

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^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 publique, conjointe avec la commission des affaires sociales, en application du I de l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, de M. Philippe MARTIN, que Mme la Présidente de l'Assemblée nationale envisage de nommer pour siéger au Haut Conseil des finances publiques..... 2
- présences en réunion..... 13

Mercredi
24 mai 2023
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 78

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Présidence de

**M. Éric Coquerel,
*Président***



La commission entend, conjointement avec la commission des affaires sociales, en application du I de l'article 1er de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, M. Philippe Martin, que Mme la Présidente de l'Assemblée nationale envisage de nommer pour siéger au Haut Conseil des finances publiques.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Mes chers collègues, l'article 1^{er} de la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et à l'information du Parlement sur les finances publiques prévoit que les membres du Haut Conseil nommés par le président d'une assemblée soient préalablement entendus par les commissions parlementaires permanentes chargées des finances et des affaires sociales de l'assemblée concernée.

Le mandat de Mme Frédérique Bec, nommée en décembre 2019 par le président Richard Ferrand, ayant expiré en mars dernier, la présidente de l'Assemblée nationale, Mme Yaël Braun-Pivet, a fait savoir qu'elle envisageait de vous nommer, monsieur Martin, pour siéger au HCFP.

J'aimerais connaître votre appréciation sur l'autonomie des finances sociales, aussi bien du point de vue des recettes que des dépenses, que traduit chaque année l'adoption d'une loi spécifique de financement de la sécurité sociale.

M. le président Éric Coquerel. Le rôle du HCFP est précieux pour le Parlement, qu'il éclaire par ses avis. L'échéance de la fin du mandat de Mme Frédérique Bec étant connue d'avance, il est un peu étonnant que le choix de son successeur ait tardé. Il sera satisfaisant que le HCFP puisse rapidement siéger en effectif complet, ce qui contribuera à sa légitimité et sa crédibilité.

M. Philippe Martin. Je suis honoré que ma nomination au HCFP soit envisagée : c'est en effet une institution très importante. Plusieurs de mes travaux de recherche dans le cadre du Conseil d'analyse économique (CAE) avaient pour objet les règles budgétaires et le rôle, en particulier en Europe, des institutions budgétaires indépendantes.

Je suis professeur d'université à Sciences Po Paris, dont je suis également doyen de l'École d'affaires publiques ; j'étais auparavant professeur à l'université Paris-Sorbonne et à l'École d'économie de Paris. J'ai également travaillé durant un an comme économiste à la Réserve fédérale des États-Unis et j'ai enseigné à l'université de Genève. La recherche et l'enseignement ont donc formé le cœur de ma carrière, dans les domaines de la macroéconomie – en particulier internationale –, du commerce international et de la dette publique, notamment sur sa soutenabilité dans le contexte de crise de la zone euro.

J'ai aussi été président délégué du Conseil d'analyse économique, dont les quinze membres sont des universitaires, qui ont l'indépendance intellectuelle chevillée au corps, comme le garantit d'ailleurs la Constitution.

J'ai co-écrit une note pour le CAE avec Jean Pisani-Ferry et Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), dans laquelle nous proposons plusieurs réformes des règles budgétaires européennes. Un des objectifs du HCFP est précisément de s'assurer de la cohérence de la position de la France avec les règles européennes. Les propositions que la Commission européenne étudie actuellement me paraissent moins ambitieuses que les nôtres, tout en proposant cependant une réforme assez

approfondie des règles budgétaires. En particulier, elle suggère d'attribuer un rôle plus important aux instances budgétaires indépendantes des différents pays européens – et donc du HCFP –, conformément à nos préconisations.

J'ai par ailleurs contribué au débat européen à travers le *Centre for Economic Policy Research (CEPR)*, dont je suis vice-président. J'ai écrit de nombreux articles sur les règles budgétaires et la politique macroéconomique pour ce réseau.

J'ai donc participé à de nombreux débats liés aux questions au cœur du travail du HCFP. La semaine dernière, j'ai assisté avec le président Coquerel à un débat sur la perspective des finances publiques en France à horizon 2030. Le HCFP est en effet chargé d'analyser les prévisions macroéconomiques des lois de finances. À ce titre, si, contrairement à certains membres du HCFP, comme Jean-Luc Tavernier, directeur de l'Insee, je ne suis pas conjoncturiste, je me crois cependant capable d'analyser des projections macroéconomiques importantes dans le cadre de cet exercice.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Monsieur Martin, le choix de la présidente de l'Assemblée nationale de vous nommer au HCFP me paraît judicieux au regard de votre parcours de chercheur, de vos nombreuses publications ou encore du prix de meilleur jeune économiste que vous avez reçu.

La réforme de la loi organique relative aux lois de finances adoptée en 2021 étend le champ des compétences du HCFP. Comment analysez-vous cette évolution ? Pourriez-vous comparer le rôle du HCFP et celui des institutions comparables en Europe depuis cette loi ?

Les sujets économiques tels que la dette, le déficit des retraites ou le pouvoir d'achat font difficilement consensus dans le débat public. Quelle est votre opinion sur la bonne compréhension par nos concitoyens de ces enjeux ? Quel pourrait être le rôle du HCFP pour contribuer à son amélioration ?

Vous avez conseillé et assisté la banque centrale des États-Unis et la Banque de France. En tant que membre du HCFP chargé de juger les prévisions gouvernementales macroéconomiques et de finances publiques, votre appréciation des effets de la politique monétaire sera cruciale. Comment jugez-vous la politique monétaire actuelle ? Serait-il prématuré de desserrer les taux dès à présent ?

Enfin, le HCFP est chargé de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques (LPPF). Or nous ne l'avons pas encore voté ; nous devrions l'examiner en seconde lecture en juillet. Quelle est son importance, vis-à-vis du HCFP et de l'Europe ?

Mme la présidente Fadila Khattabi. Je donne maintenant la parole aux orateurs des groupes politiques.

M. Charles Sitzenstuhl (RE). Votre nomination est en effet judicieuse : en tant que professeur d'économie reconnu doté d'une expérience internationale, vous rassemblez toutes les compétences requises pour exercer cette mission.

Jugez-vous le niveau actuel de la dette française préoccupant ?

Pensez-vous que les règles budgétaires européennes doivent évoluer et, le cas échéant, pourquoi et dans quelle direction ?

Que pensez-vous des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (OATi), qui existent depuis vingt-cinq ans et qui suscitent de nombreux débats ?

Enfin, que pensez-vous de la difficulté de la Banque centrale européenne (BCE) à lutter contre l'inflation depuis deux ans ? Quels enseignements tirez-vous de l'exercice de la politique monétaire en Europe dans cette même période ?

M. Philippe Lottiaux (RN). Selon la loi organique du 17 décembre 2012, qui a créé le HCFP, ce conseil comporte dix membres, dont quatre sont désignés par les présidents en raison de leurs compétences dans les domaines des finances publiques et des prévisions macroéconomiques – que vous réunissez indubitablement.

En revanche, cette même loi dispose que le Haut Conseil est un organisme indépendant. Nous nous interrogeons sur l'indépendance d'un membre qui fut tout de même conseiller du ministre de l'économie, désormais Président de la République, et coordinateur de son programme économique présidentiel en 2017. Vous aurez ainsi potentiellement à vous prononcer sur les effets de politiques ou de mesures que vous aurez peut-être vous-même conçues ou suggérées.

Vous avez largement évoqué l'Europe, laissant craindre que votre nomination pousse le HCFP à prendre davantage encore une orientation économique et budgétaire européenne accrue ; est-ce le cas ?

M. Patrick Hetzel (LR). Le HCFP nécessite une expertise et une reconnaissance scientifiques, et requiert une indépendance par rapport au pouvoir politique. S'agissant de la première exigence, vous êtes reconnu comme économiste : nul ne le conteste. Cependant, vos publications montrent que vous êtes surtout spécialiste en économie internationale et en géographie économique, davantage qu'en finances publiques. Quelle est votre véritable expertise dans le champ du HCFP ?

Par ailleurs, vous avez vous-même insisté sur votre attachement à l'indépendance en tant qu'universitaire – à ceci près que vous étiez très fortement engagé auprès de l'ancien ministre de l'économie Emmanuel Macron, avant d'avoir largement contribué à sa campagne présidentielle. Comment nous assurer que l'universitaire Philippe Martin ne se trouvera pas pris dans une confusion des genres ? J'ai, hélas, des doutes à cet égard.

M. Pascal Lecamp (Dem). Nous sommes attachés au rôle du HCFP, dont l'analyse est précieuse pour nos travaux.

La loi organique a élargi les missions du HCFP, désormais compétent dans des champs plus étendus et sur davantage de textes ayant une incidence sur les finances publiques. Quel est votre avis sur cette réforme ? Après l'adoption des règles européennes, devrions-nous aller plus loin encore dans la définition du mandat du HCFP ? Pensez-vous que nous devrions nous inspirer de l'organisation et des missions des organismes équivalents au HCFP dans les autres pays européens ? Quelles suggestions d'améliorations proposez-vous en ce sens ?

Le HCFP est un rouage essentiel dans la bonne gouvernance de nos finances publiques. Il apprécie notamment le réalisme des prévisions économiques formulées par le Gouvernement. Néanmoins, le travail de cet organisme indépendant mériterait d'être mieux connu du grand public. En vous appuyant sur votre riche expérience de professeur d'économie, que proposeriez-vous pour rendre ses travaux plus accessibles ?

Enfin, que suggéreriez-vous pour adapter la gouvernance des finances sociales à une stratégie de financement de long terme, nécessaire pour faire face aux défis du XXI^e siècle ?

M. Mickaël Bouloux (SOC). Monsieur Martin, disons-le tout de suite : contrairement à de nombreuses personnes présentées à tort comme économistes, vous avez le CV. Cependant, votre nomination nous pose plusieurs problèmes. Depuis 2015, vous êtes l'un des économistes qui accompagnent Emmanuel Macron et ses choix politiques, avec M. Cahuc, M. Cette, M. Aghion ou encore M. Pisani-Ferry – quoique peut-être pas pour longtemps pour ce dernier !

Vous avez participé à la rédaction du volet économie de son programme électoral et avez été nommé président délégué du CAE. C'est à ce titre que vous avez rédigé, en 2019, une note qui a contribué à légitimer la baisse puis la suppression des impôts de production – un cadeau de 18 milliards d'euros ! Il s'agissait d'une demande bien établie du Medef et de Bruno Le Maire, que ce dernier appelait déjà de ses vœux en mai 2018. Votre avis n'a d'ailleurs pas vraiment été suivi puisque vous proposiez de supprimer la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) mais également la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) – qui a été épargnée –, de ne pas réformer la cotisation foncière des entreprises (CFE) – elle a été diminuée – et n'évoquiez pas la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui a été allégée. Tant pis pour le sérieux scientifique des choix du Gouvernement !

De même, vous avez défendu corps et âme la réforme des retraites de 2020, plaidant notamment pour la nécessité d'une réforme systémique, et non seulement paramétrique. Or lorsque l'Élysée a fait savoir que la réforme des retraites de 2023 ne serait qu'une réforme paramétrique, vous avez changé de position. Le rôle des scientifiques est d'éclairer le débat public et non pas de servir d'alibi à des choix politiques et idéologiques.

Mme Lise Magnier (HOR). Monsieur Martin, votre CV semble parfaitement correspondre à la volonté de la présidente de l'Assemblée nationale.

Quel est votre avis sur les missions supplémentaires confiées au HCFP par la loi organique du 28 décembre 2021 ?

Que pensez-vous de la proposition de réforme du pacte de stabilité présentée par la Commission européenne, le 28 avril 2023, qui fixe à quatre ans l'ajustement budgétaire de référence pour conduire à la baisse du ratio de dette, selon une logique adaptée à la situation de chaque État membre ?

Quel est votre regard sur la soutenabilité de la dette liée aux retraites en France ?

Mme Christine Arrighi (Ecolo - NUPES). Que pensez-vous d'une revue des niches fiscales et sociales permettant d'évaluer leur pertinence et leur adaptation aux enjeux actuels de transition écologique et de justice sociale ?

Une stratégie de finances publiques peut reposer sur trois leviers : la dépense publique, les prélèvements obligatoires et la croissance économique. Or, le seul activé par le Gouvernement – et qui a également votre préférence, semble-t-il – est la maîtrise des dépenses publiques, telle que la préconisent le rapport Arthuis et le Fonds monétaire international (FMI). Quel regard portez-vous sur la soutenabilité de la dette publique ? Que pensez-vous d'une stratégie d'amélioration de la contribution des plus aisés aux prélèvements obligatoires, que les écologistes appellent de leurs vœux depuis longtemps et que certains économistes proches du pouvoir semblent eux aussi préconiser ?

Enfin, comment pouvez-vous nous garantir votre indépendance ?

M. Pierre Dharréville (GDR - NUPES). Vous avez rappelé votre attachement à l'indépendance de l'institution. Il est en effet important que votre parole soit libre. Vos engagements sont connus : considérons que c'est un avantage, alors que ces institutions sont déjà très libérales !

Quel état des lieux dressez-vous de la situation des comptes publics ?

Le HCFP a notamment pour mission de faire respecter les dispositions introduites par la loi organique de 2012, qui opère une transposition des règles du programme de stabilité. Nombreux sont celles et ceux qui ont remis en cause ces règles budgétaires, notamment à l'occasion de la crise du covid. Quel est votre bilan des règles budgétaires et du pacte de stabilité ? Que pensez-vous des modestes ajustements proposés par la Commission européenne en avril ?

Le programme de stabilité repose sur le principe de programmation des finances publiques, au travers de lois pluriannuelles ou sectorielles. Au vu du relatif échec de ces lois, qui ne sont jamais respectées, ne pensez-vous pas que ces outils sont inutiles et trompeurs, puisqu'il est impossible de prévoir, trois ans en avance, la situation économique du pays ? Au contraire, devraient-ils être plus contraignants ?

Que pensez-vous de la confusion croissante entre les comptes publics et sociaux ?

Enfin, ne néglige-t-on pas trop souvent la marge possible sur les recettes pour répondre aux besoins – à l'exception de la réforme des retraites, que l'on a fait passer pour un texte budgétaire, et dont la principale recette a été conçue comme une dépense ?

M. Charles de Courson (LIOT). L'avis que nous devons rendre est délicat. Vous avez les compétences ; mais qu'en est-il de l'indépendance nécessaire à l'exercice de cette fonction ? Quels engagements pouvez-vous prendre pour éviter les conflits d'intérêts ? Êtes-vous susceptible de vous engager à ne plus participer à aucun des cercles conseillant le Président de la République ou le Gouvernement ? Sans cela, la confusion serait totale.

Que pensez-vous de l'extension du champ de compétences du HCFP par rapport à celui des institutions similaires dans les autres États membres ?

Comment envisagez-vous le rôle du HCFP, alors même que nous avons repoussé le projet de loi de programmation des finances publiques ?

M. le président Éric Coquerel. Il me paraît nécessaire de distinguer la question des conflits d'intérêts matériels de celle de l'indépendance. En effet, une indépendance idéologique semble difficile à atteindre, puisque la neutralité politique ne peut exister en économie. Michaël Zemmour vient par exemple d'entrer au HCFP – c'est une nomination qui me satisfait. Je ne préjuge pas de vos positions, qui peuvent d'ailleurs évoluer : M. Pisani-Ferry, qui était également conseiller du Président de la République, propose désormais de taxer les 10 % des plus riches afin de financer la transition écologique.

Je m'interroge d'abord sur la manière la plus pertinente d'évaluer notre dette. Notre base de comparaison ne devrait-elle pas être le pourcentage de PIB représenté par les intérêts de la dette ? D'après le programme de stabilité, ils s'établiraient à 2 % en 2027, contre 1,9 % aujourd'hui pour un total de 50 milliards d'euros.

Concernant la comparaison des déficits publics des différents pays européens et le respect des règles communautaires, ne faudrait-il pas corriger les critères intégrés dans les périmètres, qui varient selon les États ? Par exemple, les dépenses en matière de défense assurées par la France devraient être extraites de la dette pour garantir la pertinence des comparaisons car ce financement n'est pas utile qu'à notre seul pays. De la même manière, ne devrions-nous pas différencier ce qui relève du domaine public – en matière de santé ou d'éducation, par exemple – et ce qui est davantage dévolu au domaine privé ?

Enfin, comment intégrer la dette écologique à l'évaluation de l'état des finances publiques à l'avenir ?

Mme la présidente Fadila Khattabi. Nous en venons aux questions des autres commissaires.

M. Thibault Bazin (LR). Le HCFP doit se prononcer sur la cohérence des projets de budget avec les orientations définies dans le projet de LPFP ; or ce texte n'a pas été adopté, la représentation nationale ayant jugé le projet de loi insincère. Comment le HCFP peut-il mener à bien ses missions ? Sur quels fondements peut-il se prononcer ?

Le HCFP ne produit pas lui-même ses propres prévisions mais se fonde sur celles des organisations internationales telles que le FMI ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Or celles-ci peuvent varier. Lesquelles sont selon vous les plus fiables ?

Mme Isabelle Valentin (LR). Vous insistez sur la nécessité de maîtriser la dette, qui avoisine les 3 000 milliards d'euros, précisant toutefois qu'il ne serait pas opportun d'abaisser les dépenses de manière draconienne ni d'augmenter les impôts. Les marges de manœuvre semblent donc réduites. Pensez-vous que les baisses d'impôts considérables des cinq dernières années pourront encore durer ? L'objectif de réduction des impôts des classes moyennes de 2 milliards d'euros d'ici 2027 vous semble-t-il réaliste ?

Je souhaite vous interroger sur le délai très, voire trop court entre la saisine officielle du HCFP et la transmission de son avis au Conseil d'État. Le HCFP nous a régulièrement indiqué que certains éléments d'information lui sont communiqués très tardivement. Qu'en pensez-vous ? Ce délai peut-il remettre en question la qualité des avis rendus ?

Mme Véronique Louwagie (LR). Le débat parlementaire s'organise autour de deux textes financiers en fin d'année : la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Nous avons connu ces dernières années un remplacement récent des cotisations sociales salariales par une part de la contribution sociale généralisée (CSG) et des cotisations sociales patronales par une portion de TVA. Seriez-vous favorable à une réorganisation du débat parlementaire autour d'un volet unique de recettes, d'une part, puis d'une analyse des dépenses, d'autre part, pour l'ensemble de ces deux lois ?

Mme Josiane Corneloup (LR). L'exécutif annonçait récemment sa volonté d'alléger les impôts des classes moyennes. Quid des économies et du financement d'une telle mesure ? La dette de la France s'élève à 116 % du PIB contre 88 % en moyenne au sein de l'OCDE et alors qu'en théorie, elle ne devrait pas dépasser 60 %. À la suite d'un rapport de la Cour des comptes critiquant le « quoi qu'il en coûte », Bruno Le Maire avait promis plusieurs milliards d'économies de dépenses publiques – ce qui contredit les récentes déclarations du Président. Comment appréhendez-vous ces dernières au regard de la situation financière de la France ?

Un rapport de France Stratégie, publié le 22 mai, indique que la transition climatique à venir va ralentir la croissance et alourdir la dette publique. Que pensez-vous de l'impact de la transition énergétique sur les finances publiques ? Comment amortir son poids financier ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. La diversité des idées, des profils et des expériences au sein du HCFP vient précisément de la pluralité des personnalités qui choisissent ses membres. Ces attaques ne me semblent pas dignes. Nous aurions du mal à trouver des économistes expérimentés qui n'auraient jamais pris un parti pouvant traduire certaines orientations politiques. Je vous rappelle que M. Migaud a été Premier président de la Cour des comptes – comme M. Moscovici l'est aujourd'hui.

M. Philippe Martin. Je tiens d'abord à répondre à vos nombreuses questions sur mon indépendance. Michaël Zemmour a été nommé au HCFP : c'est la richesse du HCFP que de rassembler des experts qui défendent des visions politiques différentes.

Par ailleurs, le HCFP n'est pas un organe politique : son objectif principal est de vérifier la crédibilité des prévisions macroéconomiques du Gouvernement, en particulier concernant la loi de finances. Sa dimension politique est sans doute moindre que celle que vous lui prêtez.

Le CAE, que j'ai présidé, est un conseil indépendant. Je crois avoir l'avoir démontré par de nombreuses notes. D'ailleurs, nombre de députés, issus tant de la majorité que de l'opposition, les ont utilisées pour alimenter leur propre argumentaire politique.

Nous avons effectué un travail économétrique pour montrer que la C3S, en particulier, avait un impact fortement négatif sur la productivité, la compétitivité et les exportations. Nous montrions que les entreprises ayant bénéficié d'une diminution de la C3S exportaient davantage et importaient moins que celles qui n'avaient pas été touchées par la réforme. J'ai donc défendu la suppression de la C3S. Je n'ai pas défendu, en revanche, la baisse de la CVAE : je n'étais pas sur la même ligne que le Gouvernement. Comme je l'ai publiquement exprimé à diverses reprises, l'objectif était une réduction de 3 et non de 10 milliards d'euros. Le CAE a également publié une note sur l'allègement des charges sur les salaires supérieurs à 1,6 Smic. Cette mesure ne me semblait pas des plus utiles. Notre position était en réalité très éloignée de celle du Gouvernement. Le CAE, enfin, a produit un travail sur la légalisation du cannabis. Là encore, je ne crois pas que le Gouvernement ait apprécié nos recommandations !

Pendant les cinq années durant lesquelles j'ai présidé le CAE, mon objectif était de conseiller le Gouvernement : je crois avoir démontré l'indépendance de ce conseil, puisque nos avis étaient fréquemment éloignés de la ligne de l'exécutif. Je peux bien entendu m'engager solennellement devant vous à faire preuve d'indépendance mais il me semble que mon expérience au CAE en témoigne.

S'agissant des conflits d'intérêts, j'ai en effet été conseiller d'Emmanuel Macron lorsqu'il était ministre de l'économie et ai participé à sa campagne en 2017. Depuis six ans, je n'exerce aucune fonction politique : cela aurait été incompatible avec la présidence du CAE, lequel est constitué d'universitaires indépendants. Par ailleurs, je n'identifie pas de conflit d'intérêts matériels. Je suis professeur d'économie à Sciences Po, doyen de l'École d'affaires publiques. Je ne reçois pas de financements d'institutions privées ou d'entreprises.

En tant qu'universitaires, nous sommes parfois amenés à être entendus comme experts par les administrations, le Gouvernement ou les ministres. Sans cela, la séparation entre le

monde universitaire et le monde politique serait complète. La France fait figure d'exception à cet égard car, dans la plupart des autres pays, ces deux mondes sont plus fortement imbriqués, ce qui est une bonne chose. En revanche, le partage des rôles doit être clarifié.

Certaines de mes opinions rejoignent celles du Gouvernement, d'autres en diffèrent. Ainsi, je me considère comme un orphelin de la réforme systémique des retraites. Pour ma part, je n'étais pas un ardent défenseur de l'option qui a été retenue.

Je suis macroéconomiste et non expert en finances publiques, comme certains d'entre vous l'ont souligné. Toutefois, l'un des rôles du HCFP est de vérifier la crédibilité des prévisions macroéconomiques. C'est de ce point de vue que je considère avoir les compétences requises pour y siéger. Le HCFP a précisément besoin d'une pluralité d'experts, afin de couvrir l'ensemble des sujets qu'il traite.

Je suis favorable à l'élargissement des compétences du HCFP. L'analyse de la soutenabilité de la dette devrait ainsi être intégrée à son mandat, comme dans certains États membres de l'Union européenne. Il est possible que la révision des règles budgétaires proposée par la Commission européenne intègre une extension du rôle des institutions budgétaires indépendantes.

La dette a fortement augmenté, pour atteindre environ 110 points de PIB. Le programme de stabilité annonce une stabilisation de la dette en pourcentage du PIB vers 2027. La dette est aujourd'hui soutenable mais la situation reste préoccupante : nous sommes sur le fil du rasoir. Notre déficit public fait partie des plus élevés de la zone euro.

Il n'existe pas de définition scientifique de la soutenabilité de la dette. Comme le précisait M. Coquerel, plusieurs critères doivent être étudiés. Le pourcentage de la dette sur le PIB est une définition problématique, puisqu'elle compare un stock et un flux. Les économistes considèrent que ce ratio est intéressant : une dette est généralement définie comme soutenable dès lors que ce rapport reste stable, puisque le PIB forme la base taxable d'un pays. Par ailleurs, les paiements d'intérêts de la dette doivent être scrutés, tout comme le coût marginal de l'endettement. Ce taux devrait atteindre 2 % à l'horizon 2027. C'est un niveau élevé mais nous en avons déjà connu de plus hauts, lorsque les taux d'intérêt étaient importants.

Par ailleurs, si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance d'une économie, les paiements d'intérêts augmentent plus rapidement que le PIB : c'est l'effet « boule de neige ». La seule solution pour stabiliser le ratio entre la dette et le PIB est alors une politique d'austérité budgétaire, afin d'assurer un excédent primaire, hors paiement des intérêts.

C'est d'ailleurs ce qui s'est passé en 2011-2012. Je suis assez critique envers la politique d'austérité qui a alors été conduite : menée à contretemps, elle a aggravé la crise plus qu'elle ne l'a résolue. Les ajustements budgétaires doivent être opérés de manière très graduelle. Je suis un macroéconomiste keynésien : selon moi, les politiques d'austérité budgétaire à court terme ont très clairement un effet négatif sur le PIB.

Les règles budgétaires actuelles sont également inadéquates, puisqu'elles ne tiennent pas compte de l'inflation. Le ratio entre la dette et le PIB a fortement diminué juste après la seconde guerre mondiale, lorsque les taux d'inflation étaient très élevés : en cas d'inflation, la dette, qui est un stock, augmente beaucoup plus lentement que le PIB. La plupart des économistes estiment donc que les règles budgétaires selon lesquelles le déficit public annuel

doit rester inférieur à 3 % et la dette publique à 60 % n'ont pas de sens. Le seul intérêt de ces critères est que chacun les a bien en tête.

La dynamique et la nature de l'inflation ont changé au cours du temps. Très clairement liée à un choc des coûts par le passé, elle s'est diffusée tout au long des chaînes de valeur. Il est donc difficile de la faire diminuer rapidement. Pour ce faire, il faudrait plonger l'ensemble de la zone euro dans la récession en augmentant très fortement les taux d'intérêt. Je ne suis pas certain que le coût économique et social en vaille la peine.

Les politiques monétaires qui utilisent le taux d'intérêt comme instrument ont un impact sur la soutenabilité des dettes publiques, par deux canaux : le premier, direct, est lié aux taux d'intérêt à court terme mais aussi à dix ans ; le second, indirect, est le risque de récession en cas de politique monétaire trop restrictive.

Il est difficile d'examiner les prévisions macroéconomiques de la loi de programmation et des lois de finances sans analyse de la crédibilité des recettes fiscales ou des dépenses publiques. Elles forment en effet un équilibre. La séparation des deux exercices me paraît complexe. C'est la raison pour laquelle nous cherchons plutôt à analyser conjointement la prévision macroéconomique, qui est le cœur de la mission du HCFP, les dépenses et les recettes, ainsi que la soutenabilité de la dette.

Il est vrai que les conseils budgétaires indépendants ont été créés avec une dimension européenne. Ils existent dans tous les pays. Dans une zone monétaire, la surveillance multilatérale des finances publiques des États membres est nécessaire. En effet, comme la crise de la zone euro l'a montré, si un pays fait face à un problème de soutenabilité de sa dette, c'est l'ensemble de la zone qui est affectée : des transferts seront nécessaires et la BCE sera contrainte de modifier sa politique monétaire. L'union monétaire appelle à une forme de cohérence : si on accepte l'euro, on accepte en même temps des règles budgétaires partagées et une surveillance budgétaire des uns et des autres.

D'un autre côté, le débat budgétaire doit se tenir à l'échelle nationale. Trop longtemps, des gouvernements, dont celui de la France, ont attribué la responsabilité des politiques budgétaires rigoureuses à Bruxelles. Je crois que certains débats budgétaires ont été trop européanisés. Il revient notamment au HCFP de leur rendre une dimension nationale.

Ces débats sont en effet techniques : pour qu'ils soient plus largement partagés, il importe qu'ils fassent l'objet d'échanges avec la représentation nationale mais aussi dans les sphères médiatiques. En tant que membre du HCFP, je pourrais aussi être présent dans les médias mais je m'y exprimerais alors en tant qu'économiste, et pas au nom de l'institution.

Vous m'avez interrogé sur les moyens du HCFP, notamment dans l'hypothèse d'un élargissement de ses compétences. Les institutions budgétaires indépendantes de plusieurs pays en Europe, ainsi que l'*Office for Budget Responsibility* au Royaume-Uni, sont chargées des prévisions macroéconomiques du Gouvernement ; en France, ce rôle est celui du Trésor, tandis que le HCFP en vérifie ensuite la crédibilité. Dans la note du CAE, nous notions qu'il serait bon que le HCFP engage des économistes et des conjoncturistes pour réaliser ce travail indépendant sur les prévisions macroéconomiques car il demande une grande technicité et la définition d'un modèle économétrique de prévision. Les moyens dont est doté le HCFP sont actuellement insuffisants pour répondre aux missions supplémentaires qui pourraient lui être attribuées.

Le HCFP se plaint en effet des délais trop courts dont il dispose pour examiner les lois de finances. Je regrette que la LPPF ne puisse pas être examinée par le HCFP.

La gestion de la dette écologique est une question centrale mais absente des règles budgétaires. J'y vois, là encore, une bonne raison de les réformer. Certains proposent d'exclure des règles budgétaires les dépenses dites vertes. Toutefois, cette manière de procéder ne règlera pas la question de la soutenabilité de la dette car il est légitime que ces dépenses soient financées par de la dette, comme le soutenait M. Pisani-Ferry, puisqu'elles créent un actif dans le futur – la réduction de nos émissions de CO₂. Il faut cependant que la dette soit soutenable : nous ne devons pas nous retrouver dans une situation où nous n'arriverions plus à la refinancer.

Par ailleurs, la dynamique de la dette financière dépend aussi des investissements publics en faveur de la soutenabilité environnementale. Si un pays refusait d'y procéder afin d'améliorer sa situation financière, il serait légitime que les institutions budgétaires indépendantes ou que l'institution européenne des conseils indépendants prennent en compte ces manquements dans la dynamique de soutenabilité de la dette publique car ces investissements devront de toute façon être réalisés. Il faut donc avoir une approche intégrée de ces deux soutenabilités, financière et écologique. Or ce chantier n'a pas encore été ouvert, ni en France ni en Europe.

Les règles budgétaires rédigées au moment du traité de Maastricht me paraissent dépassées : premièrement, nous avons vu à quelles erreurs elles pouvaient donner lieu. Deuxièmement, elles ne prennent pas en compte l'inflation. Enfin, elles n'intègrent pas la dimension écologique. Le CAE a proposé plusieurs réformes de ces règles budgétaires dans une note datée de 2019. Il conviendrait pour moi de supprimer les objectifs de seuil de déficit public à 3 % et de dette publique à 60 % et d'intégrer une dimension environnementale à l'analyse de la soutenabilité de la dette.

M. Hadrien Clouet (LFI - NUPES). Je souhaite revenir sur vos propos sur la dette publique. Votre raisonnement repose sur une idée implicite : faire de l'État le débiteur de la finance privée n'est en réalité qu'une des modalités existantes pour lever des fonds. Ce n'est d'ailleurs que de ce point de vue que le ratio entre la dette publique et le PIB a du sens, puisqu'il fait partie des conditions auxquelles les créanciers acceptent de prêter de l'argent à l'État, contraignant ce dernier à mener une politique favorisant leurs intérêts. Nous avons pu observer une telle tentative dans le cas de la réforme des retraites, même si elle a échoué.

Or rien n'implique de recourir systématiquement à cette solution. Il persiste encore d'autres formes résiduelles d'irrigation du Trésor public déconnectées des marchés du capital. Je pense notamment au circuit du Trésor, en vigueur de 1947 à 1967, qui permettait de l'alimenter en continu, les collectivités locales, la Caisse des dépôts, les caisses d'épargne et les entreprises publiques et semi-publiques ayant l'obligation de détenir un plancher de détention de bons du Trésor, en parallèle d'un système d'alimentation de la dette à vue, le Trésor pouvant se servir dans leurs dépôts de manière occasionnelle. Ce système antidette fonctionne, à condition que la régulation des acteurs financiers soit suffisamment stricte.

M. le président Éric Coquerel. C'est d'ailleurs ce pour quoi a récemment opté la BCE, la dette étant désormais possédée par les différentes banques centrales.

M. Philippe Martin. La BCE a massivement racheté des dettes publiques. Ainsi, 25 % de la dette publique française est désormais détenue à 80 % par la Banque de France et à

20 % par la BCE. Dans une certaine mesure, nous sommes déjà dans une situation qui court-circuite les marchés financiers pour une partie du financement de la dette.

Au moment de ce *quantitative easing*, l'objectif était de faire remonter l'inflation en augmentant le montant de liquidités dans l'économie européenne. Je ne pense pas d'ailleurs que la remontée de l'inflation récente soit liée à ces rachats massifs de dette ; en tout cas, l'objectif a désormais changé. Nous ne pouvons pas nous plaindre que l'inflation soit trop élevée et appeler dans le même temps les banques centrales à acheter plus massivement de la dette publique. Il faudra donc procéder à un arbitrage. La BCE ayant pour mandat de contrôler l'inflation, elle va plutôt réduire ses achats de dette publique, ce qui nous contraindra à nous endetter davantage auprès des marchés financiers. Par ailleurs, je vous rappelle que la BCE rachetait la dette publique indirectement, sur les marchés secondaires.

Vous estimez qu'il n'est pas bon que l'État s'endette auprès des marchés financiers – ce qui est le cas à hauteur de 5 %. Une grande partie de la dette publique est détenue par des investisseurs étrangers mais également par un grand nombre de Français à travers l'épargne. Certes, l'État est en partie dépendant de cet endettement. Toutefois, si la France cessait de s'endetter et qu'elle passait de 5 % à 0 % de déficit, nous devrions faire face à une récession gigantesque ; je ne pense pas que ce soit la solution que vous préconisiez.

L'État français a besoin de s'endetter pour financer son déficit, ce qui pose un problème de soutenabilité de la dette. Le financement monétaire pratiqué dans les années 1950 et 1960 ne me semble pas une solution pérenne pour financer la dette publique française. Certes, nous avons besoin d'épargnants, en France et à l'international, pour financer notre déficit ; nous devons avant tout leur démontrer que notre dette est soutenable et que nous serons capables de la rembourser. Toutefois, je ne suis pas certain que cela nous rende entièrement dépendants des marchés financiers.

Enfin, madame Louwagie, je ne suis pas expert en finances publiques. D'un point de vue économique et social, il me semble plus légitime de tenir des débats différenciés sur la loi de finances et la loi de financement.

Mme Fadila Khattabi (RE). Je vous remercie, monsieur Martin.

*

* *

Membres présents ou excusés

Réunion du mercredi 24 mai 2023 à 9 heures

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

Présents. - Mme Christine Arrighi, M. Karim Ben Cheikh, Mme Émilie Bonnivard, M. Mickaël Bouloux, M. Philippe Brun, M. Frédéric Cabrolier, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Dominique Da Silva, M. Jocelyn Dessigny, M. Fabien Di Filippo, Mme Marina Ferrari, M. Luc Geismar, M. David Guiraud, M. Patrick Hetzel, M. Alexandre Holroyd, M. François Jolivet, M. Pascal Lecamp, Mme Charlotte Leduc, Mme Patricia Lemoine, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, M. Louis Margueritte, M. Denis Masségli, M. Bryan Masson, M. Kévin Mauvieux, M. Christophe Naegelen, Mme Christine Pires Beaune, M. Christophe Plassard, M. Sébastien Rome, M. Xavier Roseren, M. Emeric Salmon, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Bertrand Sorre, M. Jean-Marc Tellier

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Manuel Bompard, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Constance Le Grip, Mme Karine Lebon, M. Jean-Paul Mattei, M. Damien Maudet

Commission des affaires sociales et culturelles

Présents. – M. Éric Alauzet, Mme Bénédicte Auzanot, M. Joël Aviragnet, M. Thibault Bazin, Mme Anne Bergantz, M. Victor Catteau, M. Hadrien Clouet, M. Paul-André Colombani, Mme Josiane Corneloup, M. Charles de Courson, Mme Laurence Cristol, M. Arthur Delaporte, M. Pierre Dharréville, Mme Sandrine Dogor-Such, Mme Nicole Dubré-Chirat, Mme Karen Erodi, M. Olivier Falorni, M. Marc Ferracci, M. Thierry Frappé, Mme Marie-Charlotte Garin, M. François Gernigon, Mme Justine Gruet, Mme Servane Hugues, Mme Monique Iborra, M. Cyrille Isaac-Sibille, Mme Caroline Janvier, Mme Sandrine Josso, Mme Fadila Khattabi, Mme Katiana Levavasseur, M. Didier Martin, Mme Joëlle Mélin, M. Serge Muller, M. Yannick Neuder, Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, M. Sébastien Peytavie, Mme Sandrine Rousseau, M. Jean-François Rousset, M. Emmanuel Taché de la Pagerie, Mme Prisca Thevenot, M. Nicolas Turquois, Mme Isabelle Valentin, Mme Annie Vidal, M. Philippe Vigier, M. Alexandre Vincendet, M. Stéphane Viry

Excusés – M. Christophe Bentz, M. Elie Califer, Mme Julie Delpech, Mme Caroline Fiat, M. Jérôme Guedj, M. Philippe Juvin, Mme Élise Leboucher, M. Matthieu Marchio, M. Yannick Monnet, M. Jean-Philippe Nilor, M. Jean-Hugues Ratenon, Mme Stéphanie Rist, Mme Liliana Tanguy

Assistait également à la réunion. – Mme Michèle Peyron