

Le programme de stabilité 2007-2009

Présenté par le Gouvernement à la Commission Européenne en janvier 2006 en application des règles du Pacte de stabilité et de croissance

Au printemps 2005, l'économie française a connu un rebond marqué de son activité, se traduisant par une croissance de +0,7 % au 3^{ème} trimestre. Les informations conjoncturelles disponibles suggèrent que cette embellie se poursuivrait en 2006. La croissance, comprise entre 1,5 % et 2 % en 2005, se situerait ainsi entre 2 % et 2½ % en 2006.

Ce retour de la croissance et la baisse du chômage qui l'accompagne ne sont pas seulement le fruit d'un environnement international plus favorable. Ils résultent aussi de la politique économique menée par le Gouvernement, et ce dans trois directions :

- la modernisation du marché du travail dans le cadre du *Plan d'urgence pour l'emploi* grâce notamment à la mise en œuvre du *Contrat nouvelle embauche* pour les entreprises de moins de 20 salariés ;
- la relance de la politique industrielle et de recherche pour dynamiser la croissance, à travers notamment les pôles de compétitivité et la loi sur la recherche ;
- le soutien au développement des entreprises, et notamment des PME, grâce à l'amélioration de l'accès au financement, aux mesures en faveur du développement et de la transmission des entreprises, ou encore à la réforme des procédures de sauvegarde et de faillite.

Ils tiennent aussi à la politique de maîtrise de la dépense publique mise en œuvre depuis 2002 tant à travers le respect exigeant de la stabilisation en volume de la dépense de l'Etat que grâce aux réformes des retraites et de l'assurance maladie.

Ces premiers résultats ne constituent évidemment pas un aboutissement : le niveau élevé du chômage d'un côté, la contrainte que fait peser notre endettement public sur nos capacités d'investissement et d'action de l'autre, montrent la nécessité de poursuivre et d'amplifier l'action économique engagée par le Gouvernement.

C'est ce qu'il a entrepris dès son installation et qu'il entend amplifier à travers la Loi de Finances pour 2006, laquelle fixe un objectif de déficit public à 2,9 % du PIB, permettant de stabiliser l'endettement public. En outre, le financement du Plan d'urgence pour l'emploi, la réforme de la fiscalité des revenus et de la taxe professionnelle, la poursuite de l'assainissement budgétaire, la réorientation des dépenses publiques vers des dépenses d'investissement, sont de nature à porter durablement la croissance de l'économie française à un rythme supérieur. Ces orientations doivent s'accompagner du souci permanent d'offrir à chaque citoyen la protection sociale indispensable et des conditions de vie en amélioration.

Le rebond de l'activité depuis la mi 2005, la reprise chez nos partenaires européens, le repli récent du prix du pétrole, la stabilisation de l'euro à un niveau plus conforme aux fondamentaux devraient offrir un environnement propice à la mise en œuvre de cette politique.

Au-delà de cette année, le Programme de Stabilité présenté par le Gouvernement pour la période 2007-2009 s'inscrit dans une stratégie déterminée de désendettement pluriannuelle qui repose sur trois piliers : le principe d'un effort accru de rationalisation de la dépense publique et le relèvement de la croissance potentielle, complétée par une politique de cessions d'actifs non stratégiques.

Le programme 2007-2009 met nos finances publiques sur une trajectoire de désendettement crédible, cohérente avec les objectifs de moyen terme ambitieux définis par le Gouvernement : les comptes publics doivent retrouver l'équilibre et la dette publique repasser sous les 60 % du PIB d'ici la fin de la décennie.

Pour parvenir à ces objectifs, le Gouvernement souhaite instaurer de nouvelles règles de comportements de dépense. Pour la dépense de l'Etat, c'est une stabilisation en valeur qui doit progressivement être visée (règle du « 0 valeur »). Pour cela, le Gouvernement entend s'appuyer sur la mise en œuvre de la Loi organique relative aux Lois de Finances, qui permettra d'accroître la performance de la dépense budgétaire. Les collectivités locales devraient progressivement stabiliser leurs dépenses en volume (règle du « 0 volume »). Pour les organismes de sécurité sociale, l'objectif devrait être une progression de +1 % en volume des dépenses, ce qui prend en compte la dynamique naturelle de certaines prestations (vieillesse notamment).

Le solde public devrait pouvoir alors se rapprocher progressivement de l'équilibre sur la période de projection, entraînant un mouvement prononcé de décre de la dette.

I - La politique du Gouvernement soutient le rebond de l'activité amorcé dès le printemps 2005 et assure la poursuite de la réduction du déficit public

1 - Une maîtrise stricte de l'ensemble des dépenses publiques doit permettre de réduire le déficit public de 3,6% à 3,0% en 2005, malgré une conjoncture moins favorable qu'escompté

L'évolution des finances publiques en 2005 s'effectue dans un contexte économique moins favorable qu'initialement prévu : malgré la bonne tenue de la consommation, la croissance française s'inscrirait en léger recul par rapport à 2004, entre 1,5 % et 2 %, en raison notamment de la hausse du prix du pétrole.

Dans ce contexte difficile, le Gouvernement s'est tenu à une discipline très stricte de gestion des dépenses pour ramener le déficit à 3 % en 2005.

S'agissant de l'Etat, les dernières informations disponibles confirment que le montant des recettes fiscales devrait n'être que très légèrement inférieur au niveau prévu dans la Loi de Finances initiale, malgré une conjoncture moins favorable que prévu. En outre, une régulation budgétaire à hauteur de près de 8 Md€ a été mise en œuvre, suivie plus récemment par un train d'annulation de crédits (pour 6 Md€) de manière à stabiliser en volume les dépenses de l'Etat en 2005 pour la troisième année consécutive.

S'agissant des comptes sociaux, la situation se redresse nettement. Le déficit devrait s'élever à -0,2 point de PIB en 2005 contre -1 point de PIB en 2004. Cette amélioration est d'abord à mettre au crédit des premiers effets de la réforme de l'assurance maladie : les dépenses de santé suivent une évolution modérée depuis le début de l'année et le Comité d'Alerte institué par la réforme de l'assurance maladie n'a pas indiqué en juin 2005 de dépassement significatif prévisible de leur objectif d'évolution, soit environ 4 % en valeur. En outre, les comptes sociaux ont bénéficié en 2005 des mesures prises pour rapprocher le régime de retraite des industries électriques et gazières du régime général des salariés (soulte IEG).

Au total, la légère hausse de la part des dépenses dans le PIB en 2005, à 53,8 % après 53,5 % en 2004, est surtout imputable aux dépenses locales dont le ralentissement (progression de près de +3 % en volume, après près de +4 % en 2004) n'aurait pas suffi à les faire progresser moins vite que le PIB.

2 - L'amélioration des comptes publics se poursuivra en 2006, avec un objectif de déficit public réduit à 2,9% du PIB

Dans un contexte d'amélioration conjoncturelle amorcée depuis quelques mois conduisant à une croissance comprise entre 2 % et 2½ %, les recettes fiscales et sociales progresseraient sur un rythme soutenu en 2006. Pour autant, le taux de prélèvements obligatoires se stabiliserait globalement autour

de 44 %.

Le reflux des dépenses publiques sera accentué en 2006 : les dépenses des administrations publiques progresseront au rythme de 1,6 % en volume, ce qui assurera une décre de la part des dépenses publiques dans la richesse nationale, à 53,6 %.

Cet effort se répartit sur l'Etat et sur les administrations de sécurité sociale :

– La Loi de Finances prévoit, pour la quatrième année consécutive, une stabilité des dépenses de l'Etat en volume : cet objectif traduit la fidélité du gouvernement à une démarche de bonne gestion et le souci d'améliorer sans relâche la productivité des services publics ; face à la hausse des charges incompressibles (pensions notamment) et la nécessité de financer les priorités du gouvernement, la réalisation de cet objectif impose un important effort de redéploiement ;

– La montée en charge des effets de la réforme de l'assurance maladie ainsi que diverses mesures complémentaires permettant de sécuriser les objectifs de la réforme ralentiraient la progression de l'ONDAM d'1 point environ par rapport à 2005 ; en outre, l'amélioration de la situation de l'emploi devrait conduire à une baisse des prestations chômage ; enfin, un certain nombre de mesures engagées les années précédentes termineraient leur montée en puissance (plan dépendance, retraites anticipées pour carrières longues).

En revanche, les dépenses des collectivités locales continueraient de progresser rapidement, sur un rythme de l'ordre de 3 % en volume.

L'amélioration des comptes publics en 2006 traduirait essentiellement l'amélioration des comptes de l'Etat (dont le déficit se réduirait d'un demi point en comptabilité nationale) et, compte tenu de la nature historiquement dynamique des dépenses de santé, la forte maîtrise des comptes sociaux, dont le déficit se stabiliserait malgré le contrecoup lié au versement de la soulte IEG en 2005. En revanche, les collectivités locales resteraient déficitaires en 2006, pour la troisième année consécutive après 10 ans d'excédents.

Corrigé des effets du cycle économique, le redressement du solde structurel s'élèverait à ½ point de PIB, conformément à nos engagements.

La réduction du déficit public et l'affectation au désendettement de l'Etat et des administrations publiques d'une partie significative du produit des cessions de participation permettraient de freiner la progression de la dette publique. Le taux d'endettement public se stabiliserait ainsi progressivement, à 65,8 % du PIB en 2005 puis à 66,0 % du PIB en 2006.

II - L'assainissement de nos finances publiques sera poursuivi et intensifié à partir de 2007 dans le cadre d'une stratégie de désendettement

Deux objectifs ambitieux ont été définis par le Gouvernement en matière de finances publiques à moyen terme :

- les comptes publics doivent revenir à l'équilibre à l'horizon 2010 ;
- l'endettement public doit revenir sous 60 % de la richesse nationale, selon le même calendrier.

Le Programme de Stabilité 2007-2009 s'inscrit pleinement dans cette perspective volontariste de désendettement et d'assainissement des comptes publics.

1 - Des réformes de structure porteuses de dépenses publiques plus efficaces et donc moins dynamiques, ont été menées à bien depuis 2002

La réforme des retraites en 2003 et celle de l'assurance maladie en 2004 constituent deux mesures d'ampleur dans la stratégie de désendettement mise en œuvre depuis 2002 :

La réforme des retraites de 2003 a pour conséquence de réduire d'au moins un tiers l'écart de financement actualisé à l'horizon 2040 ; pour les seuls agents de l'Etat, la réforme réduit de 40 % les engagements implicites de retraites afférents ;

La réforme de l'assurance maladie engagée en 2004, complétée par les mesures prises dans le cadre du PLFSS pour 2006, va améliorer l'efficacité de notre système de santé et enrayer la dégradation des comptes de la branche maladie. A côté d'un surcroît de recettes, la maîtrise de l'ONDAM sur la période de programmation devrait permettre des économies significatives sur la dépense à l'horizon 2009 ;

Au-delà de ces deux réformes, l'adoption de la Loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF) et de la Loi organique relative aux Lois de financement de la Sécurité Sociale (LOLFSS) va permettre de rationaliser la dépense publique en introduisant plus de transparence dans la présentation des lois de finances et en plaçant au cœur de la gestion publique une logique de résultats et de performance.

2 - A partir de 2007, l'effort s'accroîtra pour renverser la dynamique de la dette

Une fois le retour sous les 3 % de déficit confirmé en 2006, l'effort se poursuivra dans le but d'amorcer au plus tôt le désendettement. Le Gouvernement a d'ailleurs mandaté une commission indépendante pour dresser un panorama de la dette et identifier les pistes de désendettement (Mission Pébereau). Celle-ci a rendu ses conclusions en décembre 2005. Le Gouvernement a intégré ses propositions dans sa stratégie renforcée de désendettement qui repose sur 3 piliers :

Une maîtrise renforcée de la dépense publique : chacun des acteurs concernés doit prendre sa part dans cet effort selon ses spécificités. Le Gouvernement s'est d'ores et déjà engagé à aller, à partir de 2007, au-delà de la stabilisation des dépenses de l'Etat en volume (« 0 volume ») pour viser la stabilisation des dépenses de l'Etat **en valeur** (« 0 valeur »). Dans cet objectif, à partir de 2007, les budgets pourront pleinement tirer profit de l'application de la LOLF, les gisements d'économies potentielles ayant été identifiés à partir de 2006. L'organisation en janvier 2006 d'une Conférence nationale des Finances publiques, réunissant l'ensemble des acteurs responsables de la dépense publique, doit contribuer à définir les moyens permettant de parvenir à des objectifs de progression contenue de leurs dépenses : +1 % par an en volume pour ce qui est des dépenses sociales et « 0 volume » pour ce qui est des dépenses locales.

Le relèvement de la croissance potentielle, d'abord en relevant les taux d'emploi : c'est l'objet du Plan d'urgence pour l'emploi, mais aussi de la réforme de l'impôt sur le revenu programmée pour 2007 et du renforcement de la Prime pour l'emploi, qui font en sorte que le travail paie plus que l'inactivité. Mais cela passe aussi par le redéploiement des moyens budgétaires vers l'investissement et les dépenses d'avenir : c'est ce qui a été fait en 2005-2006 en dotant l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), l'Agence pour l'Innovation Industrielle (AII) et l'AFITF de moyens exceptionnels pour inciter les entreprises à investir dans la R&D. C'est enfin l'objectif de la réforme de la taxe professionnelle, qui renforce l'attractivité de notre territoire.

La cession d'actifs non stratégiques et l'affectation des recettes correspondantes au désendettement : la privatisation des concessions autoroutières amorcée à l'automne 2005 en est une illustration. Sur 2007-2009, les cessions d'actifs stratégiques se poursuivraient et contribueraient chaque année à réduire l'endettement de 5 à 10 Md€.

III - Le retour à l'équilibre des comptes publics d'ici la fin de la décennie sera accompagné d'une réduction de l'endettement en dessous de 60% de la richesse créée

1- Le Gouvernement présente deux scénarios économiques

Le Gouvernement a choisi de présenter deux scénarios de finances publiques sur la période 2007-2009, se distinguant par le niveau de croissance retenu.

Le premier scénario (scénario bas) est un scénario prudent. A ce titre, il n'incorpore que marginalement les réactions positives des acteurs aux mesures annoncées par le Gouvernement pour

stimuler durablement le taux d'emploi et la productivité, et n'intègre pas les effets de nouvelles mesures dans ce domaine qui pourraient être prises d'ici 2009. En matière de finances publiques, l'Etat et les administrations de sécurité sociale poursuivent avec rigueur l'assainissement des comptes publics et les collectivités locales s'engagent dans un cercle vertueux de contrôle de leurs dépenses pour prendre leur part dans le désendettement public, dans un contexte de taux de fiscalité locale globalement stables.

La croissance se situerait sur un rythme de 2,25 % par an, soit à peu près la croissance potentielle. Ce premier scénario fournit un socle robuste, car prudent, pour la programmation pluriannuelle, notamment pour la prévision des recettes fiscales et sociales.

Le second scénario (scénario haut) est plus volontariste. Il tient compte des effets des réformes de structure engagées par le Gouvernement depuis trois ans (réforme des retraites, réforme de l'assurance maladie, facilitation de la création d'entreprises, aménagement des 35 heures, Plan d'urgence pour l'emploi, réforme de la Loi Galland, Loi pour la confiance et la modernisation de l'économie, LOLF...). Il poursuit dans la même voie un certain nombre d'ajustements du marché des biens (décrit dans le Programme national de Réforme, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne) et du travail. L'économie profite aussi à plein de l'effet de levier que constituent la coordination et le cofinancement des projets issus des pôles de compétitivité, de l'Agence de l'innovation industrielle, de l'Agence nationale de la recherche, de l'AFITF. Comme dans le premier scénario, l'assainissement des comptes publics se poursuit.

Notre potentiel de croissance est progressivement renforcé (atteignant 3 % par an à l'horizon de la période de projection), en raison d'un dynamisme accru de l'emploi et de l'investissement.

Ce second scénario illustre l'objectif de politique économique de ce Gouvernement.

Dans les deux scénarios, le cadre macroéconomique s'appuie sur les dernières prévisions démographiques disponibles qui pèsent négativement sur notre croissance potentielle. En effet, l'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses du baby-boom entraîne mécaniquement un ralentissement de la population active : la population des 20-59 ans décroît même chaque année sur la période de projection.

En revanche, il tient compte de l'effet du retard de demande (*output gap*), accumulé depuis 2002, du fait du ralentissement conjoncturel qu'a connu la France (environ un point et demi de croissance). Ce dernier élément joue positivement sur la croissance annuelle effective, puisque les deux scénarios intègrent un rattrapage progressif de ce retard de croissance accumulé.

2 - La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense

La montée en puissance de la LOLF pour le budget de l'Etat

Après quatre années de stabilisation en volume des dépenses de l'Etat, la mise en œuvre de la LOLF va permettre d'entrer dans une nouvelle logique de gestion de la dépense publique, axée sur la performance et le résultat. Le rapprochement du Ministère du Budget et de celui de la Réforme de l'Etat va également y contribuer.

Sur la période 2007-2009, la montée en puissance de la LOLF laisse espérer des gains d'efficacité substantiels dans la gestion publique. En effet, c'est en réalité à partir de 2007 que les pleins effets de la LOLF se ressentiront : les indicateurs de performances auront été mesurés en 2006 pour la première fois – servant ainsi de référence – et les gisements d'économies potentielles auront été identifiés grâce aux audits de modernisation de l'Etat, dont une première vague a été lancée dès le mois de septembre 2005 (voir partie 6).

Ces gains d'efficacité devraient permettre d'aller plus loin que la stabilisation des dépenses en volume. Avec la pleine application de la LOLF, les conditions sont désormais réunies pour assurer, à moyen terme, une stabilisation en valeur des dépenses de l'Etat. Une première étape vers cet objectif pourrait être réalisée dès 2007 par une légère diminution des dépenses de l'Etat en volume. A titre illustratif, une diminution de 1 point des dépenses de l'Etat en volume permettrait de dégager près de 3 Md€ de marge de manœuvre supplémentaire, soit pratiquement le coût de la réforme de l'impôt sur le revenu programmée pour 2007. Au-delà de 2007, cette maîtrise des dépenses de l'Etat s'accroîtrait pour

tendre vers le « 0 valeur » : -1,25 % en volume en 2008 puis -1,5 % en volume en 2009.

Ceci permettrait d'accélérer la réduction du déficit de l'Etat. Celui-ci serait ainsi réduit à -1,4% ou -1,8 % du PIB à l'horizon 2009 selon le scénario.

La modération des dépenses permet, à l'horizon de la projection, de ramener les organismes de sécurité sociale à l'équilibre

Tous organismes sociaux confondus, la dépense sociale devrait pouvoir limiter sa progression à environ +1 % par an en volume en moyenne sur la période 2007-2009.

Le net infléchissement des dépenses d'assurance maladie en 2004 (+5 % en valeur après +7 % en 2003), s'est poursuivi en 2005 (autour de +4 % prévu). Le redressement de la branche maladie est donc bien amorcé et devrait se poursuivre sur 2007-2009.

Les prestations chômage devraient diminuer, à la faveur du recul du chômage, dans des proportions qui dépendent naturellement du scénario.

Enfin, les dépenses de la branche famille devraient s'infléchir dans le cadre du retour progressif à l'équilibre de la branche, alors que celles de la branche vieillesse resteraient dynamiques, en liaison avec l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du « baby-boom ».

Des collectivités locales qui contribuent au désendettement

Dans les deux scénarios, les collectivités locales sont sensibles au besoin de contribuer, comme l'ensemble des administrations publiques, au désendettement et freinent leurs dépenses en conséquence: leurs dépenses progressent sur la période en moyenne de +0,5 % par an en volume, parvenant au «0 volume » à partir de 2009.

Progression des dépenses publiques sur 2007 – 2009
(en volume, moyenne par an)

| | Scénario bas | Scénario haut |
|--|---------------------|----------------------|
| Dépenses publiques | 0,6 % | 0,5 % |
| <i>dont :</i> | | |
| Etat (comptabilité budgétaire) | -1,25 % | -1,25 % |
| Etat (comptabilité nationale) | 0,0 % | -0,1 % |
| Organismes divers de sécurité sociale | 0,3 % | -0,6 % |
| Administrations de sécurité sociale | 0,9 % | 1,0 % |
| <i>dont</i> | | |
| - Dépenses d'assurance maladie (ONDAM) | 2,2 % | 2,2 % |
| - Dépenses de retraites | 4,1 % | 4,1 % |
| Collectivités locales | 0,5 % | 0,5 % |

3 - Une réduction régulière du déficit

Le déficit public reviendrait ainsi à l'équilibre dans l'hypothèse haute, passant de -2,9 % du PIB en 2006 à un léger excédent de 0,1 % du PIB en 2009. L'amélioration annuelle du solde structurel serait de 0,9 % par an, soit près du double des 0,5 % exigés par le Pacte de stabilité et de croissance. L'effort de réduction du déficit serait essentiellement dû à la modération des dépenses publiques.

L'amélioration serait plus lente dans le scénario bas. Les moindres recettes publiques liées au scénario macroéconomique prudent pèseraient sur les comptes publics. Le déficit passerait ainsi de -2,9 % en 2006 à -1,0 % en 2009.

Dans les deux scénarios, le retour à l'équilibre des comptes publics est assuré avant la fin de la décennie : en 2009 pour le scénario haut, en 2010 pour le scénario bas.

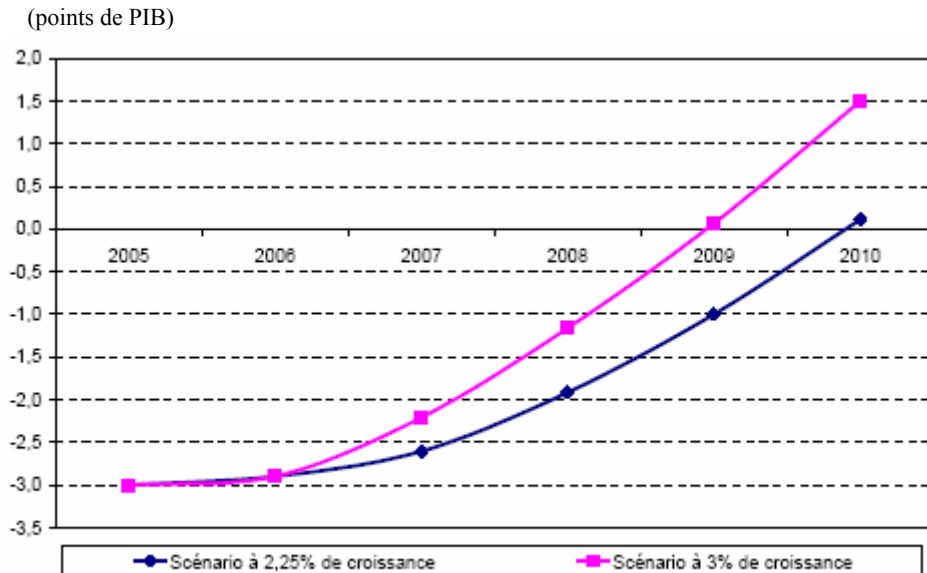
4 - Une diminution de l'endettement dès 2007 dans le scénario haut

Le ratio d'endettement devrait atteindre 66,0 % du PIB en 2006, soit une quasi stabilisation par rapport à 2005 (65,8 %). Sur 2007-2009, la mise en œuvre de la stratégie renforcée de désendettement porte ses premiers fruits, dans les deux scénarios :

- dans le scénario haut, le ratio d'endettement revient en effet en fin de période en dessous du seuil du Pacte de stabilité et de croissance (59,3 % du PIB) ;
- dans le scénario bas, Le ratio d'endettement décroît dès 2007 pour retomber à 2009 à son niveau de 2003 (62,8 % du PIB).

Dans le sillage du retour à l'équilibre des comptes publics, la dette publique revient en deçà de 60 % du PIB avant la fin de la décennie quel que soit le scénario. Dans le scénario bas, elle se situe en 2010 légèrement en dessous de 60 % du PIB ; dans le scénario haut, elle passe en dessous de ce seuil dès 2009 et se situe en 2010 autour de 55 % du PIB.

Déficit public 2005 - 2010



Dette publique 2005 - 2010

