - Définition du contenu des lois de programmation des finances publiques
  - Création d'un Haut Conseil des finances publiques
  - Création d'un mécanisme de correction automatique

- **Calendrier de mise en œuvre :**
  - Installation du Haut Conseil des finances publiques mi-mars
  - Premier avis le15/04 sur les prévisions économiques présentées dans le PSTAB
  - Deuxième avis sur l'identification, le cas échéant, d'écarts importants observés en 2012 par rapport à la trajectoire pluriannuelle

- **Contexte de mise en œuvre :**
  - Débat sur le caractère optimiste des prévisions gouvernementales (0,8 % pour 2013 contre 0,3 % pour le FMI et l'OCDE)
  - Engagement du Gouvernement à tenir l'objectif de solde effectif de 3 %, jugé peu probable par la Cour des comptes
  - Recentrage du débat sur le solde structurel (effort structurel de 2 % de PIB prévu en 2013)

Une composition pluraliste, des garanties d'indépendance fortes

- **Le Haut Conseil est composé de 10 membres d'origines diverses :**
  - 4 magistrats de la Cour des comptes
  - 4 personnalités qualifiées nommées par le Parlement (présidence et commissions des finances des deux chambres)
  - 1 personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique, social et environnemental (assemblée consultative représentative des organismes professionnels et des syndicats)
  - Ès-qualités, le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

- **Le Haut Conseil bénéficie de solides garanties d'indépendance :**
  - Présidence par le Premier président de la Cour des comptes
  - Non-renouvellement des mandats (5 ans) et non-révocabilité
  - Incompatibilité avec des fonctions publiques électives
  - Remise d'une déclaration d'intérêts
  - Absence d'instructions du Gouvernement ou de tout autre organisme

Un champ d'intervention large, des missions étendues

- **Le Haut Conseil est tenu d'émettre un avis sur l'ensemble des textes budgétaires :**
  - les projets de loi de programmation des finances publiques (PLPFP)
  - les projets de loi de finances initiale (PLF) et les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)
  - les projets de loi de finances rectificative (PLFR) et les projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS)
  - les programmes de stabilité (PSTAB) transmis à la Commission européenne et au Conseil dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance

- **Les missions du HCFP s'articulent autour de trois axes :**
  - l'examen *ex ante* des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du PIB potentiel du Gouvernement
  - l'examen *ex ante* de la cohérence des textes financiers au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel
  - l'identification *ex post* des « écarts importants » par rapport aux orientations pluriannuelles de solde structurel

Un champ d'intervention large, des missions étendues

- **Le HCFP « rend un avis » sur les prévisions macroéconomiques du Gouvernement :**
  - Compétence liée pour l'ensemble des textes financiers: PLPFP, PLF/PLFSS, PLFR/ PLFRSS, PSTAB
  - Rôle consultatif : absence de validation ou de coproduction, la réalisation des prévisions macroéconomiques demeurent de la seule compétence du Gouvernement
  - Importance du *risk assessment*
  - Prise en compte des prévisions d'autres organismes (instituts de conjoncture, organisations internationales…)

- **Le HCFP rend un avis sur l'estimation du PIB potentiel sur laquelle repose le PLPFP :**
  - Nécessité d'établir une méthodologie propre
  - Fortes incertitudes sur les modalités de calcul de l'*output gap*
  - Obligation de motivation du calcul retenu au regard des estimations du Gouvernement et celles de la Commission européenne

Un champ d'intervention large, des missions étendues

- **Le HCFP examine la cohérence des textes financiers au regard des objectifs pluriannuels de solde :**
  - PLPFP : examen de la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme (OMT) et des engagements européens de la France
  - PLF/PLFSS et PLFR/PLFSS : examen de la cohérence de l'article liminaire (toutes APU) au regard des orientations pluriannuelles de solde définies dans la LPFP
  - Elaboration d'une doctrine sur ce qui est entendu par examen de la cohérence
    - Soit simple examen de la cohérence interne (conception minimaliste)
    - Soit analyse de la sincérité des prévisions de recettes et de dépenses

- **Le HCFP joue un rôle central dans le déclenchement du mécanisme de correction :**
  - Il émet un avis identifiant, le cas échéant, les « écarts importants » entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la LPFP
  - Il émet un avis sur les mesures de correction prises par le Gouvernement le cas échéant dans son plus prochain avis sur le PLF/PLFSS
  - Il peut constater, à la demande du Gouvernement, l'existence de « circonstances exceptionnelles »

Le Parlement pleinement associé au processus
Des avis non contraignants pour le Gouvernement

- **Le Parlement est associé à toutes les étapes du processus :**
  - Audition du président du Haut Conseil à tout moment à la demande des commissions des finances des deux chambres
  - Transmission des avis au Parlement pour éclairer le débat parlementaire
- **Les avis du HCFP ne sont pas contraignants pour le Gouvernement**
  - Le HCFP est un organisme consultatif et ses avis ne lient pas le Gouvernement
  - Toutefois, la publicité de l'ensemble des avis peut entraîner un coût réputationnel important pour le Gouvernement
  - Le Conseil constitutionnel pourrait tenir compte des avis du HCFP dans son contrôle de constitutionnalité des lois financières
- **Un protocole de travail entre le HCFP et les administrations financières est en cours d'élaboration**
  - Accès à l'information
  - Calendrier de travail

Une surveillance des finances publiques tout au long de l'année : répartition des rôles entre la Cour et le HCFP

Ex ante

Tout au long de l'année

Ex post

Conclusion

- **Les travaux du Haut Conseil porteront principalement sur la dimension économique des finances publiques : prévisions macroéconomiques, estimation du PIB potentiel et du solde structurel**

- **Ils enrichiront ainsi le cadre actuel de surveillance des finances publiques qui comporte d'ores et déjà (i) une analyse rétrospective de la politique budgétaire, (ii) une analyse prospective de la situation des finances publiques et (iii) la certification des comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale, conduites par la Cour des comptes**

- **La Cour continuera d'exercer ses missions à travers ses rapports sur le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale**

- **De même, elle continuera à éclairer les perspectives des finances publiques pour l'année en cours et les années à venir, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques**