

**Allocution de M. Didier Migaud**  
**Premier Président de la Cour des comptes**  
**Président du Haut Conseil des finances publiques**

---

Audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale  
sur **l'avis du Haut conseil des finances publiques** relatif aux projets de lois de finances et  
de financement de la sécurité sociale pour 2014

Mercredi 25 septembre 2013

Monsieur le président,  
Monsieur le rapporteur général,  
Mesdames et messieurs les députés,

Je vous remercie d'avoir bien voulu m'inviter devant votre Commission, en tant que 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, Jean-Philippe COTIS, rapporteur général, Philippe RAVALET et Boris MELMOUX-EUDE, rapporteurs généraux adjoints, Nathalie GEORGES et Annabelle MOUROUGANE, rapporteurs.

Ce matin, 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. Il 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 en 2016 l'équilibre structurel des comptes publics. 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.

**I/ 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 en réalité est double :**

**1/ 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. Le Haut Conseil ne produit pas ses propres prévisions mais il 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.

**2/ 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 (2013) et l'année à venir (2014).

**A ce stade, permettez-moi d'apporter trois précisions sur cette notion de « cohérence ».**

a/ Il s'agit d'abord d'une notion difficile à appréhender. Selon le dictionnaire d'Emile LITTRE, 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 ne peut s'agir non plus d'un examen « ligne à ligne », en recettes et en dépenses, du projet de loi de finances et du projet de loi 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 PLF/PLFSS, 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.

b/ 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 nous invitent à identifier les écarts avec les orientations pluriannuelles de solde structurel arrêtées dans la dernière loi de programmation, promulguée le 31 décembre 2012. Depuis l'adoption de cette dernière, le contexte a pu toutefois évoluer. Nous devons en tenir compte et donc ne pas nous livrer à une analyse statique des données fournies.

c/ Enfin, cette analyse de cohérence nécessite des informations nombreuses et donc des délais d'examen raisonnables, comme l'avait souligné M. Christian ECKERT dans son rapport fait 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. Cela a permis d'avoir de premiers échanges fructueux entre le Haut Conseil et les administrations compétentes et 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 poursuivent 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 du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il serait donc souhaitable qu'à l'avenir la saisine du Premier ministre contienne tous les éléments nécessaires à la préparation de l'avis, en supposant – bien sûr – que tous les arbitrages soient rendus à cette date...

\*\*\*

## **II/ J'en viens à présent aux trois principales conclusions de cet avis.**

**1/ S'agissant des prévisions macroéconomiques, tout d'abord. 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, globalement orientés à la baisse pour 2014, entourant le scénario macroéconomique du Gouvernement.**

a/ 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 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) à la fin de 2013 et tout au long de 2014 ;
- S'agissant du secteur marchand, le contenu de la croissance en emplois paraît élevé, même avant la prise en compte des effets du crédit d'impôt compétitivité emploi. 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 crédit d'impôt compétitivité emploi semblent surestimés. Le Haut Conseil considère, d'une part, que le CICE ne peut pas, comme le fait le Gouvernement, être purement assimilé au plan économique à une baisse de charges sur les salaires. D'autre part, dans le contexte de faible niveau de 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.

b/ 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.

A l'inverse, des avancées plus rapides qu'attendu en matière de gouvernance économique et financière européenne pourraient conduire à un rebond plus franc 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.**

\*

**2/ Permettez-moi maintenant de présenter les conclusions de l'avis sur la cohérence de l'article liminaire avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.**

a/ 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 -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 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, 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 points de PIB sur l'écart total de 0,7 point propre à 2013 ;
  - pour le solde, 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), en raison 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 Md€ 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.

b/ 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 des recettes, tout d'abord :

- 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 (élasticité comprise entre 0,9 et 1). Le Haut Conseil estime, de son côté, 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.
- le rendement des mesures nouvelles, annoncé par le Gouvernement à hauteur de 9,5 Md€, n'a pu être expertisé par le Haut Conseil. Cela concerne en particulier la cotisation sur l'excédent brut d'exploitation (2,5 Md€). En outre, le Haut Conseil n'a pas été destinataire du détail des mesures nouvelles concernant la fiscalité écologique (0,4 Md€) et la sécurité sociale (0,6 Md€). Enfin, le rendement attendu d'un renforcement de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales (1,8 Md€)

est incertain et une partie pourrait ne pas être pérenne, s'agissant possiblement d'une mesure ponctuelle et temporaire.

En ce qui concerne des dépenses, des facteurs d'incertitude ont été identifiés sur le champ de l'Etat et des collectivités territoriales :

- l'effort sur les dépenses de l'Etat est conditionné à une stricte maîtrise de la masse salariale et au ralentissement effectif des dépenses d'intervention ;
- la réduction des concours de l'Etat à hauteur de 1,5 Md€ aux collectivités territoriales ne se traduira pas nécessairement par une économie à due concurrence de 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 nécessaires pour atteindre l'équilibre structurel s'en trouveraient accrus.

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 qui participe d'une appréhension d'ensemble de la situation de nos finances publiques.

**3/ 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, nécessitant vraisemblablement le déclenchement du mécanisme de correction au mois de mai 2014.**

Aux termes de l'article 23 de la loi organique, 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 :

- s'ils représentent au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ;
- ou 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 à modifier 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 ;
- d'autre part – et quand bien même cet objectif serait respecté – de la mise en œuvre en 2015 et 2016 d'efforts plus importants que ceux prévus par la loi de programmation. En effet, cette dernière 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 à modifier la loi de programmation et le calendrier de retour à l'équilibre structurel.

\*

\* \*

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.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre entière disposition pour répondre à vos questions.