

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, Premier président de la Cour des comptes, 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 2013 à 2017 2
- Présences en réunion 11

Mardi

16 avril 2013

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 79

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
Mme Valérie Rabault,
Vice-Présidente**



La Commission entend M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, 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 2013 à 2017.

Mme Valérie Rabault, Présidente. Mes chers collègues, nous accueillons maintenant M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, en sa qualité de président du Haut Conseil des Finances publiques, organisme indépendant créé par la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012.

Le Haut Conseil a notamment pour fonction d'éclairer le Parlement et le Gouvernement sur la fiabilité des prévisions macroéconomiques associées aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, aux lois de programmation et au programme de stabilité et de croissance.

Je rappelle que notre Commission a auditionné, en mars dernier, les deux personnalités désignées par le président de l'Assemblée nationale et par le président de la commission des Finances pour siéger au Haut Conseil – M. Jean Pisani-Ferry et Mme Marguerite Bérard-Andrieu –, que ce Conseil s'est réuni pour la première fois le 21 mars dernier et qu'il a été immédiatement mis à contribution pour donner un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité et de croissance.

Je donne la parole à M. Didier Migaud afin qu'il nous éclaire sur la façon dont le Haut Conseil a travaillé et sur l'avis qu'il vient de donner et qui est public.

M. Didier Migaud, Président du Haut Conseil des Finances publiques. Merci Mme la Présidente. Monsieur le Rapporteur général, Mesdames et Messieurs les députés, je suis heureux d'intervenir devant vous, pour la première fois en tant que Président du Haut Conseil des Finances publiques. Comme vous l'avez rappelé, Mme la Présidente, cet organisme crée par la loi organique du 17 décembre 2012 et placé auprès de la Cour des comptes, a vocation à éclairer les décideurs publics, en particulier le législateur, sur les décisions qui engagent nos finances publiques. Le Haut Conseil est un organisme consultatif composé d'experts en macroéconomie et en finances publiques, et s'exprime par des avis qui laissent naturellement toute leur marge de décision aux représentants du suffrage universel que vous êtes. La mise en place du Haut Conseil des Finances publiques s'est faite dans un délai très court. 4 mois seulement se sont écoulés entre la promulgation de la loi organique et la parution du premier avis. Ces délais ont pu être tenus grâce à l'appui de la Cour des comptes, et je signale que le Haut Conseil sera bientôt doté d'un site internet dédié. Avant de répondre à vos questions, je souhaiterais apporter quelques précisions sur ce nouvel organisme et sur les méthodes qu'il emploie pour élaborer ses avis.

La nomination des dix membres qui forment, avec son président, le Haut Conseil est intervenue après un tirage au sort prévu par la loi, permettant d'assurer le respect de la parité. Ces formalités sont l'application du décret du 18 février. Le Haut Conseil des Finances publiques a tenu sa première réunion le 21 mars au cours de laquelle il a élaboré et adopté son règlement intérieur. Celui-ci comporte un volet déontologique, prévoyant la publication des déclarations d'intérêts des membres du Conseil, et formule de strictes règles de confidentialité, permettant de travailler en toute confiance avec l'Administration. Le Haut Conseil repose sur une réflexion collégiale et s'appuie sur un secrétariat composé d'un économiste en chef – Jean-Philippe Cotis, conseiller maître à la Cour des comptes, ancien

directeur général de l'INSEE et ancien économiste en chef de l'OCDE –, assisté deux magistrats, MM. Philippe Ravalet et Boris Melmoux-Eude, ainsi que M. Simon Bertoux. Cette équipe sera prochainement élargie avec l'arrivée de nouvelles compétences issues d'horizons divers. Je précise que les dépenses de fonctionnement du Haut Conseil sont prélevées sur le budget de la Cour des comptes. La création de cette structure ne pèse donc pas sur les finances publiques.

Le 8 avril, le Haut Conseil a été saisi de sa première demande d'avis par le Gouvernement. J'insiste sur le champ couvert par cet avis : il ne porte que sur les prévisions marco-économiques, sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité. Il ne porte pas, conformément à la loi organique, sur la trajectoire des finances publiques. En revanche, à l'occasion des avis sur projet de loi de Règlement en mai, et sur le projet de loi de finances en septembre, le Haut Conseil des Finances publiques se prononcera sur le respect de la trajectoire de solde structurel. Bien que complété par des réponses écrites et orales, obtenues lors d'auditions des représentants des administrations, le Haut Conseil a estimé, lors de sa séance du 10 avril, que les informations dont il disposait étaient incomplètes. En particulier, l'absence de données suffisantes sur la trajectoire des finances publiques retenue par le Gouvernement ne permet pas d'apprécier la contribution des finances publiques à l'évolution de la croissance. Des éléments succincts ont été fournis par la suite, mais nous souhaiterions qu'à l'avenir, les délais dont nous disposons soient élargis, et que des informations complètes nous soient délivrées au plus vite.

Le Haut Conseil n'est pas un organisme de prévisions. Il fonde ses analyses sur les statistiques disponibles, sur les travaux des organismes français et internationaux d'études et de prévisions économiques, ainsi que sur les informations transmises par le Gouvernement. Pour élaborer son avis, il a procédé à l'audition des responsables des administrations compétentes – Trésor, Direction du budget, mais également d'organismes externes de prévisions et d'études économiques – la Banque de France, l'OCDE et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Il ne revient pas au Haut Conseil de valider ou d'invalider les prévisions du Gouvernement. Selon la loi organique, le Haut Conseil rend un avis, indépendant, qui doit permettre d'apprécier le réalisme du scénario présenté, et les risques qui l'entourent.

J'en viens maintenant au contenu de cet avis. À court terme, le Gouvernement retient une hypothèse de croissance de 0,1 % en 2013. Cette prévision repose principalement sur un scénario d'amélioration progressive de l'environnement international, hors zone euro. Pour 2014, un ralentissement de la consolidation budgétaire en zone euro, et une accélération de la demande mondiale adressée à la France, conduisent le Gouvernement à retenir une hypothèse à 1,2 % de croissance. Le Haut Conseil des Finances publiques a identifié les principaux facteurs de risque qui viendraient nuancer à la baisse ce scénario. Je citerai les trois principaux, mais d'autres sont rappelés dans l'avis.

L'environnement international pourrait être globalement moins porteur. En effet, les tensions pourraient persister au sein de la zone euro ; et la reprise des exportations françaises est conditionnée par le redémarrage de ces économies, notamment celles du Sud.

En dépit des mesures récemment adoptées, comme le CICE, la compétitivité des entreprises françaises pourrait se rétablir moins rapidement qu'annoncé.

La consommation des ménages et l'investissement des entreprises pourraient être plus faibles qu'anticipé, compte tenu d'un contexte d'incertitude persistant. La baisse attendue du taux d'épargne pourrait être contrariée par des facteurs jouant en sens inverse, comme les craintes liées à l'augmentation du chômage et la perspective de nouvelles hausses des prélèvements obligatoires en 2014.

Au total, le Haut Conseil n'exclut pas un léger recul du PIB en 2013, et une croissance sensiblement inférieure à 1,2 % en 2014.

Vous aurez certainement remarqué que le Gouvernement a retenu des taux de croissance identiques à ceux publiés par la Commission européenne fin février 2013. Mais cette similitude n'est qu'apparente et masque en réalité des scénarios très différents. Pour le Gouvernement, les effets de l'ajustement budgétaire sur la croissance seraient contrebalancés par des mesures nouvelles en faveur de la compétitivité des entreprises. Un tel enchaînement paraît optimiste.

J'en viens à présent aux prévisions de moyen terme annoncées par le Gouvernement. Celles-ci sont bâties sur deux hypothèses. La première concerne la croissance potentielle, c'est-à-dire la mesure de la capacité de l'économie française à croître de manière soutenable sans tension sur les prix. Le Gouvernement l'estime à 1,5 point de PIB. La seconde hypothèse revient à situer la croissance effective par rapport à ce potentiel, et le Gouvernement suppose que, dès 2015, la croissance deviendra supérieure à ce potentiel. Il la situe à 2 %. Cette prévision est pour le Haut Conseil incertaine. Sur le rythme de la croissance potentielle tout d'abord, les nombreuses disparitions d'entreprises et le maintien à un niveau élevé d'un chômage de longue durée pourraient freiner le retour de la croissance potentielle. Sur la seconde hypothèse, le Haut Conseil identifie plusieurs facteurs pouvant retarder le redressement de la croissance : un rétablissement plus tardif de la compétitivité des entreprises et un comportement plus prudent des ménages épargnants. C'est pourquoi le Haut Conseil estime que la croissance pourrait ne pas dépasser son rythme potentiel aussi rapidement qu'envisagé, sans toutefois que cette perspective de 2 % de croissance ne soit irréaliste au-delà de 2015.

En conclusion, le Haut Conseil des Finances publiques constate que les nouvelles règles européennes adoptées en 2011 n'ont pas substantiellement modifié les conditions dans lesquelles le Gouvernement prépare et présente le programme de stabilité. Il note également que, dans les plans précédents, les prévisions de croissance à court ou moyen terme, ont été systématiquement affectées d'un biais optimiste. Le Haut Conseil estime enfin que les développements macroéconomiques gagneraient à être enrichis afin d'améliorer l'information du Parlement et la qualité du débat public. Si vous le souhaitez, je pourrai revenir sur ces questions.

Voilà Mme la Présidente, M. le Rapporteur général, Mesdames et Messieurs les députés, les quelques observations que je souhaitais formuler à partir de cet avis écrit, qui seul nous engage bien sûr.

Mme Valérie Rabault, Présidente. Merci beaucoup M. le Président. Je laisse à présent la parole à Monsieur le Rapporteur général.

M. Christian Eckert, Rapporteur général. Merci Mme la Présidente. M. le Président, vous avez évoqué les hypothèses de croissance retenues, et c'est d'ailleurs l'un des principaux points sur lesquels un avis vous est demandé. J'aimerais savoir si vous aviez pris connaissance des dernières évaluations du FMI qui, semble-t-il, réévaluent ces prévisions.

Par ailleurs, vous insistez sur la continuité des programmes de stabilité, les uns succédant aux autres. Cependant, pour la première fois, le scénario du Gouvernement pour 2013 et 2014 est strictement aligné sur les hypothèses fournies par la Commission européenne.

Troisième point, vous émettez de nombreuses réserves sur l'impact du CICE sur l'activité économique et la croissance. Or ce dispositif représente, en volume en tout cas, un élément important du dispositif de relance par l'allègement des charges des entreprises. Pourriez-vous nous expliciter les points qui justifient vos incertitudes ?

Dernière question, à propos de vos interrogations sur le taux d'épargne des ménages. Actuellement, ce taux est très élevé, environ 16 % du revenu disponible brut. Il aurait donc naturellement vocation à diminuer, ce qui soutiendrait la consommation et la croissance. Or vous abordez ce point sous un angle psychologique, évoquant les incertitudes économiques qui pourraient décourager les ménages à utiliser cette part d'épargne.

Voilà les quelques remarques et questions, M. le Président, que me suggérait votre avis.

Mme Valérie Rabault, Présidente. Merci Monsieur le Rapporteur général. Suite à cette intervention, j'aurais également une question. Vous avez insisté, M. le Président, sur le champ couvert par votre avis, à savoir l'analyse des prévisions de croissance du Gouvernement. Or, la croissance peut être définie comme une hypothèse, mais elle est également le résultat d'une politique. Dans les scénarios que vous avez étudiés, disposez-vous d'une matrice qui permettrait d'obtenir un lien entre la prévision de croissance et le déficit structurel ou nominal ? Dans le temps, très court j'en conviens, qui vous a été imparti, cette analyse a-t-elle été menée ?

M. Didier Migaud. Je vous remercie. Pour répondre tout d'abord à la question de Monsieur le Rapporteur général portant sur les dernières estimations du FMI, nous n'en avons pas pris connaissance officiellement. Lors de son audition, le Trésor les avait effectivement évoquées, mais les chiffres exacts ne sont parus que ce matin. Ces chiffres sont pessimistes pour la croissance 2013, estimée à -0,1 %, tandis que la prévision de croissance pour 2014 est de 0,9 %. Ces estimations sont assez proches des autres instituts de conjoncture. L'OCDE, dont nous avons rencontré les responsables, devrait en effet corriger à la baisse ses prévisions. Et l'OFCE est encore plus pessimiste sur les hypothèses 2013 et 2014.

Les programmes de stabilité présentés par la France ont toujours pêché par optimisme, quels que soient les gouvernements et les majorités. Ce biais est une constante. Il est vrai que l'actuel gouvernement a, cette fois, fractionné la prévision en deux périodes : 2013-2014 d'une part, 2015-2017 d'autre part.

S'il y a une similitude apparente entre les taux retenus, ils ne recouvrent pas les mêmes scénarios. Le Haut Conseil a réalisé une évaluation des risques pour 2013 et 2014, prenant en considération aussi bien ceux pouvant conduire à la baisse que les tendances haussières. Les risques à la baisse apparaissent plus importants. C'est pour cela que nous

avons exprimé une interrogation sur les hypothèses de croissance retenues par le gouvernement.

L'impact du CICE peut être réel et nous le soulignons dans l'avis, mais il est difficile de l'évaluer car l'argumentation qui nous a été remise à ce sujet est d'une extrême modestie. Ses effets gagneraient à être davantage documentés. En tout état de cause, ils dépendront du comportement réel des entreprises en matière d'investissement.

En ce qui concerne le taux d'épargne, nous avons repris le scénario de baisse qui émane du gouvernement et qui est plausible dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat. Mais nous avons identifié plusieurs facteurs qui pourraient contrarier cette évolution, notamment si la situation économique continue à se dégrader et si le chômage continue à augmenter. L'économie, et notamment l'aspect consommation, contient par ailleurs une dimension psychologique et tout n'est pas rationnel.

Enfin, nous ne sommes pas outillés pour apprécier la cohérence des hypothèses budgétaires retenues par le gouvernement par rapport à la trajectoire économique réelle. Le Haut Conseil n'est pas un organisme de prévision : il travaille à partir d'éléments d'information fournis par le gouvernement ainsi que par un certain nombre d'organismes. Nous essayons, à partir de ces éléments, de nous forger un point de vue et nous aimerions que le débat parlementaire, à l'occasion du programme de stabilité, soit l'occasion de travailler sur différents scénarios, avec un certain nombre de variantes. De ce point de vue, l'exercice se situe dans une certaine continuité. En effet, si quelques hypothèses ont été modifiées par rapport à l'année dernière pour les années 2013-2014, en revanche on a l'impression que le plan précédent est repris sans modification pour ce qui concerne la période 2015-2017.

Mme Valérie Pécresse. L'hypothèse formulée par le gouvernement d'une croissance de 1,2 % en 2014 paraît particulièrement optimiste si on la compare aux prévisions de tous les grands organismes de conjoncture. Il est vrai que le gouvernement s'est appuyé sur les prévisions de la Commission européenne. Pour autant, la Commission n'aboutit pas aux mêmes conclusions que le gouvernement puisqu'elle considère que le déficit budgétaire français s'aggravera en 2014 quand ce dernier entend continuer à le réduire. On peut craindre que la volonté gouvernementale de réduire les déficits n'affecte la croissance et que le résultat s'écarte *in fine* des prévisions de la Commission européenne.

Le Gouvernement peut être tenté d'émettre des hypothèses volontaristes de croissance, en première intention, dans un projet de budget. Mais ce qui se passe en 2013 pose problème : la prévision budgétaire de croissance avait été fixée à 0,8 %, ce qui semblait déraisonnable, puis, le président de la République a annoncé que l'activité économique n'augmenterait pas de plus de 0,1 % en 2013. Mais aucune loi de finances rectificative n'a été présentée au Parlement : nous sommes donc en train d'exécuter un budget que l'on sait insincère.

Le Haut Conseil ne pourrait-il pas proposer au gouvernement de présenter, comme cela se fait dans certains pays, plusieurs scénarios de croissance dans ses lois de finances ? En effet, la loi de finances n'est pas une prévision de croissance, mais un solde budgétaire. On ne croit plus aux hypothèses de croissance associées aux projets de lois de finances, à commencer par celle pour 2014, soit + 1,2 %. Résultat : le gouvernement présente une hypothèse de croissance peu réaliste, attend le plus longtemps possible pour présenter un collectif budgétaire – afin de ne pas avoir à reconnaître son erreur – et gère la situation en faisant du « surgel » et des annulations sauvages de crédits. Cela ne me paraît pas être de bonne pratique budgétaire.

M. Alain Rodet. Pouvez-vous nous indiquer comment le Haut Conseil pondère les prévisions émanant de différents organismes : Commission européenne, Banque de France, INSEE, OCDE... Je rappelle que M. Pisani-Ferry, qui anime un *think tank* européen et qui travaille sur les prévisions de croissance, siège dans le Haut Conseil.

M. Dominique Lefebvre. La transparence est nécessaire dans les débats qui accompagnent toute prévision, inévitablement basée sur certaines hypothèses mais soumises à des aléas. Je voudrais attirer l'attention sur les prévisions de croissance relatives à la période 2015-2017 qui ont été fixées à 2 %. Qui est réellement en mesure, aujourd'hui, d'établir de tels scénarios ? L'avis du Haut Conseil permet donc d'apporter un peu de transparence sur la manière dont sont bâties ces prévisions, à partir desquelles sont évaluées, lors de l'examen de la loi de finances, les recettes budgétaires qui sont un élément du solde avec les dépenses. L'exercice est donc utile.

Mais quelles sont les limites du travail du Haut Conseil ? Vous bornez-vous à apporter des nuances aux prévisions gouvernementales ou pouvez-vous aller jusqu'à les juger « totalement irréalistes » ? La question est d'importance compte tenu de toutes les conséquences des prévisions de croissance, et pas seulement en termes de recettes budgétaires.

Actuellement, la démarche gouvernementale est raisonnable. Que signifierait l'évocation de scénarios plus pessimistes, comme cela vient d'être évoqué ? Expliquer que l'on n'atteindra pas à l'horizon 2017 les objectifs de redressement des finances publiques partagés par la Commission européenne ? Annoncer en conséquence des hausses d'impôts, des baisses de dépenses ? On accroîtrait alors la récession et on réduirait davantage les perspectives de croissance.

Je voudrais donc que vous me confirmiez que le Haut Conseil relève certes les risques pesant sur les prévisions gouvernementales, mais que le scénario 2013-2014, qui est calé sur les prévisions de la Commission européenne, n'est pas jugé irréaliste.

Mme Karine Berger. Nous avons beaucoup appris, même si nous avons bien noté que vous avez travaillé avec des éléments d'information limités. Pour autant, où situez-vous la place de l'économie française dans l'actuel cycle économique ? Il y aurait, selon vous, peu de chances que la France passe au-dessus de la croissance potentielle d'ici 2017 ?

Si l'on considère que la croissance potentielle existe, et que le cycle économique est une réalité, alors, à un moment ou à un autre, l'économie française repassera au-dessus de la croissance potentielle. Comme, à mon sens, la France a été en deçà de sa croissance potentielle au cours des cinq dernières années, je pense qu'au cours des cinq prochaines années, elle devrait retrouver une croissance au-dessus de sa croissance potentielle.

De ce point de vue, 2 % de croissance à partir de 2015 me paraît être un scénario très raisonnable, sachant que l'hypothèse de croissance potentielle sur laquelle se dégage un consensus pour cette période reste de 1,6 à 1,7 % : ce chiffre correspond à ce qui a été enregistré au cours des dix dernières années, même si le gouvernement précédent n'a pas fait œuvre remarquable pour soutenir la croissance potentielle par ses décisions. Au regard de ces hypothèses, pouvez-vous nous expliquer comment vous voyez la fin de ce cycle ?

Peut-être avons-nous un désaccord sur le niveau actuel de l'*output gap* – l'écart de production – de l'économie française. Les estimations en la matière sont extrêmement diverses. L'OFCE a évoqué un chiffre compris entre - 3 et - 6 points de PIB potentiel. Le gouvernement se base sur une estimation beaucoup plus limitée, d'environ - 2 points. Quel est votre point de vue ?

Par ailleurs, vous mentionnez un certain nombre de risques baissiers sur les prévisions de croissance. Mais n'existe-t-il pas des éléments qui pourraient tirer la croissance vers le haut, des « risques haussiers » ? Des éléments positifs me paraissent conforter l'économie mondiale : la baisse récente des prix des matières premières, la réduction de l'inflation, la reprise de l'économie américaine, le développement du commerce dans la zone Asie-Pacifique. Avez-vous pris en compte ces éléments dans vos hypothèses de travail ?

M. Éric Alauzet. Je tiens à insister sur le fait qu'un certain nombre de critères ne sont pas pris en considération dans les travaux du Haut Conseil. C'est ainsi que l'on pourrait espérer un meilleur rendement de la lutte contre la fraude fiscale. Il serait souhaitable que les analyses présentées intègrent le poids des différents critères retenus dans la croissance, en particulier la variation des dépenses publiques. Le Haut Conseil peut-il communiquer quel serait, selon lui, le niveau de croissance en 2013 et en 2014 s'il considère que le projet de programme de stabilité repose sur des hypothèses trop optimistes ? Quelles seraient les conséquences d'une mauvaise prévision ?

M. Jean-François Lamour. J'observe que les prévisions macroéconomiques du Gouvernement sont, en apparence, très proches de celles établies par la Commission européenne, mais derrière ces chiffres, les paramètres divergent, notamment en matière de déficit public. Une loi de finances rectificative me semble indispensable, compte tenu de la révision à la baisse des prévisions de croissance. Faute de collectif budgétaire, l'infléchissement de la politique des finances publiques risque d'être trop tardif, indépendamment même du nécessaire respect de la sincérité budgétaire.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'observe que l'analyse du Haut Conseil comporte des commentaires négatifs sur les prévisions macroéconomiques des programmes de stabilité : ces prévisions seraient toutes caractérisées par un « biais optimiste ». Pourquoi, alors que le Haut Conseil délivre au Gouvernement un feu orange proche du rouge, ne pas revoir les prévisions sur une base plus prudente ? Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE – n'aurait-il pas été plus efficace s'il avait été mis en œuvre à l'été 2013 plutôt qu'en janvier 2014 ? L'aggravation des déficits ne comporte-t-elle pas un risque pour la France ?

M. Pascal Cherki. L'objectif tendant à ramener à 2,9 % le déficit budgétaire en 2014 impose des efforts supplémentaires. Cet objectif est-il compatible ou non avec la nécessité de soutenir la croissance économique ? Le risque de récession a été mis en évidence en particulier dans le cadre des études du FMI et de l'OCDE.

M. Didier Migaud. Le Haut Conseil est attentif à ne pas s'élever au-dessus de sa condition... Selon les termes mêmes de la loi organique du 17 décembre 2012, il est compétent pour exprimer un avis sur les hypothèses macroéconomiques retenues pour la préparation du projet de programme de stabilité. Puis, il a à apprécier la cohérence des hypothèses retenues pour l'élaboration du projet de loi de finances initiale pour 2014 avec la loi de programmation et le programme de stabilité. Il pourra enfin être amené, le cas échéant, à formuler des recommandations s'il constatait que la trajectoire n'était pas respectée et qu'un écart était constaté entre les résultats et les objectifs.

Le Haut Conseil, qui n'est pas un organisme de prévision, n'a pas à prévoir un taux de croissance. Il travaille sur les hypothèses du Gouvernement et bénéficie des échanges organisés dans le cadre d'auditions des administrations et des organismes réalisant des études et des prévisions économiques.

Le Haut Conseil a fait l'inventaire de l'ensemble des risques qui peuvent affecter les prévisions et a constaté que ceux à la baisse sont supérieurs aux aléas pouvant avoir un impact positif. Il a considéré que les hypothèses gouvernementales ne sont pas irréalistes, notamment lorsqu'il prévoit un dépassement du niveau de croissance potentiel à l'horizon 2017 mais que l'écart de production avec le rythme potentiel de croissance, estimé par le Gouvernement à 3,5 %, ne se comblerait que partiellement à l'horizon 2017. Le retour de la croissance risque d'être plus lent que prévu, d'autant que la situation en 2015 devra être appréciée au regard des résultats de 2013 et 2014.

Les risques d'effets récessifs sont variables et fonction des modalités de la politique budgétaire, mais ne pas agir aurait également des conséquences : la crédibilité internationale de la France auprès de nos partenaires et des marchés est à prendre en considération.

Le Haut Conseil n'a pas à porter de jugement sur la cohérence des hypothèses de croissance. C'est aux représentants du suffrage universel qu'il revient d'arrêter les objectifs et de déterminer les mesures à prendre. La commission des Finances est très bien placée pour diligenter des études permettant d'enrichir aussi bien le programme de stabilité que la loi de programmation, et formuler des propositions.

Le Haut Conseil, qui dispose de peu de moyens, s'est efforcé de travailler avec objectivité. Il n'a pas manqué d'identifier également des aléas qui pourraient avoir un impact positif sur la prévision, en particulier une meilleure contribution des stocks à la croissance et une dépréciation éventuelle du taux de change effectif réel. Toutefois, la balance des aléas positifs et négatifs met en évidence qu'il existe un risque réel à la baisse sur les prévisions macroéconomiques.

Mme Marie-Christine Dalloz. A-t-on une idée de l'impact sur la compétitivité du crédit d'impôt compétitivité emploi ?

M. Didier Migaud. Ce type de mesure peut avoir des effets réels. En l'absence d'informations suffisantes de la part du ministère de l'Économie et des finances, nous ne pouvons les apprécier complètement.

Mme Marie-Christine Dalloz. La France pourrait-elle être impactée par le non-respect des engagements touchant au déficit en 2014, compte tenu des tensions qui pourraient se produire dans la zone euro ?

M. Didier Migaud. Cette question n'est pas posée aujourd'hui au Haut Conseil des finances publiques.

M. Charles de Courson. Vous êtes parvenus à des conclusions simples : pour 2013 et 2014, les prévisions sont au mieux réalistes, mais susceptibles d'être revues à la baisse. Pour 2015-2017, les prévisions sont très incertaines, l'Union européenne envisageant une croissance potentielle de 1,1 % à 1,2 %. Avez-vous connaissance des taux de marge des entreprises sur la période concernée ? Comment les entreprises pourraient-elles investir si ces

taux continuent à se dégrader ? Comment améliorer, par ailleurs, les facteurs de compétitivité en France ?

M. Laurent Grandguillaume. On parle beaucoup d'austérité à l'heure actuelle, mais il est indispensable de réduire les dépenses publiques, pour préserver notre souveraineté nationale. Avez-vous procédé à une évaluation de l'impact d'une remontée potentielle des taux d'intérêt sur la charge de la dette, car la difficulté à réduire le déficit serait accrue ? Et selon quelles hypothèses ?

M. Jean-Pierre Gorges. Nous avons souhaité la création de ce Haut Conseil des finances publiques pour objectiver notamment la notion de croissance. Celle-ci est depuis très longtemps perçue comme une variable d'ajustement quand on essaie de « caler » le budget, mais cela paraît plus vrai encore en 2013. Ne faudrait-il pas prévoir à l'intérieur des exercices budgétaires des amortisseurs connus à l'avance, ce qui permettrait d'avoir des prévisions budgétaires plus conformes aux réalités et de ne pas mentir au citoyen ? Au début de 2013, l'on a indiqué ainsi qu'on ne pouvait tenir les engagements pris lors du débat d'orientation budgétaire.

M. Didier Migaud. Certaines des réponses que je puis vous fournir sont contenues dans l'avis du Haut Conseil, d'autres n'en relèvent pas.

Sur les questions évoquées par M. de Courson touchant aux marges des entreprises et à la compétitivité, nous sommes insuffisamment documentés pour présenter les conséquences macroéconomiques des différentes hypothèses envisagées par le Gouvernement. Quel est l'impact d'une hausse des taux d'intérêt sur la charge de la dette et la réduction des déficits ? Cette question ne nous est pas posée. Mais le Haut Conseil aura l'occasion de donner son appréciation sur la cohérence de certains chiffres donnés par le Gouvernement avec ses engagements notamment à l'égard de nos partenaires européens, dans le cadre de l'avis qu'il donnera sur le projet de loi de finances pour 2014.

Le Haut Conseil n'est pas en mesure de répondre à la proposition faite par M. Gorges. Il donnera un avis s'agissant de la cohérence des hypothèses retenues lors de la loi de finances avec le programme de stabilité ; quant à la Cour des comptes, elle remettra un rapport à la fin du mois de juin sur la situation et les perspectives des finances publiques qui apportera des éléments de réponse aux questions posées.

Mme Valérie Rabault, Présidente. Monsieur Migaud, je vous remercie.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mardi 16 avril 2013 à 16 h 30

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Jean-Marie Beffara, Mme Karine Berger, M. Étienne Blanc, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Dassault, M. Christian Eckert, M. Olivier Faure, M. Alain Fauré, M. Marc Francina, M. Claude Goasguen, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. Régis Juanico, M. Jérôme Lambert, M. Jean-François Lamour, M. Dominique Lefebvre, M. Thierry Mandon, M. Patrick Ollier, Mme Valérie Pecresse, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, Mme Eva Sas, M. Gérard Terrier, M. Thomas Thévenoud, M. Michel Vergnier

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Olivier Carré, M. Christophe Castaner, M. Gaby Charroux, M. Jean Lassalle, M. Pierre-Alain Muet, M. Michel Pajon, M. Thierry Robert

Assistaient également à la réunion. - M. Gérard Bapt, M. Charles de Courson, M. Hervé Gaymard

