

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Didier MIGAUD, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 2
- Informations relatives à la commission 13
- Présences en réunion..... 14

Mercredi

12 avril 2017

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 65

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Présidence

**de M. Gilles Carrez,
*Président***



La Commission entend M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, nous nous retrouvons ce matin pour ce qui sera probablement notre dernière réunion de la commission des finances pour cette législature.

Je souhaite la bienvenue, en votre nom, à M. Didier Migaud, dont je salue l'assiduité : c'est en effet la vingt-sixième fois qu'il est auditionné par notre commission.

Nous l'avons reçu à la fois en tant que Premier président de la Cour des comptes sur les différentes lois de finances et sur différents rapports relatifs, notamment, aux dépenses publiques, mais également en tant que président du Haut Conseil des finances publiques depuis 2013. C'est à ce titre que nous l'accueillons ce matin pour la treizième fois.

Le Haut Conseil a en effet délibéré lundi dernier pour émettre un avis sur le programme de stabilité, qui prévoit la programmation des finances publiques consolidées dans toutes leurs composantes pour les années 2017 à 2020. Je rappelle que ce programme devra être transmis aux services de la Commission européenne d'ici à la fin du mois d'avril.

Dans le même esprit, depuis maintenant quelques années, nous avons demandé que les ministres viennent présenter ce programme devant la commission des finances ; ils le feront tout à l'heure, à l'issue du Conseil des ministres. Nous avons également souhaité que, dans la mesure du possible – le calendrier de cette année ne le permettra pas –, un débat soit organisé, sur la base de l'article 50, alinéa premier, de la Constitution, autour de ce programme de stabilité, qui engage notre pays de façon stratégique.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. Je vous remercie d'avoir bien voulu m'inviter, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour présenter les principales conclusions de l'avis que nous venons d'adopter sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2017 à 2020. Je suis accompagné de trois membres du secrétariat permanent du Haut Conseil : François Monier, rapporteur général, Vianney Bourquard, rapporteur général adjoint, et Vladimir Borgy, rapporteur.

C'est la cinquième fois que le Haut Conseil est appelé à se prononcer sur le programme de stabilité. En 2013, il y a quatre ans, presque jour pour jour, je présentais devant votre commission le tout premier avis du Haut Conseil. Il portait sur le programme de stabilité pour la période de 2013 à 2017.

Il est inutile d'insister sur le contexte particulier de cette année : celui d'une fin de mandature et d'un programme de stabilité qui sera transmis aux autorités européennes, la Commission et le Conseil, à la fin du mois d'avril, entre les deux tours de l'élection présidentielle. Dans ce contexte, le Haut Conseil a souhaité rassembler dans cet avis certains messages tirés de son expérience. Ces enseignements pourront, je l'espère, être utiles à la préparation du prochain projet de loi de programmation des finances publiques.

Autre remarque liminaire : comme vous le savez, notre avis, pris en application de l'article 17 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, porte sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes à la trajectoire de finances publiques jusqu'en 2020. Toutefois, le Haut Conseil, s'il se prononce sur les prévisions macroéconomiques, doit tenir compte des éléments relatifs aux finances publiques qui ont un impact sur la macroéconomie.

Avant d'en venir aux observations du Haut Conseil sur les prévisions du Gouvernement dont nous avons été saisis le mardi 4 avril dernier, je souhaite revenir brièvement sur le contexte macroéconomique actuel.

Je rappelle à cet égard que le Haut Conseil ne produit pas lui-même de prévisions. Nous nous appuyons sur celles d'un ensemble d'organismes comprenant la Commission européenne, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que de nombreuses institutions ou instituts de prévision nationaux – l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la Banque de France, le Centre d'observations économiques et de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (COE-Rexecode) ou encore l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

S'agissant du contexte macroéconomique donc, le Haut Conseil constate un environnement économique mondial et européen plus favorable.

Nous observons en effet, tout d'abord, un regain de vigueur de l'économie mondiale. Les États-Unis accélèrent après une année 2016 en retrait. La croissance chinoise se stabilise. La Russie se redresse. Le Brésil sort de la récession. Pour sa part, le commerce mondial reprend depuis la fin de 2016.

L'environnement mondial s'annonce donc plus favorable pour la zone euro et pour la France. La croissance européenne, alimentée dans un premier temps par des facteurs extérieurs et s'inscrivant dans le cadre de politiques budgétaires globalement moins restrictives, est devenue plus solide à mesure qu'elle s'est étendue à l'ensemble des composantes de la demande et qu'elle entraîne d'importantes créations d'emplois. C'est le sens des graphiques projetés, notamment sur la demande intérieure en France et dans la zone euro, ainsi que sur le climat des affaires et la confiance des ménages dans la zone euro.

Le Haut Conseil estime toutefois que cette reprise reste soumise à des aléas importants.

Il y a d'abord les incertitudes liées aux échéances électorales en France et en Allemagne. Nous pensons aussi bien sûr aux aléas liés à l'économie américaine : augmentation de l'inflation, rythme de remontée des taux d'intérêt, impact d'éventuelles mesures protectionnistes notamment. Nous pensons enfin à d'autres risques : les déséquilibres internes de l'économie chinoise ; la mise en place effective du Brexit ; mais aussi les risques financiers toujours présents dans certains pays émergents et de la zone euro. Notre avis en relève plusieurs.

S'agissant de la France, les perspectives se sont améliorées. Mais une interrogation subsiste sur la capacité de notre économie à répondre à l'augmentation de la demande.

La France a connu une reprise de sa demande intérieure comparable à celle de la zone euro en 2015 et 2016. Mais la croissance de notre produit intérieur brut (PIB) a été moindre que celle de nos voisins européens, surtout en 2016. Cette croissance plus modérée provient principalement de la contribution fortement négative du commerce extérieur à la croissance.

Cette évolution fortement négative du commerce extérieur en 2016 est due pour moitié à des facteurs exceptionnels identifiés – chute de la production agricole, recul de la fréquentation touristique. Mais la question se pose toujours de la capacité de l'appareil productif français à tirer avantage de l'augmentation de la demande, nationale et étrangère. Le Haut Conseil relève à cet égard que la compétitivité de l'économie française reste fragile.

J'en arrive désormais aux observations du Haut Conseil pour l'année 2017. J'évoquerai tout d'abord la croissance de l'activité, puis l'emploi et la masse salariale, enfin les prix à la consommation.

Pour la croissance, la prévision du Gouvernement s'élève à 1,5 % pour cette année. Cette prévision est inchangée par rapport à celle associée à la loi de finances pour 2017. Le Haut Conseil souligne qu'elle est légèrement supérieure à la plupart des prévisions disponibles. En effet, les organisations internationales s'accordent à prévoir pour la France une croissance de 1,4 %. Tel a été le cas de la Commission européenne en février dernier, de l'OCDE en mars ou du FMI en avril.

Malgré certaines données d'activité de l'économie française un peu décevantes en janvier et février – avec quelques mauvais indicateurs, notamment quant à la production industrielle et au commerce extérieur – le Haut Conseil considère que la prévision du Gouvernement reste plausible au regard des enquêtes de conjoncture favorables et de l'amélioration de la croissance mondiale, même s'il existe un risque que le premier trimestre soit moins bon qu'espéré.

Le Haut Conseil juge également plausibles les prévisions d'augmentation de l'emploi salarié (+ 170 000) et de masse salariale privée (+ 2,8 %) pour 2017, même si, là aussi, la prévision est légèrement supérieure à d'autres estimations.

Enfin, s'agissant des prix à la consommation pour 2017, le Haut Conseil estime que la prévision d'inflation du Gouvernement à 1,2 % est raisonnable. Elle se situe dans le bas de la fourchette du consensus de mars 2017, qui est de 1,4 %.

Le Gouvernement a relevé sa prévision de hausse des prix à la consommation pour 2017 à 1,2 % en moyenne annuelle, contre 0,8 % en septembre dernier dans les hypothèses associées au projet de loi de finances (PLF) pour 2017. Le glissement annuel des prix à la consommation s'est en effet redressé, au cours des derniers mois, avec le retour à une contribution positive des prix pétroliers. La prévision du Gouvernement est en ligne avec celle de l'INSEE pour le premier semestre.

J'en viens aux prévisions pour les années 2018 à 2020.

Le Haut Conseil note la révision à la baisse des hypothèses de croissance du PIB et d'inflation dans la prévision du Gouvernement. Cette révision à la baisse va dans le sens des observations formulées dans notre avis sur le programme de stabilité d'avril 2016 puisque nous avons jugé ces hypothèses optimistes.

Le Haut Conseil estime que ce scénario de croissance du PIB et d'inflation retenu pour les années 2018 à 2020 est plus prudent. Il peut constituer une base raisonnable pour la programmation des finances publiques, donc la construction de trajectoires de finances publiques.

J'en viens enfin au quatrième et dernier point que je souhaitais vous présenter, celui des enseignements tirés par le Haut Conseil sur les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle.

Le Haut Conseil relève, comme dans ses avis précédents, que la croissance potentielle retenue dans le programme de stabilité est nettement supérieure aux estimations des organisations internationales et de la Commission européenne.

S'agissant de l'écart de production qui, je le rappelle, correspond à l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, il est estimé par le Gouvernement à $-3,1\%$ pour l'année 2016 dans son présent programme de stabilité. Il est inchangé par rapport au programme de l'année dernière.

Cet écart de production est nettement plus creusé que celui évalué par la Commission européenne et par le FMI – respectivement $-1,3\%$ et $-1,8\%$. Pour le Gouvernement, cet écart resterait très important pour l'ensemble de la période 2017-2020.

Un écart de production aussi creusé est censé traduire une sous-utilisation significative des facteurs de production. Cette hypothèse est peu compatible avec le niveau, proche de sa moyenne historique, du taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie observé au cours des derniers trimestres.

Cette surestimation vraisemblable de l'écart de production induit un biais dans la décomposition du déficit public entre sa composante conjoncturelle et sa composante structurelle, en minorant cette dernière.

Le Haut Conseil insiste une nouvelle fois sur le caractère peu vraisemblable des estimations d'écart de production et de croissance potentielle présentées par le Gouvernement. L'évaluation d'un écart de production très important conduit à minorer l'effort à réaliser pour rééquilibrer les finances publiques.

Pour illustrer ce point, le Gouvernement estime que le déficit structurel est limité à 1,5 point de PIB en 2016, alors que l'estimation de la Commission est supérieure d'un point – soit 2,5 points de PIB. Un effort structurel d'environ 0,5 point par an permettrait un retour à l'équilibre en trois ans si l'on retient l'estimation du Gouvernement, mais il faudrait cinq ans en partant de celle de la Commission.

J'ajoute que, pour le Haut Conseil, des risques importants pèsent sur la réalisation des objectifs de déficit public, structurel et effectif, pour 2017. À cet égard, les dernières informations budgétaires et mesures communiquées par les administrations ne modifient pas l'appréciation critique formulée par le Haut Conseil dans son avis de septembre dernier sur la prévision de déficit public pour 2017.

Au-delà, le Haut Conseil a souhaité souligner les problèmes de cohérence posés par les estimations d'écart de production et de croissance potentielle.

Je rappelle que les hypothèses retenues dans la loi de programmation de décembre 2014 pour l'écart de production et la croissance potentielle étaient à l'époque en phase avec celles de la Commission européenne. Mais la Commission les a révisées à la baisse à plusieurs reprises alors que le Gouvernement français a non seulement conservé son estimation d'écart de production pour 2014, mais encore relevé ses hypothèses de croissance potentielle pour les années 2016 et suivantes dans le programme de stabilité présenté en avril 2015, moins de quatre mois après la promulgation de la loi de programmation.

Il en a résulté très vite une divergence entre les estimations d'écart de production de l'administration française et celles de la Commission. Cette divergence n'a cessé de s'aggraver.

Ces évolutions conduisent aujourd'hui à un écart de production peu vraisemblable et à une incohérence entre cet écart et le scénario de croissance, plus réaliste, retenu par le Gouvernement. Les deux exercices d'estimation du PIB potentiel et de construction de prévisions à moyen terme sont de ce fait déconnectés, alors même qu'ils devraient être intimement liés.

Voilà pourquoi le Haut Conseil estime indispensable que la prochaine loi de programmation corrige ces estimations et fixe sur des bases réalistes les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle. Les estimations initiales de la loi de programmation doivent être fixées à des niveaux assurant la cohérence interne du scénario macroéconomique et doivent tenir compte des estimations réalisées par les institutions et organismes extérieurs. Ces hypothèses doivent pouvoir être adaptées entre deux lois de programmation si nécessaire.

Enfin, compte tenu de l'instabilité de la mesure de l'écart de production, et donc de l'estimation du solde structurel, le Haut Conseil suggère que l'appréciation des finances publiques prenne également en compte d'autres indicateurs reflétant mieux l'orientation de la politique budgétaire, comme l'effort structurel. C'est un point dont nous avons discuté l'an dernier au moment de notre avis sur le projet de loi de règlement pour 2015 – je sais qu'un certain nombre d'entre vous mènent également une réflexion à ce sujet.

Nous notons que les données de solde structurel étaient soumises à des révisions fréquentes et significatives, pouvant résulter de facteurs autres que la stricte orientation de la politique budgétaire, reflétant notamment des révisions du PIB sur les années passées ainsi que des variations de l'élasticité des recettes à la croissance. Pour cette raison, le Haut Conseil a suggéré d'élargir son analyse à d'autres indicateurs.

M. le président Gilles Carrez. Merci, monsieur le président. Cet avis est extrêmement intéressant, et d'une lecture assez simple pour les membres de la commission des finances. En effet, il revient sur les mêmes difficultés que bien des avis précédents.

Je voudrais rappeler que, dès la discussion de la loi organique de décembre 2012, adoptée à la suite du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), nous avons demandé au Gouvernement de nous fournir des éléments en termes d'effort structurel, et de sortir de ce débat sur le solde structurel par rapport à l'écart de production et la croissance potentielle. En effet, ces données n'ont d'intérêt que celui de masquer le débat et de le rendre incompréhensible, alors que chacun d'entre nous comprend la notion d'effort structurel.

Depuis cinq ans, la commission des finances bataille sur ce sujet. Depuis 2013, le Haut Conseil des finances publiques fait de même. Mais nos efforts conjugués n'ont produit aucun résultat. On ne peut plus continuer ainsi, et je remercie le Haut Conseil d'avoir encore insisté cette année.

Cet avis contient tous les éléments permettant de conclure au caractère plausible, ou moins plausible, des hypothèses de croissance et d'inflation. Nous avons tous appris une certaine prudence et, pour moi, le message essentiel du Haut Conseil est dans sa conclusion : nous devons nous doter d'une démarche méthodologique, en mettant l'accent sur l'effort structurel. Car derrière l'effort structurel, il y a des réformes structurelles et non plus des « coups de rabot ».

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Je reviendrai moi aussi sur le désaccord portant sur la question du déficit structurel.

Depuis quatre ans, s'agissant du déficit structurel, on tourne autour du pot. Nous avons demandé à la Commission européenne de revoir sa méthodologie sur la mesure de la croissance potentielle – en prenant en compte un horizon temporel de quatre années au lieu de deux. On nous a répondu qu'il conviendrait en effet de procéder à une révision. Mais pour l'instant, je n'ai rien vu venir – y compris quand nous sommes allés à Bruxelles, il y a deux mois.

Il faut se mettre d'accord sur l'outil de pilotage que constitue le déficit structurel – qui, encore une fois, ne change rien en euros sonnants et trébuchants au déficit nominal. Mais lorsqu'on se dote d'un outil et que la discussion parlementaire se concentre sur la définition de l'outil plutôt que sur l'objectif à atteindre, c'est qu'il y a un problème, que vous pointez dans cet avis.

Je formule le vœu que, dès le début de la prochaine législature, on clarifie la situation. Sinon, on ne s'en sortira pas, et on en reviendra toujours aux mêmes conclusions.

Mme Danielle Auroi, présidente de la commission des affaires européennes. Monsieur le président Carrez, merci de m'associer régulièrement à cet exercice.

Je ne reviendrai pas sur les propos de Valérie Rabault sur le rôle de la Commission européenne, car je les partage totalement. Je rappellerai toutefois qu'avec la Conférence interparlementaire sur l'article 13 du TSCG, les parlementaires peuvent désormais régulièrement dialoguer avec la Commission. Or, en l'occurrence, alors que les parlementaires ont exprimé une demande, la Commission est restée muette. Pourtant, sur un sujet voisin, nous avons entendu le commissaire Moscovici expliquer qu'il faudrait enfin passer à des impôts spécifiquement européens.

M. Charles de Courson. C'est intéressant.

Mme la présidente de la commission des affaires européennes. Il a même fait des propositions très claires sur une taxe carbone aux frontières de l'Union européenne.

S'agissant plus spécifiquement des conséquences du Brexit, avez-vous, monsieur le président Migaud, des hypothèses maintenant que la procédure est lancée ? La partie est extrêmement complexe. Nous en discutons beaucoup ; certaines hypothèses ont commencé à prendre corps autour des propositions de Michel Barnier.

Je voudrais par ailleurs vous interroger sur les effets macroéconomiques de la perte de confiance dans la stabilité de notre pays. La dette française est essentiellement détenue par des fonds étrangers. Ne craignez-vous pas une remontée des taux d'intérêt, dans une période d'élections qui s'avère complexe en France et en Allemagne, et dont on ne sait pas encore analyser les effets aux Pays-Bas ?

Enfin, je souhaite revenir sur un sujet qui n'est pas européen mais qui, à moyen terme, me paraît important pour notre pays. Les collectivités locales ont montré qu'elles étaient capables de s'adapter à un environnement budgétaire contraint. Elles ont même réussi à ne faire progresser leurs dépenses que de 0,4 % en 2016 – contre 1,7 % en 2015. Leur contribution au redressement des comptes publics me paraît être ancrée dans la durée. Mais l'investissement local n'est-il pas quelque peu perturbé par ces mesures d'économie ? La relance qui pouvait être le fait des collectivités locales est-elle toujours aussi vivace aujourd'hui ? Selon vous, peut-on espérer une reprise de l'investissement au niveau local ?

M. Dominique Lefebvre. Je voudrais, au nom du groupe Socialiste, prendre acte de cet avis du Haut Conseil des finances publiques.

Vous avez engagé vous-même, monsieur le président, le débat sur l'effort structurel, le déficit structurel et conjoncturel – débat que lance régulièrement le Haut Conseil. L'idée sous-jacente est que l'on ne fait pas un effort structurel suffisamment important et qu'il faudrait donc en faire davantage.

Je remarque toutefois que, dans le contexte politique actuel, cette question est largement seconde par rapport à d'autres. Je me félicite pour ma part au premier chef que, dans son avis, le Haut Conseil indique que les hypothèses macroéconomiques du Gouvernement sont raisonnables. Ce sont même les plus raisonnables, si on les compare à celles des différents candidats à l'élection présidentielle. On est, qui plus est, dans la continuité de la politique qui a été menée et, en tout état de cause, on ne pourra pas accuser le Gouvernement de jouer sur ces hypothèses pour embellir la photographie...

Je rappelle par ailleurs que les traités imposent, même quand on sort d'une procédure de déficit excessif, un ajustement structurel de 0,5 point. Or, je crois savoir que ce que va nous présenter le Gouvernement à onze heures trente correspond, dans une trajectoire vers l'horizon 2020, au maintien d'un objectif d'ajustement structurel de 0,5 point. Et je sais déjà que, comme c'est le cas depuis le début du quinquennat, ceux qui pensent qu'il mène une politique d'austérité diront au Gouvernement qu'il va trop loin, tandis que les autres lui diront qu'il ne va pas assez loin.

J'observe qu'aujourd'hui, le débat politique est le suivant : est-ce que la France doit clairement et définitivement sortir de la procédure de déficit excessif, l'objectif étant que son déficit n'excède pas 3 % de son PIB ? Selon moi, sur les onze candidats, un seul est sur cette ligne. Tous les autres, d'une manière ou d'une autre, remettent en cause cet objectif et, ainsi, notre cadre européen. Or, c'est bien la question qui va être posée à la France : demeurons-nous dans le cadre des traités ? Nous en tenons-nous à l'objectif de ramener le déficit en dessous de 3 %, sachant bien sûr que l'on peut faire jouer une certaine flexibilité ?

Quoi qu'il en soit, entre ses hypothèses macroéconomiques et ce que va nous proposer le Gouvernement, il y a une réelle cohérence, une continuité dans une politique dont je veux dire que le bilan, que personne ne défend aujourd'hui, sera réévalué au fil du temps.

M. Éric Woerth. Voilà de longues années que le président de la commission des finances répète, à juste titre, que la décomposition du solde est bien compliquée, souvent assez artificielle, et que les problèmes de méthodologie sont sans doute très importants. Au fond, c'est un débat d'experts qui tourne en rond, mais qui n'aboutit pas à de véritables solutions : tant qu'on parle de l'outil, on ne parle pas des mesures à prendre. Le Haut Conseil suggère que l'appréciation des finances publiques prenne également en compte d'autres indicateurs reflétant mieux l'orientation de la politique budgétaire. Quels autres indicateurs, plus optimaux, plus utiles ou plus réalistes envisagez-vous ?

En réalité, le déficit public a baissé de deux points seulement durant ces cinq dernières années, ce qui est très peu. La liberté d'intervention n'a pas été utilisée, alors qu'elle était forte. Finalement, on n'a pas réellement agi contre le déficit. Dès lors le débat entre structurel et conjoncturel paraît vain : à périmètre constant, il me semble que le déficit de 2017 sera supérieur à 3 %.

M. Charles de Courson. Je ne relancerai pas le débat sur la distinction entre le déficit structurel et le déficit conjoncturel puisque je considère que cela n'a aucun sens depuis la crise.

À quel niveau faudrait-il fixer l'effort structurel si l'on retient un écart de production réaliste, c'est-à-dire celui que vous évoquez ? D'après mes calculs de coin de table, il faudrait passer de 0,5 à près de 1 point. Pouvez-vous nous donner le chiffre exact ?

J'ai par ailleurs été étonné que vous ne parliez pas de la dette publique. Je suis de ceux qui lisent le rapport sur le bilan de l'État – nous devons être seulement trois ou quatre à le faire. Le dernier rapport sur les comptes de fin 2015 faisait état de 50 milliards d'euros de primes d'émission. À cela s'ajoutent 25 milliards en 2016 et entre 15 et 20 milliards pour cette année, soit un total de 100 milliards, autrement dit *grosso modo* 4 points de PIB.

La page 47 du programme de stabilité 2017-2020 du Gouvernement qui nous a été distribué ce matin fait état d'une quasi-stabilisation de la dette publique : 96 % du PIB en 2016, 96,3 % en 2017 et 96,4 % en 2018. Mais quand on corrige des primes d'émission, on aboutit à 100,5 % environ à la fin de 2017. Or, de cela vous ne parlez pas. L'un des objectifs est pourtant, je le rappelle, que la dette publique n'excède pas 60 % du PIB. Mais tout le monde l'a oublié, à l'exception de l'Allemagne, qui va y parvenir.

Un mot enfin de l'incidence de la moindre croissance sur les recettes. La prévision initiale de croissance pour 2016 était de 1,5 %, avant d'être réajustée à 1,4 %. Finalement, la croissance a été de 1,2 %. Pour 2017, la prévision est maintenue à 1,5 % – vous parlez, monsieur le président Migaud, de 1,4 % ou 1,3 %. À combien s'élèvera la perte de recettes ? Comme l'a dit Éric Woerth, le déficit atteindra en fait 3,2 ou 3,3 % et l'hypothèse macroéconomique des dépenses retenue fait que l'on ne pourra pas compenser toute une série de dérapages par des annulations. Pourriez-vous nous éclairer sur ces différents points ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Chaque année, dès le début de l'examen du projet de loi de finances initial, l'opposition présente, à l'article liminaire, des amendements visant à modifier le rapport entre déficit structurel et déficit conjoncturel. On voit bien aujourd'hui que l'on arrive à la fin de l'exercice. L'écart s'est creusé entre la vision de la Commission européenne et celle du Gouvernement alors que nous devons, pour l'avenir, pouvoir nous appuyer sur des bases saines, car l'escalade que l'on connaît depuis cinq ans n'est pas acceptable.

La prévision de croissance pour 2017 est donc maintenue à 1,5 % tandis que certains organismes misent sur 1,4 %. Vous jugez cette prévision raisonnable, monsieur le président Migaud. Pourtant, l'on sait très bien que, dans un contexte d'échéances électorales, les investissements sont différés et la consommation stagne. Ce contexte électoral a-t-il été intégré dans la prévision ? Un de vos indicateurs montre que le moral des ménages est plutôt en hausse. Pour ma part, ce n'est pas ce que je ressens aujourd'hui dans la rue et je crains donc un excès d'optimisme dans ce contexte électoral. Au vu du contexte actuel de notre pays, jugez-vous possible d'atteindre une croissance de 1,5 % en 2017 ?

Mme la présidente de la commission des affaires européennes a parlé de l'effet Brexit. Ce dernier aura inévitablement des conséquences, et nous espérons qu'elles seront positives. Pour ma part, je crains toutefois qu'il ait un effet sur l'ensemble de notre déficit. A-t-on une idée de ce que pourrait être cet effet ?

Enfin, le Haut Conseil estime indispensable que la prochaine loi de programmation « *fixe sur des bases réalistes les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle* ». Que faudrait-il intégrer pour disposer des bases réalistes dont nous avons besoin pour l'avenir et d'une hypothèse juste qui nous donnerait une vraie visibilité ?

M. Patrick Hetzel. Je tiens à vous remercier, monsieur le président, car les conclusions du Haut Conseil sont assez claires et un peu sanglantes pour la politique du Gouvernement. En effet, écrire que « *l'évaluation d'un écart de production très important conduit à réduire artificiellement le déficit structurel* » revient tout simplement à dire que le Gouvernement a utilisé des artefacts.

Vous indiquez également que « *le Haut Conseil estime indispensable que la prochaine loi de programmation corrige ces estimations et fixe sur des bases réalistes les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle* ». Là aussi, cela revient à dire que ces estimations étaient irréalistes. Ces deux termes caractérisent assez bien la politique budgétaire de ce quinquennat.

Lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2017, nous avons abordé la question de la sous-budgétisation d'un certain nombre de dépenses. Pouvez-vous nous donner quelques éléments sur ce point ? On voit qu'elle a été assez importante sur certains postes, notamment les opérations extérieures (OPEX), l'hébergement d'urgence, les contrats aidés. Disposez-vous aujourd'hui de chiffres plus précis, qui seront sans doute nécessaires pour une loi de finances rectificative dans les prochains mois ?

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. C'est parce que je suis ici ce matin non pas en tant que Premier président de la Cour des comptes mais en qualité de président du Haut Conseil des finances publiques que je ne suis pas en mesure de répondre à certaines questions que vous avez posées.

Le Haut Conseil rend un avis essentiellement sur les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité, sachant toutefois que, dès lors que l'on parle d'un scénario macroéconomique, il faut prendre en considération un certain nombre d'éléments du scénario de finances publiques qui lui est lié. D'où les observations que nous formulons.

La Cour des comptes aura l'occasion de répondre à un certain nombre de vos questions, notamment celle sur les primes d'émission, dans le cadre de son rapport sur la

situation et les perspectives des finances publiques, qui constituera d'ailleurs un audit de ces dernières. Ce travail est en cours. Nous respecterons notre calendrier et nous serons en mesure de présenter ce rapport d'ici à la fin du mois de juin, comme nous le faisons régulièrement.

Plusieurs d'entre vous êtes intervenus sur la croissance potentielle, l'écart de production et l'effort structurel. La Commission européenne réfléchit aussi à ces sujets à partir des observations des uns et des autres. Elle est sensible, je crois, aux raisonnements que nous pouvons tenir. Nous savons qu'elle souhaiterait pouvoir reconnaître une place plus grande à l'effort structurel dans les critères d'appréciation. C'est déjà ce qu'elle fait, d'une certaine façon, dans la pratique. Mais les textes européens sont là, ce qui rigidifie un peu les choses car vous savez, comme moi, que les modifier n'est pas chose facile, que cela prend du temps et suppose un consensus qui ne semble pas totalement acquis. En tout cas, la réflexion suit son cours, chacun ayant bien conscience de l'insuffisance des concepts actuels.

L'indicateur que nous prenons surtout en considération est l'effort structurel car il tient compte des mesures en dépenses et en recettes. Bien évidemment, s'agissant de la France, une indication d'évolution des dépenses serait tout à fait adaptée. On peut mesurer l'effort structurel à partir de l'effort qui pourrait être fait en matière de dépenses. La Cour des comptes a formulé des propositions sur lesquelles elle reviendra vraisemblablement dans le cadre du rapport dont j'ai parlé.

L'impact du Brexit est manifestement moins négatif à court terme que ce qui avait pu être prévu par les économistes, notamment en septembre dernier. Le Brexit n'a eu pratiquement aucun effet en 2016 et en aura très peu en 2017. En revanche, personne ne peut encore dire quelles seront ses conséquences dans les années à venir – il y en aura vraisemblablement. J'ai évoqué les aléas : le Brexit fait partie de ceux que nous pouvons identifier.

Je n'ai pas dit que la prévision de croissance de 1,5 % était « raisonnable », mais « plausible ». C'est le scénario macroéconomique qui nous paraît être une base raisonnable, dès lors que cette hypothèse est plausible, pour bâtir des scénarios de finances publiques. Certains indicateurs ne sont pas aussi bons qu'attendus pour le premier trimestre, mais les enquêtes restent positives, notamment les enquêtes de conjoncture qui s'améliorent, depuis le mois de décembre, en France et dans la zone euro. De même, l'environnement extra-européen s'améliore sensiblement. Plusieurs institutions ont légèrement révisé à la hausse leurs prévisions.

Madame Dalloz, vous avez raison : en 2016, la croissance a été moins forte qu'attendu. Cela ne s'est pas totalement traduit par une baisse des recettes, certains facteurs exceptionnels pouvant expliquer, environ pour moitié, cette croissance plus faible, comme le poids de la crise agricole et la diminution de la fréquentation touristique. Cela dit, l'économie française a des faiblesses structurelles. Un effet base a été pris en considération par le ministre de l'économie et des finances. Cela explique notamment les petites variations sur le déficit effectif pour 2018. Le Haut Conseil a estimé que l'objectif de 2,8 % ou 2,7 % restait improbable, de la même façon que l'objectif de 3 % reste incertain. Tous les éléments qui nous ont été apportés n'ont pas pour conséquence de modifier notre appréciation critique sur le déficit effectif pour 2017.

La confiance des chefs d'entreprise et des consommateurs s'est plutôt améliorée, comme le traduisent les enquêtes. Mais ce n'est peut-être pas ce que vous ressentez sur le terrain, madame Dalloz. L'écart de taux avec l'Allemagne a un peu augmenté depuis le début

de l'année, notamment à l'approche des élections. Nous verrons quelle sera la tendance une fois les élections passées. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans le cadre du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et de l'audit des finances publiques.

S'agissant des collectivités territoriales, le Gouvernement table sur une croissance de 2,6 % de l'investissement local en 2017, alors que l'investissement avait plutôt stagné, voire baissé ces dernières années. Il faut reconnaître que c'est essentiellement la contribution des collectivités territoriales qui a permis d'atteindre le taux de 3,4 % et non les résultats de la sécurité sociale ou de l'État. Cela montre quelques fragilités, ou du moins qu'il faut poursuivre les efforts pour que le redressement en faveur duquel s'est normalement engagé notre pays puisse se concrétiser également dans les années à venir.

Monsieur de Courson, si l'on veut respecter les engagements, l'effort structurel doit passer de 0,5 à 0,8 ou 0,9 point.

M. Charles de Courson. Vous avez soulevé la question fondamentale de la compétitivité de l'économie française. Notre perte de compétitivité coûte à la France 0,4 point de croissance par an depuis cinq à six ans. Nous orientons-nous vers une amélioration ? Les hypothèses macroéconomiques du Gouvernement font état d'un retour à la neutralité, c'est-à-dire que la croissance des exportations est *grosso modo* la même que celle des importations. Or, ce n'est pas du tout ce que l'on a constaté par le passé, puisque, je le répète, cela nous a coûté en moyenne 0,4 point de PIB.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Nous constatons que la compétitivité s'est quelque peu améliorée, mais qu'elle reste fragile, comme vous pouvez le voir sur les graphiques qui figurent à la page 5 de notre avis.

Le scénario du Gouvernement table sur une contribution neutre ou quasi neutre du commerce extérieur pour les années à venir. Nous ne partageons pas totalement ce sentiment. La forte élasticité des importations à la demande intérieure constatée lors de la période récente laisse penser que d'autres facteurs structurels relevant de la compétitivité hors coût sont à l'œuvre. Des mesures ont été prises pour améliorer la compétitivité coût, mais il reste vraisemblablement un sujet compétitivité hors coût. On voit bien que l'économie française a quelque difficulté à absorber une augmentation de la demande intérieure ou extérieure. Cela traduit une fragilité intrinsèque. C'est pourquoi nous avons souhaité appeler l'attention sur ce problème structurel de l'économie française.

M. le président Gilles Carrez. On bloquera à nouveau les magnétoscopes dans des entrepôts à Poitiers !

Je remercie les différents membres et collaborateurs du Haut Conseil qui ont œuvré à l'élaboration de cet avis qui est toujours extrêmement utile à notre réflexion et, je l'espère, aux décisions que prend le Gouvernement.

*

* *

Informations relatives à la commission

La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 24 164 993 euros en autorisations d'engagement (AE) et 36 486 085 euros en crédits de paiement (CP), du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission *Travail et emploi* à destination du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Ce transfert de crédits permet de mutualiser les fonctions supports en administration centrale des trois ministères du champ social qui disposent désormais d'un secrétariat général commun. Il doit permettre de couvrir, pour la seule administration centrale du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social, l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant, d'immobilier, de bureautique, d'infrastructures informatiques ainsi que les projets et la maintenance applicative destinés aux directions supports ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 5 940 655 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 88 543 euros en titre 2 et de 2 équivalents temps plein travaillé (ETPT), du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense*, du programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture* et du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* de la mission *Justice* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*, du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Le premier transfert, à hauteur de 5 516 040 euros de crédits hors titre 2 en AE et en CP, du programme 144 à destination du programme 105, est destiné au financement de la contribution du ministère de la défense aux charges des services communs de gestion à l'étranger, pour les dépenses de fonctionnement.

Le deuxième transfert, à hauteur de 88 543 euros de crédits de titre 2 en AE et en CP, du programme 310 à destination du programme 156, a vocation à renforcer le service facturier de Toulouse qui sera amené, à compter du 1^{er} avril 2017, à traiter les dépenses de la plateforme inter-régionale du ministère de la justice.

Le troisième transfert, à hauteur de 336 072 euros de crédits hors titre 2 en AE et en CP, du programme 175 à destination du programme 185, est destiné à la restauration de l'église Sainte-Marie-des-Suffrages de l'Aquila, qui a été endommagée lors du séisme de 2009.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 144: 5 516 040 euros en AE et CP ;
- programme 175 : 336 072 euros en AE et CP ;
- programme 310 : 88 543 euros en titre 2 et 2 ETPT.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 105 : 5 516 040 euros en AE et CP ;
- programme 156 : 88 543 euros en titre 2 et 2 ETPT ;
- programme 185 : 336 072 euros en AE et CP.



Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 12 avril 2017 à 10 heures

Présents. - M. François André, M. Dominique Baert, M. Jean-Marie Beffara, M. Jean-Claude Buisine, M. Christophe Caresche, M. Gilles Carrez, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Alain Fauré, M. Yann Galut, M. Marc Goua, M. Patrick Hetzel, M. Dominique Lefebvre, M. Pierre-Alain Muet, Mme Valérie Rabault, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, Mme Karine Berger, M. Olivier Dassault, M. Olivier Faure, Laurent Grandguillaume, M. David Habib, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, Mme Christine Pires Beaune, M. Michel Vergnier, M. Philippe Vigier

Assistait également à la réunion. - Mme Danielle Auroi

