

“La vision budgétaire (2 e volet) : l’impuissance du Haut Conseil des Finances Publiques ”

Emilien Goguel-Mazet, Florent Oliver

▶ **To cite this version:**

Emilien Goguel-Mazet, Florent Oliver. “La vision budgétaire (2 e volet) : l’impuissance du Haut Conseil des Finances Publiques ”. Billet Edgard Allix, 2020, 6. hal-03205344

HAL Id: hal-03205344
https://amu.hal.science/hal-03205344

Submitted on 22 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

«La vision budgétaire (2e volet) : l'impuissance du Haut Conseil des Finances Publiques »

Emilien GOGUEL-MAZET & Florent OLIVER
Doctorants
Centre d'études fiscales et financières – CEFF
Aix-Marseille Université

Si « gouverner c'est prévoir » comme l'écrivait Adolphe THIERS, il semble qu'en temps de crise, sanitaire qui plus est, gouverner reprend sa signification étymologique qu'il tire du verbe *gubernare*, c'est-à-dire bien diriger le gouvernail du navire et se maintenir à flots sur des eaux parfois tempétueuses. Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne l'administration des finances qui sait si bien conjuguer les deux acceptions de gouverner : prévoir et tenir la barre.

Créé en 2012, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) est l'organe qui « veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France ». Pour ce faire il évalue les prévisions macroéconomiques du Gouvernement sur lesquelles reposent le budget et la cohérence au regard de l'objectif à moyen terme qui constitue le respect de la règle d'or au niveau européen, inscrit dans la loi de programmation des finances publique (LPFP).

Le HCFP a rendu le 21 septembre son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021. La synthèse de l'avis rendu fait état dès la première phrase des incertitudes « exceptionnellement élevées » causées par la crise sanitaire de la Covid 19. Celles-ci, de l'aveu du HCFP, rendent « délicates l'appréciation » du scénario du projet de loi de finances pour 2021. Ceci explique l'emploi d'un vocabulaire sibyllin, frisant l'euphémisme, de la part de l'institution financière indépendante. Par exemple, si le Haut Conseil considère comme « plausible » (terme régulièrement repris dans cet avis) les prévisions de niveau d'activité, il ne manque pas de préciser que « l'ampleur du rebond prévu pour 2021 est volontariste », ce qui doit se comprendre, imprévision oblige, comme l'expression d'une particulière perplexité. Le même raisonnement conduit l'évaluation des prévisions d'inflation du Gouvernement, ainsi que les prévisions du montant des prélèvements obligatoires, qui, au regard des prévisions (incertaines) demeurent « vraisemblables ». Idem pour le solde public dont le conseil précise qu'il est marqué « par les très fortes incertitudes » liées à la situation sanitaire.

En ce qui concerne l'évaluation de la trajectoire des finances publiques au regard des engagements pluriannuels contenus dans les lois de programmation des finances publiques, le HCFP regrette simplement que la dernière LPFP de 2018 « constitue désormais une référence dépassée », ce qui se comprend aisément au regard du chaos dans lequel a été plongé l'économie mondiale du fait de la crise de 2020. Il en appelle à l'adoption dès le printemps 2021 d'une nouvelle LPFP, ce qui semble évidemment nécessaire si l'on souhaite permettre au Haut Conseil d'évaluer de nouveau les projets de lois de finances au regard des engagements pluriannuels. Ce qui ressort de cet avis est, d'une part, l'incapacité de l'institution à pouvoir évaluer la

pertinence des prévisions, si marquées par l'imprévisibilité, qui demeurent extrêmement fragiles. D'autre part, l'obsolescence de la LPFP de 2018 rend tout à fait vain d'apprécier la trajectoire de solde structurel à son aune. Le HCFP semble en cette période, bien impuissant tant dans le soutien qu'il peut apporter au Gouvernement pour affermir ses prévisions que pour susciter un débat parlementaire de qualité sur le PLF pour 2021.

Au regard de la récurrence des aléas que nous relevions lors de notre précédent billet, la question de l'avenir du second locataire du Palais Cambon, reposant sur des fondations si fragiles, se pose. Plusieurs pistes peuvent être envisagées afin de pérenniser le HCFP ou au moins le rendre davantage efficient. Renforcer ses pouvoirs, à l'image de la puissance d'investigation de la Cour des comptes, son institution de tutelle, pourrait lui permettre de produire des prévisions macro-économiques fiables et ainsi assurer un réel rôle de conseil. Cette émancipation vis à vis de la vénérable institution héritée du Premier Empire serait peut-être regardée avec défiance. En tant qu'autorité administrative indépendante, le HCFP pourrait être composé de membres dédiés (actuellement sur 11 membres, 5 sont membres de la Cour des comptes) et présidé par un Président indépendant de la Cour des comptes. Son budget pourrait être revu à la hausse, alors qu'il ne dispose que d'une ligne budgétaire de près de 400 000 Euros par an, prélevée sur le budget de la Cours des comptes. L'indépendance de l'institution est ainsi toute relative et ses moyens demeurent largement insuffisants pour l'acquérir. Conserver le HCFP dans sa forme actuelle paraît hypothétique dans un contexte où l'instabilité économique rend impossible une évaluation de prévisions.

A la formule choc énoncée au printemps « quoi qu'il en coûte » il convient à présent d'y substituer « combien il en coûtera » afin de tendre vers une meilleure santé de nos finances publiques. Le HCFP a un rôle à jouer en tant que gardien du réalisme des prévisions économiques utilisées par le Gouvernement. Cette tâche devenue rude mais nécessaire pour préparer l' « après-Covid » requiert de tous les « spécialistes du chiffre » placés auprès du Gouvernement une efficience et une clairvoyance extrêmes. En complément de la mission de la Cour des comptes, le HCFP pourrait permettre à l'exécutif de garder le cap et, une fois le temps calme retrouvé, accentuer la marche vers les objectifs d'assainissement des finances publiques. Compas et sextant demeurent par tous les temps, les instruments nécessaires à tout navigateur.