

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, ouverte à la presse, de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil sur le projet de loi de finances pour 2014 2
- Présences en réunion 14

Mercredi

25 septembre 2013

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 122

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Gilles Carrez,
Président.**



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 sur le projet de loi de finances pour 2014.

M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques. Je vous remercie d'avoir bien voulu m'inviter devant votre Commission, en ma qualité de président du Haut Conseil des finances publiques, pour vous présenter les principales conclusions de l'avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014. Je suis accompagné des membres du secrétariat permanent du Haut Conseil : M. Jean-Philippe Cotis, rapporteur général ; MM. Philippe Ravalet et Boris Melmoux-Eude, rapporteurs généraux adjoints ; Mmes Nathalie Georges et Annabelle Mourougane, rapporteurs. Tout à l'heure, le ministre de l'Économie et des finances et le ministre délégué chargé du Budget vous ont présenté le projet de loi de finances pour 2014. Celui-ci est accompagné pour la première fois de l'avis du Haut Conseil des finances publiques.

Comme vous le savez, la France s'est engagée vis-à-vis de ses partenaires européens à atteindre l'équilibre structurel des comptes publics en 2016. Cet engagement a été traduit dans la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Si les ministres des finances de l'Union européenne se sont accordés, en juin, pour desserrer le calendrier en matière de déficit nominal, ils ont maintenu l'échéance de 2016 pour le retour à l'équilibre structurel des comptes publics.

Il revient au Haut Conseil d'émettre un avis en toute indépendance sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Sa mission est, en réalité, double. Premièrement, le Haut Conseil doit se prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Il ne produit pas ses propres prévisions, mais s'appuie sur les statistiques disponibles, ainsi que sur les prévisions et les analyses d'un ensemble d'organismes tels que l'INSEE, la Banque de France, la Banque centrale européenne, le FMI et l'OCDE.

Deuxièmement, le Haut Conseil doit examiner la « *cohérence* » de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année « *au regard* » des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation. Pour la première fois en effet, le projet de loi de finances contient un article liminaire qui présente les prévisions de solde effectif et de solde structurel des administrations publiques, pour l'année en cours et l'année à venir.

À ce stade, je souhaite apporter trois précisions sur la notion de « *cohérence* ». Il s'agit d'abord d'une notion difficile à appréhender. Selon le dictionnaire d'Émile Littré, est cohérent « *ce qui tient réciproquement ensemble* ». La mission du Haut Conseil ne peut se limiter à une simple vérification de la concordance des chiffres entre le tableau présenté à l'article liminaire et celui arrêté dans la loi de programmation. Il serait inutile de disposer d'un Haut Conseil à cette seule fin. Il ne peut s'agir non plus d'un examen « *ligne à ligne* », en recettes et en dépenses, des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le Haut Conseil doit analyser les prévisions de solde des administrations publiques au vu des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et des éléments qui lui ont été communiqués sur les principales dispositions des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, et les comparer aux objectifs fixés dans la loi de programmation.

Au-delà du respect formel de la trajectoire, il revient donc au Haut Conseil d'apprécier le degré de robustesse et les éventuels éléments de fragilité du scénario de finances publiques et, en particulier, de la trajectoire du solde structurel, compte tenu des informations dont il dispose.

Ensuite, la trajectoire de référence utilisée pour examiner la cohérence de l'article liminaire doit être remise en perspective. Les dispositions de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques nous invitent à identifier les écarts avec les orientations pluriannuelles de solde structurel arrêtées dans la dernière loi de programmation, c'est-à-dire, en l'espèce, celle qui a été promulguée le 31 décembre 2012. Depuis son adoption, le contexte a pu toutefois évoluer. Nous devons en tenir compte et donc ne pas nous contenter de nous livrer à une analyse statique des données fournies.

Enfin, cette analyse de cohérence nécessite des informations nombreuses et donc des délais d'examen raisonnables, comme l'avait souligné le rapporteur général de votre Commission dans son rapport rédigé au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique.

Je souhaite saluer la qualité des informations qui ont été communiquées au Haut Conseil dès le mois de juillet par le ministère de l'Économie et des finances sur le scénario macroéconomique et de finances publiques. Des réponses détaillées ont ensuite été adressées aux demandes des membres, ce qui a permis de premiers échanges fructueux entre le Haut Conseil et les administrations compétentes. Cela constitue un progrès notable par rapport aux deux derniers exercices auxquels s'était livré le Haut Conseil.

Ces efforts doivent être poursuivis afin d'améliorer le cadre des échanges qui se prolongent au mois de septembre. En particulier, la saisine du Premier ministre, intervenue le 13 septembre, ne contenait pas formellement tous les éléments permettant au Haut Conseil d'apprécier la cohérence de l'article liminaire avec les orientations pluriannuelles. Les éléments concernant notamment les finances publiques étaient peu développés. Ils ont dû être précisés par la suite, laissant peu de temps au Haut Conseil pour les analyser.

Comme votre Assemblée l'a souhaité, il est indispensable que le Haut Conseil dispose d'un délai d'au moins une semaine pour examiner de façon satisfaisante le contenu des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Il serait donc souhaitable que, à l'avenir, la saisine du Premier ministre contienne tous les éléments nécessaires à la préparation de l'avis, à supposer que tous les arbitrages soient rendus à cette date.

J'en viens aux trois principales conclusions de cet avis.

S'agissant tout d'abord des prévisions macroéconomiques, le Haut Conseil considère que les prévisions de croissance sont plausibles. Le scénario du Gouvernement, qui repose sur une reprise modérée de l'activité – avec une croissance de 0,1 % en 2013 et de 0,9 % en 2014 – semble raisonnable. Pour 2013, la prévision est confortée par l'amélioration, au cours de l'été, des perspectives économiques à court terme. Pour 2014, la prévision de croissance se situe dans le consensus des économistes, dont la moyenne s'établit à 0,8 %.

Le Haut Conseil a toutefois identifié des éléments de fragilité ainsi que des aléas entourant le scénario macroéconomique du Gouvernement. Ceux-ci sont globalement orientés à la baisse pour 2014.

Parmi les éléments de fragilité de ce scénario, le Haut Conseil juge les prévisions d'emploi optimistes. Je souhaiterais à cet égard attirer l'attention de votre Commission sur l'importance des prévisions d'emploi, au même titre que celles de croissance qui focalisent le débat public. Comme vous le savez, l'évolution de l'emploi exerce des effets importants à la fois sur le dynamisme de l'activité économique et sur l'équilibre des comptes publics. Des hypothèses trop favorables peuvent conduire, d'une part, à une surestimation de la masse salariale et, partant, des recettes de cotisations sociales et de CSG et, d'autre part, à une sous-estimation des dépenses d'assurance chômage. Or, le Gouvernement anticipe des créations d'emplois particulièrement vigoureuses dans les secteurs marchand et non marchand.

Ce scénario de forte reprise de l'emploi suscite trois interrogations. S'agissant du secteur non marchand, la forte croissance de l'emploi en moyenne annuelle repose sur une hypothèse volontariste de montée en charge des dispositifs d'emplois aidés – contrats d'avenir et autres – à la fin de l'année 2013 et tout au long de l'année 2014.

S'agissant du secteur marchand, le contenu de la croissance en emplois anticipé par le Gouvernement paraît élevé, même avant la prise en compte des effets du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE. Le Haut Conseil considère en effet que, compte tenu du faible niveau de productivité consécutif à la crise majeure que nous venons de connaître, la reprise de la croissance pourrait se traduire, dans l'immédiat, davantage par un rattrapage de productivité que par une augmentation des embauches.

En outre, les effets attendus par le Gouvernement du CICE semblent surestimés. D'une part, à l'inverse de ce que fait le Gouvernement, le Haut Conseil considère que le CICE ne peut pas être purement assimilé, sur le plan économique, à une baisse de charges sur les salaires. D'autre part, dans le contexte de faible niveau des marges que connaissent les entreprises, une baisse des charges d'exploitation risque d'avoir, à court terme, moins d'impact sur l'emploi que ne l'escompte le Gouvernement.

Le Haut Conseil a également identifié un certain nombre d'aléas qui entourent la prévision de croissance du Gouvernement. Ils portent essentiellement sur l'environnement extérieur de la France et sont globalement orientés à la baisse. En particulier, un environnement international moins porteur ou l'assainissement différé du secteur bancaire européen pourraient peser sur les perspectives de croissance pour 2014. À l'inverse, des avancées plus rapides qu'attendu en matière de gouvernance économique et financière européenne pourraient conduire à un rebond plus marqué de l'activité en 2014.

En définitive, le Haut Conseil estime que la prévision de croissance qui vous est présentée est plausible, mais que le scénario macroéconomique présente des éléments de fragilité, notamment sur les prévisions d'emploi.

J'en viens aux conclusions de l'avis sur la cohérence de l'article liminaire avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Un premier constat s'impose : le déficit structurel prévu tant pour 2013 que pour 2014 est significativement supérieur à celui de la loi de programmation. Selon l'article liminaire présenté par le Gouvernement, le solde structurel s'établirait à - 2,6 % du PIB en 2013 et à - 1,7 % en 2014 contre, respectivement, - 1,6 % et - 1,1 % dans la loi de programmation. Les écarts s'élèveraient donc à 1 point en 2013 et encore à 0,6 point en 2014.

S'agissant de 2013, il convient de distinguer ce qui est hérité du passé et ce qui résulte d'un ajustement structurel – c'est-à-dire d'une amélioration du solde structurel – inférieur à ce qui était initialement prévu. Une partie de l'écart – 0,3 point – est héritée de celui constaté en 2012 par le Haut Conseil dans son avis du 23 mai 2013. Une large part de cet écart était imputable à des révisions des comptes nationaux de 2011 par l'INSEE, portant sur le PIB comme sur le déficit public. Le reste de l'écart – 0,7 point – est imputable à un ajustement structurel moins rapide que prévu en raison d'une surestimation, dans le projet de loi de finances pour 2013 et dans la loi de programmation pour l'année concernée, du dynamisme des recettes par rapport à la croissance du PIB. L'élasticité globale des recettes serait en effet de 0,5 contre 1 initialement prévu. Cette différence d'élasticité se traduit par un moindre ajustement structurel de 0,4 point de PIB sur l'écart total de 0,7 point propre à 2013.

L'ajustement structurel est également moins rapide qu'escompté en raison d'un rendement moindre que prévu de certaines mesures nouvelles votées en loi de finances pour 2013 – de l'ordre de 0,1 point – et d'une évolution plus rapide des dépenses en volume – de l'ordre de 0,1 point –, compte tenu de la révision de la prévision d'inflation, d'une dynamique un peu plus forte de la dépense locale, ainsi que d'un versement supplémentaire de 1,8 milliard d'euros au budget de l'Union européenne.

S'agissant de 2014, l'effort supplémentaire prévu par le Gouvernement – 0,4 point – ne permettrait de rattraper qu'une partie du retard accumulé en 2013 – 1 point –, conduisant ainsi à un écart prévu de 0,6 point. De surcroît, le Haut Conseil estime que cette prévision de déficit structurel pour 2014 est optimiste. Il a notamment identifié, sans les chiffrer, quatre facteurs qui conduisent à penser que ce déficit structurel pourrait être sous-estimé.

S'agissant tout d'abord des recettes, les hypothèses d'élasticité du Gouvernement – qui mesurent la réactivité des recettes fiscales et sociales à la croissance du PIB – paraissent optimistes. Le Gouvernement anticipe une augmentation, à législation constante, proche de celle du PIB, c'est-à-dire une élasticité comprise entre 0,9 et 1. Pour sa part, le Haut Conseil estime que les rentrées fiscales de 2014 pourraient encore subir les effets négatifs de la mauvaise conjoncture de 2013, notamment en raison des décalages temporels entre le calcul de l'assiette et la perception de certains impôts.

D'autre part, le rendement des mesures nouvelles, annoncé par le Gouvernement à hauteur de 9,5 milliards d'euros, n'a pu être expertisé par le Haut Conseil. Cela concerne en particulier la cotisation sur l'excédent brut d'exploitation, qui doit en principe rapporter 2,5 milliards d'euros. En outre, le Haut Conseil n'a pas été destinataire du détail des mesures nouvelles concernant la fiscalité écologique et la sécurité sociale. Enfin, le rendement attendu d'un renforcement de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales – 1,8 milliard d'euros – est incertain et une partie pourrait ne pas être pérenne, dans la mesure où il s'agirait d'une mesure ponctuelle et temporaire.

En ce qui concerne les dépenses, des facteurs d'incertitude ont été identifiés dans le périmètre des dépenses de l'État et des collectivités territoriales. L'effort sur les dépenses de l'État est conditionné à une stricte maîtrise de la masse salariale – qui est bien prévue – et au ralentissement effectif des dépenses d'intervention. La réduction des concours de l'État aux collectivités territoriales à hauteur de 1,5 milliard d'euros ne se traduira pas nécessairement par une économie à due concurrence sur la dépense locale.

Par ailleurs, je rappelle que les prévisions de solde structurel reposent sur les hypothèses de croissance potentielle retenues dans la loi de programmation. Le Haut Conseil n'a pas été amené à se prononcer sur ces hypothèses dans la mesure où sa création est postérieure à l'adoption de la dernière loi de programmation. Il s'interroge néanmoins sur l'ampleur de l'écart de production, estimé à 3,5 points en 2014. En effet, dans le contexte de crise financière majeure que nous venons de connaître, la persistance d'un déficit d'activité devrait s'accompagner de pertes définitives de capacités productives, pesant *in fine* sur la croissance potentielle.

Or, un écart surévalué entre le PIB effectif et le PIB potentiel conduit à surestimer la composante conjoncturelle et, par voie de conséquence, à sous-estimer le déficit structurel, qui constitue la référence principale retenue pour le pilotage de nos finances publiques dans le cadre européen. Si cette hypothèse se vérifiait, les efforts d'ajustement budgétaire à réaliser pour atteindre l'équilibre structurel seraient plus importants que prévu. Le Haut Conseil ne pourra se prononcer sur cette question qu'à l'occasion du prochain projet de loi de programmation des finances publiques qui lui sera présenté, mais il lui a semblé utile de relever ce point pour permettre une appréhension d'ensemble de la situation de nos finances publiques.

Enfin, après un premier écart de 0,3 point en 2012 constaté par le Haut Conseil, le solde structurel s'écarterait significativement, dès 2013, de la trajectoire programmée, ce qui rendra vraisemblablement nécessaire le déclenchement du mécanisme de correction au mois de mai 2014.

Aux termes de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, le mécanisme de correction est déclenché si le Haut Conseil identifie un « *écart important* » entre les résultats de l'année écoulée et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation. Deux critères alternatifs permettent de déterminer si un écart est important ou non : soit s'il représente au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ; soit s'il représente au moins 0,25 point de PIB en moyenne sur deux années consécutives.

Dans son avis du 23 mai 2013, le Haut Conseil avait déjà constaté un écart de 0,3 point en 2012. Devant cette même Commission, j'avais souligné que cet écart présentait un risque s'agissant du respect futur de la trajectoire. Ce risque se confirme avec le projet de loi de finances qui vous est présenté. Si les prévisions du Gouvernement se réalisent, le mécanisme de correction sera déclenché en mai 2014, sauf si l'on modifie la loi de programmation et le calendrier de redressement des finances publiques.

La capacité de la France à atteindre l'équilibre structurel des finances publiques en 2016, objectif sur lequel elle s'est engagée, dépend ainsi, d'une part, de l'atteinte de l'objectif de solde structurel fixé en 2014 – ce qui n'est pas évident à ce stade compte tenu des hypothèses optimistes qui ont été retenues – et, d'autre part – quand bien même cet objectif serait respecté – de la réalisation, en 2015 et 2016, d'efforts plus importants que ceux prévus par la loi de programmation. En effet, celle-ci prévoyait un ajustement de 1,1 point de PIB sur les deux années. C'est désormais un ajustement de 1,7 point – soit 0,85 point par an – qui serait nécessaire pour atteindre l'équilibre structurel – là aussi, sauf si l'on modifie la loi de programmation et le calendrier de retour à l'équilibre structurel. Je rappelle que la loi organique oblige le Haut Conseil à raisonner par rapport à la dernière loi de programmation et non par rapport aux éventuels compromis passés entre la Commission européenne, le Conseil et un pays donné après l'adoption de ladite loi.

Le Haut Conseil des finances publiques a été créé pour développer une expertise indépendante sur les textes financiers, préalablement à leur présentation au Parlement. Il a ainsi pour mission d'éclairer vos débats sur les moyens mis en œuvre par la France pour respecter ses engagements en matière de finances publiques. J'espère que le présent avis y contribuera.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, monsieur le président. La notion de solde structurel est en effet difficile à manier.

Le Haut Conseil ayant, semble-t-il, travaillé vendredi dernier jusqu'à trois heures et demie du matin, je suppose que chaque mot de son avis a été pesé. Je m'interroge néanmoins sur une des formulations employées : « *Le Gouvernement estime que le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) entraînerait la création de 90 000 emplois supplémentaires, en assimilant ses effets à celui des allègements de charges sociales. Cette hypothèse est discutable à court terme dans la mesure où le CICE ne peut pas être purement assimilé à une baisse de charges.* » Est-ce à dire que le CICE serait moins efficace qu'une baisse directe des charges au regard de l'objectif de création d'emplois à court terme ?

D'autre part, le Haut Conseil s'interroge « *sur l'ampleur de l'écart de production qui, reposant sur ces prévisions de croissance potentielle, se creuserait jusqu'à 3,5 points de PIB dans le scénario proposé* ». Nous avons interrogé les ministres à ce propos tout à l'heure. La composante conjoncturelle semble avoir été surestimée. De ce fait, des efforts accrus d'ajustement structurel risquent d'être nécessaires. Vous venez d'indiquer, monsieur le président, que le Haut Conseil n'y verrait plus clair qu'à la fin de l'année. Pouvez-vous néanmoins développer ce point ?

Enfin, comme vous l'avez indiqué, il est aujourd'hui presque certain que le Haut Conseil sera amené à constater que l'écart entre le solde structurel effectif et celui prévu dans la loi de programmation des finances publiques est « important » au sens de la loi organique. Or, l'article 23 de cette loi dispose que « *le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année* ». L'autre possibilité est de modifier la loi de programmation des finances publiques. Nous n'avons pas obtenu tout à l'heure de réponse à ce sujet de la part des ministres. Comment le Haut Conseil envisage-t-il les choses pour sa part ?

M. Christian Eckert, rapporteur général. Vous dites, monsieur le président du Haut Conseil, ne pas avoir toujours obtenu en temps voulu du Gouvernement les éléments nécessaires à votre réflexion. Je remercie néanmoins le Haut Conseil d'exister ! Grâce à vous, j'ai pu disposer d'éléments précis plus tôt que mes prédécesseurs : le Gouvernement a été obligé de divulguer non seulement ses hypothèses macroéconomiques mais également un certain nombre de dispositions du projet de loi de finances de manière anticipée par rapport aux années précédentes. Cependant, cela a également donné un tour différent au débat public : certains commentaires mal informés laissent le sentiment – quelque peu irritant – que la procédure budgétaire serait déjà arrivée à son terme, alors que les débats législatifs ne font que commencer. Nous devons réfléchir à cette situation.

J'en viens aux deux points principaux traités par le Haut Conseil.

Premièrement, vous avez estimé que les prévisions de croissance du Gouvernement étaient plausibles. On pourrait même dire qu'elles sont prudentes, notamment au regard des pratiques antérieures. D'autant que la mise en réserve concernera 7 % des crédits, contre 5 puis 6 % auparavant. Ces éléments sont de nature à nous rassurer.

Deuxièmement, s'agissant du déficit structurel, vous avez logiquement pris pour point de référence les orientations pluriannuelles fixées dans la loi de programmation des finances publiques, comme vous y oblige la loi organique. Cependant, nous devons tenir compte des événements qui se sont produits depuis l'adoption de cette loi. En effet, à la suite d'une discussion avec nos partenaires européens et compte tenu de l'avis d'autres organismes internationaux, notre trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics a été modifiée : si l'objectif reste le même, le calendrier est quelque peu différent.

Dès lors, convient-il d'adopter une nouvelle loi de programmation des finances publiques et à quel moment le faire ? Selon moi, le prochain budget triennal, que nous devons adopter à la fin de l'année 2014 et qui portera sur les exercices 2015 à 2017, pourrait être l'occasion de coller à nouveau à la réalité. J'ai évoqué cette question avec le Gouvernement, mais aucune décision n'a été prise à ce stade. Nous ne pouvons pas non plus passer notre temps à voter des lois de finances rectificatives. Compte tenu de l'encombrement de l'ordre du jour législatif et de la lourdeur de la procédure, il convient de trouver la bonne mesure.

J'en viens à des questions plus précises. Vous considérez, monsieur le président, que le Gouvernement surestime les créations d'emplois à venir. Selon vous, quels sont les chiffres les plus plausibles en la matière dans les secteurs public, marchand et non marchand ? Vos analyses rejoignent celles de plusieurs économistes s'agissant du secteur marchand. En revanche, certains de ces économistes apparaissent plus optimistes que vous en ce qui concerne le secteur non marchand. Les créations d'emplois dans ce secteur pourraient même compenser le faible dynamisme du secteur marchand.

D'autre part, vous avez évoqué les aléas à la baisse. Il convient en effet de le faire dans un souci d'objectivité et de transparence. Cependant, plusieurs organismes ont publié des prévisions de croissance supérieures à celles retenues par le Gouvernement. Certains vont même jusqu'à évoquer un chiffre de 1,3 % pour 2014 et mettent en avant des aléas à la hausse : un retour de l'investissement privé plus important que prévu et la reconstitution des stocks. Quel est votre avis sur ce point ?

En outre, vous estimez que le Gouvernement surévalue la croissance potentielle. Quelle hypothèse conviendrait-il, selon vous, de retenir en la matière ? En s'appuyant sur quels arguments ? De combien de points de PIB faudrait-il dès lors relever la prévision de déficit structurel pour 2013 et 2014 ?

S'agissant des éventuelles mesures correctrices en recettes et en dépenses que vous évoquez, quelle est la procédure la plus appropriée ? La loi organique prévoit qu'elles doivent intervenir « *dans le prochain projet de loi de finances de l'année* ». Elles pourraient donc, en l'espèce, être inscrites dans la loi de finances initiale pour 2015. Néanmoins, nous aurons certainement un débat sur l'opportunité d'adopter une loi de finances rectificative. Je souhaite, pour ma part, que nous évitions de multiplier les textes.

Enfin, l'inflation constatée à ce stade en 2013 – de l'ordre de 0,8 % – est sensiblement inférieure à la prévision. Quel est l'impact éventuel de cet écart sur le calcul du solde structurel à partir du solde nominal ?

M. Hervé Mariton. Modifier la loi de programmation après avoir constaté un « écart important » serait-il conforme à la lettre et à l'esprit de la loi organique ? Selon moi, celle-ci vise à ce que les trajectoires soient effectivement suivies. Bien sûr, des circonstances exceptionnelles peuvent justifier que l'on modifie la trajectoire : une crise peut frapper d'obsolescence les hypothèses sur lesquelles repose une loi de programmation. En revanche, il ne devrait pas être question, chaque fois que l'on constate un écart par rapport à la trajectoire, c'est-à-dire un dérapage, de modifier la loi de programmation. Cela dispenserait le Gouvernement de faire jouer le mécanisme de correction à l'occasion de la prochaine loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative. La modification de la loi de programmation est un outil lourd qui doit être utilisé dans des circonstances lourdes. En l'absence de telles circonstances, il convient non pas de modifier le cadre, mais d'apporter des correctifs pour s'y conformer.

Mme Karine Berger. Le Haut Conseil fait l'hypothèse que la croissance potentielle est affaiblie par la crise. Or, elle peut également l'être par des réductions de déficit structurel : il est souvent risqué de revenir à l'équilibre structurel lorsque l'écart de production – *output gap* – n'est pas comblé. Vous avez insisté sur la nécessité d'accroître les efforts en matière d'ajustement structurel. Quel est, selon vous, l'impact de la réduction du déficit structurel sur la croissance potentielle ?

Dans certains de vos travaux, monsieur le rapporteur général du Haut Conseil, vous avez rappelé que la baisse des cotisations patronales et la réduction de l'impôt sur les sociétés avaient le même effet en termes d'incitation des entreprises à créer des emplois. Vous avez d'ailleurs été le premier à évoquer la notion de « coin fiscal-social ». Pour ma part, je ne pense pas que la baisse des cotisations patronales favorise les créations d'emplois : ce serait même plutôt l'inverse. Quoi qu'il en soit, je suis très étonnée que, dans son avis, le Haut Conseil distingue l'effet d'une baisse des cotisations patronales de celui d'une diminution de l'impôt sur les sociétés au moyen du CICE. La littérature économique suggère généralement que cette distinction n'a pas lieu d'être. Enfin, monsieur le président, je suppose que le Haut Conseil a souhaité écrire, dans son avis, non pas « charges » mais « cotisations » sociales.

M. Charles de Courson. Dans son avis, le Haut Conseil indique : « *Une grande prudence est requise dans l'évaluation de la composante conjoncturelle du déficit public afin de ne pas sous-estimer le déficit structurel.* » Or, depuis trois ans, l'écart entre le déficit effectif et le déficit structurel est croissant : 0,8 point de PIB en 2012, 1,5 en 2013 et 1,8 en 2014. Pour certains, dont je fais partie, la raison en est la suivante : le Gouvernement nous fait croire que le déficit structurel se réduit fortement en fixant des hypothèses de croissance élevée – de 1,5 à 2,5 % –, qui sont d'ailleurs démenties *a posteriori*, alors même que la Commission européenne estime la croissance potentielle de la France à environ 1,1 % – chiffre réaliste selon moi. Comment expliquer, monsieur le président, l'écart croissant entre déficit effectif et déficit structurel ?

D'autre part, s'agissant de l'évolution assez décevante du produit de la TVA, le Haut Conseil précise qu'elle « *reste en partie inexplicée* ». Avez-vous pu néanmoins approfondir votre réflexion sur ce point ? Est-ce à dire que la consommation chute fortement ?

Enfin, selon le Haut Conseil, « *des interrogations subsistent sur les hypothèses d'évolution des dépenses des collectivités territoriales. En particulier, la réduction des concours de l'État ne se traduira pas nécessairement par une diminution à due concurrence de la dépense locale.* » Vous mettez le doigt sur un véritable problème ! S'agissant des conseils généraux, l'État va réduire leur dotation globale de fonctionnement de 476 millions d'euros. Mais, en contrepartie, il va leur transférer 827 millions d'euros correspondant aux frais d'assiette et de recouvrement de la taxe foncière sur les propriétés bâties et leur permettre d'augmenter le taux des droits de mutation à titre onéreux de 3,8 à 4,5 %. Si tous les départements utilisent cette possibilité, ils percevront 1,2 à 1,3 milliard d'euros supplémentaires. On pourrait faire un raisonnement analogue pour les régions et les communes. Quelle est votre analyse sur ce point ?

M. Éric Alauzet. Vous avez indiqué, monsieur le président, qu'on s'achemine vers le déclenchement du mécanisme de correction, sauf si l'on modifie la loi de programmation des finances publiques. Cependant, nous ne pouvons pas nous arrêter à ce constat. Dès lors que l'Union européenne a validé un assouplissement de notre trajectoire de réduction des déficits – avec une différence de 1,1 point en 2013 et de 1,4 point en 2014, d'ailleurs répartie de façon assez équitable entre le déficit conjoncturel et le déficit structurel –, nos partenaires européens et nous-mêmes devons en tirer les conséquences. Il convient donc, de toute évidence, de réviser la loi de programmation. C'est pourquoi je n'ai pas très bien compris votre présentation.

En outre, vous semblez sous-estimer les recettes supplémentaires que l'on peut tirer de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. C'est pourtant, selon moi, une piste essentielle. Aujourd'hui, les États européens sont divisés à propos des régimes d'imposition et de la trajectoire de réduction des dépenses publiques. Seule la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière internationale semble faire consensus entre eux. Or, elle peut faciliter le rééquilibrage des dépenses publiques et constituer une bouffée d'oxygène pour les économies. Certes, on peut estimer qu'elle ne rapportera pas autant qu'on le souhaite. Mais c'est également le cas des autres mesures. Il convient donc d'afficher une réelle volonté politique en la matière. Je souhaite que la Cour des comptes se saisisse pleinement de la question de la lutte contre la fraude fiscale au même titre que de la réduction de la dépense publique et de la modération de l'impôt.

S'agissant du CICE, je souscris aux propos de Karine Berger. Il est exact que le CICE ne constitue pas à proprement parler une réduction des charges. Mais il diminue le coût du travail de 6 %. Jusqu'à preuve du contraire, son effet est donc le même que celui d'une baisse des charges.

Mme Valérie Pécresse. Monsieur le président, le Gouvernement prétend effectuer d'importantes économies en matière de dépenses publiques – celles de l'État, des administrations de la sécurité sociale et des collectivités territoriales – par rapport à l'évolution tendancielle de celles-ci. Il nous est difficile d'évaluer l'intensité de l'effort produit, puisque nous ne connaissons pas cette progression tendancielle : le Haut Conseil des finances publiques pourrait-il l'estimer ?

M. le président Gilles Carrez. Cette question s'est posée lors de l'élaboration et du suivi du projet de loi de finances pour 2013 : le Gouvernement évaluait à 10 milliards d'euros la croissance tendancielle des dépenses de l'État, alors que la Cour des comptes la situait à 6 milliards et que vous-même, monsieur le rapporteur général de la Commission des finances, la mesuriez à 7,5 milliards d'euros – chiffre auquel je souscrivais.

Le travail du Haut Conseil s'avère très utile : avant sa création, nous rencontrons de grandes difficultés à connaître l'élasticité des recettes – et donc leur montant, ce que j'appelais la « boîte noire ». Il conviendrait néanmoins, comme vient de le souligner Valérie Pécresse, que ce travail soit étendu à la dépense tendancielle.

M. Patrick Ollier. Eu égard à la prévision de croissance, le Haut Conseil pourrait-il quantifier la sous-estimation des pertes de l'assurance chômage et la surestimation des recettes de l'État, ces deux phénomènes contribuant à la dégradation des finances publiques ?

M. Éric Woerth. Lorsque le Gouvernement décide de ne pas augmenter le point d'indice des fonctionnaires, il ne réalise pas une économie, mais il refuse de procéder à une dépense supplémentaire que la loi ne le contraint pas à engager : il s'agit donc d'une décision politique qui n'induit pas de baisse des dépenses. Or, ces choix entrent dans le calcul de l'évolution tendancielle des dépenses, qui se trouve au cœur du débat budgétaire : nous avons donc besoin d'une méthode d'évaluation de cette progression.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. La loi organique dispose que le Haut Conseil donne un avis – fondé sur les éléments portés à sa connaissance – sur les hypothèses de croissance et le scénario macroéconomique retenus par le Gouvernement, mais elle ne confie pas au Haut Comité la mission d'élaborer lui-même des prévisions. Chacun doit rester dans le cadre de la tâche que lui confère la loi.

Nous estimons les hypothèses de croissance plausibles et nous les distinguons du scénario macroéconomique ; en effet, ce dernier repose sur un rebond d'une croissance qui serait plutôt riche en emplois, alors que celle-ci pourrait être nourrie par une augmentation des exportations ou par une reprise plus marquée de l'investissement des entreprises qui ne se traduiraient pas forcément par une augmentation substantielle de la création d'emplois.

Le CICE constitue-t-il un allègement de charges ? Qu'il puisse y être assimilé ou non, il ne générera pas forcément d'importantes créations d'emplois, compte tenu de la faiblesse des marges des entreprises. Celles-ci pourraient en effet être tentées de les reconstituer plutôt que d'embaucher. La contribution du CICE sera néanmoins positive, car il soutiendra la rentabilité des entreprises et évitera des faillites.

La crise affecte négativement la croissance potentielle, car des entreprises ont disparu, des emplois ont été détruits et des dépenses de recherche et développement ont été gelées ; le potentiel doit donc se trouver aujourd'hui à un niveau inférieur à celui affiché il y a cinq ans. Les notions de croissance potentielle et d'écart de production s'avèrent intéressantes pour s'abstraire de la conjoncture, mais leur définition varie souvent.

La faible inflation possède un impact neutre sur le solde structurel ou nominal, mais la révision à la baisse de la prévision de la progression des prix en 2013 gonfle mécaniquement la dépense en volume, puisque les normes de l'État et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie – ONDAM – sont fixées en valeur dans la loi de finances initiale. La revalorisation des prestations sociales en avril a tenu compte de la plus faible inflation, qui induit par ailleurs des économies sur la charge de la dette indexée : l'effet haussier sur les dépenses sera donc atténué.

La prévision d'évolution de l'emploi dans le secteur non marchand repose sur une hypothèse volontariste, mais tout dépendra du montant des crédits que vous voterez, mesdames et messieurs les députés, et de leur déploiement sur le terrain.

Nous avons identifié des aléas pouvant améliorer ou dégrader le scénario macroéconomique ; sur le plan international, les aléas sont plutôt baissiers, mais de bonnes surprises peuvent, comme cette année, intervenir. Dans l'avis exprimé sur les années 2013 et 2014, le Haut Conseil ne s'était d'ailleurs pas autant trompé que le ministre de l'Économie et des finances l'a affirmé ce matin ; le Gouvernement a ainsi retenu une hypothèse de croissance inférieure à 1,2 %, prévision privilégiée par le Haut Conseil. Monsieur le rapporteur général de la commission des Finances, les instituts qui tablent sur une croissance de 1,3 % sont peu nombreux, à l'exception de l'OFCE qui gèle les effets récessifs – très forts dans son modèle – dus aux mesures de restriction budgétaire du fait de leur étalement dans le temps.

Monsieur Mariton, le Haut Conseil ne propose pas de modification de la loi de programmation des finances publiques, mais il constate des écarts entre la prévision contenue dans cette loi et la réalisation. Ainsi, si la loi n'est pas mise à jour pour prendre en compte le desserrement du calendrier de redressement des finances publiques françaises accepté par l'Union européenne, nous serons conduits à relever que le mécanisme de correction doit jouer. Par ailleurs, l'Union n'a pas renoncé à son objectif de voir les administrations publiques atteindre l'équilibre structurel en 2016. Cela nous obligera à fournir le même effort structurel en 2015 et en 2016 que celui prévu par le projet de loi de finances pour 2014, sachant que ce niveau – situé à 0,85 point d'ajustement – excède celui affiché par la loi de programmation – établi à 0,6 point en 2015 et à 0,5 point en 2016 –, puisque le projet de loi de finances pour 2014 prévoit un déficit structurel de 1,7 % l'année prochaine quand la loi de programmation ne l'évaluait qu'à 1,1 % du PIB potentiel.

M. Jean-Philippe Cotis, rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. La crise a entraîné une très forte baisse de la demande globale des biens et des services – de l'ordre de 3 à 4 points en France, chiffre comparable à celui observé chez nos voisins –, qui induit des effets collatéraux sur l'offre – faillites d'entreprises et exclusion de nombreuses personnes du marché du travail. Cet enchaînement fait repartir la croissance d'un point plus bas que celui qu'elle avait atteint avant la crise ; il faut donc revenir à une croissance plus forte, ce qui exige d'appuyer la demande et de mettre en œuvre des politiques d'offre visant à accroître le progrès technique et à favoriser les créations d'emplois.

La baisse des cotisations patronales crée de l'emploi, car elle diminue le coût du travail, protège le profit – faible dans de nombreuses entreprises – et évite des faillites. La diminution de l'impôt sur les sociétés, en soutenant la profitabilité, renforce l'incitation des entreprises à se développer, ce qui stimule les investissements et l'emploi.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Monsieur Alauzet, nous comprenons que le Gouvernement affiche un objectif volontariste en matière d'intensification de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales, mais nous nous interrogeons sur sa capacité à l'atteindre, sachant qu'une partie des 1,8 milliard d'euros que cette politique doit parvenir à collecter est uniquement conjoncturelle – ce que le Gouvernement reconnaît lui-même. Nous manquons d'éléments pour répondre à cette question et pour lever les incertitudes qu'implique toute prévision.

L'État a décidé de réduire ses dotations aux collectivités locales, mais cela ne signifie pas que celles-ci choisiront de diminuer leurs dépenses à due concurrence – ne serait-ce que parce que des mesures de compensations ont été prises pour les départements et que les collectivités peuvent augmenter la fiscalité.

Nous sommes nombreux – la Cour des comptes et le ministère de l'Économie et des finances, notamment – à nous interroger sur le rendement plus faible qu'escompté de la TVA. Nous devons identifier les causes de cet écart important, car il pourrait se reproduire en 2014.

Madame Péresse et monsieur Woerth, les budgets ont toujours été construits sans que soit précisément connue l'évolution tendancielle des dépenses, mais, pour évaluer l'ampleur des économies réalisées, tout dépend du niveau de référence que l'on choisit. La Cour des comptes peut contribuer à ce travail d'analyse, et elle a d'ailleurs déjà formulé dans le passé des observations sur le point de départ retenu pour apprécier la tendance. Ce sujet concerne aussi bien les dépenses de l'État que celles de la sécurité sociale : quand l'ONDAM croît de 2,4 %, cela reste une augmentation – même si elle ralentit – et l'on ne peut pas parler de réduction des dépenses de santé, même si celles-ci peuvent progresser pour d'excellentes raisons.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mercredi 25 septembre 2013 à 15 heures

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. François Baroin, Mme Karine Berger, M. Christophe Caresche, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, M. Christian Eckert, M. Alain Fauré, M. Claude Goasguen, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, M. Régis Juanico, M. Jérôme Lambert, M. Jean-François Lamour, M. Jean Lassalle, M. Dominique Lefebvre, M. Jean-François Mancel, M. Thierry Mandon, M. Hervé Mariton, M. Patrick Ollier, Mme Valérie Pécresse, Mme Christine Pires Beaune, Mme Monique Rabin, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Thomas Thévenoud, Mme Hélène Vainqueur-Christophe, M. Philippe Vigier

Excusés. - M. Étienne Blanc, M. Henri Emmanuelli, M. Marc Francina, Mme Annick Girardin, M. Jean Launay, Mme Valérie Rabault, M. Thierry Robert, M. Michel Vergnier

Assistait également à la réunion. - M. Guillaume Larrivé

