

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

Avis du Haut conseil des finances publiques relatifs
au projet de loi de programmation des finances
publiques pour les années 2018 à 2022
et aux projets de lois de finances et de financement de
la sécurité sociale pour 2018

Le 28 septembre 2017

Monsieur le président [Eric WOERTH],

Monsieur le rapporteur général [Joël GIRAUD],

Mesdames et messieurs les députés,

Introduction

[Objet de l'audition]

Je vous **remercie** de m'avoir invité devant votre commission, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour **vous présenter les principales conclusions des deux avis adoptés** par le Haut Conseil le 24 septembre dernier. Le premier porte sur le projet de **loi de programmation des finances publiques** pour les années 2018 à 2022, et le second sur les **projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale** pour 2018.

Je suis accompagné des **membres du secrétariat permanent** du Haut Conseil, François MONIER, rapporteur général, Vianney BOURQUARD, rapporteur général adjoint, Paul BERARD et Vladimir BORGY, rapporteurs.

[Présentation du Haut Conseil, défis et avancées]

Je voudrais tout d'abord **saisir cette occasion**, devant votre commission récemment formée, pour procéder à une **rapide mise en perspective de nos travaux**.

Comme vous le savez, le Haut Conseil des finances publiques est une **jeune institution**, installée en 2013. Elle est **née du Traité** qui a réformé, en 2012, la **gouvernance économique et budgétaire** de l'Union européenne et plus particulièrement de la zone euro, en réponse aux **crises des dettes souveraines**. La **France** a rapidement adapté son organisation et ses règles à ce nouvel ordre budgétaire, notamment à travers la **loi organique de 2012** relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Les **19 pays de la zone euro**, et la **plupart des autres pays de l'Union**, ont désormais mis en place des **comités budgétaires indépendants**. Si leurs **missions** précises et leurs contours institutionnels **diffèrent selon les Etats**, ils visent tous à **apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques** et des **trajectoires de finances publiques** associées aux textes financiers.

Une jeune institution, donc, mais au **nombre d'avis déjà important**. Nous vous présentons en effet ce matin nos **21^{èmes} et 22^{èmes} avis** depuis **2013**. Cela représente **plus de 5 avis par an** en moyenne.

En tant que Premier président de la Cour des comptes, j'ai l'honneur de **présider** cette instance qui comprend **dix autres membres**. **Cinq** sont des **personnalités qualifiées** désignées par les **Présidents de l'Assemblée nationale** et du **Sénat**, par leur **président des commissions** des finances, ainsi que par le **Conseil économique et social et environnemental**. **Quatre** sont des magistrats de la **Cour des comptes**. S'y ajoute le **directeur général de l'INSEE**.

Nos avis s'appuient sur l'**ensemble des informations disponibles**. Elles sont pour partie **publiques**. C'est notamment le cas de la majorité des **prévisions économiques**. Pour une autre partie, portant notamment sur les **finances publiques**, les informations nous sont **communiquées par les administrations** dans le cadre d'une **procédure écrite**, puis **orale**. Nous réalisons en outre des **auditions de personnalités qualifiées** et des représentants d'**instituts de prévision**.

Ce matin, nous rendons public non pas un mais **deux avis**. Je les aborderai **successivement**, en **commençant par** celui relatif à la programmation des finances publiques.

*

[Avis sur le projet de loi de programmation]

1. C'est seulement la deuxième fois que le Haut Conseil se prononce sur un projet de loi de programmation. La première fois, c'était en 2014, sur le projet de programmation pour 2014 à 2019.

Aux termes de l'article 13 de la loi organique de 2012, trois missions nous incombent sur ce texte :

- nous devons tout d'abord apprécier l'**estimation du produit intérieur brut potentiel** proposée par le Gouvernement ;
- nous devons ensuite nous prononcer sur les **prévisions macroéconomiques** associées à ce projet ;
- enfin, nous devons examiner la **cohérence de la programmation** envisagée au regard de l'**objectif d'équilibre structurel à moyen terme** retenu et des **engagements européens de la France**.

Comme vous pouvez le constater, ces trois missions structurent la présentation de notre avis.

[Croissance potentielle, écart de production]

1.1. Je commence donc par l'estimation de produit intérieur brut potentiel.

[Les concepts, leurs fragilités, leur utilité]

Le **PIB potentiel** se définit usuellement comme la **production soutenable**, c'est-à-dire celle pouvant être réalisée **sans engendrer d'effets inflationnistes ou désinflationnistes**. La **croissance potentielle**, elle, correspond à la croissance de ce PIB potentiel.

Entre le PIB potentiel et le PIB effectif, celui que l'on constate, il existe un écart, dit « **écart de production** ». Il permet de **mesurer la position** de l'économie dans le **cycle**.

Cet **écart de production** est **négatif dans les périodes d'activité médiocre**, comme celle que nous vivons depuis une dizaine d'années, depuis la crise financière. Dans ce cas, il nous permet donc de prendre la mesure de la **capacité de rebond du pays**.

À l'inverse, un écart **positif** est constaté **dans les périodes de bonne conjoncture** mais permet d'anticiper un **ralentissement** de la croissance.

Appliqué au domaine des finances publiques, l'écart de production permet d'**identifier la composante conjoncturelle du déficit** et donc de mesurer, **par différence**, le **solde structurel**.

Ces deux notions d'**écart de production** et de **croissance potentielle** ne sont **pas des données statistiques** ou **comptables**. Elles procèdent d'**estimations**. L'ampleur exceptionnelle de la **crise financière** et les **difficultés à apprécier ses conséquences** sur l'économie invitent à **considérer les écarts de production avec prudence**. Ainsi, ces derniers font dans les faits l'objet d'**importantes révisions *ex post***.

Les **incertitudes sur l'écart de production** se transmettent, par construction, à la mesure du **solde structurel**, qui dépend également de la sensibilité des recettes à la croissance.

Bien qu'incertaine et fragile dans l'estimation de son niveau, la mesure du solde structurel n'en est pas moins **indispensable pour faire**

la part dans l'amélioration ou la détérioration des soldes budgétaires de ce qui **relève de la politique budgétaire elle-même** et de ce qui **relève de la conjoncture**.

[L'écart de production]

J'en arrive aux estimations du Gouvernement. Comme vous le constatez sur le graphique projeté, l'estimation de l'**écart de production** de 2016, est **sensiblement réduite** par rapport à celle qui était retenue dans le Programme de stabilité d'avril 2017 : - 1,5 % du PIB au lieu de - 3,1 %. Selon cette estimation, nous sommes **au-dessous du PIB potentiel**, mais nous en sommes **moins éloignés que dans les évaluations antérieures**.

Cette **forte révision à la baisse** va dans le sens des observations formulées à plusieurs reprises par le **Haut Conseil** selon lesquelles cet **écart était largement surestimé dans les textes financiers** des dernières années. Or quand l'**écart de production négatif est surestimé**, le déficit structurel est minoré. La révision opérée par le Gouvernement conduit à **rehausser sensiblement l'estimation du**

déficit structurel, à 2,5 points de PIB en 2016 au lieu de 1,5 dans les estimations précédentes.

La **nouvelle estimation** de l'écart de production se situe dans la **partie basse des évaluations des organisations internationales**. Le Haut Conseil la juge **plus réaliste**. En augmentant l'estimation du déficit structurel, elle révèle la nécessité d'un **effort accru pour redresser les finances publiques**.

[La croissance potentielle]

Les hypothèses de **croissance potentielle** du Gouvernement sont **révisées à la baisse** pour les années 2017 à 2020 par rapport au Programme de stabilité d'avril 2017 : 1,25 % pour chacune des quatre années au lieu de taux compris entre 1,3 % et 1,5 % dans le Programme de stabilité.

Vous le voyez à l'écran, **ce scénario se situe dans la moyenne des estimations disponibles**. Le Haut Conseil considère qu'il constitue une **base raisonnable pour asseoir la programmation des finances publiques à moyen terme**.

[Prévisions macroéconomiques]

1.2. J'en viens à présent à la deuxième mission prévue par la loi organique : l'appréciation des prévisions macroéconomiques associées au projet de loi pour la période de 2018 à 2022.

J'insisterai ici davantage sur le **moyen terme**. Je **reviendrai plus précisément sur les années 2017 et 2018** dans la suite de mon intervention sur le PLF et le PLFSS pour 2018.

Le Gouvernement retient des taux de croissance du PIB **peu différenciés sur toute la période**, autour de 1,7 %. Par rapport aux projections de moyen terme présentées en avril dernier dans le Programme de stabilité 2017-2020, les prévisions de croissance sont légèrement relevées pour 2017 (1,7 % au lieu de 1,5 %), pour 2018 (1,7 % au lieu de 1,5%) et pour 2019 (1,7 % au lieu de 1,6 %). La prévision est inchangée pour 2020 (1,7 %).

Le Haut Conseil observe que **le scénario de croissance du Gouvernement conduit à une fermeture de l'écart de production**

négatif à l'horizon 2020 puis à un **écart de production positif et croissant en fin de période.**

Compte tenu des tendances à l'œuvre, la croissance devrait en effet être **supérieure à son rythme potentiel en 2017 et 2018, pour la première fois depuis 2011.** L'écart de production est donc en voie de réduction. Sa fermeture totale au cours de la période de projection est vraisemblable en l'absence de nouvelle crise majeure. Le scénario de croissance du Gouvernement n'appelle donc **pas d'observation à l'horizon de 2020.**

En revanche, **le passage à un écart de production positif en fin de période constitue une hypothèse plutôt optimiste.** Même si on ne peut pas exclure qu'un tel scénario de croissance effective se réalise, il comporte un plus grand degré d'incertitude. L'hypothèse de croissance retenue dans le scénario pour les années 2021 et 2022, si elle est neutre sur la trajectoire de solde structurel présentée, conduit toutefois à **réduire le déficit effectif affiché, de 0,6 point en 2022, et à présenter une trajectoire de dette publique plus favorable.**

[Cohérence avec l'OMT et les engagements européens]

1.3. J'en viens à la troisième mission, celle qui impose au HCFP de se prononcer sur la cohérence de la programmation avec l'objectif à moyen terme d'une part et les engagements européens de la France d'autre part.

Dans notre avis, nous présentons la **nature de ces engagements européens**. Ils résultent du **Traité** sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012 que j'évoquais en introduction, mais également du **Pacte de stabilité et de croissance** ainsi que des **règlements européens**.

Je rappelle que la **France** est, **après l'Espagne**, le pays de la **zone euro** dont le **déficit public est le plus élevé**. Ces deux pays étaient les seuls de la zone euro à connaître encore en 2016 des **déficits supérieurs à 3 %** et sont depuis hier les deux seuls à demeurer dans la **procédure de déficit excessif**, la Grèce en étant sortie.

A cet égard, la **trajectoire présentée par le Gouvernement** respecte la **recommandation faite à la France depuis 2015 par le**

Conseil de l'Union européenne de ramener son déficit effectif au-dessous de 3 points du PIB en 2017.

Sous réserve de l'appréciation de la Commission européenne et du Conseil, la France pourrait alors **sortir de la procédure de déficit excessif en 2018 et entrer dans le volet préventif** du Pacte de stabilité et de croissance. Dans ce cadre, le déficit structurel doit être réduit jusqu'à atteindre l'objectif de moyen terme (fixé à - 0,4 point de PIB par le projet de loi de programmation).

Sur ce point, le Haut Conseil souligne que la **trajectoire envisagée s'écarte des engagements européens de la France** en retenant un **ajustement structurel annuel inférieur** à celui qui est prévu par les règles européennes. Le **règlement européen n° 1466 / 97** prévoit en effet un **ajustement structurel supérieur à 0,5 point de PIB par an** pour les Etats membres qui n'ont pas atteint leur objectif à moyen terme et dont la dette est supérieure à 60 % du PIB. Or l'ajustement structurel n'est que de **0,3 point de PIB en moyenne entre 2018 et 2022** dans la trajectoire présentée par le Gouvernement. Il est même limité à 0,1 point en 2018. Comme vous le constatez sur ce graphique, une conséquence de cet effort limité est de **repousser**

l'atteinte de l'objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel au-delà de l'horizon de la programmation.

Lorsqu'ils examinent la programmation d'un Etat membre, la **Commission** et le **Conseil** disposent toutefois de **marges de flexibilité**. Ils peuvent **tenir** compte de la mise en œuvre de **réformes structurelles majeures** ou de **circonstances inhabituelles** pour les autoriser à **s'écarter temporairement** de leur trajectoire d'ajustement. Le Haut Conseil ne saurait naturellement préjuger de l'issue de cet examen.

* *

*

[Avis sur le PLF et le PLFSS 2018]

2. Mesdames et messieurs les membres de la commission des finances, j'en arrive désormais à notre deuxième avis.

Comme chaque année en septembre, le Haut Conseil était également appelé à se prononcer sur les **prévisions macroéconomiques** associées au PLF et au PLFSS pour 2018 ainsi que sur la **cohérence de ces projets avec les orientations pluriannuelles de solde structurel**.

[Prévisions macroéconomiques]

2.1. J'évoquerai tout d'abord les prévisions macroéconomiques.

Dans un **contexte européen favorable**, l'**activité en France s'est sensiblement redressée** au cours des trois derniers trimestres à la faveur d'une demande intérieure tirée par l'investissement des entreprises et les dépenses des ménages, et d'une contribution moins négative des échanges extérieurs à la croissance. De plus, les résultats des enquêtes de conjoncture, dont l'amélioration se poursuit, indiquent des perspectives d'activité favorables à court terme. **Pour 2017**, l'**acquis de croissance** au 2^{ème} trimestre 2017 est de 1,4 %, si bien qu'une croissance de 0,4 % aux 3^{ème} et 4^{ème} trimestres, après une croissance de 0,5 % sur les trois derniers trimestres, suffirait pour atteindre la prévision du Gouvernement à 1,7 %. En conséquence, **le Haut Conseil considère que cette prévision est prudente.**

Pour 2018, le scénario du Gouvernement repose sur le **maintien de la dynamique actuelle de l'environnement international** et sur une progression toujours soutenue de la **demande intérieure**. La

prévision à 1,7 % est proche de celles des organisations internationales et du « *Consensus Forecasts* ». **Le Haut Conseil considère que cette prévision est raisonnable.**

En outre, le Haut Conseil estime que les **prévisions d'emploi et de masse salariale** du Gouvernement pour 2017 et 2018 sont **prudentes**, tandis que les **prévisions d'inflation** pour ces deux années sont **raisonnables**.

Au total, le Haut Conseil considère que le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement est **prudent** pour l'année 2017, et qu'il est **raisonnable** pour 2018.

[Cohérence avec le solde structurel]

2.2. J'en arrive à la cohérence des PLF et PLFSS avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Dans l'attente de la promulgation de la loi de programmation portant sur 2018 - 2022, **la loi de programmation pour la période 2014 - 2019 reste en vigueur.**

Toutefois, l'appréciation de la cohérence avec la loi pour 2014 - 2019 a perdu largement de sa signification. Le Haut Conseil avait

souligné en juin dernier, dans son avis sur le projet de loi de règlement pour 2016, que « la loi de programmation de 2014 ne fournissait plus un cadre pertinent pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques » en raison notamment du caractère « peu vraisemblable » des hypothèses de PIB potentiel.

Au-delà, la cohérence de l'article liminaire du PLF avec les orientations pluriannuelles de solde structurel présentées dans le **projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018 – 2022 est assurée par construction**, les deux projets ayant été construits et présentés simultanément.

[Ajustements et efforts structurels]

2.3. Je voudrais un instant insister sur l'ajustement et l'effort structurel en 2017 et 2018

L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel, **serait faible en 2017 et 2018** : respectivement de 0,2 point et 0,1 point.

Il en est **de même pour l'effort structurel** (0,1 puis 0,2 point de PIB), qui représente la partie de l'ajustement structurel directement liée

à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires. En 2018, il résulterait d'un effort sensible sur les dépenses (+ 0,4 point de PIB) quasiment compensé par des mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires (- 0,3 point de PIB).

Comme je vous l'indiquais dans la présentation de l'avis relatif au projet de PLPFP, le Haut Conseil constate que **les ajustements structurels prévus pour 2017 et 2018 s'écartent des engagements européens de la France**. Ces ajustements structurels seront soumis à **la Commission et au Conseil** dont j'ai évoqué les marges de flexibilité dans l'appréciation il y a quelques instants.

[Risques en recettes et en dépenses]

2.4. Enfin, le Haut Conseil s'est attaché à identifier les risques qui affectent les prévisions de recettes et de dépenses pour 2017 et 2018 sur la base des informations dont il dispose.

A cet égard, mesdames et messieurs les députés, permettez-moi une **remarque préalable**. Par rapport à l'**audit des finances publiques** de la Cour des comptes publié en juin dernier, un certain nombre **d'informations nouvelles** sont apparues. L'appréciation du **Haut**

Conseil prend en compte naturellement dans son appréciation l'ensemble de ces **informations nouvelles**. Elles concernent en particulier l'amélioration sensible de la **conjoncture économique** ainsi que les **recettes fiscales effectivement constatées**. En outre, l'actuel Gouvernement a pris au cours de l'été des **mesures de correction en dépenses** à la suite de cette publication.

Pour ce qui est des **recettes fiscales**, le Gouvernement a révisé à la hausse l'estimation de leur montant en 2017 par rapport au Programme de stabilité d'avril, ce qui conduit à une élasticité de ces recettes au PIB de 1,3 pour 2017 contre 1 avant l'été. Les prélèvements sociaux, notamment, ont été revus à la hausse en lien avec un relèvement d'un demi-point de la prévision de masse salariale. Le Haut Conseil considère que, au vu des rentrées fiscales des derniers mois, les **recettes tirées des prélèvements obligatoires en 2017 pourraient être supérieures à ce qui est attendu dans le PLF**.

A titre d'exemple, **les recettes de TVA**, avec une croissance sur les sept premiers mois de l'année de plus de 5 % à champ constant, apparaissent plus dynamiques que prévu.

Pour l'année 2018, les **mesures nouvelles représentent environ 7 Md€ de baisses nettes des prélèvements obligatoires**. Ces mesures correspondent à la **somme des décisions** prises par le **précédent Gouvernement** qui ont un effet en 2018 et de **celles prises par l'actuel Gouvernement** dans le PLF pour 2018 : **accroissement du taux du CICE, baisse de l'impôt sur les sociétés, exonération d'une fraction de la taxe d'habitation, transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière** notamment. Elles sont **partiellement compensées par des hausses de fiscalité**, parmi lesquelles l'accroissement de la fiscalité énergétique, celle portant sur le tabac, et le calendrier 2018 de la bascule des cotisations salariales sur la CSG.

Sous réserve des incertitudes portant sur le chiffrage des mesures nouvelles, le Haut Conseil estime que **l'hypothèse d'élasticité des recettes au PIB retenue pour 2018 - supposée égale à 1 en 2018 après 1,2 en 2016 et 1,3 en 2017 -**, et donc la **prévision des recettes tirées des prélèvements obligatoires, sont prudentes**.

[Dépenses]

Le Haut Conseil relève que les **objectifs de maîtrise de la dépense pour 2018 sont plus exigeants que ceux des années précédentes** : 1,6 % en valeur contre 1,8 % en 2017 et 0,5 % en volume contre 0,8 %.

Il note qu'un **effort visant à une budgétisation plus réaliste a été effectué sur le budget de l'État**, notamment en ce qui concerne l'allocation aux adultes handicapés, la prime d'activité, l'hébergement d'urgence et l'aide médicale d'État.

Il souligne toutefois que des **risques significatifs existent sur la réalisation des économies prévues dans le champ des administrations publiques**. C'est par exemple le cas pour les **collectivités territoriales**. Leurs **dépenses**, et plus largement celle des administrations publiques locales, **décélèreraient de 1,8 % en valeur en 2017 à 1,2 % en 2018** sous l'effet de la mise en place de contrats passés entre les représentants de l'État et des plus grandes collectivités territoriales. Cet **objectif repose sur un pari** : celui que la démarche contractuelle conduira à un **infléchissement substantiel des dépenses**.

Ces **risques** existent également dans le **champ social**. Le **respect de l'ONDAM** à + 2,3 % dans le scénario du Gouvernement nécessitera un **quantum d'économies** supérieur à ce qui a été réalisé au cours des dernières années.

Pour l'Etat, le Gouvernement fait reposer sa prévision sur des **économies substantielles**, en particulier sur les **aides au logement** ou sur les **contrats aidés**.

Au-delà de ces risques, le Haut Conseil relève que des **sous-budgétisations demeurent** pour certaines dépenses : par exemple, les opérations extérieures et les apurements communautaires.

Au total, la prévision du Gouvernement d'un **déficit à - 2,9 % du PIB en 2017** peut être considérée comme **plausible** tandis que celle d'un déficit à **- 2,6 % en 2018** est **atteignable**.

Je souhaite, **pour conclure**, souligner que dans la mesure où le **niveau du déficit structurel pour 2018 est élevé** et sa **réduction prévue faible**, il est nécessaire de **respecter les objectifs de maîtrise de la dépense**, même si les **recettes** venaient à être **meilleures** que prévu.

*

* *

Mesdames et messieurs les députés, je vous **remercie** de votre attention et me tiens à **votre disposition** pour répondre à vos **questions**.