

COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

Mission « Engagements financiers de l'État »

Nathalie GOULET, rapporteur spécial
Sénateur de l'Orne, Groupe Union Centriste

NOTE DE SYNTHÈSE

La mission « **Engagements financiers de l'État** » couvre pour l'essentiel la charge de la dette publique qui représente 99 % de ses crédits. Elle atteint dans le projet de loi de finances pour 2019 un montant de 42,47 milliards d'euros, en croissance de 1,7 % par rapport à 2018.

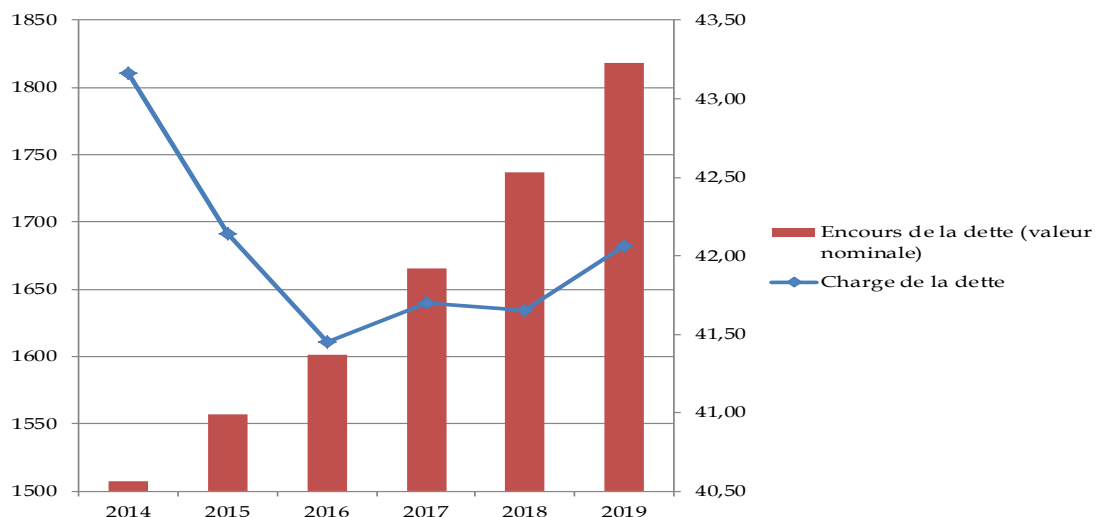
La charge d'intérêts de la dette de l'État inscrite au programme 117 de cette mission s'élève à 42,1 milliards d'euros, soit **une augmentation de 2,1 %** entre 2018 et 2019 - plus de 400 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2018 - qui s'explique par la poursuite du déficit, par la progression de la dette publique et par une légère remontée des taux d'intérêt.

Le montant global de la dette publique de l'ensemble des administrations publiques a temporairement dépassé le seuil symbolique de 100 % du PIB en juin 2017 et devrait passer légèrement en dessous fin 2018. L'encours de la dette négociable de l'État qui représente plus des 3/4 de cette dette devrait atteindre 1818,4 milliards d'euros en 2019, en croissance de 4,7 % par rapport à fin 2018, soit plus de 81,1 milliards d'euros supplémentaires.

Le besoin de financement de l'État, qui correspond aux dettes arrivant à échéance et au déficit pour l'année, s'élèvera l'an prochain à 227,6 milliards d'euros, contre 198,5 milliards d'euros cette année, soit **une augmentation de près de 15 %**.

Encours et charge de la dette de l'État

(en milliards d'euros)



Source : PLF 2019

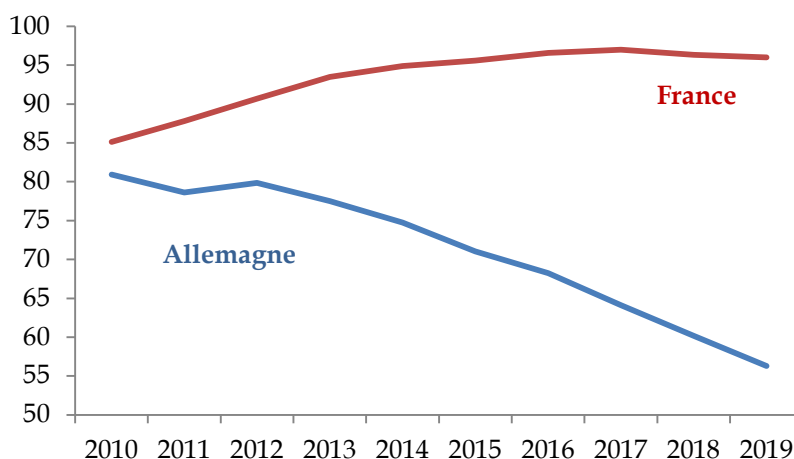
Les autres programmes suivent des évolutions relativement stables, à l'exception du programme 114 - Appels en garantie de l'État, qui progresse de plus de 25 % passant de 104,9 millions d'euros à 125,3 millions d'euros, du fait d'une augmentation des actions en faveur du logement et du programme 145 - Épargne - qui diminue de 31,7 % en raison de l'extinction des primes Épargne-logement.

N° 7 (2018-2019)

15 OCTOBRE 2018

Une mission couvrant les services d'une dette publique qui poursuit sa croissance

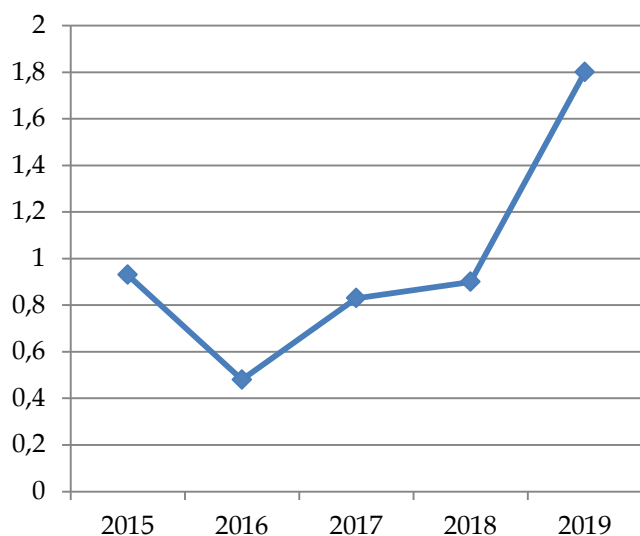
Évolution comparée de la dette publique de 2010 à 2019 (en % du PIB)



Source Eurostat

Une dette publique française qui avoisine les 100% du PIB

Taux d'intérêt (en %) (OAT à 10 ans)



Source PLF 2019

Le projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit dans un contexte où la dette publique de l'ensemble des administrations françaises, qui était à peine au-dessus du seuil de 60 points de PIB en 2007 a augmenté de plus de 30 points ces dix dernières années.

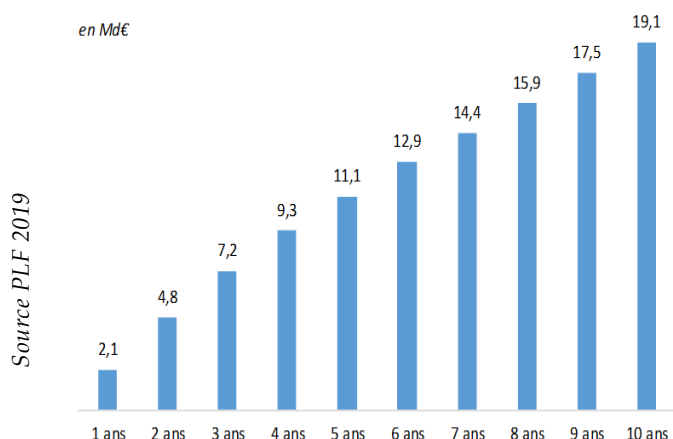
En 2017, la dette publique française aura temporairement dépassé la barre de 100 % du PIB. Depuis que l'Insee a requalifié SNCF Réseau en administration publique, elle intègre en effet une partie du passif de la SNCF, soit 37 Md€ fin 2016 et 39,5 Md€ fin 2017 soit 1,7 point de PIB.

Un service de la dette de l'État dont la progression a été jusqu'à présent contenue par le niveau particulièrement bas des taux d'intérêt

Le cadrage macroéconomique du budget 2019 confirme un dérapage de la trajectoire de la dette publique par rapport aux prévisions du printemps dernier. **Selon le Gouvernement, la dette publique devrait atteindre 98,7 % du PIB à fin 2018, au lieu de 96,4 % annoncé en avril.** Elle devrait se stabiliser à ce niveau en 2019 (98,6 %), puis commencer à refluer pour retomber à 92,7 % en 2022. Cette trajectoire est moins rapide que ce qui avait été envisagé lors de la présentation du programme de stabilité, dans lequel il était envisagé de voir passer la dette sous les 90 % de PIB.

Une forte exposition à la remontée de taux d'intérêt

Impact d'un choc de taux à la hausse de 1 % sur la charge d'intérêts de l'État



Dans ce contexte, il convient plus que jamais de remettre l'accent sur les quatre principaux risques qui pourraient conduire à revoir à la hausse la charge de la dette pour 2019.

1) **Une forte exposition à la remontée des taux.** Une remontée progressive des taux devrait intervenir sur les prochaines années, l'incertitude ne portant plus aujourd'hui sur l'occurrence d'une remontée des taux mais sur son ampleur. Le scénario de taux retenu pour le chiffrage de la charge de la dette par le Gouvernement repose sur une remontée graduelle des taux d'intérêt de 0,75 point de base des taux de moyen et long termes.

Avec la hausse des taux, la charge de la dette progressera - d'autant plus vite que **la maturité moyenne de la dette française n'est pas extrêmement élevée par comparaison avec d'autres pays.** Elle s'élève à environ 7 ans et demi en France, contre 14 ans au Royaume-Uni, par exemple. D'après les simulations de l'Agence France Trésor, **une hausse d'un point de pourcentage, toute chose égale par ailleurs, aurait un coût cumulé important estimé à 14,1 milliards d'euros après seulement trois ans et à 34,5 milliards d'euros après cinq ans.**

Les engagements hors bilan de l'État en croissance

2) **Les engagements hors bilan de l'État.** Les dépenses, les soldes et la dette publique affichés en comptabilité nationale pourraient être significativement affectés par le reclassement en administration publique d'entités publiques à l'instar de SNCF Réseau, dont la reprise partielle de la dette pèse sur la dette publique depuis 2017 et sera prise en charge par l'État en 2020.

3) **Le risque de notation.** Une dégradation de la note de la France en raison d'une croissance au niveau encore incertain dans un contexte européen et international peu prévisible et de difficultés internes à mener des réformes structurelles des dépenses publiques, si elle était suivie par les acteurs financiers, pourrait avoir des conséquences sur nos conditions de financement de la dette souveraine française.

4) **Le risque prudentiel.** Dans un contexte international marqué par plusieurs crises des dettes souveraines, une modulation du traitement prudentiel des titres souverains au sein du bilan des banques et acteurs privés plus adapté au risque réel lié à une obligation d'État, pourrait entraîner une recomposition des conditions de financement des États et un renchérissement de la dette de l'État.

Des besoins de financement de l'État en forte progression

Le besoin total prévisionnel de financement de l'État pour 2019, qui correspond principalement aux dettes arrivant à échéance et au déficit pour l'année, s'élève l'an prochain à 227,6 milliards d'euros, contre 198,5 milliards cette année. **Cette hausse de près de 15 %** s'explique par deux facteurs principaux : la progression du déficit budgétaire de l'État et l'augmentation du refinancement des dettes des années post-crise arrivant à échéance en 2019. Elle correspond également à des événements exceptionnels tels que la transformation du CICE. Pour financer la différence, l'AFT prévoit principalement d'augmenter de 15 milliards d'euros l'encours de sa dette à court terme et de 11 milliards les dépôts des correspondants du Trésor, comme par exemple le Fonds pour l'innovation.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1
1

La mission « engagements financiers de l'État », qui couvre essentiellement **la charge de la dette de l'État, demeure le troisième budget inscrit au PLF par sa taille**. L'État consacre aujourd'hui plus au service de la dette que pour la plupart des politiques publiques.

2

En 2019, la France n'aura pas encore amorcé un mouvement de réduction de son ratio de dette publique au PIB, à la différence de la quasi-totalité des pays européens. **La dette publique, qui était à peine au-dessus du seuil de 60 points de PIB en 2007 a temporairement atteint en 2017 plus de 100 % du PIB** et devrait se stabiliser à 98,6 % du PIB en 2019.

3

Cette situation présente trois inconvénients majeurs : 1) une injustice intergénérationnelle : **l'État vit à crédit sur les générations futures** ; 2) **un effet d'éviction sur des dépenses budgétaires plus productives** telles que les investissements publics ; 3) le niveau de la dette publique entraîne **une diminution de nos marges de manœuvres budgétaires** en cas d'essoufflement de la croissance dans un contexte international incertain en 2019.

4

Ce budget est particulièrement exposé à plusieurs types de risques dont le plus important est **la remontée des taux d'intérêt dont les conséquences financières peuvent être considérables**. D'après les simulations de l'Agence France Trésor, une hausse d'un point des taux d'intérêt aura un coût cumulé de 34,5 milliards d'euros après cinq ans.

5

Il convient d'être **vigilant sur le calendrier et les modalités de transfert de la dette de la SNCF à l'État** qui doivent être précisés rapidement ainsi que sur **les risques de requalification de la dette** d'autres établissements publics susceptibles de peser sur les finances publiques.

6

La baisse du poids de la dépense publique dans l'économie constitue donc un objectif incontournable pour défendre notre compétitivité économique et préserver notre modèle de services publics. Le Gouvernement gagnerait à se fixer comme ambition dans chaque secteur une amélioration du rapport coût/résultat des services publics français et à **revoir à la hausse les ambitions du comité Action Publique 2022 en matière de réforme de l'État**.

7

Le niveau de la dette publique française est un problème pour la France, mais également un problème pour l'Europe. **La divergence avec l'Allemagne, aussi bien au niveau du déficit budgétaire que de la dette publique, constitue une préoccupation majeure dans la perspective d'un approfondissement de la construction européenne**.

8

Le **Gouvernement affiche la volonté de réduire la dette publique de 5 points du PIB d'ici la fin du quinquennat sans que le chemin pour atteindre cet objectif soit aujourd'hui encore assez crédible**. Au-delà des privatisations annoncées qui doivent contribuer au désendettement de l'État *a minima* à hauteur de 0,5 point par rapport au PIB, l'effort de désendettement doit être poursuivi.

9

Outre la maîtrise de la dette publique, **des solutions européennes mutualisées et innovantes de financement des dépenses publiques doivent être envisagées**, sous la forme de fonds sectoriels sur des sujets tels que la défense ou à travers la création d'emprunts mutualisés au niveau de la zone euro, par exemple à travers des titres synthétiques adossés à un portefeuille de titres souverains de différents États membres.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

secretariat.finances@senat.fr

Nathalie GOULET

Sénateur de l'Orne
(Groupe Union centriste)

