

La **Correspondance économique** *Quotidien d'Informations économiques et sociales*

ETUDE HEBDOMADAIRE

Lundi 29 avril 2019

Le rapport sur le programme de stabilité du rapporteur général (REM) du Budget Joël GIRAUD, fait le point sur la dépense publique et la dette

Le rapport d'information sur le programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 du rapporteur général (REM) du Budget Joël GIRAUD a été rendu public la semaine dernière. Outre la question des prélèvements obligatoires (cf. CE du 25/04/2019), il aborde les thèmes de la dépense publique et de la dette. En voici de larges extraits.

"Une réduction du ratio de dépenses publiques moins ambitieuse que la loi de programmation sur la période 2019-2022"

- ♦ Une évolution du ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, revue par rapport à la trajectoire de la loi de programmation

En 2019, le ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, resterait supérieur de 0,6 point de PIB aux prévisions de la LPFP (loi de programmation des finances publiques, ndlr). Le ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, ressortirait à 54 points de PIB, soit une diminution de 0,4 point de PIB par rapport à 2018.

Toutefois, le différentiel par rapport à la LPFP augmenterait dès 2020, s'établissant à 0,9 point de PIB en 2020 et à 1,2 point de PIB en 2022. Le ratio de dépenses publiques s'élèverait à 52,3 points de PIB en fin de période de programmation, au lieu de 51,1 points de PIB prévu en LPFP et dans le programme de stabilité de 2018. Sur la période 2017-2022, le poids de la dépense publique hors crédits d'impôts dans le PIB diminuerait de 2,7 points, soit un niveau en deçà de l'objectif inscrit en LPFP d'une "baisse de plus de 3 points de la dépense publique à horizon 2022" (en neutralisant la création de France Compétences, le taux de dépenses publiques hors crédits d'impôts s'élèverait à 52,1 points de PIB en 2022, soit une diminution de 2,9 points par rapport à 2017).

Cette diminution plus faible résulterait essentiellement d'un effet dénominateur, du fait de la révision à la baisse du taux de croissance du PIB. Selon les éléments transmis au rapporteur général par le gouvernement, les trois-quarts de l'écart résulteraient d'une révision à la baisse de la croissance du PIB sur la période 2019-2022, le reste découlant des mesures d'urgence actées en décembre dernier (notamment la prime d'activité). La révision à la baisse de la trajectoire du ratio de dépenses publiques est également visible en incluant les crédits d'impôts. Entre 2017 et 2022, le ratio de dépenses publiques y compris crédits d'impôts diminuerait de 3,4 points de PIB au lieu d'une baisse de 4,5 points de PIB prévue en LPFP.

Du fait de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales en 2019, les niveaux de ratios de dépenses publiques y compris crédits d'impôts et hors crédits d'impôts se rapprocheraient à compter de l'exercice 2020.

Le différentiel de ratios de dépenses publiques passerait de 1,5 point de PIB en 2019 à 0,8 point dès 2020 et 0,7 point en 2022.

♦ **Une évolution en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, légèrement plus élevée que prévu à compter de l'exercice 2019**

En 2019, l'évolution en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, serait légèrement supérieure à celle prévue en LPFP. Ainsi, le taux de croissance en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, s'élèverait à 0,8 %, au lieu de 0,7 % prévu en LPFP. Cet écart, représentant un peu plus d'un milliard d'euros, n'est pas explicité par le gouvernement. Par ailleurs, le gouvernement confirme dans le programme de stabilité l'annulation de crédits à hauteur de 1,5 milliard d'euros en gestion sur le périmètre des dépenses de l'Etat. Ces annulations devraient concerner des crédits mis en réserve, qui s'élèvent à 4 milliards d'euros et ont fait l'objet d'un ciblage plus précis cette année afin de présenter une véritable marge de manœuvre budgétaire. Toutefois, le gouvernement a annoncé récemment le report de la mise en œuvre de la contemporanéisation des aides personnelles au logement. Cela devrait représenter un coût budgétaire pour l'Etat au titre de l'exercice 2019.

Le 5 avril 2019, le gouvernement a annoncé que la réforme de calcul des aides au logement, destinée à calculer et verser les aides sur la base des revenus contemporains en lieu et place des données fiscales ayant deux ans d'ancienneté, ne devrait pas entrer en vigueur avant la fin de l'année 2019. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait une économie d'un montant de 0,9 milliard d'euros, avec une mise en place le 1^{er} mai 2019. La loi de finances initiale pour 2019 a anticipé un retard avec une mise en place du dispositif au 1^{er} juillet, avec un impact budgétaire estimé à 0,3 milliard d'euros. In fine, l'économie budgétaire inscrite en loi de finances initiale s'élevait donc à environ 0,6 milliard d'euros. Par conséquent, le coût budgétaire du report de la mise en œuvre de la mesure pourrait s'établir à 0,6 milliard d'euros au titre de l'exercice 2019.

Sur la période 2019-2022, le taux d'évolution en volume de la dépense publique hors crédits d'impôts apparaît légèrement supérieur aux prévisions de la LPFP et du programme de stabilité de 2018.

Cela résulte essentiellement d'une révision à la baisse du taux d'inflation hors tabac pour les années 2020 et 2021. Ceci a pour conséquence de relever mécaniquement l'objectif du taux de croissance en volume de la dépense publique pour ces deux exercices.

L'effort en dépense calculé dans le cadre de l'effort structurel serait légèrement plus faible en 2019 et 2020 par rapport à celui prévu en LPFP et dans le programme de stabilité 2018, du fait de la création de France Compétences. En neutralisant cet effet de périmètre, la trajectoire d'effort en dépense sur la période 2018-2022 serait quasiment similaire aux prévisions précédentes.

Créé par l'article 36 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France Compétences s'est substitué depuis le 1^{er} janvier 2019 au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), au Comité paritaire national pour l'emploi et la formation (COPANEF), au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et à la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP). Institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, France Compétences est un opérateur de l'Etat dont l'une des missions clefs est de

financer la formation professionnelle, devenant destinataire de la nouvelle contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance. Il procède à sa répartition et à son versement aux différents financeurs de la formation : Etat, Caisse des dépôts et consignations, régions, opérateurs de compétences. Il agit également en tant qu'autorité de régulation de la qualité et de veille sur les coûts et les règles de prise en charge de la formation professionnelle et de l'alternance. La gouvernance de l'établissement rassemble l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. France Compétences devrait être classée par l'INSEE au sein des administrations publiques, faisant entrer ses recettes et ses dépenses dans les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires. Ainsi, les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques seraient rehaussés de 4,8 milliards d'euros en 2019, soit un impact de 0,2 point de PIB. Compte tenu de la montée en charge du rôle de France Compétences, les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires seraient de nouveau rehaussés à hauteur de 3,8 milliards d'euros en 2020. Toutefois, l'impact serait nul sur le solde public dans la mesure où les recettes et les dépenses de l'organisme sont équilibrées.

En moyenne, l'effort annuel en dépense s'élèverait à 0,38 point de PIB potentiel sur la période 2018-2022, soit un niveau proche de l'objectif de la LPFP (0,48 point de PIB potentiel) et du précédent programme de stabilité (0,44 point de PIB). En neutralisant la création de France Compétences, l'effort annuel moyen en dépense serait précisément identique à celui prévu lors du précédent programme de stabilité. Selon une approche sommaire, le passage d'un ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, de 54,4 points de PIB en 2018 à 52,3 points de PIB en 2022 correspondrait à un effort de maîtrise des dépenses d'environ 50 milliards d'euros. En tenant compte de l'évolution tendancielle des dépenses publiques estimée en valeur à 3,3 % par la Cour des comptes, la réduction de la part des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, représenterait un effort de maîtrise des dépenses d'environ 80 milliards d'euros entre 2018 et 2022.

La règle européenne de dépenses a été introduite en 2011 dans le cadre du paquet législatif dit "six-pack", modifiant l'article 5 du règlement n° 1466/97 du 7 juillet 1997. Celle-ci prévoit que les dépenses publiques primaires, nettes des mesures nouvelles en recettes, ne peuvent excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement structurel. Le respect de cette règle de dépense est évalué sur un an (l'écart à l'évolution de référence doit être inférieur à l'équivalent de 0,5 point de PIB) ou sur deux ans (l'écart cumulé ne doit pas dépasser l'équivalent de 0,5 point de PIB). La recommandation adressée à la France en juin 2018 mentionnait une cible de croissance en valeur de cet agrégat de 1,4 % pour l'année 2019 (3). Selon les éléments transmis au Rapporteur général par le gouvernement, cet agrégat croîtrait de 2,5 % en valeur en 2019. Toutefois, le gouvernement précise que le respect du bras préventif est évalué sur la base des données d'exécution, dans le cadre d'une analyse globale s'appuyant notamment sur l'indicateur d'évolution des dépenses mais aussi sur le solde structurel et prenant en compte les marges de déviation autorisées. L'évaluation au titre de l'année 2019 sera donc faite par la Commission au printemps 2020, une fois que les données d'exécution seront disponibles.

L'abaissement des objectifs de réduction du ratio de dette publique

♦ Le ratio de dette publique diminuerait plus lentement que prévu sur la période 2019-2022

Le ratio de dette publique progresserait encore de 0,5 point de PIB entre 2018 et 2019 (du fait du double coût lié à la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales), avant de refluer sur la période 2020-2022. Le point haut du ratio de dette publique serait donc atteint en 2019 comme prévu en LPFP, néanmoins en étant supérieur de 1,8 point de PIB aux prévisions.

L'écart d'endettement public entre la prévision de la LPFP et le présent programme de stabilité serait croissant sur la période de programmation et s'établirait à 5,4 points de PIB en 2022. Cela résulterait notamment d'un effet dénominateur lié à la révision à la baisse des perspectives de

Correspondance économique

croissance du PIB sur la fin de période (cf. supra). Au total, la diminution du ratio de dette publique s'élèverait à 1,6 point de PIB sur la période 2017-2022, soit en deçà de l'objectif fixé en LPFP d'un ratio de dette des administrations publiques "réduit de 5 points pendant le quinquennat". Néanmoins, le ministre de l'économie et des finances a clairement affirmé, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, qu'il conservait cet objectif de baisse du ratio de la dette publique. Ainsi, il a déclaré que "si des marges de manœuvre supplémentaires apparaissent en raison d'une croissance plus forte que prévu, elles devront être consacrées en priorité au désendettement de l'Etat" (1).

La LPFP visait une diminution annuelle moyenne de 1,1 point de PIB du ratio de dette publique sur la période 2017-2022, tandis que le programme de stabilité prévoit une baisse annuelle moyenne de 0,3 point de PIB. En outre, la dynamique de baisse de la dette publique sera véritablement constatée lors des deux derniers exercices de la programmation. Ainsi, la LPFP prévoyait une diminution de 85 % du ratio de dette publique lors des deux derniers exercices de la programmation (2021 et 2022). Le programme de stabilité anticipe désormais que la diminution du ratio de dette publique portera à 119 % sur les exercices 2021 et 2022 par rapport à la baisse globale prévue pour l'ensemble de la programmation. Sur la période 2018-2020, la France est soumise à la règle européenne transitoire de la dette. Cette règle s'applique aux Etats membres situés dans le bras correctif en 2011, durant les trois exercices suivant leur sortie de la procédure de déficit excessif. Elle prévoit que l'ajustement structurel soit supérieur à un seuil de référence appelé MLSA (Minimum linear structural adjustment), calculé à partir des données de prévisions. Selon les éléments transmis au Rapporteur général par le gouvernement, cette règle imposerait un ajustement structurel minimal de 0,6 point de PIB. Le gouvernement indique que l'évaluation du respect de la règle de la dette tient compte de tous les facteurs pertinents (évolution de la position économique à moyen terme, des positions budgétaires à moyen terme, etc.) et des marges de déviation autorisées par la règle transitoire de la dette. L'évaluation au titre de l'année 2019 sera faite par la Commission au printemps 2020, une fois que les données d'exécution seront disponibles.

♦ **Les déterminants de la baisse du ratio de dette publique sur la période 2020-2022**

- Un écart accru par rapport au solde stabilisant

Entre 2020 et 2022, la diminution du ratio de dette publique résulterait de perspectives de solde public inférieur au solde dit stabilisant. Compte tenu de l'abaissement des perspectives de croissance sur la période 2018-2022, les prévisions de solde stabilisant sont revues à la hausse. Cela signifie que le déficit public stabilisant est inférieur à celui prévu en LPFP et est par conséquent plus exigeant à atteindre.

Eu égard aux nouvelles prévisions de solde public, l'écart par rapport au solde stabilisant est accru en 2019 par rapport à la LPFP. L'écart devient négatif à compter de l'exercice 2020, permettant la décroissance du ratio d'endettement public, indépendamment des mouvements en flux de créances.

En revanche, l'écart au solde stabilisant est beaucoup plus réduit sur la période 2020-2022, limitant par conséquent la trajectoire de baisse du ratio d'endettement public

♦ **Un impact globalement haussier des flux de créances sur le ratio de dette**

En 2019, les flux de créance seraient globalement neutres sur l'endettement public. En revanche, les flux de créance auraient un impact haussier sur l'endettement public sur la période 2020-2022, en raison de l'effet budgétaire du CICE et de l'étalement des primes à l'émission relativement élevées au cours des années précédentes. En comparaison avec la LPFP, l'impact serait plus faible que prévu en 2020 et légèrement plus fort en 2021 et 2022."