

Allocution de Monsieur Didier Migaud,  
Premier Président de la Cour des comptes  
Président du Haut Conseil des finances publiques

---

Audition par la commission des finances du Sénat

**Sur l'avis du Haut conseil des finances publiques** relatif au solde  
structurel présenté dans le projet de loi de règlement du budget et  
d'approbation des comptes de l'année 2013

le 3 juin 2014

*[à l'issue de l'audition sur l'acte de certification et le rapport sur les  
résultats et la gestion budgétaire]*

Monsieur le président [Philippe MARINI],

Monsieur le rapporteur général [François MARC],

Mesdames et messieurs les sénateurs,

Il me revient à présent de livrer devant votre Commission, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, les conclusions de l'avis relatif au solde structurel des administrations

publiques présenté dans le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013.

L'avis du Haut Conseil des finances publiques intervient dans le cadre du « mécanisme de correction » prévu par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (ou TSCG).

Ce mécanisme de correction vise à prévenir toute déviation durable à la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques. Son suivi est assuré, dans chaque pays, par des institutions budgétaires indépendantes, telles que le Haut Conseil des finances publiques.

L'article 23 de loi organique du 17 décembre 2012 prévoit que le Haut Conseil effectue une comparaison des résultats constatés avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques.

Cette comparaison doit faire apparaître, le cas échéant, les écarts entre le solde structurel constaté et l'objectif présenté par le Gouvernement dans la loi de programmation, en particulier s'ils sont « importants ». Pour mémoire, deux critères permettent de déterminer si un écart est important ou non :

- s'ils représentent au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée (en l'espèce, 2013) ;
- ou au moins 0,25 point de PIB en moyenne sur deux années consécutives (en l'espèce 2012 et 2013).

L'avis du Haut Conseil porte uniquement sur le solde structurel, c'est-à-dire le solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique et, en particulier, sur les écarts entre l'exécution présentée dans l'article liminaire au projet de loi de règlement avec les orientations pluriannuelles de solde structurel figurant dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012.

L'analyse des données présente cette année une particularité en raison du « changement de base » auquel l'INSEE a procédé à l'occasion de la publication des comptes nationaux le 15 mai 2014. Dans les documents publiés, ces comptes sont présentés selon les règles du nouveau système européen de comptabilité nationale (« SEC 2010 »). Cependant, pour être comparables aux prévisions de la loi de programmation, les résultats présentés par le Gouvernement dans l'article liminaire au projet de loi de règlement le sont dans l'ancien système de comptes (« SEC 1995 »). Les écarts qui résultent de ces changements sont cependant limités sur l'année 2013.

Je souhaite également rappeler à cet égard que les données macroéconomiques et les agrégats de finances publiques présentés dans les tableaux de l'avis sont ceux de l'INSEE et du Gouvernement. Bien sûr, nous les analysons de façon approfondie, nous vérifions qu'ils sont établis selon les règles définies par la loi organique (notamment pour le solde structurel), nous les confrontons à d'autres sources et il peut aussi nous arriver de les contredire. Mais nous n'en

produisons pas et nous n'appliquons aucun « retraitement » aux données qui nous sont soumises.

**Au terme de son examen de l'article liminaire du projet de loi de règlement, le Haut Conseil a formulé les constats suivants.**

1/ Le solde effectif en 2013 (-4,3 %) est plus dégradé de 1,3 point de PIB que ne le prévoyait la loi de programmation du 31 décembre 2012.

Cet écart ne tient pas au solde conjoncturel constaté qui est identique à celui de la loi de programmation, du fait de révisions, dans les deux sens, de la croissance du PIB des années antérieures, qui se compensent.

Les mesures ponctuelles et temporaires contribuent à réduire cet écart car le coût des contentieux fiscaux communautaires a été revu en forte baisse, à 0,3 Md€ contre 4,9 Md€ initialement prévu dans la loi de programmation.

C'est donc la composante structurelle du déficit qui explique l'essentiel de l'écart.

2/ En effet, le solde structurel des administrations publiques s'établit en 2013 à -3,1 points de PIB alors que la loi de programmation du 31 décembre 2012 anticipait un solde structurel de -1,6 points de PIB.

3/ Il en résulte un écart de 1,5 point qui s'explique par deux séries de facteurs :

a/ 0,6 point provient de l'écart entre le solde structurel de l'année 2012, tel qu'estimé dans le présent projet de loi, et celui prévu par la loi de programmation. Dans son avis sur le projet de loi de règlement de 2012, le Haut Conseil avait déjà identifié un écart de 0,3 point. Cet écart est porté à 0,6 point de PIB avec la révision à la hausse du solde structurel pour 2012 de 3,9 à 4,2 % par le présent projet de loi.

b/ Le 0,9 point restant s'explique par un ajustement structurel, en l'occurrence une amélioration du solde structurel, plus faible que celui prévu par la loi de programmation en 2013, à la fois en recettes et en dépenses.

0,6 point résulte d'une progression des recettes moins dynamique que prévu.

Deux facteurs ont été à l'œuvre.

L'évolution dite « spontanée » des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire « à législation constante » (0,2 %), s'est révélée très inférieure à celle du PIB en valeur (1,1 %) alors que la loi de programmation avait anticipé une croissance égale à celle du PIB. C'est particulièrement vrai pour les recettes fiscales de l'Etat, surtout pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. Cela explique la plus grande partie de l'écart sur les recettes, soit 0,5 point.

Le rendement des mesures nouvelles a été légèrement inférieur (de l'ordre de 0,1 point de PIB) à celui prévu par la loi de programmation, même si le quantum de mesures a été

particulièrement élevé en 2013 correspondant, au total, à 1,4 point de PIB.

Le 0,3 point restant provient d'un effort structurel en dépenses publiques moins important que celui qui était prévu par la loi de programmation.

L'évolution des dépenses en valeur a été moins dynamique que prévu par la loi de programmation (2,2 % contre 2,6 %), en raison notamment d'une forte baisse des charges d'intérêt.

Cependant, l'augmentation des dépenses en volume, c'est-à-dire après prise en compte de l'inflation, a été plus forte que prévu (1,4 % contre 0,8 %), en raison d'une inflation nettement plus faible que prévu. La dépense en volume a ainsi augmenté au même rythme que le PIB potentiel (soit 1,4 %), avec pour conséquence un effort structurel en dépenses proche de zéro.

4/ Cet écart de 1,5 point de PIB entre le solde structurel constaté en 2013 et celui prévu par la loi de programmation est « important » au sens de l'article 23 de la loi organique. Il déclenche ainsi le « mécanisme de correction ».

La loi organique prévoit que, lorsque le Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement en expose les raisons lors de l'examen du projet de loi de règlement puis qu'il présente les mesures de correction envisagées à l'occasion du rapport préalable au débat d'orientation sur les finances publiques. Et il tient compte de cet écart au plus tard dans

le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

**A la suite de ces constats, le Haut Conseil a formulé trois observations sur la trajectoire pluriannuelle telle qu'envisagée par le Gouvernement à ce stade.**

1/ La trajectoire pluriannuelle de finances publiques présentée le mois dernier dans le programme de stabilité pour les années 2014 à 2017 diffère de celle prévue par la loi de programmation du 31 décembre 2012. Elle prévoit notamment, à partir de 2014, un redressement du solde structurel plus prononcé, anticipant ainsi en partie la correction de l'écart important constaté en 2013.

2/ Toutefois, cette nouvelle trajectoire « ne répond pas » aux dispositions de l'article 5 de la loi de programmation qui prévoient que les mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation dans un délai de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.

3/ L'ajustement supplémentaire prévu par le programme de stabilité ne permettrait pas, en effet, de rattraper la totalité de l'écart constaté depuis l'adoption de la loi de programmation. Et il conduirait à un solde structurel en 2016 plus dégradé de 1 point que dans la loi de programmation, compte tenu du nouvel écart constaté en 2013. Il reporte ainsi à 2017 l'objectif d'équilibre structurel contre 2016 initialement prévu.

Comme le prévoit la loi organique, le Haut Conseil aura à apprécier, à l'occasion de son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, les mesures de correction proposées par le Gouvernement.

Une partie de ces mesures se trouve d'ores et déjà dans les projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, dont le Haut Conseil a été saisi jeudi 29 mai. Il rendra un avis, conjoint sur ces deux textes, dont vous serez destinataires, le mercredi 11 juin.

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