

Allocution de M. Didier Migaud,  
Premier Président de la Cour des comptes

---

Audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale

**Avis du Haut conseil des finances publiques relatif au  
solde structurel des administrations publiques  
présenté dans le projet de loi de règlement de 2015**

Le 25 mai 2016

---

Madame la présidente [Marie-Christine Dalloz],

Madame la rapporteure générale [Valérie Rabault],

Mesdames, messieurs les députés,

**Introduction générale**

Comme chaque année, je suis très heureux de venir devant votre commission, afin de vous présenter les travaux que la Cour des comptes et que le Haut Conseil des finances publiques produisent à la demande

du législateur organique. Ces travaux, qui ont vocation à éclairer le Parlement en amont de la discussion du projet de loi de règlement, sont au nombre de trois :

- l'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015 ;
- l'acte de certification des comptes de l'État de 2015 ;
- et le rapport sur le budget de l'État en 2015.

Il est important de souligner la différence de champ entre ces trois documents : l'avis du Haut Conseil porte sur l'ensemble des finances publiques alors que les deux rapports de la Cour concernent la situation et les comptes de l'État, et seulement de l'État.

\*

### **L'avis du HCFP sur le projet de loi de règlement 2015**

Afin de simplifier la présentation de ces travaux, il a paru judicieux de coupler mes interventions en tant que président du HCFP et en tant que Premier président de la Cour. Je commencerai comme

président du HCFP. Pour vous présenter son avis, je suis accompagné de François Monier, rapporteur général du Haut Conseil.

Cet avis est rendu en application de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Conformément à la volonté du législateur organique, le Haut Conseil doit comparer l'exécution constatée en 2015 avec la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation pour les années 2014 à 2019. C'est la loi de programmation en vigueur, qui constituait déjà notre référence l'an dernier.

Quant au solde structurel, je rappelle qu'il s'agit du solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

D'après les données des comptes nationaux publiées par l'Insee le 17 mai 2015, le solde des administrations publiques s'établit à -3,6 % en 2015, contre -4,1 % prévu dans la loi de programmation. Cet écart de 0,5 point de PIB est pour l'essentiel un écart sur la composante

conjoncturelle du déficit. La révision à la hausse par l'Insee de la croissance de 2015 conduit à réduire la composante conjoncturelle du déficit, désormais estimée à -1,6 % au lieu de -2,0 % dans la loi de programmation. C'est la conséquence d'une croissance du PIB meilleure que prévu en 2014 et 2015, à la suite de révisions intervenues sur les comptes nationaux. L'estimation des mesures ponctuelles et temporaires (0 % point de PIB) est inchangée.

En 2015, le déficit structurel s'établit ainsi à 1,9 % du PIB contre 2,1 % prévu par la loi de programmation. Le Haut Conseil constate que le déficit structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement est inférieur de 0,2 point de PIB à ce qui était prévu par la loi de programmation en vigueur.

Cependant, le Haut Conseil a souhaité aller au-delà de ce constat, pour au moins deux raisons.

La première est que la trajectoire de solde structurel figurant dans la loi de programmation de 2014 était peu exigeante. Le Haut Conseil

avait jugé à l'époque qu'elle n'était pas cohérente avec les engagements européens de la France. Il a relevé qu'après plusieurs échanges avec la Commission européenne et le Conseil, cette trajectoire a été en quelque sorte « *corrigée* » par le Gouvernement dans les programmes de stabilité qui ont suivi, en avril 2015 et en avril 2016. Ces documents représentent mieux les engagements européens de notre pays que la loi de programmation à laquelle le HCFP se réfère en application de la loi organique.

La seconde raison est que les résultats de 2015 mettent une nouvelle fois en évidence la sensibilité de l'indicateur de solde structurel aux révisions de la croissance du PIB. Les révisions à la hausse des chiffres de la croissance tout récemment annoncées par l'Insee, dont la principale porte sur l'année 2014, ont eu pour effet d'augmenter le déficit structurel de 0,3 point de PIB par rapport aux estimations dont on disposait jusqu'ici. La nouvelle estimation est ainsi de -1,9 % au lieu de -1,6 %. Nous l'avons déjà constaté dans le passé : l'estimation du solde structurel peut être révisée pour des raisons indépendantes de la politique budgétaire.

Pour ces deux raisons, le Haut Conseil suggère que l'appréciation soit complétée par l'examen d'un indicateur traduisant mieux l'action des pouvoirs publics en matière de recettes et de dépenses, à savoir l'effort structurel.

À cet égard, le Haut Conseil constate que l'effort structurel réalisé en 2015, qui représente 0,4 point de PIB selon les dernières estimations, est moindre que celui prévu dans la loi de programmation (0,6 point de PIB).

Il est sensiblement inférieur aux objectifs des deux derniers programmes de stabilité (respectivement 0,8 et 0,7 point de PIB). Le constat est le même sur l'ensemble des années 2014-2015. Ces écarts aux programmes de stabilité s'expliquent pour l'essentiel par une révision à la hausse des dépenses en volume, du fait d'une inflation plus faible que prévu. Ils résultent, pour le reste, de mesures de prélèvements obligatoires un peu plus importantes que programmé.

Ces différents points feront l'objet d'analyses détaillées dans le rapport sur la situation et les perspectives publié par la Cour en juin.

Je conclurai mon propos sur l'avis du Haut Conseil en rappelant ses trois principales conclusions :

- le déficit structurel estimé pour 2015 est inférieur de 0,2 point à celui de la loi de programmation (1,9 point de PIB au lieu de 2,1 point) ;
- ce déficit structurel, recalculé en 2015 avec les nouvelles données de la comptabilité nationale, est toutefois plus creusé que dans les programmes de stabilité d'avril 2015 et même d'avril 2016 (1,9 % du PIB au lieu de 1,6 %) ; ce qui signifie que l'effort à réaliser pour revenir à l'objectif d'équilibre structurel de moyen terme sera plus élevé ;
- l'effort structurel réalisé en 2014 et 2015 a été moins important que prévu dans les deux derniers programmes de stabilité.

\*