

N° 4195

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 10

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. DANIEL LABARONNE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS</b> .....	7
<b>RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	9
<b>SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES</b> .....	10
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>PREMIÈRE PARTIE : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PERTURBÉE PAR LA CRISE SANITAIRE</b> .....	12
<b>I. PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</b> .....	13
A. DES EMPLOIS À PRÉSERVER.....	14
B. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS.....	16
1. Une exécution dégradée des dépenses de titre 2.....	16
2. Une exécution des crédits de fonctionnement conforme en CP .....	16
3. Une surconsommation des AE et une sous-consommation des CP d'investissement.....	16
C. UNE PERFORMANCE AFFECTÉE PAR LA CRISE.....	17
<b>II. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</b> .....	19
A. DES ATTRIBUTIONS DE PRODUIT EN BAISSÉ.....	22
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL STABLES.....	22
C. HORS TITRE 2, UNE CRISE SANITAIRE AUX MULTIPLES IMPACTS SUR LES DÉPENSES.....	23
<b>III. PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</b> .....	24
A. DES EMPLOIS AFFECTÉS PAR LA CRISE.....	25
B. UNE SOUS-CONSOMMATION MESURÉE DES CRÉDITS.....	27
1. Crédits de titre 2.....	27
2. Crédits hors titre 2.....	27

<b>IV. LE PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>28</b>
--	-----------

<b>DEUXIÈME PARTIE : L'ADÉQUATION DES MOYENS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES À SES MISSIONS.....</b>	<b>31</b>
---	-----------

<b>I. UNE INSTITUTION RÉCENTE AUX MOYENS MODESTES .....</b>	<b>32</b>
---	-----------

<b>A. UNE INSTITUTION PRÉVUE PAR LE DROIT EUROPÉEN.....</b>	<b>32</b>
---	-----------

1. Une conséquence du TSCG .....	32
----------------------------------	----

2. Une anticipation de la mise en œuvre du <i>two pack</i> .....	33
--	----

<b>B. UN HAUT CONSEIL RÉGI PAR UN ENSEMBLE DE DISPOSITIONS DE NATURE ORGANIQUE.....</b>	<b>33</b>
---	-----------

<b>C. DES MOYENS MODESTES ET SOUS-CONSOMMÉS .....</b>	<b>34</b>
---	-----------

1. Des emplois en nombre très limité .....	34
--	----

2. Des crédits budgétaires sous-consommés .....	35
---	----

3. Des synergies avec la Cour des comptes .....	36
---	----

4. Un travail reposant sur la compétence des membres et des échanges nourris avec les interlocuteurs .....	37
---	----

<b>II. UNE INSTITUTION RECONNUE ET EFFICACE.....</b>	<b>38</b>
--	-----------

<b>A. UNE ACTIVITÉ RÉGULIÈRE DANS DES DÉLAIS CONTRAINTS.....</b>	<b>38</b>
--	-----------

<b>B. UN RÔLE RECONNU DANS L'APPRÉCIATION DE LA SINCÉRITÉ DES LOIS FINANCIÈRES .....</b>	<b>38</b>
--	-----------

1. Le HCFP, quasi-juge de la sincérité .....	38
--	----

2. Un effet bénéfique sur le réalisme des prévisions macroéconomiques .....	39
---	----

<b>III. DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION .....</b>	<b>40</b>
--	-----------

<b>A. UNE INSTITUTION BUDGÉTAIRE INDÉPENDANTE AU MANDAT ET AUX MOYENS PLUS ÉTROITS QUE CEUX DE SES HOMOLOGUES.....</b>	<b>40</b>
--	-----------

1. Des moyens plus limités que ceux des institutions homologues .....	40
---	----

2. Un mandat plus étroit.....	41
-------------------------------	----

<b>B. UN ÉLARGISSEMENT SOUHAITÉ DU MANDAT : DES CONTRIBUTIONS AU DÉBAT.....</b>	<b>42</b>
---	-----------

1. Un HCFP renforcé dans le cadre d'une réforme du cadre organique.....	42
---	----

2. La piste d'un <i>Office for budget responsibility</i> à la française ? .....	43
---	----

<b>C. UN ÉLARGISSEMENT ENVISAGÉ PAR LE PARLEMENT.....</b>	<b>44</b>
---	-----------

<b>IV. DES MOYENS À ADAPTER ? .....</b>	<b>46</b>
---	-----------

<b>A. UN RENFORCEMENT DES EMPLOIS À PRÉCISER .....</b>	<b>46</b>
--	-----------

<b>B. LA QUESTION DES INDEMNITÉS .....</b>	<b>47</b>
--	-----------

<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>49</b>
-----------------------------------	-----------

<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>51</b>
---	-----------

<b>SOURCES UTILISÉES .....</b>	<b>53</b>
<b>ARTICLE 12 DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE N° 4110 RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES, PRÉSENTÉE PAR MM. LAURENT SAINT-MARTIN ET ÉRIC WOERTH .....</b>	<b>54</b>
<b>ARTICLES 1<sup>ER</sup> À 3 DE LA PROPOSITION DE LOI N° 4113 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES PRÉSENTÉE PAR MM. LAURENT SAINT-MARTIN ET ÉRIC WOERTH.....</b>	<b>61</b>



## **SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS**

### **ANALYSE DE L'EXÉCUTION 2020**

En 2020, 720,9 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement (AE) et 690,49 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Le taux d'exécution des CP a perdu deux points, passant de 99,7 % à 97,6 %.

#### **Programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives***

- Sous l'effet de la crise sanitaire, la performance s'est dégradée.
- Le plafond d'emploi prévu (4 224 ETPT) n'est consommé qu'à hauteur de 4 114 ETPT.

#### **Programme 126 *Conseil économique, social et environnemental***

- La lisibilité des documents budgétaires, aux chiffres parfois erronés, demeure discutable, et le suivi des reports et dépenses pluriannuelles impossible.
- Les dépenses du CESE sont globalement stables, s'établissant à environ 43,5 millions d'euros.
- Les ressources propres du CESE tirées de la valorisation du palais d'Iéna ont diminué de plus de 200 000 euros sous l'effet de la crise sanitaire.

#### **Programmes 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* et 340 *Haut Conseil des finances publiques***

- La sous-exécution des crédits des juridictions financières est modérée.
- Nonobstant une activité exceptionnelle, la sous-exécution des emplois et des dépenses de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) s'est accentuée.

### **L'ADÉQUATION DES MOYENS DU HCFP À SES MISSIONS**

Institution budgétaire indépendante créée à la suite de la signature et de la ratification du TSCG, le HCFP remplit ses missions avec constance et a notamment permis la réduction des biais optimistes dans les prévisions macroéconomiques des gouvernements successifs. S'ils sont modestes, à mandat inchangé, ses moyens ne paraissent pas devoir être renforcés. L'exécution budgétaire du programme 340 se caractérise effectivement par une sous-exécution récurrente tant des emplois que des crédits de fonctionnement. En outre, le Haut Conseil bénéficie déjà, en loi de finances pour 2021, d'un renforcement de ses emplois à hauteur de 2 ETPT.





## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial recommande :

– que la question des emplois de la Cour nationale du droit d’asile et, plus généralement, des juridictions administratives soit l’objet d’une attention particulière, à l’aune de l’évolution du contentieux ;

– que le Gouvernement se saisisse des conclusions du rapport *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l’intérêt de tous* adopté par le Conseil d’Etat ;

– que l’impact de la réforme de la haute fonction publique sur la gestion des ressources humaines des juridictions administratives et financières soit précisé ;

– que la certification des comptes du CESE soit réalisée ;

– que les données d’exécution du CESE puissent être mises à jour au fur et à mesure dans Chorus et que la qualité et la lisibilité des informations relatives au CESE figurant dans les documents budgétaires soient améliorées ;

– que des crédits de fonctionnement du programme 126 soient fléchés vers l’organisation des consultations citoyennes ;

– que la proximité du HCFP avec la Cour des comptes soit préservée et que le programme 340 devienne une action au sein du programme 164 ;

– que les moyens du HCFP, à mandat inchangé, soient stabilisés.

– que la nécessité d’un renforcement des moyens du HCFP soit examinée à l’aune des besoins qui naîtraient d’un élargissement mesuré de son mandat.

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Recommandation	Mise en œuvre	Position du rapporteur spécial
<b>Poursuivre le renforcement des moyens de la CNDA pour qu'elle puisse améliorer ses délais de jugement et réduire son stock d'affaires à juger</b>	Mise en œuvre en cours	Recommandation maintenue et reformulée
<b>Engager des discussions entre le CESE et la direction du budget pour que soient reportés dans Chorus les crédits réellement consommés</b>	Mise en œuvre inaboutie	Recommandation maintenue et reformulée
<b>En loi de finances initiale, flécher des crédits de fonctionnement du programme 126 vers l'organisation des consultations citoyennes</b>	Mise en œuvre partielle  Le PAP 2021 indiquait simplement que « les moyens accordés en 2021 permettront d'organiser une nouvelle Convention citoyenne ou d'associer la parole citoyenne aux travaux du Conseil »	Recommandation maintenue
<b>Réaliser la certification des comptes du CESE</b>	Non	Recommandation maintenue
<b>Transformer le programme 340 en une action budgétaire du programme 164</b>	Non	Recommandation maintenue
<b>Évaluer précisément les reports de crédits susceptibles de résulter du report de travaux d'investissement dans le contexte de la crise : adapter les demandes d'AE et CP pour 2021 en fonction des reports</b>	Suivi sans objet dans le cadre de l'examen de l'exécution 2020	—

## INTRODUCTION

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe quatre programmes qui donnent les moyens d'exercer leurs prérogatives et de jouer leur rôle à plusieurs institutions essentielles à notre démocratie :

– le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, cadre de gestion des crédits et des emplois alloués au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs, ainsi qu'à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;

– le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, qui vise à procurer audit Conseil les ressources nécessaires à l'exercice des compétences que lui reconnaissent les articles 69 à 71 de la Constitution ;

– le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* relatif aux ressources humaines et financières consacrées au fonctionnement et à l'activité de la Cour des comptes, des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi qu'aux institutions associées à la Cour des comptes que sont la Cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits ;

– le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*, qui porte les moyens de fonctionnement de cet organisme qui doit apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement, notamment par rapport aux engagements européens de la France.

En première partie, **la présente annexe** au rapport sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour l'année 2020 **analyse, programme par programme, la consommation des crédits de cette mission en 2020 et l'atteinte des objectifs de performance**, par rapport aux prévisions du projet annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2020.

En seconde partie, sont présentées les conclusions du travail mené par le rapporteur spécial sur **l'adéquation des moyens du Haut Conseil des finances publiques à ses missions**.

## PREMIÈRE PARTIE : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PERTURBÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

En 2020, pour leur fonctionnement, les juridictions administratives, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), les juridictions financières et le Haut Conseil des finances publiques ont consommé au total **720,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **690,49 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Témoignant tant de la sincérité de la programmation que de la qualité de l'exécution, **la sous-exécution des autorisations d'engagement s'est réduite, passant de 10,3 % en 2019 à 7,59 % en 2020, mais celle des crédits de paiement s'est amplifiée sous l'effet de la crise sanitaire**. Alors que le taux d'exécution des crédits s'élevait à environ 99,7 % en 2019, il n'est effectivement plus que de 97,6 % en 2020.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT* EN 2020

*(en millions d'euros)*

	Crédits demandés <i>y.c. fdc et adp</i>		Crédits exécutés <i>y.c. fdc et adp</i>		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 165 <i>Conseil d'État et autres juridictions administratives</i>	507,29	439,87	455,61	428,3	- 51,68 (- 10,19 %)	- 11,57 (- 2,63 %)
Programme 126 <i>Conseil économique, social et environnemental</i>	46,44	46,44	43,52	43,52	- 2,92 (- 6,29 %)	- 2,92 (- 6,29 %)
Programme 164 <i>Cour des comptes et autres juridictions financières</i>	225,02	221,01	220,58	218,29	- 4,44 (- 1,97 %)	- 2,72 (- 1,23 %)
Programme 340 <i>Haut Conseil des finances publiques</i>	0,48	0,48	0,38	0,38	- 0,1 (- 20,83 %)	- 0,1 (- 20,83 %)
<b>Total Mission</b>	<b>779,23</b>	<b>707,8</b>	<b>720,09</b>	<b>690,49</b>	<b>- 59,14</b> <b>(- 7,59 %)</b>	<b>- 17,31</b> <b>(- 2,45 %)</b>

Source : *commission des finances, d'après les documents budgétaires.*

**Si les dépenses, qui avaient crû de 3 % entre 2018 et 2019, ont poursuivi leur progression, c'est à un rythme bien moindre, leur montant n'ayant augmenté que de 4,9 millions d'euros, soit une hausse de 0,7 % entre 2019 et 2020.**

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION  
AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 165	406,1	404,2	407,3	417,7	455,61	428,3
Programme 126	43,1	43,1	46,82	46,82	43,52	43,52
Programme 164	215,37	218,02	230,8	220,7	220,58	218,29
Programme 340	0,34	0,33	0,34	0,35	0,38	0,38
<b>Total Mission</b>	<b>664,27</b>	<b>665,01</b>	<b>685,3</b>	<b>685,6</b>	<b>720,09</b>	<b>690,49</b>

Source : rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour les années 2018, 2019 et 2020.

**I. PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS  
ADMINISTRATIVES**

En 2020, les dépenses du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* ont atteint un montant de 428,3 millions d'euros en crédits de paiement, en progression de près de 10,6 millions d'euros, soit 2,5 %. Le taux d'exécution des crédits inscrits en loi de finances initiale s'est toutefois dégradé de 2 points, tandis que le taux de consommation des crédits ouverts connaissait une baisse de 1,5 point.

**EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165**

*(en millions d'euros)*

Prévision LFI <sup>(1)</sup> Consommation <sup>(1)</sup>	2018		2019		2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 <i>Fonction juridictionnelle : Conseil d'État</i>	27,92 27,72	27,92 27,72	28,62 28,81	28,62 28,81	28,98 29,46	28,98 29,46
Action 2 <i>Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel</i>	51,6 44,51	51,6 49,93	55,13 51,26	55,13 51,26	55,47 50,9	55,47 50,9
Action 3 <i>Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs</i>	162,22 163,17	162,22 163,17	164,33 165,52	164,33 165,52	166,12 167,24	166,12 167,24
Action 4 <i>Fonction consultative</i>	11,56 15,48	11,56 15,48	16,14 15,59	16,14 15,59	16,24 14,39	16,24 14,39
Action 5 <i>Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités</i>	16,66 7,74	16,66 7,74	8,25 9,52	8,25 9,52	8,3 10,46	8,3 10,46
Action 6 <i>Soutien</i>	122,32 119,64	108,19 112,36	174,54 101,9	111,15 112,3	187,26 146,7	119,83 119,4
Action 7 <i>Cour nationale du droit d'asile</i>	28,27 27,82	28,27 27,82	36,77 34,73	36,77 34,73	44,93 36,45	44,93 36,45
<b>Total des crédits prévus en LFI <sup>(1)(a)</sup></b>	<b>420,56</b>	<b>406,43</b>	<b>483,79</b>	<b>420,4</b>	<b>507,29</b>	<b>439,87</b>
<b>Total des crédits ouverts <sup>(1)(b)</sup></b>	<b>439,55</b>	<b>423,56</b>	<b>509,2</b>	<b>434,83</b>	<b>602,71</b>	<b>450,89</b>
<b>Total des crédits consommés <sup>(1)(c)</sup></b>	<b>406,1</b>	<b>404,23</b>	<b>407,33</b>	<b>417,73</b>	<b>455,61</b>	<b>428,3</b>
<b>Taux d'exécution <sup>(c)(a)</sup></b>	<b>96,6 %</b>	<b>99,4 %</b>	<b>84,2 %</b>	<b>99,4 %</b>	<b>89,8 %</b>	<b>97,4 %</b>
<b>Taux de consommation <sup>(c)(b)</sup></b>	<b>96,6 %</b>	<b>99,4 %</b>	<b>80 %</b>	<b>96 %</b>	<b>75,6 %</b>	<b>94,5 %</b>

Source : rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour les années 2018, 2019 et 2020.

<sup>(1)</sup> Dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Les crédits effectivement ouverts peuvent être supérieurs aux crédits prévus en LFI en raison de fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision, de reports de crédits ou d'ouvertures de crédits en LFR.

**Les dépenses de personnel représentent 82,5 % des crédits de paiement exécutés.** Il convient de noter que les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont imputées sur la seule action 6, les autres actions ne portant donc que des crédits de titre 2.

**EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165**

(en millions d'euros)

Prévision LFI, hors fdc et adp Consommation, y.c. fdc et adp	2020	
	AE	CP
Titre 2 – Dépenses de personnel	361,42 353,38	361,42 353,38
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	133,38 85,64	63,85 64,26
Titre 5 – Dépenses d'investissement	12,3 16,59	14,41 10,65
<b>Total</b>	<b>507,09</b> <b>455,61</b>	<b>439,67</b> <b>428,3</b>

Source : rapport annuel de performances de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour l'année 2020.

**A. DES EMPLOIS À PRÉSERVER**

**La consommation 2020 du plafond d'emplois s'élève à 4 114 ETPT**, en hausse de 35 ETPT par rapport à la consommation 2019, sous le double effet du schéma d'emplois réalisé en 2020 (+ 93 ETPT pour 104 créations d'emplois) et de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2019 (– 58 ETPT).

L'écart par rapport au plafond de 4 224 ETPT prévu en LFI 2020 résulte principalement de l'impact négatif du schéma d'emplois réalisé en 2019 et de la crise sanitaire, qui a retardé l'exécution du schéma d'emplois initialement prévu pour 2020 (149 ETP).

**Au-delà de la question de la conformité aux plafonds fixés en loi de finances initiale et de la prise en considération des aléas de gestion, la question des emplois des juridictions administratives doit être examinée à l'aune de l'évolution du contentieux.**

**Recommandation** : accorder une attention particulière aux emplois des juridictions administratives et de la Cour nationale du droit d'asile, à l'aune de l'évolution du contentieux.

### **Un contentieux en forte croissance justifiant des moyens renforcés et une réforme du contentieux des étrangers**

Auditionné par le rapporteur spécial, le vice-président du Conseil d'État lui a confirmé que l'accroissement exceptionnellement élevé du contentieux en 2018 et 2019 et la crise sanitaire ont considérablement bouleversé l'activité de la justice administrative en 2020, plaçant à nouveau les tribunaux administratifs (TA) et les cours administratives d'appel (CAA) dans une situation très préoccupante.

Depuis 2018, les TA et CAA, qui ont bénéficié d'un nombre très limité de créations d'emplois, n'ont pas été en mesure d'éviter la dégradation de leurs principaux indicateurs d'activité, malgré une augmentation de près de 5 % de la productivité des magistrats sur la période 2017-2019.

Après une année 2020 atypique, le contentieux est reparti à la hausse. Malgré le contexte sanitaire, au cours des quatre premiers mois de l'année 2021, les TA ont été confrontés à une hausse de 17,5 % de leurs nouveaux dossiers par rapport à 2020 et de 2,4 % par rapport à la même période de 2019. Cette hausse, susceptible de s'amplifier avec la sortie de la crise sanitaire, devrait se répercuter automatiquement sur les CAA au cours des prochaines semaines. Le dynamisme du contentieux des étrangers, qui n'a pas retrouvé ses niveaux d'avant la crise sanitaire, pourrait amplifier la hausse des nouveaux dossiers devant les TA et les CAA, déjà confrontés à une hausse qui n'est pas imputable à ce contentieux.

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a connu le même phénomène, enregistrant au cours des mois de mars et avril 2021 une augmentation de 18 % de ses nouveaux dossiers par rapport à la même période de l'année 2019.

Si la reprise progressive d'une activité normale, associée à la réalisation de toutes les créations d'emplois initialement prévues en 2020 et en partie reportées sur 2021, doit permettre à cette juridiction de se rapprocher à nouveau des objectifs de délai fixés par la loi, la capacité de jugement des CAA et des TA doit être renforcée. Le Conseil d'État a ainsi demandé, pour la période 2022-2024 la création de 26 postes de magistrats chaque année et de 34 postes d'agents de greffe. Cette augmentation des effectifs de l'ordre de 2 % reste inférieure à la tendance sur le long terme à la hausse du contentieux et très inférieure à l'augmentation observée ces toutes dernières années. Il a par ailleurs demandé la création de 6 emplois de vice-présidents pour renforcer les petites juridictions ainsi que de 3 emplois de magistrats destinés à la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

La hausse du contentieux requiert, au-delà des efforts de productivité déjà fournis, un renforcement des moyens. En outre, une réforme en profondeur du contentieux des étrangers, qui consisterait en la simplification de celui-ci, pourrait contribuer à une meilleure allocation des moyens humains consacrés à ce contentieux très volumineux.

**Le rapporteur spécial appelle l'attention du Gouvernement sur les moyens humains des juridictions administratives et réitère l'invitation à se saisir des conclusions du rapport 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous <sup>(1)</sup> qu'il lui avait adressé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.**

---

(1) Pour une présentation plus complète de ce rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 5 mars 2020, cf. annexe n° 10 de M. Daniel Labaronne au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020, p. 15.

## **B. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS**

Les écarts sur les actions 1 *Fonction juridictionnelle : Conseil d'État*, 2 *Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel*, 3 *Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs*, 4 *Fonction consultative*, 5 *Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités* et 7 *Cour nationale du droit d'asile* concernent uniquement les crédits de titre 2, les dépenses de titre 3 (fonctionnement) et 5 (investissement) étant exclusivement imputées sur l'action 6 *Soutien* du programme, qui comprend également des dépenses de titre 2.

### **1. Une exécution dégradée des dépenses de titre 2**

La budgétisation des crédits de rémunération, réalisée lors de l'élaboration du projet annuel de performances, six mois avant le début de l'exécution budgétaire, est bâtie selon des clés de répartition théoriques. Indépendamment des circonstances, qui ont affecté la consommation du plafond d'emplois et l'exécution du schéma d'emploi, un écart, dû aux aléas de gestion, est donc toujours constaté entre prévision et exécution. Force est toutefois de constater que cet écart s'est nettement creusé en 2020. En 2019, la consommation totale représentait 99,5 % des montants inscrits en loi de finances initiale ; en 2020, ce taux de consommation perd près de deux points, pour s'établir à 97,8 %.

### **2. Une exécution des crédits de fonctionnement conforme en CP**

Étaient inscrits en titre 3 sur l'action 6 *Soutien* 133,38 millions d'euros. La dépense exécutée, d'un montant de 85,63 millions d'euros, s'en écarte de 47,74 millions d'euros. Cela s'explique en grande partie par les modalités de prises à bail et de renouvellement des baux, différentes en exécution par rapport à la prévision initiale, plus particulièrement de l'engagement partiel du bail de l'immeuble « Richelieu » budgétisé en LFI pour neuf ans, à hauteur de 61,4 millions d'euros, et réalisé en gestion pour une période de trois ans, à hauteur de 20,4 millions d'euros.

L'exécution des crédits de paiement ne s'en trouve guère affectée. S'élevant à 64,26 millions d'euros, elle ne s'écarte du montant de 68,85 millions d'euros inscrit en LFI que d'environ 230 000 euros.

### **3. Une surconsommation des AE et une sous-consommation des CP d'investissement**

Atteignant 16,59 millions d'euros, les dépenses d'investissement inscrites sur l'action 6 *Soutien* sont supérieures de 4,29 millions d'euros au montant de 12,3 millions d'euros inscrits en LFI. Cette surconsommation s'explique par un rythme d'engagement plus important des AE affectées aux opérations de restructuration du tribunal administratif de Paris et de réhabilitation et de mise aux normes de l'ancien bâtiment du rectorat de Toulouse, destiné à accueillir une neuvième cour administrative d'appel.



Les crédits de paiement sont en revanche sous-consommés, en raison de décalages de certains travaux, notamment l'opération de relogement de la CNDA.

#### **La fonction immobilière dans les juridictions administratives**

La Cour des comptes a délibéré le 25 novembre 2020 un relevé d'observations définitives relatif à *la fonction immobilière dans les juridictions administratives (exercices 2014-2019)*. Au terme d'un contrôle qui a consisté en un examen des modalités d'exercice de la fonction immobilière et en une revue de la réalisation de trois opérations, la Cour formule dix recommandations.

Le rapporteur spécial, après avoir pris connaissance de ce relevé, auditionné la Cour des comptes et recueilli le point de vue du vice-président du Conseil d'État, a pu constater avec satisfaction que la Cour n'a pas noté d'anomalie ou de dysfonctionnement majeur et que le Conseil d'État n'a pas de désaccord de fond avec les constats ou analyses formulés par celle-ci. Le rapporteur spécial salue particulièrement l'intention du Conseil d'État de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les dix recommandations.

### **C. UNE PERFORMANCE AFFECTÉE PAR LA CRISE**

**La crise sanitaire a entraîné une dégradation contenue des principaux indicateurs de performance.** Le délai prévisible moyen de jugement observé en 2020 s'est ainsi établi à 10 mois et 28 jours devant les tribunaux administratifs, 11 mois et 27 jours devant les cours administratives d'appel et 7 mois et 9 jours devant le Conseil d'État. Par ailleurs, durant l'année 2020, le stock des affaires de plus de 24 mois a été contenu à 3,6 % du stock total dans les cours et 8,9 % du stock total dans les tribunaux.

À la CNDA, le délai moyen constaté (DMC) des affaires relevant de la procédure normale, qui s'est établi à 10 mois et 19 jours, s'est allongé d'un mois, celui des affaires relevant de la procédure accélérée, qui s'est élevé à 17 semaines, s'est amélioré de 8 jours.

Pour ce qui concerne l'activité consultative du Conseil d'État, l'objectif fixé d'examiner 95 % des projets de loi et ordonnances et 80 % des projets de décret en moins de deux mois a pu être atteint. En effet, 100 % des projets de loi et près de 95 % des projets de décret ont été examinés en moins de deux mois par le Conseil d'État, qui a rendu au total 1 163 avis sur des projets de texte.

En outre, le nombre d'affaires réglées par magistrat des juridictions administratives ou rapporteur de la CNDA s'est sensiblement réduit.

**NOMBRE D'AFFAIRES RÉGLÉES PAR MEMBRE DU CONSEIL D'ÉTAT, PAR MAGISTRAT  
DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL  
OU PAR RAPPORTEUR DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE**

	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Cible 2020
<b>Au Conseil d'État</b>	86	74	85
<b>Dans les cours administratives d'appel</b>	131	116	116
<b>Dans les tribunaux administratifs</b>	276	241	250
<b>À la Cour nationale du droit d'asile</b>	254	144	275

Source : rapport annuel de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour l'année 2020.

**La commission du contentieux du stationnement payant :  
une juridiction entre deux programmes**

L'effectif du greffe de la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) compte 120 emplois comptabilisés sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, tandis que les magistrats qui siègent à la CCSP relèvent du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*. **Au titre de l'exercice 2019, la Cour des comptes avait formulé, dans sa Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Administration générale et territoriale de l'État, une recommandation visant à rattacher la CCSP et les dépenses qui s'y rapportent au programme 165.** Dans sa *Note d'analyse de l'exécution budgétaire* de la mission *Conseil et contrôle de l'État* relative à l'exercice 2020, la Cour écrit que « *dans sa réponse [à la recommandation formulée], le Conseil d'État a fait valoir d'une part que les juridictions administratives spécialisées gagnaient à être rattachées au programme portant la politique publique à laquelle elles se rapportent et d'autre part, que la mise en œuvre de cette recommandation se heurtait à des difficultés pratiques accrues par la récente décision du Conseil constitutionnel jugeant contraire à la Constitution l'obligation de paiement préalable à la contestation des forfaits post-stationnement* ».

Le rapporteur spécial a souhaité que le Conseil d'État puisse lui préciser son point de vue. Celui-ci lui a donné plusieurs raisons qui plaident contre le rattachement de la CCSP au programme 165.

Il convient avant tout de souligner qu'il existe de nombreuses juridictions administratives spécialisées dont les crédits ne sont pas rattachés au programme 165. À l'exception de la CNDA, l'ensemble des nombreuses juridictions administratives spécialisées sont rattachées budgétairement aux programmes qui portent les politiques respectives auxquelles elles concourent par leurs décisions.

C'est le cas pour les juridictions disciplinaires telles que le Conseil supérieur de la magistrature statuant à l'égard des magistrats du siège, qui relève du ministère de la justice, ou encore le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont les décisions relatives à la discipline des enseignants-chercheurs relèvent en cassation du Conseil d'État et dont les crédits sont portés par le ministère de l'enseignement supérieur. C'était aussi le cas pour les juridictions spécialisées en matière sociale. Ainsi, ni la commission centrale d'aide sociale, avant sa suppression le 1<sup>er</sup> janvier 2019, ni les juridictions des pensions militaires d'invalidité avant leur suppression le 1<sup>er</sup> janvier 2020, n'étaient portées par le programme 165.

Cette situation ne paraît pas contraire à la loi organique relative aux lois de finances. Aux termes de son article 7, « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Le regroupement des juridictions administratives de droit commun dans un programme transversal s'impose à défaut d'autre rattachement possible. En revanche, dans le cas des juridictions spécialisées, l'action du juge peut être rattachée à la politique publique à laquelle il contribue.

**Le rapporteur spécial souscrit à cette analyse exposée par le Conseil d'État.**

## **II. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL**

En 2020, les dépenses du programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* financées par les crédits accordés en 2020 par l'État ont atteint 43,5 millions d'euros en AE et en CP. Elles sont inférieures de 2,9 millions d'euros, soit 6,3 %, aux crédits demandés en loi de finances initiale. Cette sous-exécution procède directement de la crise sanitaire.

**La hausse des dépenses du CESE, déjà modérée entre 2018 et 2019 (+ 1,5 %), a décéléré entre 2019 et 2020, pour s'établir à moins de 1 %.**

**L'exécution a été marquée par une importante annulation en loi de finances rectificative.** En LFI 2020, le budget du CESE avait été abondé de 4,2 millions d'euros dans l'hypothèse où se tiendrait une seconde convention citoyenne. Celle-ci n'ayant pas eu lieu, une partie du montant prévu a financé les dépenses complémentaires liées à la Convention climat, plus longue que prévu, le solde des crédits non utilisé, d'un montant de 2,5 millions d'euros, a été annulé, ainsi que la réserve de précaution, d'un montant de 509 392 euros <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Le rapporteur spécial déplore l'imprécision du rapport annuel de performance à cet égard. En plusieurs endroits, les montants donnés comme annulés sont inexacts. Il est ainsi indiqué à tort, à deux reprises, que le montant de la mise en réserve initiale, annulée en fin de gestion, était de 592 000 euros, alors qu'il était 509 392 euros. Il est indiqué qu'ont en outre été annulés les crédits non utilisés, d'un montant de 2 507 392 euros, de l'enveloppe de 4,2 millions d'euros ouverte pour l'organisation d'une seconde convention citoyenne – qui n'a pas eu lieu – et finalement mobilisée pour couvrir des dépenses liées à une convention citoyenne pour le climat plus longue qu'initialement prévu. Or le montant de ces crédits non utilisés disponibles pour annulation était de 2 590 000 euros. Le montant global de l'annulation devait donc être de 3 099 392 euros. Cependant, c'est finalement un montant de 3 084 787 euros qui a été annulé par la loi de finances rectificative : une fraction de contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions d'un montant de 14 605 euros n'ayant finalement pas été annulée.*

## EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126

(en millions d'euros)

Prévision LFI <sup>(1)</sup> Consommation <sup>(1)</sup>	2018		2019		2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 <i>Représentation des activités économiques et sociales</i>	26,7 28,5	26,7 28,5	27,1 27,19	27,1 27,19	30,27 28,9	30,27 29,18
Action 2 <i>Fonctionnement de l'institution</i>	13,7 12,5	13,7 12,5	13,68 14,44	13,68 14,44	14,37 13,27	14,37 13,1
Action 3 <i>Communication et international</i>	1,6 1,2	1,6 1,2	1,46 1,46	1,46 1,46	1,8 1,36	1,8 1,35
<b>Total des crédits prévus en LFI <sup>(1)(a)</sup></b>	<b>42,15</b>	<b>42,15</b>	<b>42,24</b>	<b>42,24</b>	<b>46,44</b>	<b>46,44</b>
<b>Total des crédits ouverts <sup>(1)(b)</sup></b>	<b>42,47</b>	<b>42,47</b>	<b>46,82</b>	<b>46,82</b>	<b>43,53</b>	<b>43,53</b>
<b>Total des crédits consommés <sup>(1)(c)</sup></b>	<b>42,46</b>	<b>42,46</b>	<b>43,1</b>	<b>43,1</b>	<b>43,53</b>	<b>43,63</b>
<b>Taux d'exécution <sup>(c)(a)</sup></b>	<b>100,7 %</b>	<b>100,7 %</b>	<b>102 %</b>	<b>102 %</b>	<b>93,7 %</b>	<b>93,9 %</b>
<b>Taux de consommation <sup>(c)(b)</sup></b>	<b>99,98 %</b>	<b>99,98 %</b>	<b>92 %</b>	<b>92 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100,2 %</b>

Source : Rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour les années 2017, 2018 et 2019.

(1) Dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Les crédits effectivement ouverts peuvent être supérieurs aux crédits prévus en LFI en raison de fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision, de reports de crédits ou d'ouvertures de crédits en LFR.

**Le rapporteur spécial déplore à nouveau le manque de lisibilité des documents budgétaires en ce qui concerne le programme 126 Conseil économique, social et environnemental.** En raison du régime comptable et administratif spécifique, dérogeant aux règles de la comptabilité publique, du CESE, celui-ci ne dispose pas d'un comptable public et ses dépenses ne sont pas retracées dans Chorus, de sorte que les tableaux synthétiques figurant dans le rapport annuel de performance présentent des chiffres erronés. Bien qu'il soit fait mention des chiffres de la consommation réelle en marge de ces tableaux, une lecture rapide du RAP peut induire en erreur le lecteur non averti.

En réponse au questionnaire budgétaire qui lui avait été adressé au mois de juillet 2020 dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, le Conseil économique, social et environnemental indiquait au mois d'octobre 2020 qu'un contact avait été repris avec la direction du budget et qu'une rencontre devait être organisée pour savoir comment les demandes de paiements effectuées tout au long de l'année pouvaient être mieux retracées dans Chorus. Il ressort des dernières informations communiquées, ce mois de mai 2021, par le CESE au rapporteur spécial que « *le dossier est toujours en cours* » et « *qu'il s'agit principalement d'un problème technique* ».

Le rapporteur spécial, qui avait précisément recommandé que des discussions s'engagent entre le CESE et la direction du budget pour que les données d'exécution puissent être mises à jour au fur et à mesure dans Chorus, souhaite qu'elles aboutissent au plus vite.

En outre, ce ne sont pas simplement « *les ventilations de crédits par action présentées dans les tableaux* » du rapport annuel de performances qui sont faussées : aucune mention n'est faite des reports et le suivi des dépenses pluriannuelles est impossible, tandis que le montant donné comme le « *total des crédits consommés* » (p. 65) ne recouvre pas la totalité de la réalité de la dépense, mais, semble-t-il, le montant de la dépense financé par les crédits accordés par l'État pour l'année 2020.

**Recommandation** : en remédiant aux difficultés techniques qui y font obstacle, permettre que les données d'exécution puissent être mises à jour au fur et à mesure dans Chorus et améliorer la qualité et la lisibilité des informations figurant dans les documents budgétaires.

Le rapporteur avait également recommandé que soit effectuée la certification des comptes du CESE. Le principe d'une certification par la Cour des comptes avait été posé par l'article 23 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social dès l'origine et cette disposition n'a pas été remise en cause par la loi organique du 28 juin 2010 modifiant ladite ordonnance. Cette obligation de certification est en outre réaffirmée par le décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

**Le rapporteur spécial déplore que les comptes du CESE ne soient toujours pas certifiés.**

**Recommandation** : réaliser la certification des comptes du Conseil économique, social et environnemental.

#### EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126

(en millions d'euros)

	2020	
	AE	CP
Prévision LFI hors fdc et adp		
Prévision LFI y.c. fdc et adp		
Consommation y.c. fdc et adp <sup>1</sup>		
Titre 2 – Dépenses de personnel	36,23 36,43 <i>34,43</i>	36,23 36,43 <i>34,43</i>
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	8,21 8,61 <i>8,36</i>	8,21 8,61 <i>8,5</i>
Titre 5 – Dépenses d'investissement	0 0 <i>0,74</i>	0 0 <i>0,7</i>
<b>Total</b>	<b>44,44</b> <b>46,44</b> <b>43,53</b>	<b>44,44</b> <b>46,44</b> <b>43,63</b>

Source : *commission des finances, d'après les projets et rapport annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour l'année 2020.*

<sup>(1)</sup> Il s'agit ici de la consommation réelle totale, ce qui explique que les chiffres soient supérieurs au total des crédits consommés inscrit dans le tableau figurant dans le tableau précédent.

## A. DES ATTRIBUTIONS DE PRODUIT EN BAISSÉ

En accord avec la direction du budget, le CESE ne mentionne pas de dépense d'investissement prévisionnelle en loi de finances initiale. Il est convenu que ses opérations d'investissement soient financées par des ressources propres, tirées de la valorisation du Palais d'Iéna et de partenariats, versées au programme par voie d'attribution de produits. Ces recettes contribuent également au fonctionnement de l'institution.

En 2019, leur montant atteignait 2,4 millions d'euros. Sous l'effet de la crise sanitaire et de la réduction du nombre de manifestations organisées au Palais d'Iéna, elles ont connu une diminution sensible en 2020, pour s'établir à 2,18 millions d'euros.

## B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL STABLES

En 2020, la consommation du plafond d'emplois est légèrement inférieure à la prévision. Le plafond d'emplois de 154 ETPT a effectivement été consommé à hauteur de 152,75 ETPT, dont 52,82 ETPT affectés à l'action 1 *Représentation des activités économiques et sociales* (administrateurs, administrateurs-adjoints et secrétaires concourant aux travaux réalisés dans le cadre des 9 sections et 3 délégations), 92,01 ETPT affectés à l'action 2 *Fonctionnement de l'institution* (fonctions support) et 7,92 ETPT à l'action 3 *Communication et international* (communication).

Les dépenses de personnel, d'un montant de 34,4 millions d'euros, sont stables. Sous l'effet de la crise, elles sont cependant inférieures de 4,5 % à la prévision.

**L'exécution du schéma d'emplois s'écarte sensiblement de la prévision.**

### EXÉCUTION DU SCHEMA D'EMPLOI DU PROGRAMME 126

(en ETP)

Catégorie d'emploi	Sorties		Entrées		Créations nettes d'emploi	
	Prévues	Réalisées	Prévues	Réalisées	Prévues PAP	Réalisées
Catégorie A+	1	3	1	0	0	-3
Catégorie A	2	5	2	3	0	-2
Catégorie B	0	2	0	1	0	-1
Catégorie C	1	2	1	2	0	0
Contractuels	0	18	4	11	+4	-7
Total	4	30	8	17	+4	-13

Source : RAP et PAP 2020 de la mission Conseil et contrôle de l'État.

L'écart constaté résulte de la crise sanitaire. D'une part, le mandat de la convention citoyenne a été prolongé de deux mois puis de six mois. D'autre part, certaines opérations de recrutement ont pris plus de temps, causant une vacance frictionnelle. Des agents contractuels ont en outre dû être recrutés pour remplacer des titulaires partis ou en congés maladie.

### **C. HORS TITRE 2, UNE CRISE SANITAIRE AUX MULTIPLES IMPACTS SUR LES DÉPENSES**

La crise sanitaire a affecté l'exécution de chacune des trois actions du programme.

Ainsi, l'exécution des crédits de fonctionnement de l'action 1 *Représentation des activités économiques et sociales*, qui financent notamment les déplacements des membres, s'est révélée inférieure de moitié à la dépense de l'année précédente, avec 805 063 euros dépensés contre 1 716 319 euros en 2019, soit une baisse de plus de 53 %. Par ailleurs, des indemnités prévues au titre de la Convention citoyenne pour le climat ont été réglées en 2021 et non en 2020.

Dans le cadre l'action 02 *Fonctionnement de l'institution*, des dépenses d'investissement effectuées pour assurer la continuité de l'institution : équipement informatique pour le télétravail, outils de visioconférences, etc. Par ailleurs, la fongibilité asymétrique a permis d'anticiper certains travaux effectués au Palais d'Iéna. Dans un contexte marqué par la crise mais aussi par le fait que les investissements du CESE sont financés par les attributions de produit, l'action est sur-exécutée à hauteur de 900 529 euros en AE et 728 895 euros en CP par rapport à la dotation prévue, hors fonds de concours et attribution de produits, en loi de finances initiale. Les crédits sont en revanche sous-consommés au regard du montant de 13,27 millions d'euros prévu une fois tenu compte des attributions de produits.

Dans le cadre de l'action 03 *Communication et international*, de nombreuses missions de coopération avec les institutions homologues en Afrique ou en Asie ont dû être annulées et repoussées en 2021, voire en 2022.

### III. PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

En 2020, les juridictions financières ont consommé 218,3 millions d’euros, soit une diminution modérée de 2,4 millions d’euros, soit 1 %, par rapport à 2019.

#### EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164

(en millions d’euros)

Prévision LFI <sup>(1)</sup> Consommation <sup>(1)</sup>	2019		2020	
	AE	CP	AE	CP
Action 21 Examen des comptes publics	42,47 40,54	42,47 40,45	41,76 39,78	41,56 39,69
Action 22 Contrôle des finances publiques	16,51 16,32	16,51 16,32	16,61 16,30	16,61 16,30
Action 23 Contrôle des gestions publiques	62,52 61,31	62,52 61,31	62,62 61,74	62,62 61,74
Action 24 Évaluation des politiques publiques	36 35,55	36 35,55	36,37 35,76	36,37 35,76
Action 25 Information des citoyens	7,52 7,34	7,52 7,34	7,48 7,17	7,48 7,17
Action 26 Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4,92 4,81	4,92 4,81	4,92 4,84	4,92 4,84
Action 27 Pilotage et soutien des juridictions financières	62,96 64,93	50,66 54,9	55,21 54,99	51,45 52,79
<b>Total des crédits prévus en LFI <sup>(1) (a)</sup></b>	<b>232,97</b>	<b>220,67</b>	<b>225,01</b>	<b>221,01</b>
<b>Total des crédits ouverts <sup>(1) (b)</sup></b>	<b>237,61</b>	<b>225,2</b>	<b>227,97</b>	<b>222,86</b>
<b>Total des crédits consommés <sup>(1) (c)</sup></b>	<b>230,8</b>	<b>220,7</b>	<b>220,6</b>	<b>218,3</b>
<b>Taux d’exécution <sup>(c/a)</sup></b>	<b>99 %</b>	<b>100 %</b>	<b>98,03 %</b>	<b>98,76 %</b>
<b>Taux de consommation <sup>(c/b)</sup></b>	<b>97 %</b>	<b>98 %</b>	<b>96,76 %</b>	<b>97,95 %</b>

(1) Dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Les crédits effectivement ouverts peuvent être supérieurs aux crédits prévus en LFI en raison de fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision, de reports de crédits ou d’ouvertures de crédits en LFR.

Source : RAP 2020 de la mission Conseil et contrôle de l’État.

**La qualité de l’exécution semble ainsi n’avoir été que marginalement affectée par la crise sanitaire.**

Il convient de rappeler que les dépenses de personnel forment l’essentiel des dépenses du programme 164 : d’un montant de 193,06 millions d’euros, elles représentent plus de 88,4 % des crédits de paiement exécutés.



**EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164**

(en millions d'euros)

Prévision LFI, hors fdc et adp Consommation, y.c. fdc et adp	2020	
	AE	CP
Titre 2 – Dépenses de personnel	195,52 193,06	195,52 193,06
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	26,88 26,86	23,76 23,65
Titre 5 – Dépenses d'investissement	1,94 0,64	1,05 1,56
Titre 6 – Dépenses d'intervention	0,04 0,02	0,05 0,02
<b>Total</b>	<b>224,39</b> <b>220,6</b>	<b>220,4</b> <b>218,3</b>

Source : RAP 2019 de la mission Conseil et contrôle de l'État.

**A. DES EMPLOIS AFFECTÉS PAR LA CRISE**

**Du point de vue des emplois, tant les entrées que les sorties ont été sensiblement supérieures aux prévisions.** Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* a effectivement enregistré 248,2 entrées, alors que 205 étaient prévues, et 249,5 sorties, alors que 200 étaient prévues. En 2019, il avait connu 241,8 entrées et 224,6 sorties en 2019.

Le taux de rotation des personnels est traditionnellement élevé dans les juridictions financières, pouvant atteindre jusqu'à 25 % de la fonction de contrôle. Ce rythme de mouvement des personnels est une contrainte en gestion, mais c'est aussi un atout puisqu'il permet de diversifier les profils et les expériences. Les carrières alternées entre le Cour ou les chambres régionales des comptes et d'autres administrations sont d'ailleurs encouragées et enrichissent l'expertise qui fonde la qualité des travaux des juridictions financières.

**Si l'année 2020 n'est pas remarquable en ce qui concerne le rythme de renouvellement des personnels, elle se caractérise en revanche par un nombre de sorties supérieur au nombre d'entrées. Le schéma d'emploi, fixé à + 5 ETP, n'a pas pu être réalisé, le solde s'établissant en fin d'exercice à – 1,3 ETP.**

**SOLDE DES ENTRÉES ET SORTIES DE PERSONNEL EN 2020**

(en ETP)

	Prévision	Réalisation
<b>A+</b>	+ 3	+ 5,5
<b>A</b>	+ 2	+ 0,6
<b>B et C</b>	0	– 7,5
<b>Total</b>	+ 5	– 1,3

Source : Cour des comptes.

Portant principalement sur les catégories B et C, le solde négatif s'explique par les difficultés de recrutement rencontrées, particulièrement par les chambres régionales des comptes, dans le contexte particulier de la crise sanitaire, qui ont conduit à reporter à 2021 une partie des recrutements prévus en 2020.

### **Des ressources humaines à renforcer ?**

Il ressort des échanges que le rapporteur spécial a eus avec le Premier président de la Cour des comptes que **les juridictions financières bénéficient globalement des moyens nécessaires à l’accomplissement de leurs missions**, tant du point de vue des effectifs que de la qualité et de la diversité des profils des personnels qui les composent.

Les effectifs des juridictions financières augmentent de manière maîtrisée mais continue depuis plusieurs années, pour accompagner l’extension de leurs missions. Ainsi le nombre d’ETPT est-il passé de 1 727 en 2016 à 1 772 en 2019. Nonobstant une baisse à 1 763 en 2020, en raison de la crise sanitaire, la tendance se poursuivra en 2021 et 2022, avec une croissance de 5 ETP par an, auxquels s’ajouteront, le cas échéant, des emplois dédiés à la mission de commissariat aux comptes des Nations unies. Cette augmentation s’est doublée d’une évolution de la structure des emplois, désormais marquée par la part nettement prépondérante des emplois de catégorie A et A+, qui représentent 73 % des effectifs, en réponse à la technicité croissante des métiers des juridictions financières et à leur professionnalisation.

Les dernières années ont également été marquées par l’émergence de nouveaux métiers, fruit de l’évolution des méthodes de contrôle et de la progression de la dématérialisation. La fonction d’appui métier s’est ainsi significativement renforcée, avec le recrutement de spécialistes des systèmes d’information, de la gestion et de l’analyse des données, qui travaillent en étroite collaboration avec les équipes de contrôle. Elle représente désormais environ 15 % des effectifs des juridictions financières.

Il convient cependant d’être attentif à ce que les emplois continuent d’accompagner les évolutions des missions des juridictions financières. Trois facteurs d’évolution méritent d’être particulièrement relevés.

**Si la Cour est désignée à l’automne 2021 membre du comité des commissaires aux comptes des Nations unies, des renforts lui seront nécessaires.** Comme l’indiquait déjà le rapporteur spécial lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2021, *« ce mandat mobilisera à compter du mois de juillet 2022 des magistrats des juridictions financières soutenus par des experts missionnés depuis d’autres administrations et par des auditeurs financiers. La substantielle charge de travail qui en résultera entraîne un besoin estimé à environ 30 ETPT pour la durée du mandat, dont une partie donnera lieu à des recrutements externes »*<sup>(1)</sup>. Ces 30 emplois de niveau A+ ont vocation à être restitués en 2028, lorsque le mandat de la Cour sera achevé, 5 emplois nouveaux autorisés par le schéma d’emploi étant mobilisés dès 2021 pour appuyer la candidature et préparer l’exercice du mandat.

Par ailleurs, **l’impact du projet stratégique JF2025**<sup>(2)</sup> **sur les ressources humaines des juridictions financières sera précisé d’ici à l’été 2021, mais le renforcement de certaines missions et fonctions pourra nécessiter des effectifs supplémentaires.**

Enfin, **la réforme de la haute fonction publique bouleversera les équilibres des corps de magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes**, avec la fin de l’accès direct et des modalités d’intégration plus tardives et plus lourdes. Il conviendra d’être attentif à ses effets.

(1) Annexe n° 10 de M. Daniel Labaronne au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 8 octobre 2020, p. 31.

(2) Pour une première présentation du projet JF2025, cf. *ibid.*, p. 36.

## B. UNE SOUS-CONSUMMATION MESURÉE DES CRÉDITS

La légère sous-consommation des crédits du programme 164 porte tant sur les crédits de titre 2 que sur les autres crédits.

### 1. Crédits de titre 2

En 2020, s’agissant du titre 2, l’écart entre la ressource, d’un montant de 195,7 millions d’euros, et la dépense, d’un montant de 193,1 millions d’euros, s’élève à 2,6 millions d’euros : 0,8 million d’euros au titre de la contribution au compte d’affectation spéciale *Pensions* et 1,8 million hors contribution au CAS *Pensions*. L’écart de 1,8 million d’euros hors CAS s’explique principalement par la non-consommation de la marge de sécurité de 0,5 million d’euros pour les retours imprévus de personnels en poste à l’extérieur des juridictions financières, par les retards de réalisation du schéma d’emplois pour 0,9 million d’euros, par une moindre exécution de mesures d’accompagnement à la mobilité et par une majoration des rétablissements de crédits.

### 2. Crédits hors titre 2

Hors titre 2, les crédits disponibles étaient de 32,3 millions d’euros en AE et 27,1 millions d’euros en CP. La consommation s’élève à 27,9 millions d’euros en AE et à 25,2 millions d’euros en CP.

Le montant total hors titre 2 des crédits non consommés au 31 décembre 2020 s’élève donc à 1,9 million d’euros en crédits de paiement. **Cet écart à la prévision s’explique notamment par les effets de la crise sanitaire, de nombreux déplacements temporaires et formations ayant été annulés.** Ces économies induites de 2,32 millions d’euros ont été contrebalancées par des dépenses nouvelles – masques, équipements informatiques, *etc.* – nécessaires à la gestion de la crise.

Du point de vue de la répartition des dépenses par action, **le rapporteur spécial a particulièrement noté la sous-exécution de l’action 21 *Examen des comptes publics*, à hauteur de 1,87 million d’euros.** Le rapport annuel de performance l’explique non seulement par « *l’annulation de nombreux déplacements et missions spécifiques à l’exercice des mandats de commissariat au compte, du fait des mesures sanitaires liées à la crise de la covid-19* » mais aussi par « *le recours limité aux expertises liées à la certification du fait d’internalisations de certains travaux et du report des livrables commandés en 2020 sur l’exercice 2021* ».

Interrogé par le rapporteur spécial, le responsable de programme a pu préciser les raisons et les modalités des internalisations et reports de livrables en question.

– Dans le cadre de la certification des comptes de l'État, une partie optionnelle de l'expertise externe sur l'évaluation des engagements de l'État au titre du soutien aux énergies renouvelables n'a finalement pas été mise en œuvre en 2020, à savoir l'évaluation des engagements hors bilan relatifs aux dispositifs de soutien aux énergies renouvelables électriques et à la péréquation dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental (ZNI).

– Dans le cadre de la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, la finalisation de certains audits concernant les organismes du régime de sécurité sociale a été décalée sur 2021 : les audits informatique et financier de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et l'audit informatique de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

– Dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, les expertises sont pour le moment internalisées et effectuées par les équipes de la quatrième chambre de la Cour des comptes, un audit externalisé de l'application Hélios de la direction générale des finances publiques, dédiée au secteur local, étant cependant prévu pour l'année 2021.

#### **IV. LE PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES**

Le programme 340 est le cadre de gestion des crédits et des emplois alloués au Haut Conseil des finances publiques. En 2020, conformément à son mandat, le Haut Conseil a rendu sept avis relatifs :

- au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020 ;
- aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 ;
- au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 ;
- au troisième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020 ;
- aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 ;
- au quatrième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020 ;
- à l'amendement des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021.

L'indicateur unique de performance du programme est la remise des avis dans les délais. **En 2020, comme les années précédentes, 100 % des avis ont été rendus dans les délais.**

Tant en AE qu'en CP, les moyens accordés au Haut Conseil des finances publiques en loi de finances initiale, portés par le programme 340, étaient de 479 812 euros en 2020, contre 428 302 euros en 2019, soit une progression de 12 %. **Ces crédits ont été exécutés à hauteur de 382 680 euros en AE et de 383 130 euros en CP, soit un taux d'exécution faible de 79,8 % en AE et de 79,9 % en CP.**

Alors qu'elles représentaient 89 % de la consommation des CP en 2019, les dépenses de personnel, passées de 333 407 euros à 372 616 euros, en ont représenté 97,3 % en 2020. Elles ont financé un effectif de 2,5 ETPT, alors que le plafond d'emploi était de 3 ETPT, soit une sous-exécution de 17 %. Selon le président du Haut Conseil des finances publiques, cette sous-exécution des emplois et, plus globalement, la sous-exécution des crédits de titre 2, s'explique par « *les difficultés et incertitudes logiques quant à la prévision des flux d'entrées et de sorties sur un programme aux effectifs aussi réduits* ».

Les autres dépenses réalisées en 2020 sont des dépenses de fonctionnement à hauteur de 5 514 euros en CP, pour 50 139 euros autorisés, soit un taux d'exécution bas de 10,1 %, et une cotisation de 5 000 euros, en titre d'intervention, versée au Network of EU IFIS, organisation européenne qui réunit les institutions fiscales indépendantes. Le montant de la dépense en titre de fonctionnement correspond majoritairement à la maintenance et à l'évolution du site internet du HCFP et au paiement de frais de déplacement, ce qui explique, dans le contexte de la crise sanitaire, que le taux de consommation des crédits de fonctionnement, qui n'était déjà que de 31,3 % en 2019, ait chuté en 2020 pour s'établir à 21 %.

La présentation de ces crédits dans un programme budgétaire distinct est prévue par l'article 22 de la loi organique du 17 décembre 2012 <sup>(1)</sup>. Introduite par voie d'amendement parlementaire, cette disposition tire les conséquences budgétaires de l'indépendance de ce nouvel organisme placé auprès de la Cour des comptes, mais distinct de celle-ci. Les institutions internationales reconnaissent en effet parmi les garanties d'indépendance des conseils budgétaires indépendants leur pleine autonomie financière. Cette autonomie pourrait toutefois être marquée sous la forme d'une action spécifique du programme 165 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, sur le modèle de la Commission nationale du débat public (CNDP), de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), autorités administratives indépendantes dont les crédits font l'objet d'actions budgétaires distinctes au sein du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, Développement et mobilité durables*.

<p><b>Recommandation :</b> transformer le programme 340 en une action budgétaire intégrée au programme 164 ; pour ce faire, supprimer au préalable la seconde phrase de l'alinéa unique de l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.</p>
---

---

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.



## DEUXIÈME PARTIE : L'ADÉQUATION DES MOYENS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES À SES MISSIONS

Le projet de loi de finances initiale pour l'année 2021 prévoyait un triplement des crédits du Haut Conseil des finances publiques, qui devaient passer de 479 812 euros en loi de finances pour 2020 à 1 503 078 euros en 2021. Le projet annuel de performances de la mission *Conseil et contrôle de l'État* justifiait brièvement cette évolution par le recrutement en 2021 de cinq nouveaux rapporteurs. Un vif débat, qui a porté sur la nécessité d'une telle hausse, s'en est suivi lors de l'examen, en première lecture, des crédits par l'Assemblée nationale. Celle-ci a finalement adopté, avec l'avis favorable du rapporteur spécial, un amendement<sup>(1)</sup> dont l'objet était de réduire des deux cinquièmes son ampleur. Lui ont donc finalement été accordés pour l'année 2021 des crédits d'un montant de 1 103 078 euros.

D'autre part, l'impact de la crise sanitaire et des mesures prises pour y faire face sur les finances publiques renouvelle les termes du problème de la maîtrise de la dépense publique et de la soutenabilité de la dette. D'importantes contributions au débat ont notamment été fournies par la Cour des comptes et la Commission sur l'avenir des finances publiques présidée par M. Jean Arthuis.

Enfin, les travaux engagés par la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, qui ont notamment souligné l'utilité du Haut Conseil des finances publiques, vont trouver leur aboutissement dans l'examen d'une proposition de loi organique dont un article traite précisément du Haut Conseil des finances publiques<sup>(2)</sup>.

L'ensemble de ces raisons ont conduit le rapporteur spécial à choisir d'examiner dans le cadre de ce Printemps de l'évaluation 2021 la question de l'adéquation des moyens du Haut Conseil des finances publiques à ses missions.

Institution récente aux moyens modestes (I), le Haut Conseil des finances publiques remplit sa mission avec efficacité (II). Cependant, tant la comparaison avec les institutions homologues que de récentes contributions au débat budgétaire et financier lui ouvrent des perspectives d'évolution (III). À mandat élargi, le Haut Conseil pourrait disposer d'un renforcement mesuré de ses moyens (IV).

---

(1) Amendement II-1470 de Mme Christine Pires Beaune et plusieurs de ses collègues au projet de loi de finances pour 2021.

<sup>2</sup> Le texte de l'article 12 de la proposition de loi organique n° 4410 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, présentée par MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, figure en pages 53 et suivantes du présent document.

## I. UNE INSTITUTION RÉCENTE AUX MOYENS MODESTES

En application du droit européen, le Haut Conseil a été institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques <sup>(1)</sup>.

### A. UNE INSTITUTION PRÉVUE PAR LE DROIT EUROPÉEN

Si elle procède essentiellement du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), la création du Haut Conseil des finances publiques anticipe en outre la mise en œuvre du *two pack*.

#### 1. Une conséquence du TSCG

Face à la crise de la dette souveraine, les États membres de l'Union européenne ont opté pour un renforcement de la coordination et de la discipline budgétaire. Fruit des négociations menées dans cette perspective, le Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire est signé le 2 mars 2012 par les chefs d'État ou de gouvernement de vingt-cinq des vingt-sept États membres de l'Union européenne <sup>(2)</sup>. Son objet est défini à l'article 1<sup>er</sup> : « *renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale* ».

L'article 3 du TSCG fixe une règle d'équilibre de la situation budgétaire des administrations publiques, règle considérée comme respectée si « *le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme (OMT) spécifique à chaque pays* », « *avec une limite inférieure de déficit structurel de - 0,5 % de PIB* » pour les États dont la dette n'est pas sensiblement inférieure à 60 % du PIB.

Il prévoit également qu'un « *mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'OMT ou à la trajectoire propre à permettre sa réalisation* ». Le traité prévoit l'intervention d'institutions indépendantes chargées de vérifier le respect de ces règles.

---

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(2) Le Royaume-Uni, alors membre de l'Union européenne, et la République tchèque n'ont pas signé le traité, tandis que la Croatie n'a rejoint l'Union que le 1<sup>er</sup> juillet 2013.



## 2. Une anticipation de la mise en œuvre du *two pack*

Étaient également en discussion, au moment de la signature du TSCG, deux projets de règlement. Désignés ensemble par le nom de *two-pack*, ils ont été adoptés le 21 mai 2013 :

– le règlement (UE) n° 472/2013<sup>(1)</sup> relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro ;

– le règlement (UE) n° 473/2013<sup>(2)</sup> établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs.

Le règlement (UE) n° 473/2013 dispose précisément que « *les plans budgétaires nationaux à moyen terme et les projets de budget [...] sont basés sur des prévisions macroéconomiques indépendantes* », par quoi il faut entendre « *des prévisions réalisées ou approuvées par des organismes indépendants* ».

### B. UN HAUT CONSEIL RÉGI PAR UN ENSEMBLE DE DISPOSITIONS DE NATURE ORGANIQUE

Le 13 juillet 2012, en application de l'article 54 de la Constitution, le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le TSCG devait être précédée d'une révision de la Constitution. Le Conseil Constitutionnel<sup>(3)</sup> a jugé que ce n'était pas le cas si était retenue l'option d'une mise en œuvre du traité par des dispositions dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Il n'en convenait pas moins de modifier la procédure budgétaire et de faire évoluer le contenu des lois de programmation des finances publiques et des lois financières. De telles modifications supposaient que soient prises des dispositions de nature organique.

L'objet de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 fut précisément de modifier la procédure d'élaboration et le contenu de la loi de programmation des finances publiques et des projets de lois financières. En même temps qu'elle met en œuvre le TSCG, cette loi organique anticipe l'adoption alors prochaine du *two-pack*. Son chapitre III, composé des articles 11 à 22, définit précisément le rôle, la composition et l'organisation du Haut Conseil.

---

(1) Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière.

(2) 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.

(3) Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Le mandat de celui-ci est précisément défini aux articles 13 à 17. Le rapport d'activité 2015-2018 du Haut Conseil les résume ainsi : « *Le Haut Conseil veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Pour cela, il apprécie le réalisme des prévisions macroéconomiques et des estimations de croissance potentielle du Gouvernement et se prononce sur la cohérence des textes financiers (projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale...) avec les objectifs pluriannuels de finances publiques.* » <sup>(1)</sup>

## C. DES MOYENS MODESTES ET SOUS-CONSOMMÉS

Les emplois du Haut Conseil des finances publiques et, par conséquent, du programme 340 qui les porte ont toujours été en nombre très limité et ses crédits, modestes, sont systématiquement sous-consommés depuis sa création. L'organisme n'en peut pas moins compter sur des synergies avec la Cour des comptes ainsi que sur la compétence de ses membres et de ses interlocuteurs.

### 1. Des emplois en nombre très limité

**De sa création à l'exercice 2020, le plafond d'emplois du Haut Conseil a toujours été fixé à 3 ETPT en loi de finances initiale, sans connaître aucune modification en loi de finances rectificative. Ce plafond a systématiquement été sous-exécuté, quoique ce soit dans une mesure souvent inférieure à l'unité.**

#### LES EMPLOIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

(en ETPT)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Prévision</b>	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
<b>Réalisation</b>	2,1	2,3	2,0	2,0	2,0	2,3	2,4	2,5

Source : Haut Conseil des finances publiques.

Les emplois du Haut Conseil sont destinés au secrétariat permanent qui l'assiste, dirigé par un rapporteur général, qui est actuellement assisté de deux rapporteurs généraux adjoints et de deux rapporteurs. Si le rapporteur général exerce ses missions à temps plein au HCFP depuis le mois de novembre 2020, les autres agents travaillent à temps partiel – entre 20 % et 60 % – au HCFP.

L'ensemble de ces membres appartiennent à la Cour des comptes et sont rémunérés directement sur le programme 164, un remboursement s'effectuant ensuite sur le programme 340 selon la procédure de facturation interne dans l'outil Chorus.

---

(1) Haut Conseil des finances publiques, Rapport d'activité 2015-2018, p. 9.

Depuis la création du Haut Conseil, le rapporteur général et son équipe conduisent les travaux préparatoires et élaborent les projets d'avis qui sont soumis au collège du Haut Conseil et soumettent au Président des projets de communication.

Le secrétariat permanent publie en outre des notes d'analyse, qui n'engagent cependant ni le Haut Conseil des finances publiques, ni les institutions auxquelles appartiennent ses membres. Sont ainsi disponibles sur le site internet du HCFP une note relative aux prévisions d'emplois des branches marchandes et une autre relative au coût net des mesures de soutien aux revenus des ménages et des entreprises en 2020. Par ailleurs, il conduit les relations avec les autres institutions budgétaires indépendantes européennes et participe à des travaux communs avec celles-ci.

Enfin, en étroite collaboration avec la Cour des comptes, le secrétariat permanent assure la gestion des affaires courantes du HCFP.

## 2. Des crédits budgétaires sous-consommés

**Depuis sa création, le Haut Conseil a systématiquement sous-consommé les crédits dont il était doté.**

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 340

(en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Crédits ouverts en LFI <sup>(1)</sup></b>	<b>782 396</b>	<b>818 675</b>	<b>816 546</b>	<b>522 842</b>	<b>454 144</b>	<b>467 481</b>	<b>428 302</b>	<b>479 812</b>
dont titre 2	332 396	368 675	366 546	372 842	404 144	417 481	378 189	429 673
hors titre 2	450 000	450 000	450 000	150 000	50 000	50 000	50 113	50 139
<b>Consommation</b>	<b>354 735</b>	<b>332 397</b>	<b>219 805</b>	<b>365 297</b>	<b>362 155</b>	<b>332 001</b>	<b>349 106</b>	<b>383 130</b>
dont titre 2	196 439	311 674	204 131	344 736	357 248	319 977	333 407	372 616
hors titre 2	158 296	20 723	15 674	20 561	4 907	12 024	15 699	10 514
<b>Taux de consommation</b>	<b>45,3 %</b>	<b>40,6 %</b>	<b>26,9 %</b>	<b>69,9 %</b>	<b>79,7 %</b>	<b>71,0 %</b>	<b>81,5 %</b>	<b>79,9 %</b>
Taux de consommation des crédits de titre 2	59,1 %	84,5 %	55,7 %	92,5 %	88,4 %	76,6 %	88,2 %	86,7 %
Taux de consommation hors titre 2	35,2 %	4,6 %	3,5 %	13,7 %	9,8 %	24,0 %	31,3 %	21,0 %

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances de la mission Conseil et contrôle de l'État pour les années 2013 à 2020.

(1) Pour l'année 2013, les montants sont ceux ouverts par le décret d'avance n° 2013-398 du 13 mai 2013 et prélevés, à due concurrence, sur les crédits ouverts au sein du programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières, le calendrier d'examen par le Parlement du projet de loi de finances pour 2013 n'ayant pas permis de doter le programme 340.

L'exécution des crédits de titre 2 est directement liée aux emplois du Haut Conseil.

Hors titre 2, le HCFP dispose d'une dotation de fonctionnement dont le montant est, depuis l'exercice 2018, d'environ 50 000 euros. Elle lui permet de solliciter, si besoin, des expertises externes, de payer les frais de mission des membres du Haut Conseil et des personnes invitées pour être auditionnées, de financer la maintenance du site internet du Haut Conseil des finances publiques et d'autres dépenses de fonctionnement courant, tels les frais postaux ou de reprographie et des gratifications de stagiaires.

### 3. Des synergies avec la Cour des comptes

Au-delà des emplois, le HCFP mobilise des moyens de fonctionnement de la Cour des comptes. Ainsi, sont prises en charge sur le programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières, les autres dépenses de fonctionnement suivantes :

- informatique : copieurs, infogérance et licences ;
- immobilier : gardiennage, accueil, nettoyage et énergie ;
- documentation : abonnements généralistes et juridiques ;
- ressources humaines : titres restaurant.

Afin d'en tenir compte, il a été décidé de mettre en place depuis 2020 une convention de refacturation entre les programmes 340 *Haut Conseil des finances publiques* et 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*. Ainsi, les dépenses qui ne peuvent être individualisées font l'objet d'une clé de répartition selon les effectifs physiques recensés au Haut Conseil par rapport aux effectifs totaux de la Cour des comptes. En 2020, les moyens ainsi mobilisés par la Cour des comptes ont été estimés à 16 388 euros<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Le rapporteur spécial a sollicité la Cour des comptes aux fins de savoir pourquoi le rapport annuel de performances indiquait un montant de crédits de fonctionnement consommé de 10 514 euros, inférieur au montant de 16 388 euros refacturé par la Cour des comptes au Haut Conseil. Il ressort des explications fournies que la consommation de 10 514 euros comprend les dépenses directes effectuées sur le programme 340 soit 1 669 euros liés à des frais de déplacement et 3 846 euros liés à la maintenance informatique du site du HCFP et la cotisation du HCFP au réseau des institutions budgétaires indépendantes, dépense la plus importante au sein des 16 388 euros de moyens mobilisés par la Cour. Ce remboursement partiel résulte du calendrier de fin de gestion qui impose des dates pour la passation des écritures comptables : la Cour a transmis les états de remboursement à la toute fin de ce calendrier ; toutefois, la crise sanitaire ayant impliqué des précautions supplémentaires dans le traitement des dossiers, il a été convenu avec le comptable assignataire que ne serait réglée que la dépense la plus importante afin de limiter l'engorgement les circuits financiers ; le solde pourra être consommé en 2021.

#### **4. Un travail reposant sur la compétence des membres et des échanges nourris avec les interlocuteurs**

**Si les moyens du Haut Conseil des finances publiques sont limités, c'est qu'il peut compter sur la riche expérience et l'expertise de ses membres.**

L'article 11 de la loi organique du 17 décembre 2012 prévoit en effet que le Haut Conseil est présidé par le Premier président de la Cour des comptes et qu'en sont membres :

– quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président ;

– cinq personnalités qualifiées nommées, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, le président de la commission des finances du Sénat et le président du CESE en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques ;

– le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

D'autre part, l'article 18 prévoit que le Haut Conseil peut procéder à l'audition des représentants de l'ensemble des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique et qu'il peut faire appel à des organismes ou des personnalités extérieures à l'administration. En outre, le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil dans le cadre de la préparation de ses avis.

Dans la pratique, le Haut Conseil engage ses travaux bien en amont, afin d'être en mesure de rendre son avis dans des délais particulièrement contraints. Il établit des questionnaires à destination des administrations dont les réponses accompagnent en général la saisine du Gouvernement, et procède, quelques jours avant celle-ci, à des auditions d'institutions et de personnalités extérieures. **Interrogé par le rapporteur spécial, le HCFP lui a indiqué qu'il jugeait les interactions avec l'ensemble des acteurs auditionnés constructives et qu'elles constituaient un élément essentiel de l'élaboration des avis.**

## II. UNE INSTITUTION RECONNUE ET EFFICACE

Remplissant son rôle avec efficacité, le HCFP joue également le rôle d'un juge de la sincérité.

### A. UNE ACTIVITÉ RÉGULIÈRE DANS DES DÉLAIS CONTRAINTS

Force est de constater que le **Haut Conseil des finances publiques remplit sa mission avec constance, dans le strict respect des délais qui lui sont impartis.**

La loi organique du 17 décembre 2012 précitée dispose que le Haut Conseil des finances publiques est saisi au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances de l'année ou du projet de loi de programmation des finances publiques et que son avis doit être joint au texte qui a motivé cette saisine lors de la transmission de celui-ci au Conseil d'État. Comme le relève le Haut Conseil, « *en pratique, le Gouvernement applique cette règle des sept jours pour la plupart des autres textes soumis au HCFP* »<sup>(1)</sup>.

Il a en outre su s'adapter à des contextes plus contraignants au cours des dernières années. En 2019, le calendrier d'examen de la loi de règlement a été avancé, en réponse au souhait du Parlement de pouvoir consacrer plus de temps à l'examen de l'exécution. En 2020, le Haut Conseil a su faire face à un nombre inhabituel de saisines, requises par la présentation de quatre projets de loi de finances rectificatives dans des délais contraints par l'urgence de la situation. À la demande du Gouvernement, le Haut Conseil a notamment rendu son avis sur le premier projet de loi de finances rectificative de l'année le jour même de la saisine, soit le 17 mars 2020.

### B. UN RÔLE RECONNU DANS L'APPRÉCIATION DE LA SINCÉRITÉ DES LOIS FINANCIÈRES

Au-delà du rôle que lui a reconnu, par anticipation, dès avant la création de cette institution indépendante, le Conseil constitutionnel dans l'appréciation par ses soins de la sincérité des lois financières, les avis du Haut Conseil exercent une influence positive sur la qualité des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les lois financières.

#### 1. Le HCFP, quasi-juge de la sincérité

Progressivement dégagé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le principe de sincérité se trouve consacré dans le droit budgétaire par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>(2)</sup> : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* »

---

(1) *Haut Conseil des finances publiques*, Rapport d'activité 2015-2018, p. 18.

(2) *Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

Dès avant la création du Haut Conseil, le Conseil constitutionnel a reconnu par anticipation à celui-ci un rôle crucial dans l'appréciation du respect de ce principe. Le vingt-septième considérant de la décision du 9 août 2012 précitée indique en effet que si, « *saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, [le Conseil constitutionnel] doit notamment s'assurer de la sincérité [des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale] [...] il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place* ». La mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances le relève précisément : « *le Haut Conseil des finances publiques [...] a permis de renforcer la portée du principe de sincérité budgétaire consacré par l'article 32 de la LOLF* »<sup>(1)</sup>. Plus largement, « *la création du Haut Conseil des finances publiques par la LOPGFP a particulièrement permis au Parlement de disposer d'une expertise publique et indépendante sur certains écarts à la programmation et sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles se fondent les lois de programmation des finances publiques, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale* »<sup>(2)</sup>.

## 2. Un effet bénéfique sur le réalisme des prévisions macroéconomiques

Portant un jugement indépendant et nuancé sur les prévisions macroéconomiques et les hypothèses retenues, **le Haut Conseil semble avoir d'emblée tempéré les biais optimistes susceptibles d'affecter les prévisions macroéconomiques des gouvernements successifs.**

Dès 2014, les services de la Commission européenne notaient : « *Les avis émis jusqu'ici par le Haut Conseil ont éclairé la faisabilité des prévisions gouvernementales et probablement joué un rôle dans le fait que le projet de loi de finances pour 2014 se fonde sur des hypothèses macroéconomiques réalistes, ce qui n'était pas toujours le cas pour les exercices précédents.* »<sup>(3)</sup>

Ainsi l'existence et la vigilance du Haut Conseil ont-elles pu contribuer à la réduction des écarts entre les prévisions de croissance et la croissance effectivement constatée.

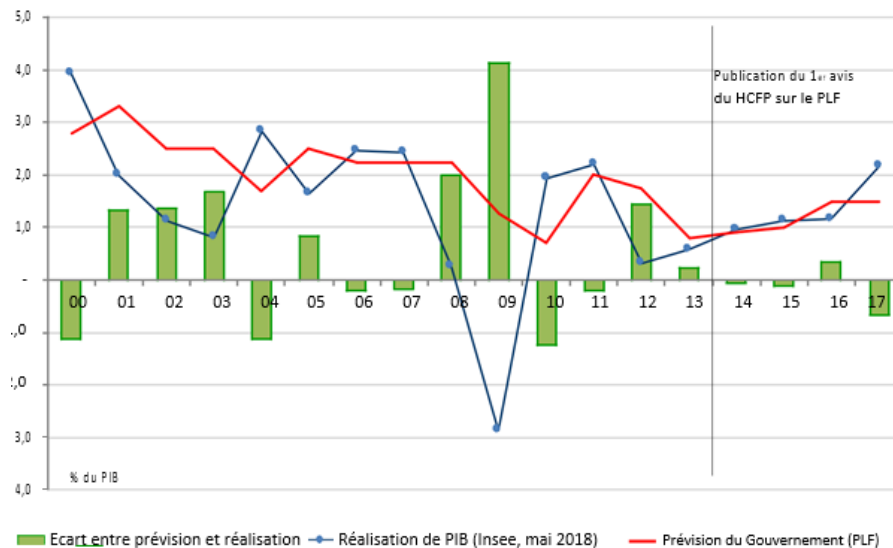
---

(1) Rapport d'information n° 2210 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MM. Éric Woerth, président, et Laurent Saint-Martin, rapporteur), p. 31.

(2) Ibid., p. 33 n.

(3) Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de la France pour 2014.

### Prévision de croissance du PIB dans les PLF et réalisation



Source : rapport d'activité 2015-2018 du HCFP, d'après les projets de loi de finances et l'INSEE.

## III. DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

Tant la comparaison du Haut Conseil des finances publiques avec les institutions étrangères homologues que les débats – aux termes partiellement renouvelés par la pandémie et ses conséquences – dont la maîtrise des finances publiques et la soutenabilité de la dette sont l'objet ouvrent des perspectives d'évolution au Haut Conseil.

### A. UNE INSTITUTION BUDGÉTAIRE INDÉPENDANTE AU MANDAT ET AUX MOYENS PLUS ÉTROITS QUE CEUX DE SES HOMOLOGUES

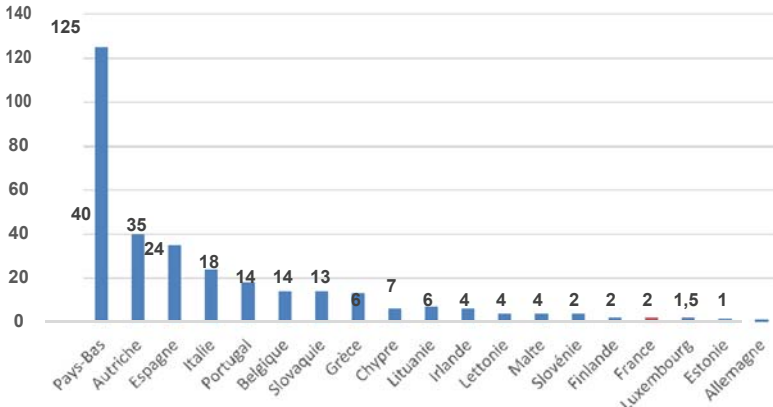
Le Haut Conseil dispose incontestablement de moyens plus réduits que les institutions étrangères homologues. Ils sont toutefois mobilisés pour l'exercice d'une mission dont le champ est plus circonscrit, ce qui tend à réduire la pertinence de la comparaison.

#### 1. Des moyens plus limités que ceux des institutions homologues

Les moyens humains et financiers qui sont attribués au HCFP sont significativement plus limités que ceux des autres institutions budgétaires indépendantes (IBI). En 2019, ces moyens plaçaient l'IBI de la France au même niveau que celle de la Finlande et du Luxembourg.



## EFFECTIFS DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES EN 2019



Source : HCFP, d'après OCDE, IFI Database, 2019 et sites internet (Chypre, Malte).

## 2. Un mandat plus étroit

Comme le relève le Haut Conseil, son mandat est plus étroit que celui des institutions étrangères homologues :

*« Les mandats des institutions budgétaires indépendants en matière de finances publiques sont, dans la quasi-totalité des pays, plus larges que celui du HCFP. »*

*« Toutes les institutions budgétaires indépendantes dont les États ont signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance doivent vérifier l'application des règles budgétaires européennes, surveiller le respect des engagements pris et notamment de la trajectoire conduisant à l'objectif à moyen terme (OMT). Toutefois, cette mission est généralement moins strictement encadrée que celle du HCFP qui est centrée sur l'examen du solde structurel et sa cohérence par rapport aux orientations d'une loi de programmation des finances publiques. Le mandat des autres institutions budgétaires indépendantes porte également sur l'analyse du solde effectif par rapport à la règle des 3 %, sur le respect de l'OMT et sur l'ajustement (ou l'effort) structurel. La situation de la dette fait aussi souvent l'objet de développements. »*

*« Toutes les institutions budgétaires indépendantes jouent un rôle 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 « Affaires économiques et financières » du 21 juin 2012. »*

« Certaines institutions budgétaires indépendantes ont des responsabilités qui dépassent largement ces fonctions avec notamment :

« – la production de projections de finances publiques (Royaume-Uni) et l'évaluation de la soutenabilité de long terme des finances publiques (Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède) ;

« – le chiffrage du coût ou du rendement budgétaire de mesures et l'évaluation de leur impact macroéconomique (Autriche, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie) ;

« – la formulation de recommandations sur les trajectoires (de solde ou de dépenses) ou sur des mesures budgétaires (Autriche, Portugal). »<sup>(1)</sup>

La comparaison des moyens du Haut Conseil avec ceux des institutions étrangères homologues ne paraît donc pas entièrement pertinente pour juger de l'adéquation desdits moyens aux missions du Haut Conseil. Il conviendrait en outre de tenir compte de l'existence ou non, dans les pays concernés, d'administrations comparables, en termes d'expertise, aux services du ministère de l'économie, des finances et de la relance et d'institutions analogues à la Cour des comptes.

## **B. UN ÉLARGISSEMENT SOUHAITÉ DU MANDAT : DES CONTRIBUTIONS AU DÉBAT**

La persistance des déficits publics depuis quatre décennies et la mobilisation de moyens budgétaires exceptionnels pour faire face à la crise ont ravivé, sinon renouvelé, les termes du débat relatif à la maîtrise et à la gouvernance des finances publiques.

### **1. Un HCFP renforcé dans le cadre d'une réforme du cadre organique**

Dans son rapport public thématique *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, daté du mois de novembre 2020, la Cour des comptes évoque de premières pistes et juge « essentiel qu'une expertise distincte de celle du Gouvernement surveille la mise en œuvre de la programmation »<sup>(2)</sup>. Elle appelle à un renforcement du mandat du Haut Conseil des finances publiques.

Elle formule la recommandation suivante : « conforter la surveillance de la sincérité des lois financières et de la trajectoire pluriannuelle en élargissant le mandat du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, du chiffrage de certaines mesures nouvelles et à l'identification des risques d'écart à la trajectoire »<sup>(3)</sup>.

---

(1) *Haut Conseil des finances publiques*, Rapport d'activité 2015-2018, p. 12.

(2) *Cour des comptes*, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020, p. 60.

(3) *Ibid.*, p. 65.

## 2. La piste d'un *Office for budget responsibility* à la française ?

Présidée par M. Jean Arthuis, une commission sur l'avenir des finances publiques a été chargée par le Premier ministre de conduire une réflexion sur les trajectoires de redressement des comptes publics à moyen terme et de formuler des propositions visant à renforcer le cadre de gouvernances des finances publiques.

Dans son rapport remis le 18 mars 2021, cette commission juge préoccupante la dynamique de l'endettement en France car elle exposerait le pays à trois principaux risques : la remontée des taux d'intérêt, une instabilité de la zone euro et le risque de « *ne pas trouver de nouvelles ressources ou marges de manœuvre pour relever les défis de demain, comme celui de la transition écologique ou de la survenance d'une prochaine crise* ». Elle juge donc nécessaire d'améliorer la soutenabilité de nos finances publiques, non par l'augmentation des prélèvements obligatoires mais, en priorité, par la maîtrise des dépenses, en visant une baisse de l'endettement à l'horizon 2030.

Elle prône, pour y parvenir, une transformation radicale de la gouvernance de nos finances publiques, qui reposerait sur trois piliers, dont l'un est « *la transformation de l'actuel Haut conseil des finances publiques en une institution budgétaire indépendante dotée d'un mandat ambitieux et de moyens en propre, à l'image de ce que nous observons dans la plupart des pays qui ont réussi à s'engager dans une plus grande transparence et sincérité budgétaires* ». Jugeant que « *l'Office for budget responsibility britannique et le Congressional budget office américain sont des exemples particulièrement intéressants* », elle préconise de confier à cette institution les attributions suivantes :

« – *évaluation de la soutenabilité budgétaire à long terme ;*

« – *production indépendante de prévisions macroéconomiques et de finances publiques. Ces prévisions devraient intégrer différents scénarios macroéconomiques et présenter des trajectoires de dépenses toutes APU de déficit et de dette à court, moyen et long terme (30 ans). Le Gouvernement serait en capacité de réaliser ses propres prévisions, mais devrait expliciter les raisons pour lesquelles il s'écarte des prévisions de l'institution budgétaire. Cette appréciation porterait aussi bien sur les dépenses que sur les recettes ;*

« – *suivi de l'exécution de la trajectoire de finances publiques par rapport à l'objectif pluriannuel fixé en matière de dépenses et de l'identification des risques d'écart à la trajectoire en cours d'année. Elle aurait un rôle de comité d'alerte pour le respect des engagements nationaux ou européens ;*

« – *examen de la cohérence des lois de programmation sectorielles au cadre pluriannuel ;*

*« – contre-expertise des études d’impact financier réalisées par les directions ministérielles, pour les réformes à fort impact financier proposées par le Gouvernement ou, de manière optionnelle, par le Parlement. » <sup>(1)</sup>*

**Le rapporteur spécial n’appelle pas de ses vœux une telle évolution du HCFP.** La production indépendante de prévisions macroéconomiques nécessiterait qu’il soit doté de moyens humains sans rapport avec ses moyens actuels, notamment par transfert de moyens des services du ministère chargé des finances. Des directions cruciales dont le rôle est notamment de conseiller le Gouvernement dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques s’en trouveraient affaiblies ; il n’est pas certain que la maîtrise des finances publiques y gagnerait. En outre, la richesse de la production du monde académique mais aussi des organismes internationaux et des institutions financières publiques ou privées nationales ou internationales en matière de prévisions macroéconomiques semble déjà de nature à éclairer les choix politiques et les débats que peuvent mériter les hypothèses de croissance du Gouvernement. En application de l’article 12 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée <sup>(2)</sup>, le Haut Conseil des finances publiques en tient d’ailleurs le plus grand compte.

Quant aux études d’impact financier, le rapporteur spécial estime qu’il importe avant tout que la représentation nationale s’en saisisse lors de l’examen des projets de loi qui lui sont soumis et qu’elle en fasse un élément à part entière du débat. Il rappelle en outre que le président, le rapporteur général et, dans leurs champs d’attribution, les rapporteurs spéciaux des commissions de l’Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent procéder à *« l’évaluation de toute question relative aux finances publiques »* et que *« tous les renseignements [...] qu’ils demandent [...] doivent leur être fournis »* <sup>(3)</sup>.

**Le rapporteur spécial estime que les instruments de contrôle et les moyens d’un débat fructueux du point de vue des finances publiques ne semblent pas devoir être complétés d’une nouvelle vigie budgétaire telle celle dont la commission sur l’avenir des finances publiques propose l’instauration.**

### **C. UN ÉLARGISSEMENT ENVISAGÉ PAR LE PARLEMENT**

La mission d’information relative à la loi organique relative aux lois de finances a repris en 2018 ses travaux, qu’elle avait interrompus en 2011. Elle a rendu son rapport au mois de septembre 2019, proposant un certain nombre de modifications de la loi organique relative aux lois de finances. La proposition de loi organique n° 4110 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques présentée par MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth a pour objet d’en reprendre certaines, enrichies d’autres modifications.

---

(1) *Commission sur l’avenir des finances publiques*, Nos finances publiques post-Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu, rapport, mars 2021, p. 59.

(2) *« Lorsqu’il exprime un avis sur une prévision de croissance, il tient compte des prévisions d’un ensemble d’organismes dont il a établi et rendu publique la liste. »*

(3) Article 57 de la LOLF.

Ainsi, selon l'exposé des motifs, l'article 12<sup>(1)</sup> « *procède au transfert des dispositions des chapitres III et IV de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dans la LOLF. Ces chapitres sont relatifs au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et au mécanisme de correction qui doit être enclenché en cas d'écart important de l'exécution à la trajectoire de solde structurel de la dernière loi de programmation des finances publiques. Est toutefois supprimée la mention d'après laquelle les crédits du HCFP sont retracés au sein d'un programme spécifique de la mission Conseil et contrôle de l'État.*

« *Au-delà de cette intégration à droit constant, il est proposé :*

« *– d'élargir la compétence du HCFP au réalisme des recettes et des dépenses du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du projet de loi de finances rectificative et du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, au respect de l'objectif pluriannuel en dépenses fixé dans la LPFP, ainsi qu'aux conséquences financières de toute mesure nouvelle ;*

« *– d'imposer au Gouvernement de justifier au HCFP, en amont du dépôt du projet de loi de finances de l'année, les éventuelles déviations qu'il afficherait par rapport aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques relatives à l'exercice concerné, alors que ces écarts ne sont actuellement explicités qu'à l'occasion de la saisine du HCFP sur le projet de loi de règlement ;*

« *– d'instaurer un contrôle du HCFP sur les dispositions des projets de loi de programmation sectorielles prévues par le vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ayant une incidence sur les finances publiques, ainsi que sur la soutenabilité de la dette publique, avec la publication d'avis.*

« *Plusieurs dispositions contenues dans la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée et que le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, comme relevant du domaine de la loi ordinaire ne sont pas intégrées à la loi organique relative aux lois de finances. Elles font l'objet d'une proposition de loi ordinaire spécifique. »*

**Une telle proposition d'évolution paraît de nature à conforter le rôle du HCFP et à permettre à la représentation nationale de disposer en temps utile d'un éclairage plus complet sur la trajectoire et le pilotage des finances publiques. Tout en affermissant le contrôle exercé sur les textes financiers, elle présente l'avantage de ne bouleverser ni l'architecture de la gouvernance des finances publiques ni l'équilibre des relations entre l'exécutif et le Parlement.**

---

(1) Le texte complet du dispositif de l'article figure à l'annexe 2 de la présente note.

#### IV. DES MOYENS À ADAPTER ?

La possibilité d'une extension du champ de la mission du HCFP renouvelle les termes du débat dont ses moyens sont l'objet.

##### A. UN RENFORCEMENT DES EMPLOIS À PRÉCISER

**Le Haut Conseil remplit correctement sa mission et ne semble pas souffrir d'un manque de moyens.** Si les conditions exceptionnelles de l'année 2020 l'ont certainement conduit à travailler dans des conditions moins satisfaisantes, cela n'a pas entraîné une consommation supérieure des emplois et des crédits, et la qualité de sa production ne s'en est pas ressentie. Il convient en outre de rappeler que **le montant des crédits qui lui sont accordés a été plus que doublé par la loi de finances pour 2021.** Cette augmentation significative de ses moyens lui permettra, en étoffant les compétences de son secrétariat permanent, d'approfondir ses analyses et de remplir sa mission dans des conditions plus satisfaisantes. Dès lors, **le rapporteur spécial recommande, à mandat du HCFP inchangé, une stabilisation des moyens de celui-ci.**

<b>Recommandation :</b> à mandat inchangé, stabiliser les moyens alloués au Haut Conseil des finances publiques.
--

**Il conviendra d'examiner attentivement, le moment venu, les besoins qui pourraient naître d'un élargissement du mandat du Haut Conseil.**

**Une transformation profonde du HCFP** qui en ferait un organe indépendant ou rattaché au Parlement produisant ses propres prévisions macroéconomiques, éventuellement susceptible de s'imposer au Gouvernement, et disposant de larges prérogatives en matière de contre-expertise de l'impact financier des mesures proposées, **impliquerait de le doter d'un nombre significatif d'emplois supplémentaires.** Cette éventualité, que le rapporteur spécial n'appelle pas de ses vœux, ne semble cependant pas la plus probable.

**Un élargissement mesuré du mandat du HCFP,** tel que celui proposé par les auteurs de la proposition de loi organique n° 4410, **ne paraît en revanche pas justifier un renforcement massif.** Le rapporteur spécial recommande qu'une estimation précise des besoins nouveaux qui résulteraient de cet élargissement soit précisément menée et, en tout état de cause, de **ne pas accroître les emplois du HCFP de plus de quelques ETPT.**

## B. LA QUESTION DES INDEMNITÉS

**Il ne paraît pas illégitime au rapporteur spécial de soulever la question de la rémunération des membres du Haut Conseil des finances publiques.** Si celui-ci exerce pleinement son rôle, au cœur du débat budgétaire, c'est grâce à la participation active de ses membres à des réunions et échanges longs, à leur réactivité, à la qualité de leur engagement et de leur expertise, éventuellement au détriment d'autres activités professionnelles, elles rémunérées. Dans quelle mesure une telle activité peut-elle être entièrement bénévole ?

La présence au Haut Conseil des finances publiques de magistrats de la Cour des comptes ou, plus généralement, de hauts fonctionnaires, paraît pouvoir s'inscrire dans le prolongement, sinon dans le cadre même, de leur activité professionnelle principale, et ne pas justifier une indemnité supplémentaire. Pareil raisonnement ne vaut pas forcément pour des acteurs issus de la société civile.

Le rapporteur spécial note à cet égard qu'une indemnité forfaitaire est allouée aux membres du Conseil des prélèvements obligatoires, institution rattachée à la Cour des comptes. Son montant est fixé à 135 euros par séance, dans la limite de vingt séances annuelles <sup>(1)</sup>.

**Le rapporteur spécial estime qu'une indemnisation raisonnable des membres du Haut Conseil des finances publiques pourrait être envisagée,** particulièrement dans l'éventualité où la composition de cette instance serait, sans que sa composition en soit bouleversée, ouverte à des profils plus divers.

---

<sup>(1)</sup> Arrêté du 16 mars 2006 fixant le montant des indemnités susceptibles d'être allouées aux président, membres, rapporteurs et secrétaires généraux du Conseil des prélèvements obligatoires, modifié par l'arrêté du 19 novembre 2009.





## **EXAMEN EN COMMISSION**

*Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 27 mai 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.*

*La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail](#) dédié de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera également prochainement lisible en ligne.*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne**

– M. Michel Bouvier, professeur des universités, président de Fondafip, directeur de la Revue française de finances publiques

### **Institut national de la statistique et des études économiques**

– M. Jean-Luc Tavernier, directeur général, membre de droit du HCFP

### **Banque de France**

– M. Christian Noyer, ancien gouverneur, ancien membre du HCFP

### **Haute autorité pour la transparence de la vie politique**

– M. Didier Migaud, président, ancien Premier président de la Cour des comptes, ancien président du HCFP

### **Cabinet de M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des Comptes publics**

– Mme Anne-Céline Imbaud-de Trogoff, conseillère gouvernance des finances publiques et territoires

– Mme Joséphine Fossaert, conseillère parlementaire

### **Cour des comptes – Troisième chambre**

– M. Yves Rolland, président de section ;

– M. Nicolas Rocquet, rapporteur ;

– Mme Isabelle Gravière Troadec, contre-rapporteur.

**Cour des comptes**

- M. Pierre Moscovici, Premier président, président du HCFP ;
- M. Jean-Michel Thornary, secrétaire général ;
- Mme Marie-Laure Berbach, secrétaire générale adjointe.

**Conseil d'État**

- M. Bruno Lasserre, vice-président ;
- M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général
- M. Sylvain Humbert, secrétaire général adjoint, chargé des juridictions administratives et du numérique ;
- M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances.

## SOURCES UTILISÉES

– *Projets annuels de performances* de la mission Conseil et contrôle de l'État pour les années 2019 et 2020

– *Rapports annuels de performances* de la mission Conseil et contrôle de l'État pour les années 2018, 2019 et 2020

– Contribution écrite de M. le vice-président du Conseil d'État

– Contributions écrites de M. le Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques

– Contribution écrite de M. le secrétaire général du Conseil économique, social et environnemental

– Commission sur l'avenir des finances publiques, *Nos finances publiques post -Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, rapport, mars 2021

– Cour des comptes, *La fonction immobilière dans les juridictions administratives (exercices 2014-2019)*, relevé d'observations définitives

– Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020

– Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire* de la mission Conseil et contrôle de l'État pour l'année 2020

– Haut Conseil des finances publiques, *Rapport d'activité 2015-2018*, décembre 2018

**ARTICLE 12**  
**DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE N° 4110**  
**RELATIVE À LA MODERNISATION**  
**DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES,**  
**PRÉSENTÉE PAR MM. LAURENT SAINT-MARTIN ET ÉRIC WOERTH**

① I. – Le titre VI de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée est ainsi rédigé :

② « TITRE VI

③ « DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET AU MÉCANISME DE CORRECTION

④ « *Art. 61.* – I. – Le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant, est placé auprès de la Cour des comptes. Il est présidé par le premier président de la Cour des comptes.

⑤ « Outre son président, le Haut Conseil des finances publiques comprend dix membres :

⑥ « 1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président ;

⑦ « 2° Quatre membres nommés, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques. Ils ne peuvent exercer de fonctions publiques électives ;

⑧ « 3° Un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental en raison de ses compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques ;

⑨ « Il ne peut exercer de fonctions publiques électives ;

⑩ « 4° Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

⑪ « Les membres du Haut Conseil des finances publiques ne sont pas rémunérés.

⑫ « Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés aux 1° à 3° sont nommés pour cinq ans ; le mandat des membres mentionnés au 1° est renouvelable une fois ; le mandat des membres mentionnés aux 2° et 3° n'est pas renouvelable. Lors de leur nomination, les membres mentionnés aux 1° à 4° remettent au premier président de la Cour des comptes une déclaration d'intérêts.

⑬ « Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés aux 1° à 3° sont renouvelés par moitié tous les trente mois.

⑭ « Par dérogation à la durée de cinq ans prévue au présent I, lors de son installation, le Haut Conseil des finances publiques comprend deux membres mentionnés au 1° dont le mandat est de trente mois renouvelable une fois et deux membres mentionnés aux 2° et 3° dont le mandat est de trente mois non renouvelable. Ces membres sont tirés au sort par le Haut Conseil des finances publiques, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

⑮ « Dans l'exercice de leurs missions, les membres du Haut Conseil des finances publiques ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée.

⑯ « En cas de décès ou de démission d'un membre mentionné aux 1°, 2° ou 3°, de cessation des fonctions d'un membre dans les conditions prévues au dernier alinéa ou, s'agissant d'un magistrat de la Cour des comptes, de cessation de son activité à la Cour, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat du nouveau membre est renouvelable une fois.

⑰ « Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un membre du Haut Conseil des finances publiques mentionné aux 1°, 2° ou 3° que par l'autorité l'ayant désigné et après avis conforme émis à la majorité des deux tiers des autres membres constatant qu'une incapacité physique permanente ou qu'un manquement grave à ses obligations empêche la poursuite de son mandat.

⑱ « II. – Lorsqu'il exprime un avis sur l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques le motive, notamment au regard des estimations du Gouvernement et de la Commission européenne.

⑲ « Lorsqu'il exprime un avis sur une prévision de croissance, il tient compte des prévisions d'un ensemble d'organismes dont il a établi et rendu publique la liste.

20 « III. – Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement transmet au Haut Conseil ce projet, ainsi que tout autre élément permettant au Haut Conseil d'apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

21 « Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa. Cet avis est joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet de loi de programmation des finances publiques déposé au Parlement et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

22 « IV. – Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année permettant à ce dernier d'apprécier :

23 « 1° La cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépense des administrations publiques mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> A et définies dans la loi de programmation des finances publiques ;

24 « 2° Le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de finances de l'année ;

25 « 3° Le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ;

26 « 4° À la demande du Gouvernement, les conséquences financières de toute disposition du projet de loi de finances de l'année ;

27 « 5° À la demande du Gouvernement, les conséquences financières de toute disposition du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

28 « Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments du présent IV.



29 « Les éléments mentionnés au premier alinéa du présent IV ainsi qu'aux 1°, 2° et 4° sont joints au projet de loi de finances de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État et joints au projet de loi déposé à l'Assemblée nationale. Il est rendu public par Haut Conseil lors de ce dépôt.

30 « Les éléments mentionnés aux 3° et 5° du présent IV sont joints au projet de loi de financement de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État et joints au projet de loi déposé à l'Assemblée nationale. Il est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

31 « V. – Le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur le rapport prévu au II de l'article 48 de la présente loi. Cet avis est rendu public.

32 « VI. – Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier :

33 « 1° La cohérence du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ;

34 « 2° Le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de finances rectificative et du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale ;

35 « 3° À la demande du Gouvernement, les conséquences financières de toute disposition du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

36 « VII. – Lorsque, au cours de l'examen par le Parlement d'un projet de loi de programmation des finances publiques, d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement entend réviser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement son projet, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques du nouvel état de ses prévisions. Avant l'adoption définitive de la loi de programmation des finances publiques, de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale, le Haut Conseil rend un avis public sur ces prévisions.

37 « VIII. – Le Haut conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des dispositions des projets de loi de programmation mentionnés au vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ayant une incidence sur les finances publiques. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi mentionné à la première phrase du présent alinéa, le

Gouvernement transmet les éléments de ce projet de loi permettant au Haut Conseil d'évaluer la compatibilité de ses dispositions avec les objectifs de dépenses prévus en application du cinquième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> A de la présente loi organique par le projet de loi de programmation des finances publiques en vigueur.

38

« Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa du présent VIII. Cet avis est joint au projet de loi mentionné à la première phrase du premier alinéa du présent VIII lors de sa transmission au Conseil d'État puis lors de son dépôt. Cet avis est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

39

« IX. – Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne.

40

« Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne.

41

« L'avis du Haut Conseil des finances publiques est joint au programme de stabilité lors de cette transmission.

42

« X. – Le Haut Conseil des finances publiques peut procéder à l'audition des représentants de l'ensemble des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique.

43

« Il peut faire appel à des organismes ou des personnalités extérieurs à l'administration, notamment pour apprécier les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs.

44

« Le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil dans le cadre de la préparation de ses avis.

45

« XI. – Le Haut Conseil des finances publiques et le Parlement sont informés par le Gouvernement, à chaque examen d'un projet de loi de finances de l'année, des engagements financiers de l'État significatifs nouvellement autorisés n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel.

46

« XII. – Le Haut Conseil des finances publiques se réunit sur convocation de son président. Il délibère valablement s'il réunit, outre son président, cinq de ses membres, dont deux ont été désignés dans les conditions prévues aux 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du I. Il se prononce à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, celle de son président est prépondérante.

47 « Ses membres sont tenus au secret sur ses délibérations. Il ne peut publier d'opinion dissidente.

48 « Il ne peut délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus par la présente loi organique.

49 « Art. 62. – I. – En vue du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.

50 « Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.

51 « Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement en expose les raisons et indique les mesures de correction envisagées lors de l'examen du projet de loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion par chaque assemblée.

52 « II. – Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

53 « III. – Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

54 « Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 7° de l'article 1<sup>er</sup> B.

55 « L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné au IV de l'article 61 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.

56

« IV. – A. Le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être.

57

« Le Haut Conseil répond sans délai, par un avis motivé et rendu public.

58

« B. – L'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion, suivant la publication de cet avis peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles ou constater que de telles circonstances n'existent plus.

59

« V. – En vue du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur le respect des objectifs de dépense des administrations publiques mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> A au regard des résultats de l'exécution de l'année écoulée et, au moins une fois tous les quatre ans, sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation. Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion. »

60

II. – A. À la fin du 4<sup>o</sup> ter de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, la référence : « l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée » est remplacée par la référence : « l'article 62 de la présente loi organique ».

61

B. À la fin du 8<sup>o</sup> de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, la référence : « l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée » est remplacée par la référence : « l'article 62 de la présente loi organique ».

62

III. – Les chapitres 3 à 5 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques sont abrogés.

**ARTICLES 1<sup>ER</sup> À 3 DE LA PROPOSITION DE LOI N° 4113  
PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES  
AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES  
ET À L'INFORMATION DU PARLEMENT  
SUR LES FINANCES PUBLIQUES  
PRÉSENTÉE PAR MM. LAURENT SAINT-MARTIN ET ÉRIC WOERTH**

Article 1<sup>er</sup>

①

I. – Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés au 2° du I de l'article 61 de la loi organique n° 692-2001 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sont nommés après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée.

②

II. – L'ensemble des membres nommés au titre du 1° du I de l'article 61 de la loi organique n° 692-2001 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée et l'ensemble des membres nommés au titre du 2° du même I comprennent autant de femmes que d'hommes.

③

Lors de chaque renouvellement des membres nommés au titre des 2° et 3° dudit I, le membre succédant à une femme est un homme et celui succédant à un homme, une femme. Le remplaçant d'un membre nommé au titre des 1°, 2° ou 3° du même I est de même sexe.

Article 2

Le président du Haut Conseil des finances publiques est entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Article 3

Le Haut Conseil des finances publiques établit et rend public son règlement intérieur, qui précise les conditions dans lesquelles son président peut déléguer ses attributions.