

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. Pierre MOSCOVICI, président du Haut
Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil
relatif au quatrième projet de loi de finances rectificative
pour 2020 2

Mercredi

4 novembre 2020

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 26

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Présidence de

M. Éric Woerth,
Président



La commission entend M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

M. le président Éric Woerth. Nous accueillons en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques monsieur Pierre Moscovici, qui vient présenter l'avis du Haut Conseil sur le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 (PLFR 4).

En application de l'article 15 de la loi organique de 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, il revient au Haut Conseil d'émettre un avis sur les prévisions macroéconomiques qui fondent le projet de loi de finances rectificative ainsi que sur la cohérence entre l'article liminaire du PLFR et les orientations pluriannuelles de solde structurel fixées par la loi de programmation des finances publiques.

Le Haut Conseil est conduit pour la sixième fois cette année à émettre un avis public. Ses travaux connaissent donc une accélération très importante. Nous avons entendu le Haut Conseil il y a à peine plus d'un mois à l'occasion de l'avis sur le PLF pour 2020, mais la situation a très significativement évolué depuis.

M. Pierre Moscovici. Je viens devant vous pour la seconde fois en cinq semaines comme président du Haut Conseil des finances publiques. À l'occasion de mon audition précédente, j'avais présenté nos observations sur les prévisions macroéconomiques et de finances publiques associées au PLF pour 2021. J'avais partagé avec vous deux messages clef, à savoir d'une part le caractère caduc à notre sens de la loi de programmation des finances publiques adoptée en janvier 2018, bien avant la crise que nous connaissons, et d'autre part l'enjeu décisif de la soutenabilité de la dette publique, qui doit constituer une boussole de la stratégie de finances publiques de notre pays.

Depuis lors, la situation sanitaire s'est rapidement dégradée. Le Gouvernement a donc décidé de nouvelles restrictions à travers un second confinement, certes aménagé. En conséquence, il propose de nettement accroître les crédits destinés à financer les mesures d'urgence et de soutien. Cette évolution emporte des conséquences sur l'activité économique et sur les finances publiques.

Les principaux éléments du PLFR 4 ont été transmis vendredi soir au Haut Conseil, qui a travaillé de nouveau dans des délais extrêmement brefs. Le secrétariat, autour d'Éric Dubois, y a intégralement consacré son week-end. Ceci n'est pas un reproche vis-à-vis du Gouvernement : les décisions du président de la République étaient récentes et il fallait les incorporer dans le PLFR, d'où ces délais. L'exercice reste néanmoins délicat pour le Haut Conseil.

Le PLFR 4 est bien davantage qu'un collectif de fin de gestion. Il intègre les nouvelles mesures décidées pour soutenir financièrement les ménages et les entreprises, pour faire face aux nouvelles restrictions sanitaires nécessaires pour soutenir l'économie. Les messages clef transmis en septembre n'en demeurent pas moins valides, leur acuité étant au contraire renforcée par la crise. Avec la dégradation des prévisions économiques et de finances publiques, la loi de programmation des finances publiques de 2018 devient de plus en plus obsolète et confine au surréalisme. Face à une dette en augmentation, notre préoccupation à l'égard de sa soutenabilité est encore plus essentielle.

S'agissant des prévisions macroéconomiques, le Gouvernement présente son sixième scénario pour 2020, après le PLF pour 2020, les trois collectifs budgétaires et le PLF pour 2021. Cette succession rapide de textes financiers est le reflet de la difficulté de l'exercice de prévisions dans le contexte épidémique lié à la Covid-19.

La situation sanitaire s'était améliorée au cours de l'été. La plupart des mesures de restriction avaient été levées. Le Gouvernement avait alors légèrement révisé à la hausse la prévision de PIB pour 2020. Dans le cadre du PLF pour 2021, elle s'établissait à - 10 % contre - 11 % dans le troisième PLFR, en juin. Le Haut Conseil avait alors considéré ce niveau comme prudent, mais le Gouvernement avait maintenu son évaluation en intégrant la possibilité d'une dégradation de la situation sanitaire. La situation sanitaire conduit aujourd'hui le Gouvernement à réviser à nouveau à la baisse ses prévisions.

La dégradation de la situation sanitaire et le net durcissement des restrictions laissent entrevoir un recul de l'activité au quatrième trimestre nettement plus important que prévu par le PLF pour 2021, alors même que le rebond constaté au troisième trimestre a été un peu supérieur à ce qu'attendaient l'INSEE et la Banque de France. Le reconfinement décidé fin octobre devrait conduire en novembre à un recul très marqué de l'activité, ce qui explique la pertinence de la prudence.

L'estimation de cette baisse d'activité est difficile, car même si le confinement décidé le 30 octobre limite très significativement le fonctionnement de pans importants de l'économie, celui-ci est moins absolu qu'au printemps, du moins à ce stade. L'ouverture des établissements scolaires devrait en particulier faciliter la poursuite de l'activité économique. Par ailleurs, les entreprises devraient être davantage préparées à faire face aux restrictions sanitaires qu'elles ne l'étaient au printemps, ce qui devrait leur permettre d'ajuster leur activité dans des proportions moindres que lors du confinement de mars et d'avril.

Dans ce contexte, le Haut Conseil estime que la prévision d'un recul de 11 % du PIB retenue dans le quatrième PLFR pour 2020 par rapport à 2019 semble cohérente avec les informations disponibles et compte tenu des incertitudes qui entourent les conditions sanitaires. Cela implique une dégradation marquée de l'activité au quatrième trimestre et un maintien des mesures de confinement au-delà du seul mois de novembre.

Dans le prolongement de la dégradation du scénario macroéconomique, les prévisions de finances publiques ont été révisées à la baisse pour tenir compte de l'impact du confinement et des mesures de soutien. La prévision de déficit public est accrue d'un point de PIB par rapport à la prévision sous-jacente du PLF pour 2021, pour s'élever à 11,3 points de PIB. La prévision de dette publique est dégradée de l'ordre de deux points, à 119,8 % du PIB.

L'accroissement du déficit public par rapport aux prévisions ne serait pas dû selon le Gouvernement à la baisse des prélèvements obligatoires : l'impact du reconfinement serait compensé par les meilleurs recouvrements enregistrés à fin septembre par rapport à la prévision sous-jacente au PLF pour 2021, notamment en matière d'impôt sur les sociétés et de TVA.

Cette dégradation d'un point de déficit serait imputable à la hausse des dépenses publiques. Par rapport à 2019, celles-ci augmenteraient finalement de 7,8 % cette année, contre une prévision de 6,5 % dans le PLF pour 2021. Cette évolution correspond à une enveloppe supplémentaire de 20,1 milliards d'euros de dépenses, qui vient s'ajouter à celles déjà ouvertes dans les précédents PLFR.

Les mesures d'urgence et de soutien décidées au printemps sont prolongées, voire renforcées. Elles s'élèveraient au total à 85,4 milliards d'euros, soit près de 4 points de PIB. Le fonds de solidarité, en particulier, se voit doté de 10,9 milliards d'euros supplémentaires. Les exonérations de cotisations sociales sont également rehaussées d'environ 3 milliards d'euros, tout comme l'activité partielle. La prévision du Gouvernement intègre enfin une hausse de 2,4 milliards d'euros des dépenses d'assurance maladie, réévaluation déjà présentée sous la forme d'un amendement au cours du débat sur le PLFSS pour 2021.

Le Haut Conseil estime que ces dépenses sont, dans l'ensemble, cohérentes avec l'impact attendu du confinement sur le recours à ces dispositifs. Pour autant, certains d'entre eux pourraient finalement être moins sollicités par les entreprises. D'autres dépenses publiques, notamment de financement courant et d'investissement des collectivités locales et de l'État pourraient en outre se révéler moins élevées que prévu en raison des restrictions sanitaires.

Le Haut Conseil relève que les prévisions en la matière intègrent les conséquences de la chute de l'activité qu'il faut, hélas, attendre au quatrième trimestre 2020 et le rehaussement du coût des mesures de soutien qui en amortiront l'impact négatif pour les ménages et les entreprises. Elles tiennent compte des incertitudes qui pèsent, de manière inhabituelle à ce stade de l'année, sur les finances publiques.

J'en reviens aux deux messages, évoqués en introduction, sur le caractère caduc de la loi de programmation de 2018 et sur l'enjeu central de la soutenabilité de la dette publique. Ces deux messages sont déjà présents dans l'avis du Haut Conseil sur le PLF pour 2021, mais leur portée est renforcée par l'évolution anticipée depuis lors de la trajectoire macroéconomique et de finances publiques de notre pays.

La référence à la LPFP de janvier 2018 est dépassée. Une telle référence est certes conforme à la loi organique du 17 décembre 2012 qui prévoit notamment que le calcul du solde structurel doit reposer sur les estimations de production potentielle de la LPFP en vigueur. Néanmoins, l'estimation du PIB potentiel pour 2020 figurant dans cette loi de programmation est désormais totalement périmée, puisque la crise sanitaire a fortement affecté le potentiel productif de l'économie française. Nous n'avons pas calculé l'ampleur de ce phénomène, mais il est plus que probable. Le Gouvernement a d'ailleurs présenté une estimation de PIB potentiel fortement révisé à la baisse à partir de 2020 dans les documents associés au PLF pour 2021.

Par ailleurs, le calcul du solde structurel est rendu peu significatif par les conventions retenues par le Gouvernement. L'ensemble des mesures prises pour faire face à la crise sanitaire est ainsi enregistré comme des mesures temporaires, ne venant pas dégrader le solde structurel.

En revanche, la résilience des prélèvements obligatoires résultant pour une très large part de l'impact de ces mêmes mesures est considérée comme structurelle. Cette situation conduit à afficher en 2020 une amélioration du solde structurel de 1,6 point de PIB par rapport à 2019. Le Haut Conseil relève donc le caractère non significatif de l'évaluation du déficit structurel, estimé dans ce collectif budgétaire à - 0,6 point de PIB, alors même que la situation des finances publiques est exceptionnellement dégradée cette année.

Enfin, la dégradation du solde public se traduit par une nouvelle révision à la hausse de la dette pour le présent PLFR. Elle passerait ainsi de 98,4 points de PIB en 2019 à 119,8 points de PIB en 2020, en hausse de plus de deux points par rapport au PLF pour 2021 et de plus de vingt points par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

L'augmentation est massive sur un an. Sa double origine est bien connue : le recul inédit du PIB et la réponse budgétaire apportée. Elle intervient après une décennie quasi ininterrompue de hausse de la dette. Son point de départ n'est donc pas aussi favorable que celui de certains de nos partenaires. Elle intervient également dans un contexte où la croissance potentielle s'est vraisemblablement affaiblie du fait des suites de la crise sanitaire, ce qui risque de rendre plus difficile ou plus longue la réduction du déficit.

Dans ce contexte, la soutenabilité à moyen terme des finances publiques et en particulier celle de la dette publique constitue évidemment un enjeu central de la stratégie financière de la France. Elle appelle de notre part la plus grande vigilance collective.

Voilà les principales observations du Haut Conseil dans cet avis que nous avons souhaité court, compte tenu des incertitudes accrues qu'a entraînées la résurgence de l'épidémie. Il s'agit du sixième avis que nous vous rendons cette année et du troisième que je viens vous présenter depuis ma nomination en juin. Ce ne devrait pas être le dernier. En effet, conformément à la loi organique de 2012, le Gouvernement devrait prochainement saisir le Haut Conseil de la révision, elle aussi nécessaire, des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement le projet de loi de finances pour 2021. Je formule le vœu que le Gouvernement, effectivement, nous saisisse parallèlement des nouvelles prévisions de finances publiques pour 2021. Je crois savoir que telle est au reste son intention. Cette saisine m'apparaît indispensable au regard de l'ampleur attendue de cette révision, qui ne peut être que d'une importance au moins aussi grande que celle qui porte sur les hypothèses macroéconomiques.

L'Assemblée a voté, sur le rapport de Monsieur Labaronne, une augmentation modérée des moyens du Haut Conseil. Vous le constatez, l'augmentation de son activité ne l'est pas, non plus que celle des demandes qui nous sont adressées. L'Assemblée a donc agi avec sagesse.

M. le président Éric Woerth. Ce collectif n'est effectivement pas un collectif de fin de gestion, mais de reprise de la crise. Il aboutira évidemment à une réadaptation des prévisions du budget 2021. Nous ne sommes plus là dans les prévisions, mais dans les paris sur l'avenir.

Le PLF aurait sans doute dû être accompagné de scénarios. Il aurait fallu travailler différemment et de manière plus originale qu'un bloc structuré, modifié au fur et à mesure.

Le solde structurel n'a effectivement plus guère de sens, tout comme la loi de financement et de programmation des finances publiques. Le Gouvernement devrait donc la modifier. Même si l'exercice est compliqué, accroître la visibilité par des scénarios ou des types d'évolution possibles rendrait un peu de confiance à des concitoyens qui restent très attentifs au niveau de la dépense et surtout de la dette.

L'augmentation de la dépense est très forte, hors crédit d'impôt, or beaucoup de mécanismes fiscaux viennent de surcroît augmenter les charges publiques. On parle d'ailleurs de dépenses fiscales. Il serait peut-être plus clair de parler d'augmentation des dépenses hors crédit d'impôt et d'augmentation des dépenses crédit d'impôt compris.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le président du Haut Conseil des finances publiques vient régulièrement devant notre commission des finances pour mettre à jour les perspectives macroéconomiques. Cet exercice nécessaire est accompli avec beaucoup de soin.

La situation sanitaire dicte la crise économique et financière et les prévisions macroéconomiques. Depuis le début de cette crise, en mars, toute prévision reste instable et est susceptible d'être révisée. Cela restera le cas tant que la crise sanitaire ne sera pas derrière nous. De ce fait, les chiffres que nous commentons aujourd'hui et l'analyse que vous présentez seront eux aussi le cas échéant révisés, y compris pour l'année 2020.

Malgré tout, cet exercice est nécessaire : nous avons besoin de prévoir l'activité pour l'année 2020 et de connaître les prévisions de déficit et d'endettement. Il est important de fournir des perspectives pour pouvoir se projeter sur des trajectoires de rétablissement des finances publiques pour 2021 et après.

Passer d'une prévision de récession de 11,5 % à 10 % avant de revenir à 11 % n'est donc pas problématique ni révélateur d'une instabilité du Gouvernement ou des prévisionnistes. Elle est très révélatrice de la crise que nous affrontons, extrêmement atypique, et qui fait que le quatrième trimestre peut être plus dégradé ou au contraire amélioré, en fonction de l'évolution de la pandémie. Nous devons rester humbles face à cette situation.

Sur le plan technique, le Gouvernement ne présente pas d'hypothèses macroéconomiques actualisées sur certains déterminants de l'évolution du PIB. Cela vous a-t-il posé problème pour effectuer ces prévisions s'agissant du PLFR 4, notamment sur la consommation intérieure, l'investissement ou la contribution au commerce extérieur ?

L'impact économique du nouveau confinement serait selon vous moins élevé que celui du précédent. Je suis du même avis. L'argent public serait d'ailleurs, au total, moins mobilisé. Considérez-vous que ces crédits budgétaires suffiront à amortir le choc du quatrième trimestre ?

Avec le recul du premier confinement, peut-on dire que les moyens budgétaires mis en œuvre pour maintenir à flot nos économies et nos emplois – PGE, fonds de solidarité, activité partielle, report et annulation des charges – permettent aujourd'hui de financer, en partie, le soutien public à notre économie s'agissant du deuxième confinement ? Sait-on mesurer cet effet ?

M. le président Éric Woerth. Le Gouvernement a fourni des prévisions d'augmentation de la croissance due aux mesures.

M. Daniel Labaronne. Nous sommes dans un environnement très instable, qui renforce le caractère d'imprévisibilité du scénario macroéconomique. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, Keynes parlait de situation d'incertitude radicale, rendant difficile, voire impossible d'envisager l'avenir et d'établir des prévisions économiques. Il nous semble que la crise sanitaire nous place dans ce contexte. Vous le soulignez dans votre rapport.

Vous déclarez dans votre avis sur le PLFR 4 que l'hypothèse d'un recul de 11 % du PIB retenue par le Gouvernement est cohérente, au vu des incertitudes entourant les conditions sanitaires. On peut toutefois craindre un recul plus prononcé si la crise sanitaire s'aggravait ou inversement, espérer une bonne surprise, comme cela a été le cas au troisième trimestre avec un rebond inattendu de 18 %, qui n'était anticipé ni par l'INSEE, ni par la Banque de France.

S'agissant des prévisions de recettes publiques, vous estimez que les hypothèses du Gouvernement sont plausibles compte tenu des incertitudes, là encore, qui entourent l'évolution de la consommation et de la masse salariale.

Sur les dépenses et le déficit du solde budgétaire effectif pour 2020, vous considérez que les prévisions sont cohérentes avec l'impact attendu du recul prévu de l'activité économique. On peut toutefois espérer que les dépenses prévues pour faire face à la crise seront moins sollicitées qu'envisagé.

Concernant le solde structurel, vous soulignez le caractère non significatif de son évaluation. Ce solde est établi en référence à l'estimation de la croissance potentielle arrêtée dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018. Cette démarche est un peu curieuse, mais elle est conforme à la loi organique de décembre 2012. On voit d'emblée les limites de l'exercice.

Ce solde repose également sur des conventions comptables pour décomposer ce qui relève du solde conjoncturel et du solde structurel. Le Gouvernement a choisi de considérer les mesures prises pour faire face à la crise sanitaire comme des mesures temporaires qui ne viennent pas dégrader le solde structurel. Cette démarche nous paraît assez légitime. Avez-vous des éléments de comparaison sur ce point avec ce que pratiquent nos partenaires européens ?

Sur la question du solde structurel, il faudra sans doute procéder, au lendemain de la crise sanitaire, à une nouvelle estimation du PIB potentiel de notre économie. Il conviendra également d'arrêter une doctrine sur les clefs de répartition entre solde conjoncturel et solde structurel. Pouvez-vous nous préciser vos analyses sur ces deux points ?

Mme Véronique Louwagie. L'exercice est difficile, car la situation est instable.

Je voudrais rebondir sur les propos de mes collègues et remercier le rapporteur général pour ses analyses et ses commentaires. Mon collègue Labaronne notait que vous pouviez développer votre avis en vous appuyant notamment sur ce qui se pratique à l'étranger.

J'ai bien compris que le Haut Conseil avait disposé de peu de temps, mais tel est notre sort ici tous les jours eu égard au PLF et au PLFR. Je regrette que votre avis soit une présentation des hypothèses assortie de quelques commentaires plus qu'un avis motivé. Je reste pour ma part sur ma faim. Outre une description des risques, l'avis pourrait prendre en compte différents scénarios, avec des évolutions envisageables. Nous n'en avons pas à ce stade.

Avez-vous établi des scénarios de votre côté ? Vous indiquez par exemple que la prévision suppose aujourd'hui un maintien de mesures de confinement au-delà du seul mois de novembre. Êtes-vous allés au-delà, jusqu'au 15 décembre, au 20 décembre ou au 31 décembre ?

L'avis pourrait également intégrer des éléments extérieurs sur les pratiques à l'étranger : comment les autres pays réagissent-ils ? Quels sont leurs scénarios et leurs évolutions ?

M. Mohamed Laqhila. Avec ce PLFR 4, l'ensemble des mesures de soutien à l'économie et à l'emploi grève bien évidemment les finances publiques. Je suis toutefois convaincu que ne rien faire les affecterait davantage à moyen terme.

Selon vous, comment concilier cet objectif de soutien à l'économie et à l'emploi tout en maîtrisant l'endettement public ? Ces mesures présentent selon vous peu de risques dans l'immédiat, mais peuvent obérer l'avenir, quand on sait que nous ne serons pas revenus en 2030 au niveau d'endettement antérieur à la crise.

Votre expérience européenne vous permettrait-elle de nous éclairer sur les évolutions possibles de cette situation à l'échelle européenne, puisque tous les pays sont affectés ?

Quelle serait selon vous la perte de croissance potentielle du fait de ce second confinement ? Quel sera le retard pris sur la relance à partir des différents scénarios que vous avez certainement pu étudier ? Plus spécifiquement, avez-vous évalué la perte de croissance potentielle si les mesures d'urgence du printemps n'avaient pas été prises ?

Mme Valérie Rabault. Pour une fois, je ne poserai pas de question sur le déficit structurel, car je considère que le sujet n'est pas là aujourd'hui.

Au point 10 de votre note, vous calculez qu'une contraction annuelle du PIB de 11 % en 2020 suppose que le niveau d'activité à fin décembre 2020 soit inférieur de 15 points à celui de décembre 2019. Pouvez-vous expliciter ce calcul ? Considérez-vous cette hypothèse comme plausible ou non ?

Vous présentez un encadré sur les coûts, en ordre de grandeur, d'un confinement strict. Vous l'estimez à 36 milliards d'euros par mois : 16 milliards du fait de moindres recettes et 20 milliards de dépenses supplémentaires. Vous estimez également en introduction de votre avis que pour parvenir à -11 % du PIB, il faut un confinement allant au-delà du 1^{er} décembre. Jusqu'à quelle date êtes-vous allé ? À combien évaluez-vous le coût du confinement du mois de novembre, qui n'est pas aussi strict que le premier ?

Mme Patricia Lemoine. Je remercie tout d'abord le Haut Conseil des finances publiques pour son aide et son analyse précieuses, une nouvelle fois, en cette année qui ne ressemble à aucune autre. Je veux également saluer au nom du groupe Agir ensemble le sérieux dont a fait preuve le Gouvernement depuis le début de la crise quant aux prévisions macroéconomiques sur lesquelles il se fonde. Au regard des nouvelles restrictions sanitaires, les prévisions pour 2020 ont été actualisées : récession à 11 %, déficit à 11,3 % et dette publique à 119,8 %. Ces indicateurs sont évidemment extrêmement élevés. Ils sont même vertigineux et affolants.

Notre groupe partage les inquiétudes du Haut Conseil sur la soutenabilité de la dette publique. Nous aurons effectivement besoin de réfléchir au plus vite à une nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques. Ce sera l'occasion de débattre des moyens que nous nous donnons pour rendre notre endettement public soutenable, alors que les recettes ont fortement chuté et que les dépenses ont crû en proportion. Ce sera l'occasion aussi, à notre sens, de travailler enfin à différents scénarios qui s'avèrent désormais indispensables au regard de la durée de la crise sanitaire, dont nul ne sait malheureusement à quel moment elle prendra fin.

M. Michel Zumkeller. Nous reconnaissons tous être dans une urgence qui nécessite de prendre des mesures. Notre groupe est évidemment favorable au fait d'apporter un soutien à nos concitoyens et à nos entreprises, petites ou grandes. En revanche, nous ne pouvons nous satisfaire d'entendre : « Ne vous inquiétez pas, nous prenons des mesures, nous les finançons par l'emprunt et nous y reviendrons dès que cela ira mieux. »

Nous pensons que le moment de la crise est aussi celui de remettre à plat beaucoup de choses, même si cela est pour plus tard. Je crois d'ailleurs que le FMI a demandé à la France de revoir certaines politiques et surtout de s'engager dans des scénarios. Cela a été dit plusieurs fois. Nous enchaînons les PLFR : nous en sommes au quatrième, et peut-être y en aura-t-il un

cinquième. Peut-être la crise nous amènera-t-elle à beaucoup d'autres modifications. Nous sommes en train d'étudier un budget dont nous savons qu'il ne pourra être sincère et qu'il faudra le revoir. Nous regrettons un manque de vision. Il faudrait utiliser ce moment de la crise pour remettre à plat certaines choses, préparer l'avenir. Ainsi, la prochaine fois que nous devons financer des mesures urgentes, nous ne serons peut-être plus obligés de le faire par l'emprunt.

Je souhaiterais également savoir ce que vous pensez de la possibilité d'étudier différents efforts possibles en matière d'assainissement des finances publiques. Le moment est venu de le faire.

M. Éric Coquerel. Nous reviendrons sur cette discussion lors de la présentation cette après-midi du PLFR 4 par les ministres, mais je voudrais d'abord dire que ce PLFR 4, quelques jours après le début des débats sur la deuxième partie du PLF et donc sur le plan de relance, est déjà un constat d'échec de ce même plan de relance.

Je veux bien que la situation soit instable, mais il faut également mettre en avant un manque de planification, de préparation et d'anticipation. À défaut, nous n'en serions pas à un PLFR 4 dont certains aspects étaient prévisibles. Quand par exemple on finance 300 millions d'euros pour les masques chirurgicaux, il fallait anticiper qu'ils seraient nécessaires dans le projet de loi de finances et non pas dans le projet de loi de finances rectificative.

De la même manière, je crains que ce PLFR 4 soit lui-même déjà insuffisant. C'est même une certitude. Il est très optimiste de penser que la nouvelle période de confinement aura un coût économique moins élevé. Il faudrait que le pari de ne pas confiner économiquement fonctionne vis-à-vis de la vague épidémique. Ce n'est pas ce que j'entendais ce matin de la part d'un infectiologue sur France Inter.

Deuxièmement, 1,1 milliard d'euros sont prévus, en lien avec les annonces du chef de l'État, pour une prime à destination des plus précaires. Ce montant se rajoute aux 800 millions d'euros d'ores et déjà prévus en la matière. Compte tenu de l'explosion de la pauvreté en France, ce PLFR 4 est déjà insuffisant, ou alors nous n'avons pas la même vision de la gravité de l'urgence de ce point de vue.

Dernier point, vous dites que la soutenabilité à moyen terme des finances publiques est un enjeu central. Notre approche n'est pas la même que la vôtre, monsieur Moscovici, sur ce qu'il conviendrait de faire vis-à-vis de la dette. Néanmoins, si telle est votre position, le moment n'est pas venu de baisser les recettes de l'État pour accroître ce déficit, notamment avec la baisse des impôts de production ou, comme nous l'avons vu tout à l'heure, avec la suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % les plus riches. Il y a là une contradiction évidente.

M. Charles de Courson. Je partage votre appréciation, monsieur le président, sur le caractère non significatif de l'évaluation du solde structurel. Toutefois, ne remet-elle pas en cause l'appréciation que vous avez pu porter sur le déficit structurel 2021 ?

Deuxièmement, pouvez-vous nous éclairer sur l'ampleur, selon vous, de l'affaiblissement du taux de croissance potentiel, point que vous évoquez sans le quantifier ? Je rappelle que nous étions à 1,1 % ou 1,2 % d'après les estimations de la Commission européenne. Pour vous, sommes-nous descendus en dessous de 1 % ?

Troisièmement, pourquoi le Gouvernement ne vous a-t-il pas donné des explications sur l'absence d'actualisation de la prévision actualisée sur les grands indicateurs macroéconomiques – consommation, investissement, etc. ?

Enfin, le PLFR 4 ouvre près de 20 milliards d'euros de crédits. Le temps de le voter, nous serons déjà au 30 décembre. Ces crédits auraient dû être ouverts par des amendements gouvernementaux dans le projet de loi de finances pour 2021. Avez-vous évoqué ce point au sein du Haut Conseil ? Par définition, l'essentiel de ces crédits ne pourra pas être consommé entre le 30 et le 31 décembre. Ils seront donc reportés sur 2021.

M. Pierre Moscovici. L'avis que je vous ai présenté ce matin porte sur des scénarios macroéconomiques et de finances publiques élaborés dans un contexte où les incertitudes liées à la situation sanitaire sont de nouveau très importantes et dans un climat d'urgence manifeste.

Plusieurs d'entre vous m'ont demandé pourquoi nous n'avions pas eu de prévisions de croissance plus détaillées. Telle est la raison pour laquelle nous avons parlé de cohérence compte tenu des éléments dont nous disposons. Le facteur temps a beaucoup joué entre l'annonce par le Président de la République mercredi soir dernier de décisions qui n'étaient pas envisagées mardi soir, en tout cas pas publiquement, et la préparation du PLFR. Le travail a donc été fait de manière globale et il ne nous paraît pas pour autant incohérent.

Le scénario du PLFR 4 traduit l'impact du confinement décidé pour le mois de novembre. Il est acquis qu'un confinement de quatre semaines, tel qu'il est paramétré aujourd'hui, conduirait à une perte de PIB au quatrième trimestre par rapport au troisième. Ses modalités apparaissent de moindre ampleur que celles mises en place au cours du printemps dernier, si bien que la prise en compte de cette hypothèse de confinement pour le mois de novembre ne suffit pas, à elle seule, à justifier la révision du recul du PIB de – 10 % à – 11 % en moyenne annuelle entre le PLF de septembre et ce PLFR.

L'hypothèse d'un confinement en novembre représente à peu près la moitié de cette révision. Pour cette raison, et pour répondre à madame Rabault, nous considérons que le PLFR intègre la possibilité de financer des mesures jusqu'au 31 décembre 2020, soit à peu près 10 milliards d'euros sur novembre et à peu près autant sur décembre.

Pour boucler le scénario, il faut considérer que des mesures peuvent être durcies et d'autres assouplies. On peut par exemple envisager la fermeture de lycées ou au contraire la réouverture de commerces d'ici à la fin décembre. Nous pouvons donc avoir de bonnes ou de mauvaises surprises, y compris sur le plan financier. Notre avis en tient évidemment compte.

Avec l'hypothèse d'un maintien des restrictions sanitaires jusqu'en décembre, le chiffre de 11 % constitue l'ordre de grandeur de recul du PIB qui devrait être enregistré en 2020.

Dans ce contexte, nous n'avons pas voulu qualifier le scénario présent. Plusieurs adjectifs étaient à disposition : prudent, plausible, vraisemblable, etc. Les membres du Haut Conseil se sont attachés, dans le très court temps qui leur était imparti, à vérifier que la méthode pour construire les scénarios macroéconomiques des finances publiques était cohérente avec les principales informations disponibles. Nous avons considéré qu'elle l'était.

Pour en venir à la question du président de la commission sur les dépenses, crédits d'impôt compris, la chose est tout à fait possible. Nous considérons que le montant serait affecté

principalement par le CICE, lequel disparaît. Nous avons donc des raisons de penser que la hausse hors crédits d'impôt serait extrêmement proche de celle crédits d'impôt compris.

De même, plusieurs d'entre vous ont évoqué l'hypothèse de travailler sur des scénarios. Je ne sais s'il est possible de bâtir un projet de loi de finances à partir de scénarios. Le rôle du Haut Conseil n'est pas, à ce stade, de bâtir des prévisions. En revanche, avoir des scénarios peut être quelque chose de tout à fait pertinent dans le débat public, et le Haut Conseil est tout à fait prêt à y contribuer. Comme je le disais lors de ma précédente audition devant vous, les questions macroéconomiques, celles de finances publiques et les questions sanitaires constituent maintenant plusieurs faces d'une même pièce. Il faut donc pouvoir réfléchir sur la façon dont tout cela s'articule.

En 2020, les finances publiques absorbent les deux tiers de la baisse des revenus. Sur le niveau d'amortissement du déficit, le retour sur les prélèvements obligatoires se traduit par une élasticité plus faible, à 0,7, et donc un impact de la récession sur les prélèvements obligatoires moins fort que lors de la crise de 2008-2009. Cela dit, cela fait aussi partie des éléments sur lesquels nous pouvons travailler davantage.

Il nous semble que les crédits budgétaires sont suffisants pour compenser une grande partie de ce nouveau choc sur l'activité. Au terme de nos débats avec les administrations et avec le Gouvernement, ils intègrent un prolongement possible des restrictions sanitaires au-delà de novembre et même sur la totalité de l'année.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur des éléments de comparaison avec d'autres pays. Nous ne nous sommes pas exactement livrés à cet exercice sur le solde structurel, mais la Commission européenne considère toutes les dépenses de soutien comme structurelles. Telle n'est pas l'hypothèse retenue en France : certaines dépenses sont considérées comme temporaires. Le débat sur le déficit structurel et sur les soldes structurels devra donc être reposé. Il paraît pertinent de demander, comme plusieurs d'entre vous l'ont fait, des éléments nouveaux lors de la révision des hypothèses pour le PLF pour 2021, si nous souhaitons rester dans des ordres de grandeur ayant quelque pertinence.

Pour ce qui est de la croissance potentielle, il apparaît d'ores et déjà que le PIB potentiel a été réduit d'un peu plus de 2 points sur 2020-2021. Il est encore trop tôt pour envisager une réduction durable de la croissance potentielle au-delà de 2021. Pour donner des ordres de grandeur plus précis, l'hypothèse en 2020 était de $-0,3\%$ – elle peut être encore affinée. Cette baisse est significative, puisque l'hypothèse était de $+1,25\%$ avant la crise. Cette détérioration entraîne des conséquences en cascade sur nos travaux.

Pour ce qui est du quatrième trimestre, des questions m'ont été posées sur le recul d'activité de 15 points par rapport à 2020. Nous avons nous aussi tenu ce débat avec le Gouvernement et avec les administrations. Nous nous sommes interrogés à ce sujet. En l'état, il s'agit d'un calcul un peu mécanique, de coin de table, pour atteindre -11% compte tenu des trois trimestres qui se sont déjà écoulés et de ce que nous pouvons anticiper sur le quatrième trimestre. Pour ces raisons, nous pensons qu'une estimation de 15 points est cohérente. Le chiffre pourra être légèrement plus élevé ou plus faible.

Un débat a porté sur le fait de savoir s'il fallait considérer les mesures comme durcies ou maintenues. Disons qu'elles sont prolongées, ce qu'explicite notre avis.

La Cour des comptes a établi des scénarios dans son dernier rapport de juin sur la dette publique et sur la perspective des finances publiques. Elle y reviendra. Je souhaite qu'elle assure un suivi quasi simultané sur la question que vous évoquez, monsieur le président, notamment celle de l'évaluation des impacts économiques.

M. le président Éric Woerth. Je vous interromps, car nous avons présenté un amendement à l'article liminaire du PLF pour 2021 au titre des Républicains, demandant la construction de scénarios sur la base de ceux présentés par la Cour des comptes pendant l'été.

M. Pierre Moscovici. Je ne veux pas m'immiscer dans le débat politique. Je dis simplement que si on le lui demandait, que ce soit le Gouvernement ou le Parlement, la Cour des comptes est tout à fait prête à travailler sur le sujet. Pardon de changer de casquette une seconde – je souhaite que la Cour des comptes soit utile et qu'elle puisse donner des éléments d'information au citoyen dans ce moment particulier.

Pour ce qui est de la lecture du déficit structurel en 2021, nous avons signalé dans notre avis sur le PLF pour 2021 qu'elle devait être faite entre 2019 et 2021. C'est ce que suggère le Gouvernement. En comparant 2019 à 2021, la chronique n'est pas affectée par la mesure de soutien enregistrée en mesure temporaire pour 2020.

Voilà pour l'essentiel des questions que vous avez posées. Je suis prêt à revenir devant vous pour approfondir tous ces sujets lors de la modification des hypothèses.

Pour ce qui est de la loi de programmation, nous constatons tous qu'elle est caduque. Les spécialistes des avis du Haut Conseil des finances publiques auront noté que nous n'avons pas, cette fois-ci, précisé que nous souhaitons sa modification au printemps. À titre personnel, je dirais qu'une loi de programmation serait la bienvenue dès que nous aurons une certaine stabilité ou une plus grande prévisibilité. Il ne faut pas attendre un an et demi pour cela.

M. le président Éric Woerth. Telle est la raison pour laquelle plusieurs d'entre nous ont évoqué des scénarios : construire une loi de programmation des finances publiques aujourd'hui serait un exercice assez vain. Il faut un début de stabilité ou de visibilité sur l'évolution de la crise sanitaire pour bâtir une loi de programmation qui ait un avenir. Il ne s'agit pas de faire l'exercice pour faire l'exercice, mais au contraire d'innover par des exercices nouveaux.

M. Charles de Courson. Je vous ai interrogé sur les raisons pour lesquelles vous n'avez pas eu de révision, dans les prévisions actualisées, des grandes valeurs macroéconomiques – consommation, investissement, etc. Vous répondez que cela tient peut-être à la précipitation avec laquelle ce texte a été pris. Mais, enfin, le Gouvernement en dispose nécessairement. Comment a-t-il pu faire des prévisions sur la TVA, sur l'impôt sur le revenu, sans un éclatement ? La chose est tout de même assez curieuse. Comment pouvez-vous donner un avis sur les estimations de TVA ou d'impôt sur le revenu sans distribution des prévisions de PIB entre revenu des ménages, consommation, etc. ?

M. Pierre Moscovici. Nous avons évidemment soulevé ce sujet avec les administrations, la direction du trésor et celle du budget, lors des auditions que nous réalisons obligatoirement pour préparer nos avis. Elles ont effectué un calcul assez global qui ne nous est pas apparu incohérent.

Néanmoins, la distribution que vous évoquez n'était effectivement pas aussi précise qu'elle l'est d'habitude. Peut-être le facteur temps a-t-il joué ? Encore une fois, il s'est écoulé trente-six heures entre les mesures annoncées par le Président de la République et la saisine du Haut Conseil sur la préparation du PLFR 4. Pour cette raison, la question devra être posée avec beaucoup plus de précision lors de la discussion des hypothèses révisées sur le PLF pour 2021, c'est-à-dire fin novembre. La réponse devra également être beaucoup plus précise.

Mme Marie-Christine Dalloz. Votre avis sur la soutenabilité de la dette est inquiétant, mais intéressant. On sent à demi-mot une sincérité dans l'avis que vous émettez. Une chose m'interpelle : les émissions de dette du quatrième trimestre 2020 se situent à un niveau record de 184 milliards d'euros. La souscription s'est faite à 50 % par des non-résidents. Jusqu'à présent, la répartition était à peu près d'un tiers de Français, un tiers d'Européens et un tiers du reste du monde. Comment expliquez-vous ce renversement de tendance sur la détention de la dette française ?

M. Pierre Moscovici. Nous n'avons pas analysé le sujet dans le détail. Nous y reviendrons de manière plus précise. Le point que vous soulevez est effectivement un paramètre très important pour examiner la soutenabilité de la dette publique : plus elle est domestique, moins elle est handicapante sur le plan stratégique.

M. le président Éric Woerth. Vous pourrez poser cette question tout à l'heure au ministre, que nous auditionnons à seize heures.