

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X 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 projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 2
- Présences en réunion 19

Lundi

24 septembre 2018

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 135

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence

de

**M. Éric Woerth,
*Président***



La commission entend M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

M. le président Éric Woerth. Mes chers collègues, nous recevons M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), accompagné de M. François Monier, rapporteur général du Haut Conseil, et de M. Vianney Bourquard, rapporteur général adjoint, afin qu'il nous présente l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019, adopté le 19 septembre dernier.

Je rappelle qu'en application de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques, il revient au Haut Conseil d'émettre un avis sur les prévisions macroéconomiques. Il est donc inutile de poser des questions qui ne sont pas relatives aux prévisions macroéconomiques qui fondent le PLF et le PLFSS ; M. Didier Migaud est présent en tant que président du Haut Conseil, non en tant que Premier président de la Cour des comptes.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie de m'avoir invité devant votre commission, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, afin de vous présenter les principales conclusions de notre avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019.

L'exercice qui nous rassemble aujourd'hui est désormais bien rodé : c'est en effet la sixième fois que notre Haut Conseil rend un avis sur le projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, et la deuxième fois sous cette législature.

Comme vous le savez, la mission du Haut Conseil ne consiste pas à produire ses propres prévisions. Il doit se prononcer sur les prévisions macroéconomiques présentées par le Gouvernement à l'occasion du PLF et du PLFSS pour 2019 ainsi que sur la cohérence de ces projets avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Cette mission nous conduit à réaliser une analyse approfondie des textes qui nous sont soumis par le Gouvernement. Pour formuler notre avis, nous nous appuyons sur des prévisions issues d'un ensemble d'organismes, tels que la Commission européenne, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous sollicitons également de nombreux prévisionnistes nationaux comme l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la Banque de France, le Centre d'observation économique et de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (COE-REXECODE) et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), que nous avons d'ailleurs auditionnés dans le cadre de nos travaux cette année.

Voilà pour la méthode.

En guise d'introduction, je voudrais tout d'abord revenir sur le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrivent les deux textes qui nous ont été soumis. J'en viendrai ensuite aux appréciations que porte le Haut Conseil sur les prévisions macroéconomiques formulées par le Gouvernement et sur le scénario de finances publiques qui leur est associé.

J'évoquerai en premier lieu le contexte macroéconomique dans lequel interviennent le PLF et le PLFSS.

Au cours des derniers mois tout d'abord, la croissance mondiale s'est infléchiée, légèrement en Europe et au Japon, et plus fortement pour certains pays émergents. À l'inverse, elle s'est affermie aux États-Unis. Le dynamisme de l'activité économique américaine devrait d'ailleurs, d'après la plupart des prévisions disponibles, continuer de soutenir la croissance mondiale.

S'agissant de la zone euro, la croissance économique accuse un léger ralentissement. Elle est ainsi passée d'un rythme trimestriel de 0,7 % en 2017 à 0,4 % au premier semestre 2018. Cette tendance reflète un environnement international devenu moins favorable depuis l'été 2017.

Les causes sont multiples et bien connues de votre commission. J'en citerai néanmoins quelques-unes, telles que la hausse des prix du pétrole, l'appréciation de l'euro et l'accroissement des incertitudes commerciales et politiques pesant sur l'économie mondiale. Symptôme des facteurs que je viens de rappeler, le climat des affaires tiré des enquêtes de conjoncture européennes s'est replié au cours du premier semestre 2018 après avoir atteint des niveaux très élevés en fin d'année 2017.

Malgré ces signaux, plusieurs paramètres d'activité demeurent positifs. Le climat des affaires reste aujourd'hui encore supérieur à sa moyenne observée sur une longue période. La croissance européenne bénéficie également de l'orientation toujours favorable de la politique monétaire ainsi que des effets bénéfiques de politiques budgétaires légèrement expansionnistes.

Ainsi, passé le ralentissement dont je viens de vous rendre compte, et d'après les prévisions disponibles, la croissance de la zone euro devrait à l'avenir se stabiliser.

J'en viens à présent à la situation de la France.

Le ralentissement de l'activité économique française observé au début de l'année 2018 a été plus prononcé que celui de la moyenne de la zone euro. Notre croissance s'est en effet limitée à 0,2 % pour chacun des deux premiers trimestres 2018.

Cet écart avec nos partenaires européens tient essentiellement à la situation des ménages. La consommation des ménages français a ainsi stagné au cours du premier semestre 2018 alors qu'elle continuait d'augmenter à un rythme assez soutenu chez nos voisins. L'une des explications que l'on peut avancer à ce différentiel réside dans le calendrier des mesures fiscales nouvelles qui ont pesé, au cours du premier trimestre, sur le pouvoir d'achat des ménages. D'autres facteurs temporaires peuvent expliquer ce ralentissement : c'est le cas, par exemple, des grèves intervenues dans le secteur des transports.

La situation et les perspectives de croissance que je viens de vous exposer s'agissant de l'activité mondiale, européenne et nationale sont toutefois entachées d'incertitudes dont rend compte l'avis du Haut Conseil.

Pour 2019, les perspectives de croissance sont entourées de risques économiques importants.

Ces risques sont multiples. Je pense notamment à la montée des tensions commerciales, au résultat des négociations sur le Brexit, à la situation de l'Italie, aux

déséquilibres financiers en Chine, à la fragilité de plusieurs pays émergents : la Turquie, l'Argentine, l'Afrique du Sud ou encore le Brésil. Il est également à craindre que le déséquilibre budgétaire américain et le relèvement des tarifs douaniers provoquent une accélération de l'inflation et un rééquilibrage défavorable de la politique monétaire américaine.

Enfin, et pour achever ce cadrage, le Haut Conseil souligne que le poids élevé de l'endettement public et privé observé dans de nombreux pays fait peser un risque supplémentaire pour la croissance mondiale, dans un contexte de resserrement graduel des politiques monétaires.

J'en arrive aux observations formulées par le Haut Conseil sur le scénario macroéconomique du Gouvernement.

S'agissant de la croissance pour 2018, la prévision du Gouvernement établie dans le PLF pour 2019 est de 1,7 %.

Cette prévision est identique à celle qu'il avait retenue il y a un an à l'occasion du PLF pour 2018. Elle est toutefois inférieure à celle que le Gouvernement avait formulée au printemps dernier dans son programme de stabilité 2018-2022.

Compte tenu de l'acquis de croissance au deuxième trimestre 2018, estimé à 1,3 %, la réalisation en 2018 d'une croissance de 1,7 % en moyenne annuelle suppose une nette accélération de l'activité d'ici la fin de l'année à un rythme d'au moins 0,5 % par trimestre.

Ceci étant, plusieurs signaux permettent d'anticiper une remontée du taux de croissance au troisième trimestre 2018. Je pense, par exemple, à la production industrielle de juillet et aux dernières enquêtes de conjoncture dont nous avons eu connaissance.

Dans son avis, le Haut Conseil des finances publiques juge donc crédible la prévision de croissance du Gouvernement fixée à 1,7 %.

Cette prévision est d'ailleurs en phase avec celles des organisations internationales et des instituts de conjoncture, qui la situent pour la plupart entre 1,6 % et 1,7 %.

S'agissant de la croissance en 2019, qui s'élèverait à 1,7 %, le Haut Conseil considère que les hypothèses retenues par le Gouvernement quant à l'évolution de la demande des ménages et des entreprises sont plausibles.

Cette prévision de croissance pour 2019 est, là encore, en accord avec la moyenne des prévisions disponibles. La plupart présentent en effet une progression de l'activité en 2019, proche de celle anticipée pour 2018.

Le Haut Conseil considère donc que la prévision de croissance du Gouvernement pour 2019 est plausible. Il note toutefois que cette prévision est affectée d'un degré d'incertitude plus fort que les années précédentes. Comme je l'ai évoqué précédemment, cette incertitude provient essentiellement des risques pesant aujourd'hui sur l'environnement économique international, qui paraissent plus forts.

S'agissant des prévisions d'emploi et de masse salariale, le Haut Conseil estime pour 2018 que celles-ci sont cohérentes avec les informations disponibles. Pour 2019, les prévisions sont là encore plausibles.

Dans le détail et selon le Gouvernement, la masse salariale des branches marchandes non agricoles augmenterait en valeur de 3,5 % en 2018 et en 2019. Il s'agit d'une progression similaire à celle observée en 2017. La croissance de l'emploi s'affaiblirait en revanche progressivement jusqu'en 2019.

Dans le scénario établi par le Gouvernement, la prévision de masse salariale pour 2018 est revue à la baisse par rapport au programme de stabilité, qui l'avait fixée à 3,9 %. Cette révision vise à prendre en compte les données d'activité du premier semestre 2018.

Enfin, s'agissant des prix à la consommation pour 2018, la hausse des prix anticipée dans le PLF pour 2019 serait de 1,8 % en moyenne annuelle. L'inflation serait sensiblement plus élevée que le niveau prévu l'année dernière, qui s'établissait à 1,1 %. Pour l'essentiel, cette différence tient à l'évolution des prix de l'énergie.

Dans ce scénario, l'inflation sous-jacente, c'est-à-dire hors prix volatils comme ceux des carburants et de certains produits alimentaires, se redresserait progressivement, de 0,4 % en 2017 à 0,9 % en 2018. L'inflation sous-jacente serait soutenue notamment par une remontée des prix des services liés à celle des salaires.

Cette prévision d'inflation est cohérente avec les indices des prix constatés jusqu'en août 2018 et avec l'hypothèse d'une stabilisation du prix du pétrole à 73 dollars, soit 63 euros le baril de Brent.

J'en viens à présent à l'année 2019.

La prévision d'inflation formulée par le Gouvernement est de 1,4 % en moyenne annuelle. Elle anticipe donc une baisse de l'inflation par rapport à 2018, qui s'expliquerait par une moindre contribution des prix de l'énergie et des tarifs dits « administrés ». Dans ce scénario, l'inflation sous-jacente continuerait de remonter, sans refléter totalement l'accélération des salaires.

Ces prévisions pour 2018 et 2019 sont un peu inférieures aux moyennes du *Consensus Forecasts* de septembre, qui s'établissent respectivement à 1,9 % et 1,6 %.

En résumé, le Haut Conseil considère que les prévisions d'inflation retenues pour 2018 et 2019 sont raisonnables.

Voilà pour les observations relatives au scénario macroéconomique retenu pour les années 2018 et 2019. J'en viens maintenant aux observations formulées par le Haut Conseil sur les prévisions de finances publiques.

Pour commencer, je voudrais souligner le caractère particulièrement complexe de la lecture de l'évolution des finances publiques pour les années 2017 à 2019. Cette complexité tient à deux éléments.

Premier élément – et vous avez récemment entendu le directeur général de l'INSEE – cet organisme a procédé au début de ce mois à des révisions des comptes des administrations publiques. Ces révisions visent à intégrer le reclassement de SNCF Réseau au sein des administrations publiques, la comptabilisation de la recapitalisation d'Orano – anciennement Areva – et l'actualisation de données budgétaires par rapport aux chiffres de mars 2018.

Elles ont conduit à revoir les niveaux de déficit et de dette publique pour les années 2016 et 2017. Il en résulte une dégradation du déficit public nominal et du déficit structurel de

3,2 milliards d'euros en 2016 et de 1,9 milliard d'euros en 2017. Les déficits de 2018 et 2019 ne sont quant à eux affectés que de manière marginale par ces révisions. L'impact négatif du reclassement de SNCF Réseau sur les soldes serait ainsi quasiment compensé par les améliorations observées s'agissant des administrations de sécurité sociale et du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*.

Second élément qui complique notre lecture, les trois années 2017 à 2019 sont marquées par deux opérations budgétaires exceptionnelles de grande ampleur.

La première est le remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes en 2017 et 2018 à la suite de son invalidation par le Conseil constitutionnel et sa compensation, sur la seule année 2017, par une surtaxe exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés. Cette mesure représente 0,2 point de produit intérieur brut (PIB) en 2018.

La seconde est la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations au 1^{er} janvier 2019. Cette mesure représente 0,9 point de PIB en 2019.

Ces deux opérations n'influenceront plus les comptes publics au-delà de 2019. Si on les neutralisait, le scénario d'évolution de la situation des finances publiques proposé par le Gouvernement induirait une réduction du déficit public d'environ 0,3 point en 2018 et 0,5 point en 2019. La réduction en 2018 et 2019 se partagerait à peu près également entre une amélioration de la composante conjoncturelle et une amélioration du solde structurel.

J'en viens à notre appréciation sur les prévisions de recettes et de dépenses formulées par le Gouvernement.

S'agissant des recettes tout d'abord, les prévisions pour l'année 2018 sont en phase avec les informations dont nous disposons. En particulier, la prévision émise sur les recettes fiscales nettes de l'État est cohérente avec les encaissements observés à ce stade de l'année.

Le Gouvernement retient une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,1 en 2018. Cette élasticité supérieure à l'unité serait essentiellement due à l'évolution plus dynamique que le PIB de la masse salariale, sur laquelle sont assises les cotisations sociales et une grande part des prélèvements sociaux.

Pour 2019, le Gouvernement prévoit une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires à la croissance.

Au total, pour 2018 comme pour 2019, le Haut Conseil considère que les prévisions de prélèvements obligatoires sont réalistes au regard du scénario macroéconomique retenu.

S'agissant des dépenses, leur augmentation globale présentée dans le PLF hors crédits d'impôt pour 2018 est de 1,6 % en valeur et de 0 % en volume en retenant pour déflateur, comme le font usuellement tous les gouvernements, l'indice des prix à la consommation hors tabac. En 2019, l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques hors crédits d'impôt et hors opérations exceptionnelles augmente. Il est de 1,9 % en valeur et de 0,6 % en volume. Corrigé de l'indice des prix du PIB, indice moins volatil que celui des prix à la consommation hors tabac, la dépense progresserait en volume de 0,7 % en 2018 comme en 2019.

Le Haut Conseil relève que des efforts visant une budgétisation plus réaliste des dépenses de l'État ont été effectués depuis le PLF pour 2018, notamment sur les opérations

relevant des ministères de la défense et de l'intérieur. Toutefois, des risques de tensions dans l'exécution budgétaire au cours de l'année 2019 peuvent demeurer. Dans le contexte d'un maintien en PLF pour 2019 d'un taux de mise en réserve à 3 % hors dépenses de personnel, ces risques nécessiteront une exécution rigoureuse de l'ensemble des dépenses pilotables de l'État.

Pour leur part, les dépenses des administrations de sécurité sociale seraient en légère décélération en 2019 par rapport à 2018, de 1,8 % contre 2,0 % en valeur.

Les dépenses de retraites et de certaines prestations sociales hors minima sociaux seraient ainsi modérées par une revalorisation de 0,3 % contre une inflation estimée par le Gouvernement à 1,4 % l'année prochaine.

Enfin, les dépenses des administrations publiques locales augmenteraient en 2018 et 2019 de 2,3 %, soit un rythme proche de celui observé en 2017 qui s'établissait à 2,5 %. De ce fait, la capacité de financement des administrations publiques locales continuerait à progresser.

Le Gouvernement fait l'hypothèse du respect, en 2018 comme en 2019, de l'objectif d'évolution de la dépense locale de fonctionnement, pour partie décliné dans un cadre contractuel. Les informations disponibles à ce jour indiquent en effet une évolution modérée de la dépense locale de fonctionnement en 2018, à un rythme proche de celui attendu par le Gouvernement. Une incertitude demeure toutefois concernant la vigueur de l'investissement local en 2018 et 2019 dans cette phase du cycle électoral, compte tenu des marges de manœuvre ainsi dégagées.

En résumé, la prévision de dépense formulée par le Gouvernement repose sur des efforts de maîtrise de la part de l'ensemble des administrations – État, sécurité sociale et collectivités locales. Pour 2018 comme pour 2019, le Haut Conseil estime toutefois que cette perspective d'évolution est atteignable.

Notre institution considère donc que la prévision de déficit public pour l'année 2019 est plausible, compte tenu du scénario macroéconomique retenu et des baisses de prélèvements décidées pour 2019. Notre appréciation repose néanmoins sur la stricte tenue de la trajectoire de dépense envisagée à ce jour.

J'en viens à présent à la cohérence des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale examinés par le Haut Conseil avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Cette cohérence s'apprécie au regard de la trajectoire de solde structurel formulée dans la dernière loi de programmation des finances publiques, celle du 18 janvier 2018.

Le déficit structurel est proche de la trajectoire fixée en loi de programmation. Le Haut Conseil constate ainsi que les prévisions de solde structurel associées au PLF pour 2019 ne font pas apparaître d'écart important par rapport à la trajectoire de la loi de programmation pour les années 2018 à 2022.

L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel d'une année sur l'autre, s'élève à 0,1 point de PIB en 2018 et à 0,3 point en 2019.

L'effort structurel qui, je le rappelle, représente la partie de l'ajustement structurel directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements

obligatoires, serait nul en 2018. Pour être plus précis, l'effort réalisé sur la dépense serait compensé par l'impact des baisses de prélèvements. En 2019, l'effort structurel serait de 0,3 point de PIB.

Pour autant, le Haut Conseil relève que le Gouvernement n'a pas comptabilisé en opération ponctuelle et temporaire la mesure d'augmentation du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés prévues en 2019, dont l'effet est pourtant limité à cette seule année 2019. En l'état des informations dont nous disposons, cette mesure, dont le rendement est estimé à 1,5 milliard d'euros, est donc considérée par le Gouvernement comme contribuant à l'amélioration du solde structurel. Le Haut Conseil estime pour sa part qu'il serait logique de la classer en opération ponctuelle et temporaire, son impact étant limité au seul exercice 2019.

Si tel était le cas, l'effort structurel comme l'ajustement structurel seraient minorés de l'ordre de 0,1 point de PIB en 2019 par rapport à la présentation du Gouvernement. Ils seraient donc plus proches de 0,2 point de PIB que de 0,3 point.

Cependant, même si cette mesure avait été classée comme temporaire, l'écart entre le déficit structurel présenté dans le cadre de ce PLF et la trajectoire définie par la loi de programmation ne serait pas « important » au sens de l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques – c'est-à-dire au moins égal à 0,5 point.

Ces chiffres doivent également s'apprécier au regard des engagements européens que la France a pris. À ce titre, le Haut Conseil souligne que les ajustements structurels prévus pour 2018 et 2019, qui seront soumis à l'appréciation de la Commission européenne, sont inférieurs au minimum prévu dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, qui correspond à un ajustement de 0,5 point par an, sachant, comme je l'ai dit, que nous exprimons, pour notre part, des doutes sur le chiffre de 0,3 point avancé par le Gouvernement.

Le Haut Conseil avait déjà relevé, dans son avis relatif à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, que la trajectoire définie par cette loi s'écartait des engagements européens de la France.

Voilà pour les principaux éléments développés dans l'avis formulé par le Haut Conseil. J'en terminerai avec une remarque générale en cohérence avec les observations antérieures que nous avons faites.

Dans le scénario proposé par le Gouvernement, le déficit nominal des comptes publics resterait proche de 3 points de PIB à l'horizon 2019. Toutefois, une fois neutralisé l'impact de la transformation du CICE en baisse de cotisations, le déficit nominal se réduirait sensiblement. Mais cette réduction serait due, pour plus de la moitié, à la conjoncture économique favorable dont bénéficient les finances publiques nationales.

Le déficit structurel de la France, qui se situe aux alentours de 2 points de PIB, demeure donc à un niveau nettement plus élevé que celui de la plupart de nos partenaires européens. La moyenne des déficits structurels des pays membres de la zone euro se situe en effet aux environs de 0,5 % du PIB en 2018, contre 2,2 % en France.

Ce déficit structurel ne se réduirait que lentement au regard des règles européennes. Comme vous le savez, la France se situe désormais dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans ce volet, les pays membres doivent s'assurer de la convergence à un rythme suffisant vers leur objectif de moyen terme de solde structurel. Or,

la France reste loin de son objectif, fixé à 0,4 % du PIB. Notre pays est actuellement l'un des membres le plus éloignés de leur objectif de moyen terme.

Par ailleurs, la France n'aurait pas encore amorcé, à l'horizon de 2019, la réduction de son ratio de dette publique au PIB, à la différence de la quasi-totalité des pays européens, qui ont déjà entamé depuis plusieurs années cette réduction de leur dette.

Malgré une certaine amélioration, la situation de nos finances publiques constitue toujours une fragilité de notre économie. Avec une dette qui approche 100 % du PIB et qui a progressé de plus de 30 points de PIB depuis la crise de 2008, la France ne dispose que de marges de manœuvre limitées pour faire face à un éventuel fort ralentissement de l'activité économique, alors que le contexte international est marqué par des incertitudes particulièrement élevées.

M. le président Éric Woerth. Vous appelez à la plus grande vigilance en ce qui concerne l'effort structurel et notre capacité à réformer, ce qui rejoint les préoccupations de la plupart d'entre nous.

Ma première question porte sur le taux d'évolution de la dépense publique, pour lequel les prévisions varient, selon les documents, de 0 % en volume à 0,7 %. Cette variation est-elle un effet de l'inflation, de la recapitalisation d'Areva ou a-t-elle une autre explication ? Une augmentation de 0,7 % en volume n'est en effet pas négligeable, puisque cela représente à peu près 14 milliards d'euros.

Par ailleurs, vous ne vous prononcez pas sur le ratio de la dépense publique au PIB, que le Gouvernement s'était engagé devant la représentation nationale à baisser de 3 points. Estimez-vous cet engagement être réalisable ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Merci, monsieur le président du Haut Conseil, pour votre avis extrêmement argumenté. Je le considère comme plutôt rassurant eu égard aux craintes que l'on pouvait nourrir après le ralentissement de la croissance constaté au cours du premier semestre. On aurait pu redouter des appréciations moins favorables mais, compte tenu de votre crédibilité et de la parfaite indépendance dont vous avez fait montre dans vos avis précédents, on ne peut vous suspecter de la moindre complaisance à l'égard du Gouvernement.

Vous considérez donc ce projet de budget comme plausible : en puisant dans le champ lexical qui est celui du Haut Conseil, iriez-vous jusqu'à le qualifier de sincère au regard du scénario macroéconomique qui a été retenu ?

Ma deuxième question porte sur les incidences du calendrier fiscal retenu pour 2018 sur la consommation. L'essentiel de la baisse des prélèvements obligatoires va intervenir en fin d'année, avec la première tranche de suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers et l'augmentation du salaire net pour les salariés du privé. D'où le fait que, comme vous le relevez, la consommation a plutôt stagné au premier semestre. Pouvez-vous nous indiquer si les personnalités que vous avez auditionnées parient sur une reprise de la consommation ? Pensez-vous qu'il existe un risque que le retour de l'inflation vienne amputer les gains de pouvoir d'achat et contrarier le redémarrage de la croissance ?

Vous soulignez ensuite, à la page 9 de votre avis, que, contrairement aux apparences, le déficit public continuera de se réduire en 2018 et en 2019. En neutralisant l'impact du remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes et la transformation du CICE en baisse de cotisations, vous calculez ainsi que le déficit public baisserait de 0,3 point en 2018 et de

0,5 point en 2019, soit une moyenne de 0,4 point par an. Pouvez-vous confirmer que cela correspond bien à un maintien du rythme de réduction des déficits publics et nous rassurer sur le fait que l'année 2019 ne marque pas la fin de ce cycle de baisse entamé en 2009 ?

Enfin, vous montrez qu'en matière de dépenses, l'effort est tangible : la croissance en volume de la dépense publique serait en effet nulle en 2018 et de 0,3 % en 2019, à périmètre constant, soit des taux de progression extrêmement faibles par rapport aux exercices précédents. Confirmez-vous ce ralentissement significatif de la progression de la dépense publique pour 2018 et 2019 ?

Mme Amélie de Montchalin. Je voudrais d'abord m'arrêter sur la dette. Si son montant ne diminue pas, il importe de souligner qu'elle intègre néanmoins cette année le passif lié à la SNCF, mais également au contentieux concernant la taxe de 3 % sur les dividendes, passif qui, jusqu'à présent, avait été mis sous le tapis.

En ce qui concerne les dépenses publiques, c'est avant tout notre capacité à appliquer méthodiquement une stratégie de réorganisation qui permettra de rendre l'État plus efficace et donc moins coûteux. Dans cette perspective, quel jugement le Haut Conseil porte-t-il sur les réformes que nous mettons en œuvre, qu'il s'agisse du plan santé-hôpital, de la réforme de la justice, de la réforme de Bercy et du recouvrement, de la réforme de l'audiovisuel public, de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, de la réforme du service public de l'emploi, de la réforme du recrutement des professeurs et de la réforme des services déconcentrés de l'emploi ? Comment le Haut Conseil imagine-t-il pouvoir suivre, peut-être avec le Parlement, la mise en œuvre de ces réformes et la bonne réalisation de ces réorganisations ?

M. Gilles Carrez. Ma question portera sur vos méthodes de travail. Le Haut Conseil des finances publiques a comme première compétence l'appréciation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques, lesquelles concernent la croissance, l'environnement international, l'évolution de l'investissement, la demande extérieure et l'évolution de la consommation des ménages. Or, comme vous l'avez vous-même dit, au premier semestre 2018, la croissance s'est effondrée en France, ne dépassant pas 0,2 % au premier et au deuxième trimestre, ce qui est une chute beaucoup plus importante que dans les autres pays de la zone euro.

Cette rupture semble d'abord liée à l'asphyxie de la consommation, elle-même due à la ponction fiscale très forte qui est intervenue au premier semestre, avec la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la taxe sur les carburants. Je me suis donc reporté à votre avis du 24 septembre 2017, pour vérifier si le Haut Conseil avait envisagé cette évolution. Force est de constater que cela n'a pas du tout été le cas, puisque le Haut Conseil soulignait alors que la croissance était portée par une demande intérieure tirée par l'investissement des entreprises et les dépenses des ménages.

Or, au cours des débats budgétaires des semaines suivantes, un certain nombre d'entre nous, dans l'opposition mais aussi dans la majorité, ont fait part de leurs inquiétudes, notamment sur le séquençage des mesures touchant à la CSG, à la baisse des cotisations salariales et à la taxe d'habitation. J'ai les mêmes inquiétudes pour 2019, et je rejoins ici les propos du rapporteur général. Nous avons auditionné la semaine dernière l'OFCE, selon qui l'augmentation du pouvoir d'achat ne représentera pas 6 milliards d'euros, comme l'annonce le Gouvernement, mais plutôt 3,5 milliards. Selon quelques collègues, le chiffre pourrait être encore inférieur.

Dans la mesure où nous sommes un pays dans lequel la consommation des ménages joue un rôle-clef dans la croissance, je voudrais savoir si le Haut Conseil est en mesure de prêter un peu plus d'attention à cet agrégat. Quelles ont été vos discussions sur ce sujet ? Comment expliquer que, en septembre 2017, alors qu'on connaissait les mesures fiscales du Gouvernement et leur séquençage, vous ne vous soyez pas prononcé ce point ?

M. Jean-Louis Bourlanges. Vous adressez très clairement un message positif au Gouvernement. Le rapporteur général se demandait si le Haut Conseil irait jusqu'à user du terme de sincérité : il me semble que c'est le sentiment qui se dégage de vos propos.

Je fais mienne, cela étant, la question posée par M. Carrez car votre positionnement méthodologique est assez ambigu. Vous dites ne pas réaliser vos propres analyses économiques et vous appuyer sur celles des autres. Ce faisant, vous vous interdisez d'évaluer la situation en termes d'offre ou de demande, et ne tranchez pas sur le fait de savoir si la croissance doit être tirée par la consommation ou plutôt par l'offre. Cela pose un problème méthodologique pour vous, comme pour nous. Il ne s'agit pas de dire que vous vous êtes trompés, puisque vous vous interdisez d'être un organisme de prévision comme les autres, mais, compte tenu de votre mission et des limites que vous lui assignez, quel message êtes-vous réellement en mesure de nous délivrer ?

Ensuite, ayant été dans une première vie professeur de français, j'ai pu apprécier votre avis à sa juste valeur : géniale ! Je me suis ainsi livré à un petit relevé, que je me permets de vous soumettre. Vous nous présentez des estimations « *plausibles* » : il s'agit des déficits publics, mais également de la croissance pour 2019 ; quant à la prévision de croissance pour 2018, elle est à vos yeux « *crédible* ». Les prévisions d'emploi et de masse salariale pour 2018 sont « *cohérentes* », celles pour 2019, de nouveau « *plausibles* ». En matière d'inflation, nous sommes dans le « *raisonnable* » et, en matière de prélèvements obligatoires, dans le « *réalisme* ».

Plausible, crédible, cohérent, raisonnable, réaliste : la diversité de ces épithètes est-elle simplement motivée par l'attachement bien connu de nos institutions à l'élégance du style, ou indique-t-elle une hiérarchie dans les appréciations et dans ce cas laquelle ? Est-ce une hiérarchie dans la sévérité de l'appréciation que vous portez – vaut-il mieux, dans ce cas, être crédible que plausible ? – ou est-ce une hiérarchie dans le degré de certitude qui est le vôtre ? Éclairiez-nous donc sur vos choix terminologiques, après nous avoir éclairés sur vos choix méthodologiques... !

M. le président Éric Woerth. Je suggérerais également le terme « synthétiques », qui pourrait qualifier les interventions des uns et des autres...

M. Charles de Courson. À la page 5 de votre avis, vous écrivez que « *les informations disponibles sur le début de l'été permettent d'anticiper une remontée du taux de croissance au troisième trimestre, dont l'ampleur ne peut encore être estimée avec précision* », le Gouvernement l'estimant, lui, avec précision à 0,5 % pour le troisième trimestre et à 0,5 % pour le quatrième trimestre.

Si vous ne vous prononcez pas plus avant sur la remontée du taux de croissance, c'est à cause des incertitudes liées notamment à l'effet décalé des mesures fiscales prises par le Gouvernement, effet que nous allons retrouver en 2019 puisque, avec le prélèvement à la source, la consommation risque de baisser, avant de remonter au troisième trimestre.

Nous avons donc demandé à l'OFCE si le comportement des consommateurs n'obéissait pas à une courbe asymétrique, c'est-à-dire que l'effet d'une baisse du pouvoir d'achat induirait une baisse de la consommation plus immédiate et plus rapide que la hausse de cette même consommation lorsque le pouvoir d'achat repart à la hausse. Ils n'ont pas su nous répondre, alors qu'il s'agit à mes yeux d'une donnée essentielle sur laquelle les économistes devraient s'interroger.

En deuxième lieu, selon le Gouvernement, la dépense publique est restée stable en volume en 2018, conformément à ses promesses initiales sur lesquelles il était ensuite revenu, annonçant une croissance de 0,5 % à 0,6 %. Mais ces résultats sont obtenus à partir de l'indice des prix à la consommation et non à partir de l'indice implicite des prix du PIB. Or, l'État n'est pas un consommateur et, si l'on refait les calculs à partir de l'indice implicite des prix du PIB, le résultat est très différent de ce qu'annonce le Gouvernement, puisque l'on obtient un taux de 0,6 % pour 2018, la dépense restant stable en volume en 2019. J'aimerais donc votre avis sur la méthode à retenir : faut-il se fonder sur l'indice des prix à la consommation ou sur l'indice implicite des prix du PIB ?

Enfin, qu'en est-il de la compétitivité internationale de la France. On nous dit que la dégradation persistante de la balance commerciale ne devrait pas avoir d'incidence sur la croissance française : c'est parfaitement impossible ! Soit nous gagnons en compétitivité, et nous gagnerons en même temps un peu de croissance liée au redressement de notre balance commerciale, soit elle ne se redresse pas, et nous continuerons de couler – je rappelle que ce défaut de compétitivité internationale nous a coûté en moyenne 0,4 point de croissance par an sur les cinq dernières années.

M. le président Éric Woerth. Un déficit qui se réduit, même s'il reste un déficit, contribue à améliorer la situation. C'est ce raisonnement – même s'il est contestable – qui est tenu ici.

M. Jean-Louis Bricout. Jean-Louis Bourlanges a souligné à juste titre l'élégance du style avec lequel vous nous présentez vos analyses : des prévisions d'emploi et de masse salariale « *cohérentes* » et « *plausibles* », des prévisions d'inflation « *raisonnables* »... Sur ce dernier point, permettez-moi néanmoins d'émettre des doutes. Je crois que vous vous êtes fondés sur un baril de pétrole à 73 dollars, mais avez-vous réfléchi à d'autres scénarios d'évolution du prix du baril ?

Vous jugez les prévisions des prélèvements obligatoires « *réalistes* », les prévisions d'évolution des dépenses publiques « *atteignables* » et la prévision de déficit public « *plausible* », autant de termes qui traduisent une grande prudence mais qui ne me paraissent pas adaptés au contexte de grande incertitude qui caractérise notre économie ouverte. Vous avez-vous même évoqué en effet un contexte international inquiétant, marqué par la montée des tensions commerciales, les négociations sur le Brexit, la situation de l'Italie, les déséquilibres financiers en Chine, la fragilité de plusieurs pays émergents et le poids élevé enfin de l'endettement public et privé dans de nombreux pays.

Enfin, le fort ralentissement de la consommation au premier semestre 2018 a eu des effets très néfastes sur la croissance. Pensez-vous que l'on puisse attendre une reprise, sur les derniers trimestres de l'année ou début 2019 ? On sait que la consommation obéit à des ressorts psychologiques : quel effet auront à cet égard les différentes mesures gouvernementales, notamment le prélèvement à la source ? Quels sont les différents scénarios de croissance que vous envisagez ?

Mme Sabine Rubin. Dans le contexte d'incertitude qui a déjà été évoqué, qu'il s'agisse de la situation internationale ou des effets qu'aura réellement l'augmentation du pouvoir d'achat sur la croissance, il est plausible que celle-ci n'atteigne pas 1,7 %. Dans ces conditions, le Gouvernement devrait-il procéder à de nouvelles coupes budgétaires ou envisager de changer de politique ?

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Ce n'est pas le Haut Conseil qui effectue les prévisions. Ses avis sont élaborés à partir des travaux réalisés par les organismes internationaux, les économistes et les conjoncturistes. Or, les économistes s'accordent tous pour situer la croissance en 2018 autour de 1,6 % ou 1,7 %, ce qui nous permet d'affirmer, me semble-t-il, que l'hypothèse du Gouvernement est « *crédible* ». Pour 2019, les prévisions du Gouvernement se rapprochent également du consensus des économistes.

Si nous avons néanmoins distingué 2018 et 2019 et utilisé des termes différents, c'est que le niveau d'incertitude est plus fort pour 2019, avec toutes les conséquences que cela emporte, étant entendu que le pire n'est jamais certain non plus.

Dans la mesure où, en 2017, nous avons gagné de la croissance, nous avons jugé, dans notre avis de septembre 2017, qu'un taux de croissance de 1,7 % était réaliste. Nous n'en serons pas loin, peut-être même l'atteindrons-nous, car il faut raisonner sur l'année entière. Si, sur les deux premiers trimestres, la croissance s'est révélée inférieure aux prévisions, du fait notamment de l'effet décalé des différentes mesures fiscales, les données dont nous disposons nous laissent penser qu'il devrait y avoir un rebond de la consommation au second semestre.

Pour coller aux anticipations, il faudrait atteindre une croissance de 0,5 %, si toutefois l'INSEE ne révisé pas ses prévisions pour les premier et deuxième trimestres, à la hausse ou à la baisse. Ces dernières années, en effet, l'Institut a assez régulièrement revu ses estimations de l'activité et de la croissance, avec parfois deux ans de décalage. Cela doit vous inciter à relativiser des divergences d'appréciation qui portent sur 0,1 point...

Quant aux qualificatifs utilisés, ils sont en effet variés, moins par élégance que par souci de traduire au plus près nos conclusions.

Faut-il en déduire quelque chose quant à la sincérité de ces prévisions ? Le Haut Conseil des finances publiques ne s'est jamais exprimé sur cette sincérité. Ce que nous avons dit une fois, c'est que, compte tenu des éléments dont nous disposons sur le scénario macroéconomique et sur le scénario de finances publiques, nous estimions effectivement que ce qui nous était présenté était improbable, voire incertain. Ce n'est pas au Haut Conseil d'apprécier la sincérité. La Cour, pour sa part, a raisonné *a posteriori* et relevé non pas une insincérité globale mais des éléments d'insincérité, ce qui est différent, mais je ne reviens pas sur ce débat.

Ce que nous disons, c'est que, effectivement, les prévisions macroéconomiques nous paraissent crédibles, que le scénario de finances publiques nous apparaît plausible, compte tenu des informations dont nous disposons, avec un facteur d'incertitude plus fort en 2019. J'ajoute que le scénario de finances publiques n'est réalisable que s'il n'y a pas d'écart concernant l'exécution de la dépense, car ce scénario repose sur un objectif que l'on peut qualifier d'ambitieux quand on raisonne par rapport à un passé. Outre l'hypothèse de croissance et donc de recettes, il faut que l'exécution des dépenses de l'État comme de la sécurité sociale ou des collectivités locales soit bien « en ligne ». C'est ce que nous disons, en appelant à la vigilance.

Quant au déficit structurel, même si le Gouvernement ne s'est pas engagé au-delà de ce qu'il présente aujourd'hui, force est de constater que ce n'est pas en ligne avec les engagements européens. L'ajustement structurel de 0,3 point de PIB annoncé pour 2019 nous paraît quelque peu optimiste.

Il n'y a pas de raison, cependant, pour que la consommation ne rebondisse pas au second semestre, et les prochains trimestres devraient être meilleurs que les deux premiers.

En 2019, compte tenu du prélèvement à la source et d'une revalorisation des retraites moindre que l'inflation, un fléchissement n'est pas impossible, mais, encore une fois, il faut raisonner sur l'ensemble de l'année.

Or, qu'en sera-t-il des répercussions de la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine ou, nonobstant les compromis passés, entre les États-Unis et l'Europe ? Elles seront modestes, mais pourront être beaucoup plus graves si c'est effectivement, à moyen terme, une guerre commerciale qui se poursuit. C'est d'ailleurs ce que nous disons lorsque nous évoquons des incertitudes qui peuvent être plus fortes en 2019 et au cours des années suivantes que maintenant. Cependant, le risque qu'elles se concrétisent en 2019 reste modeste, si nous en croyons les informations dont nous pouvons disposer. Bien évidemment, un engrenage entre États-Unis et Chine pourrait avoir des conséquences sur le prix des produits en Chine, sur la politique monétaire conduite aux États-Unis, sur les pays émergents et sur l'activité mondiale. Il faut donc suivre tout cela de très près et en analyser les conséquences.

Quant à la croissance de la dépense, un indice des prix à la consommation plus élevé que prévu dans la loi de programmation des finances publiques et dans le programme de stabilité peut expliquer les différences que nous retrouvons aujourd'hui dans le PLF pour 2019.

Le déficit se réduirait de 0,3 point, ou de 0,5 point une fois corrigé des mesures temporaires – il s'agit là du déficit nominal. Cela tient largement à la composante conjoncturelle ; il ne faut pas oublier la faiblesse de l'effort structurel. La moindre réduction du déficit structurel serait de 0,1 point en 2018, de 0,3 point en 2019, alors que la moyenne était plutôt de 0,5 point entre 2010 et 2017. L'effort de réduction du déficit structurel faiblit donc en 2018 et 2019.

M. le président Éric Woerth. L'inflation est donc bonne fille, avec cette croissance « zéro volume » des dépenses...

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Ce n'est pas toute l'explication.

M. François Monier, rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. En fait, la croissance de la dépense en valeur est relativement proche de la prévision. Cependant, le Gouvernement corrige avec les prix à la consommation hors tabac. Il y a un an, il était prévu que les prix à la consommation augmenteraient de 1,1 %. Avec 1,8 %, l'inflation est donc supérieure de 0,7 point aux prévisions. Cet écart s'explique quasi-intégralement par les prix de l'énergie, notamment les cours du pétrole, au rôle considérable. En déflatant par un indice beaucoup plus élevé, on parvient évidemment à une croissance en volume plus faible.

Quel est le « bon déflateur », comme disent les conjoncturistes ? Le tableau figurant à la page 15 de notre avis comporte beaucoup de chiffres. Une alternative consisterait à corriger l'augmentation en valeur par ce qu'on appelle le prix du PIB, c'est-à-dire le prix de la

production nationale, beaucoup moins affecté par la hausse des prix du pétrole que l'indice des prix à la consommation. En retenant ce déflateur, nous parvenons à une croissance en volume de 0,7 %.

Mme Stella Dupont. Le Gouvernement fait le choix judicieux de revaloriser les prestations bénéficiant aux plus fragiles et qui accompagnent l'insertion dans l'activité. La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* met en œuvre les politiques publiques destinées à lutter contre la pauvreté, réduire les inégalités et protéger les personnes vulnérables. Ses crédits augmentent de 1,3 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, notamment avec une nouvelle revalorisation de la prime d'activité, dont le budget de 6 milliards d'euros, est en hausse de 11 % par rapport à la LFI pour 2017.

Le montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) passera, quant à lui, de 860 à 900 euros le 1^{er} novembre 2019. En gardant en tête ces évolutions et les efforts budgétaires qu'ils nécessitent, je constate que le montant des crédits de la mission s'élève à 21,31 milliards d'euros, en décalage avec les crédits prévus dans la loi de programmation des finances publiques. Au vu des prévisions macroéconomiques que vous venez de nous présenter et compte tenu du caractère dynamique de cette prestation qu'est la prime d'activité, qu'en est-il, selon vous, de l'estimation qui nous est présentée ?

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le président du Haut Conseil des finances publiques, ce serait vous demander quelque chose de plus, mais il me semble qu'il pourrait être intéressant de disposer d'un indice d'incertitude pour mesurer l'évolution de celle-ci, à l'image, toute révérence gardée, de l'indice de confiance des prévisions météorologiques.

Quant à la trajectoire du déficit structurel, vous relevez que le Gouvernement n'a pas comptabilisé en opération ponctuelle et temporaire l'augmentation du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés en 2019, ce qui se traduit par un impact de 0,1 point sur le solde structurel. Le Gouvernement nous a, pour sa part, indiqué tout à l'heure que cette mesure ne serait probablement pas temporaire et qu'elle serait probablement reconduite. Quelles sont vos informations ?

M. Daniel Labaronne. Notre collègue Bourlanges a évoqué la riche sémantique de la Cour des comptes : « *plausible* », « *crédible* », « *cohérente* », « *réaliste* ». Je rappellerai aussi les termes employés par le Haut Conseil à propos de la loi de finances pour l'année 2017. Il avait parlé d'hypothèses de croissance « *optimistes* », de prévisions d'économie « *irréalistes* » et d'estimations « *improbables* » de la réduction des déficits.

Peut-être nous donnerez-vous votre sentiment sur la nuance qu'introduirait la possibilité, évoquée à l'instant, de corriger la croissance en valeur par les prix du PIB, mais la croissance nulle en volume des dépenses en 2019 est un excellent résultat.

Il est clair que ce PLF pour l'année 2019 est sincère, crédible, lisible. Cela ne vous semble-t-il pas de nature à stabiliser les comportements économiques, à favoriser les anticipations des agents et, d'une certaine façon, à contribuer à la croissance économique ? En définitive, la sincérité du budget n'est-elle pas un facteur de croissance économique ?

M. Patrick Hetzel. Monsieur le président du Haut Conseil, vous indiquez qu'entre 2017 et 2019 la réduction du déficit structurel est assez lente. Le Gouvernement nous indique cependant qu'en 2022 ce déficit aura été résorbé. Compte tenu du fait que l'effort structurel est inférieur à ce qui avait été annoncé – 0,5 point de PIB par an –, cela vous paraît-il encore crédible ?

M. Saïd Ahamada. À la suite de mon collègue Labaronne, je note une différence nette entre les qualificatifs employés aujourd'hui par le Haut Conseil et ceux qu'il avait employés il y a deux ans.

Qu'en est-il des risques de tension sur l'exécution des dépenses ? S'agit-il de risques inhérents à la gestion d'un budget ou bien avez-vous décelé des risques spécifiques ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Monsieur le président du Haut Conseil, vous faites état dans votre rapport du fait que la France s'écarte des engagements européens pris dans le cadre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. *Quid* de notre crédibilité ?

Par ailleurs, le Gouvernement nous annonce cet après-midi 6 milliards d'euros de restitution de pouvoir d'achat. Avez-vous mesuré cela ? Est-ce crédible ?

M. Jean-René Cazeneuve. La Cour des comptes, dans son rapport, a émis un certain nombre de réserves sur la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, puisque l'ensemble des dépenses n'étaient pas couvertes. Aujourd'hui, vous constatez que l'évolution modérée de celles-ci correspond peu ou prou avec ce que l'État avait projeté. Avez-vous changé d'avis sur cette contractualisation ? Ces résultats vous paraissent-ils encourageants ? Et qu'en est-il de la dynamique entre dépenses de l'État et dépenses des collectivités en 2018 et 2019 ?

M. Philippe Vigier. Chacun mesure bien que la lente réduction du déficit structurel, évoquée notamment à la page 19 du document que vous nous avez remis, est la grande difficulté française. Quant à l'évolution comparée de la dette publique en France et dans les autres pays membres de l'Union européenne, les tableaux fournis sont assez édifiants.

On nous parle souvent, depuis un an et demi, de transformation en profondeur de la société. Quand, à votre avis, cette transformation en profondeur se traduira-t-elle au niveau du déficit structurel ? S'il passe seulement de 2,3 à 2 points de PIB entre 2017 et 2019, le résultat n'est pas au rendez-vous. Et comment les autres pays membres de l'Union européenne ont-ils fait ou que n'avons-nous pas fait pour arriver à de tels résultats ?

M. Éric Alauzet. À propos de la contribution des collectivités locales à la réduction des déficits et à la trajectoire, il était initialement prévu une baisse de 2,5 milliards d'euros de la dotation globale de fonctionnement, et le principe de la contractualisation a été retenu. Aujourd'hui, vous parlez d'une incertitude, mais comment a évolué votre appréciation ?

Je rejoins l'ensemble de mes collègues sur le vocabulaire employé mais peut-être pourrions-nous passer de l'ère littéraire à l'ère scientifique pour apprécier la crédibilité des budgets en quantifiant les probabilités. Comme il y a des aléas, on pourrait aussi y adjoindre des écarts-types.

M. le président Éric Woerth. C'est une proposition intéressante mais les discussions s'en trouveraient-elles vraiment facilitées si nous débattions non plus du « plausible » mais du « plausible à 62 % » ?

M. Nicolas Forissier. Je reviens à la question de Charles de Courson : quelle part le Haut Conseil fait-il, dans ses analyses, à ce très mauvais solde commercial et à la question de la compétitivité ? Une amélioration vous paraît-elle plausible ?

M. Philippe Chassaing. Vous avez évoqué les incertitudes qui pèsent sur le comportement des ménages, notamment au regard de l'évolution du pouvoir d'achat, qui

devrait augmenter en cette fin d'année, mais je m'interroge sur l'absence d'indicateur de confiance des ménages. L'indicateur du climat des affaires peut-il permettre une première approche ?

Quant aux risques internationaux qui pèsent sur notre économie, en est-il un qui pourrait fortement affecter notre économie ? Le cas échéant, quel scénario pourrait se réaliser ?

Mme Christine Pires Beaune. La transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations va rapporter aux entreprises deux fois le montant annuel de cet avantage en 2019 seulement. Avez-vous mesuré l'impact de cette transformation sur la croissance et l'emploi ? Il ne me semble pas l'avoir vu dans les documents qui nous ont été remis.

M. président du Haut Conseil des finances publiques. Le Haut Conseil ne peut avoir réponse à toutes vos questions, dès lors qu'il est saisi sur l'ensemble des hypothèses macroéconomiques et sur le scénario de finances publiques, certes, mais sans connaître le détail du PLF pour 2019. Il ne lui est d'ailleurs pas demandé de vérifier la sincérité des inscriptions budgétaires. La Cour des comptes pourra faire ce travail *a posteriori*.

S'agissant des tensions que nous avons pu identifier dans le budget de l'État, la Cour des comptes a eu l'occasion de dire un certain nombre de choses, mais nous ne disposons pas d'informations détaillées au regard de notre mandat. C'est pourquoi nous avons dit que la trajectoire était tout à fait tenable pour peu que l'exécution corresponde totalement à ce qui est prévu par le Gouvernement. Les tensions que nous avons pu identifier par le passé au sein de certaines missions ne semblant pas vouées à être résolues dans le projet de budget, l'exécutif devra assurer un suivi vigilant de l'exécution des dépenses. Comme le Gouvernement annonce l'adaptation de certains dispositifs, nous disons qu'il est possible de résorber ces tensions grâce aux mises en réserve à hauteur de 3 %, sous réserve d'une exécution stricte de la dépense. Nous ne sommes pas en mesure, en l'état actuel, d'en dire plus et ce n'est pas non plus la mission du Haut Conseil.

S'agissant de la contractualisation, le Haut Conseil n'avait pas fait d'observations particulières. La Cour des comptes avait pointé le « pari » que pouvait représenter ce nouveau dispositif. Il semble que ce pari soit tenu en 2018, à tout le moins en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement. Quant aux dépenses d'investissement, nous manquons encore de recul pour apprécier si les chiffres présentés par le Gouvernement se confirmeront ou pas. Il peut y avoir une augmentation plus forte que prévu de l'investissement des collectivités territoriales en 2018. Qu'en sera-t-il en 2019, compte tenu de la place de cette année-là dans le cycle électoral ? C'est une question que nous soulevons, estimant que l'augmentation prévue en 2018 n'est pas à la hauteur de celle que nous pourrions connaître en 2019.

Il y a une hiérarchie dans les qualificatifs que nous utilisons : « réaliste » est plus fort que « plausible ». Bien évidemment, le qualificatif que nous retenons peut tenir compte des incertitudes. Cependant, il est extrêmement difficile de construire un indicateur de ce type. C'est aussi oublier que l'économie comporte une part d'irrationnel – vous avez évoqué vous-même les comportements des consommateurs. Tout n'est pas toujours mesurable *ex ante* mais on peut au moins essayer d'expliquer les choses. Nous avons d'ailleurs une explication qui n'est pas encore complètement satisfaisante : la France a connu une croissance un peu moins forte que les autres pays. Peut-être l'INSEE nous apportera-t-il d'autres explications mais pour le moment, nous nous en tenons à cette idée de décalage.

Quant aux risques, ils sont plus importants que l'an dernier. Comment la question des relations entre l'Italie, d'une part, et la Commission européenne et l'ensemble de l'Europe, d'autre part, va-t-elle être résolue ? Comment la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine se traduira-t-elle concrètement ? Quelles en seront les conséquences pour les pays émergents et pour les États-Unis eux-mêmes ? Aujourd'hui, personne ne le mesure véritablement. Nous disons seulement que ces risques sont plus forts aujourd'hui qu'ils ne l'étaient l'année dernière. La politique américaine, plus restrictive que prévu, peut aussi avoir un impact sur la zone euro et la France, *via* des canaux tels que les taux d'intérêt ou une demande globale plus faible. Personne ne peut encore apprécier les conséquences réelles de cette guerre commerciale et des décisions qui sont prises par le président des États-Unis.

L'objectif à moyen terme de déficit structurel est-il crédible ou pas ? Nous constatons que le programme de stabilité 2018-2022 annonce 0,8 % de déficit structurel en 2022, l'objectif de 0,4 % ayant été reporté à 2023. Cela nécessite une réduction de ce déficit de 0,4 point de PIB par an entre 2020 et 2022. Cela ayant été fait dans le passé, c'est faisable sous réserve que les réformes annoncées par le Gouvernement se concrétisent.

Nous n'avons pas examiné les conséquences de tous les plans qui ont été annoncés récemment. D'une part, parce que cela ne fait pas partie des missions du Haut Conseil et, d'autre part, parce que nous n'avons pas le recul nécessaire. La Cour des comptes suivra bien évidemment cela avec la plus grande attention et vérifiera si l'exécution correspond à ce qui est annoncé. Pour le moment, il est beaucoup trop tôt pour porter une appréciation sur les plans « pauvreté » et « santé » même si plusieurs des objectifs annoncés peuvent correspondre aux recommandations qui ont pu être faites. Encore faut-il qu'on puisse apprécier comment ces objectifs se concrétiseront.

Le Haut Conseil n'a pas pu instruire la question de l'impact du CICE sur la croissance. Quelques travaux ont été conduits à ce sujet, notamment par France Stratégie. Il est prévu par le Gouvernement que la croissance potentielle, compte tenu des réformes structurelles annoncées, augmente quelque peu d'ici à la fin de la période.

Une fois de plus, nous ne nous prononçons pas sur la sincérité du budget mais sur le caractère réaliste, crédible et plausible des propositions qui nous sont présentées. Quand elles ne nous paraissent pas réalistes, nous le disons. Quand elles nous paraissent plutôt réalistes, compte tenu de la conjoncture et de son évolution, nous le disons aussi.

M. le président Éric Woerth. Je vous remercie, monsieur le président, de la précision de vos propos et de la profondeur de vos travaux.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du lundi 24 septembre 2018 à 18 heures

Présents. - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Dominique David, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Haïry, M. Nicolas Forissier, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, M. Patrick Hetzel, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Lacroute, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, Mme Amélie de Montchalin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiwicz, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, Mme Sabine Rubin, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Jean-Pierre Vigier, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. – M. Stanislas Guerini, M. Marc Le Fur, M. Gilles Le Gendre, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva

Assistait également à la réunion. - M. Gilles Lurton