

## **PROGRAMME DE STABILITE 2006-2008**

Après le ralentissement marqué et inattendu de l'activité en 2003, et face au creusement du déficit public provoqué par ce ralentissement, le Gouvernement a réaffirmé le cap de sa politique économique.

Au plan budgétaire, la priorité est la réduction du déficit public à travers la maîtrise de la dépense. Les objectifs pour 2004 et 2005 ont été maintenus : ils visent à ramener le déficit public en deçà des 3 points de PIB en 2005 et à faire refluer le poids de la dette dans le PIB à partir de 2006.

Cet engagement résolu en faveur de l'assainissement budgétaire n'est pas antinomique d'une politique de croissance. A court terme, le Gouvernement a mis en place un ensemble de mesures en faveur de la consommation et de l'investissement dont le point commun est de ne pas creuser davantage le déficit. Au delà de l'action conjoncturelle, la réduction du déficit et le sauvetage des systèmes sociaux (retraites, assurance-maladie) auxquels les Français sont attachés, contribuent aussi à conforter leur confiance et donc la croissance dans la durée.

Plus généralement, face au triple choc du vieillissement démographique, de la mondialisation et du développement des nouvelles technologies, ce sont l'inaction et le fatalisme qui accroîtraient le risque de "décrochage" de notre pays. C'est pourquoi le Gouvernement agit et réforme. Les mesures du PLF 2005 en faveur de la recherche et des pôles de compétitivité, le changement de statut et l'ouverture du capital de grandes entreprises publiques, les réformes en préparation dans le secteur de la grande distribution illustrent cette volonté.

**1. La politique menée par le gouvernement soutient la reprise de la croissance et permettra de ramener le déficit public en deçà des 3 points de PIB en 2005.**

*L'année 2004 a permis d'engranger les premiers résultats de cette stratégie*

La croissance du PIB devrait s'élever autour de **+2,5% en moyenne annuelle 2004**, après prise en compte du nombre élevé de jours travaillés cette année, un rythme supérieur à celui de la zone euro prise dans son ensemble (un peu moins de 2%) : alors que nos échanges extérieurs restent freinés par l'appréciation de l'euro et la faiblesse de la demande interne chez nos principaux partenaires européens, cette reprise de la croissance s'appuie sur une reprise de la demande des ménages et des entreprises.

Comme dans le reste de l'Europe, la demande interne bénéficie du bas niveau des taux d'intérêt. En France, le gouvernement a pris **un ensemble de mesures de soutien à la consommation** (mesures en faveur des donations et du déblocage des fonds d'épargne salariale, baisse des prix dans la grande distribution) et à l'investissement (exonération de taxe professionnelle sur les investissements nouveaux de 2004-2005) **qui ne pèsent pas sur les finances publiques** à court terme. Après plusieurs années d'incertitudes et d'immobilisme, la reprise bénéficie également des effets positifs sur la confiance des réformes menées en vue de consolider notre système d'assurance sociale et d'une mise en œuvre stricte des objectifs d'assainissement des comptes publics.

### *Le déficit public sera ramené sous la barre des 3 points en 2005*

Le projet de loi de finances pour 2005 en cours d'examen au Parlement confirme l'objectif d'une diminution du déficit public à **3,6 points de PIB en 2004**. Le retour de la croissance et une maîtrise stricte de la dépense se traduisent par une forte amélioration des comptes de l'Etat : alors que les recettes fiscales brutes font apparaître une plus value de 5 Mds€ par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2004, une gestion stricte de la dépense fondée sur d'importantes mesures de redéploiement, de mises en réserve et d'annulations de crédit permettront de **respecter, pour la deuxième année consécutive, le plafond voté par le Parlement, traduisant un gel en termes réels des dépenses de l'Etat**. Le déficit budgétaire de l'Etat sera ainsi ramené à 49,3 Mds€ en 2004, au lieu des 55,1 Mds€ prévus par la loi de finances initiale.

Cette **amélioration des comptes de l'Etat** par rapport aux objectifs de la loi de finances initiale et aux prévisions mises à jour au printemps dernier (déficit de 3,2 points de PIB au lieu des 3,7 initialement escompté) ne conduit cependant pas à revoir en baisse l'objectif de déficit public pour 2004, en raison d'évolutions défavorables sur les comptes des autres administrations publiques : une décélération moins forte que prévu des dépenses d'assurance-maladie (+5,2% en valeur, au lieu de +4,0% prévu), l'effet négatif de la réintégration des chômeurs "recalculés" sur les comptes de l'Unedic, et un redémarrage plus progressif que prévu de la masse salariale et des cotisations sociales, contribuent à **dégrader les comptes sociaux** par rapport aux dernières prévisions, tandis qu'un dynamisme persistant de l'investissement public **pèse sur ceux des collectivités locales**. D'où le maintien d'un objectif de déficit public à 3,6 points de PIB en 2004, malgré la croissance plus forte en 2004.

**Le projet de loi de finances (PLF) pour 2005 s'articule autour de deux objectifs essentiels** : (i) **ramener le déficit public sous la barre des 3,0 points de PIB** pour respecter l'engagement de la France vis à vis de ses partenaires européens et amorcer enfin le reflux de la dette publique ; (ii) **soutenir la croissance, l'innovation et l'emploi** alors que la reprise européenne reste fragile et le chômage élevé.

Le PLF table sur le maintien d'une croissance de **+2,5% en 2005**. Cette prévision s'appuie sur l'hypothèse d'un renforcement progressif de la croissance en Europe, la reprise de la demande interne compensant les effets du ralentissement de l'économie mondiale, dans un contexte de taux de change stables et de repli du prix du pétrole—le PLF table conventionnellement sur une stabilisation des taux de change à leur niveau du mois d'août, soit 1 euro = 1,22 US dollars et sur un repli du prix du baril de Brent à 36,5 US dollars en moyenne en 2005. **Les risques baissiers se sont cependant intensifiés depuis la présentation du PLF** : le ralentissement enregistré au 3<sup>ème</sup> trimestre témoigne de la fragilité de la reprise en Europe ; les

tensions récentes—même si elles se sont relâchées quelque peu dernièrement—peuvent laisser craindre un maintien du prix du pétrole à un niveau élevé en 2005 ; enfin, comme l'illustrent les fluctuations de changes des dernières semaines, les déséquilibres persistants de l'économie américaine continuent à faire courir le risque d'un affaiblissement brutal du dollar, qui ne manquerait pas de freiner la croissance à court terme en Europe. La concrétisation de ces risques, qui affecterait de manière symétrique les pays de la zone, testerait une nouvelle fois la réactivité des politiques macroéconomiques européennes, alors que la croissance de la zone euro n'a été que d'à peine +1,3% en moyenne par an sur 2001-2004 et que les tensions inflationnistes restent modestes.

A ce stade, cependant, l'orientation favorable des enquêtes de conjoncture dans l'industrie, les services et la construction, le succès des mesures de soutien prises cet été (3 Mds€ injectés de juin à octobre pour des ménages à plus forte propension à consommer grâce aux mesures en faveur des donations ; 3,9 Mds€ débloqués des fonds d'épargne salariale à la fin octobre), et le maintien des taux d'intérêt à un bas niveau en Europe, **permettent de maintenir une prévision de croissance française autour de +2,5% en 2005**. Les dernières prévisions de la Commission européenne, qui reposent sur des hypothèses plus défavorables pour le prix du pétrole et les taux de change, tablent sur une croissance légèrement inférieure (+2,2% en 2005, après +2,4% en 2004).

Dans ce contexte, **le PLF maintient fermement la discipline au niveau de l'Etat, avec une stabilisation de la dépense en termes réels pour la troisième année consécutive**, en dépit de l'alourdissement des charges de la dette et des pensions (en hausse de +1,3 Md€ et +2,0 Mds€ respectivement en 2005, soit l'équivalent d'une augmentation de +1,2% en valeur des dépenses du budget général), du financement des priorités de la législature (défense, sécurité intérieure et justice) et d'un effort accru pour la cohésion sociale, la recherche et l'aide au développement. Cette stabilisation des dépenses traduit un effort considérable de redéploiement. La réduction des effectifs de l'Etat est en outre accélérée (10 200 postes supprimés, soit 7 200 emplois en moins, compte tenu de 3 000 créations de postes dans les secteurs prioritaires). A elle seule, la stabilisation des dépenses de l'Etat permet une amélioration du solde structurel des administrations publiques de 0,4 point de PIB en 2005.

Par ailleurs, **la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie devrait induire une décélération des dépenses sociales en 2005** : le projet de loi de financement de la sécurité sociale table ainsi sur une progression des dépenses d'assurance maladie de +3,2% en 2005 après +5,2% en 2004. Les prestations sociales devraient aussi s'infléchir en raison de la diminution du chômage tandis que les dépenses des collectivités locales ralentiraient, après plusieurs années de forte croissance. Le poids des dépenses publiques serait ainsi ramené à 53,6 points de PIB en 2005, après 54,7 et 54,0 points de PIB en 2003 et en 2004, un niveau qui restera cependant très supérieur à la moyenne européenne (48,0 points de PIB en 2005 d'après les dernières prévisions de la Commission européenne pour la zone euro).

Dans le même temps, le PLF contient **un ensemble de baisses d'impôts très ciblées**, pour un montant de 2,0 Mds€ en 2005, en vue de renforcer l'attractivité de notre territoire face aux délocalisations (suppression sur deux ans de la surtaxe sur l'impôt sur les sociétés, création des pôles de compétitivité, crédits de taxe professionnelle pour les entreprises exposées dans les bassins d'emploi en difficultés), de soutenir l'emploi et les revenus du travail (création d'un crédit d'impôt pour l'apprentissage, renforcement de la réduction d'impôt pour emplois à domicile, revalorisation de la prime pour l'emploi, augmentation des allègements de charges accompagnant la forte hausse du SMIC) et de favoriser la justice sociale (relèvements des

plafonds d'exonération pour les successions, nouveau crédit d'impôt pour l'accèsion à la propriété en remplacement du dispositif de "prêt à taux zéro"). Compte tenu, par ailleurs, **des mesures de recettes supplémentaires prévues par la réforme de l'assurance maladie** (+3 Mds€ dès 2005), la réforme des retraites dans la fonction publique et le plan de solidarité pour les personnes dépendantes (+1 Md€ respectivement en 2005), **le taux des prélèvements obligatoires serait quasiment stabilisé en 2005.**

La réduction du déficit public, à 2,9 points de PIB en 2005 d'après les prévisions du PLF, est confortée par le versement ponctuel d'une soulte pour l'adossement du régime des retraites de EDF-GDF au régime général à la suite du changement de statut de l'entreprise voté cet été par le Parlement. Le montant de cette soulte évalué à 6,9 Mds€ (0,4 point de PIB) dans le PLF vient d'être revu en hausse, à 7,7 Mds€ à l'issue des négociations entre les entreprises et les partenaires sociaux concernés, ce qui devrait réduire d'autant le déficit public en 2005. Alors que des négociations sont également engagées à cet effet, ce versement pourrait être éventuellement complété par une soulte pour l'adossement aux régimes complémentaires (Agirc-Arrco)<sup>1</sup>.

Le déficit public corrigé des effets du cycle diminuerait ainsi de 0,6 point de PIB en 2005, après 0,5 point de PIB en 2004. Cette amélioration en 2005 tiendrait à la mise en œuvre de mesures discrétionnaires à hauteur de 0,8 point de PIB, dont 0,4 point de PIB d'effort structurel de consolidation hors versement de la soulte EDF-GDF.

La réduction du déficit, l'affectation au désendettement de l'Etat du produit des cessions d'entreprises publiques et le retour de la croissance permettraient également de stopper la progression du ratio d'endettement public au PIB : après une hausse de près de 7 points de PIB en 2002-2003, ce ratio progresserait encore d'un peu plus de 1 point de PIB en 2004 et de ¼ point de PIB seulement en 2005 : ce ratio plafonnerait ainsi à 65,0 points de PIB en 2005, un niveau qui resterait cependant très supérieur au seuil européen des 60 points de PIB, ce qui illustre la nécessité de poursuivre l'assainissement sur le moyen terme.

## **2. Le programme de stabilité conforte les objectifs d'assainissement des finances publiques pour la période 2006-2008.**

### *Le programme s'appuie sur des hypothèses économiques réalistes*

Comme celui de l'an passé, le programme repose sur un scénario de croissance de +2,5% l'an sur la période 2006-2008. Ce scénario se fonde sur une croissance potentielle estimée à +2¼% l'an, sur la base des dernières prévisions démographiques et d'hypothèses raisonnables au regard des réformes engagées pour stimuler l'emploi et la productivité. Alors que la dégradation de la conjoncture en 2002-2003 a contribué à creuser notre retard de demande ("output gap"), estimé à 2 points de PIB en 2003, le scénario de croissance retenu permettrait de rattraper très progressivement le retard accumulé. Le rattrapage ne serait cependant pas complet à l'issue de la période, ce qui illustre la prudence du scénario de croissance retenu.

---

<sup>1</sup> Le programme de stabilité, dans l'attente de l'issue des négociations sur l'adossement aux régimes complémentaires, maintient de manière conventionnelle des prévisions de déficit public fondées sur l'estimation provisoire de la soulte versée au régime général telle qu'elle a été réalisée pour l'élaboration du PLF (6,9 Mds€). Ne sont pris en compte ni le versement par EDF-GDF d'un droit d'entrée de 750 M€ à acquitter auprès des régimes complémentaires, ni une éventuelle soulte auprès de ces régimes.

La concrétisation de ce scénario suppose le maintien de conditions monétaires et financières favorables à l'activité en Europe, pour faire face aux chocs externes et faciliter le rattrapage de la demande dans l'ensemble de la zone euro. Avec des taux d'intérêt maintenus à un bas niveau, la croissance française pourrait s'avérer au demeurant bien plus forte, aux alentours de 3% jusqu'à la fin de cette décennie, grâce à une démarche ambitieuse de réformes et de modernisation de notre économie.

### *L'effort de maîtrise de la dépense sera prolongé sur 2006-2008*

Le gouvernement entend prolonger son objectif de stabilisation du volume des dépenses de l'Etat sur la période 2006-2008. La réalisation de cet objectif nécessitera d'importantes mesures d'économies, face à la progression des charges de la dette (+4,2% par an en termes réels sur 2006-2008) et des pensions (+3,3% par an), l'accroissement des allègements de charges pour financer la convergence par le "haut" des multiples Smics, et le financement des lois de programmation dans les domaines prioritaires. A cette fin, le gouvernement devra exploiter au mieux les possibilités offertes par la mise en œuvre dès 2006 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour continuer à faire progresser la productivité des services de l'Etat, mieux cibler le champ de ses interventions et développer les chantiers transversaux d'économies structurelles récemment ouverts (modernisation de la gestion du parc immobilier de l'Etat, modernisation des procédures d'achats publics, développement des contrats de partenariats public-privé...).

La réforme de l'assurance-maladie s'est fixée pour objectif de mieux responsabiliser les assurés et des professionnels afin d'améliorer l'efficacité de notre système de santé et d'enrayer la dégradation de ses comptes (le déficit de l'assurance-maladie est estimé à 13,2 Mds€ en 2004). La réforme vise ainsi à dégager 11 Mds€ d'économies sur les dépenses sur la période 2004-2007 ce qui, compte tenu d'un accroissement des recettes de plus de 4 Mds€, permettrait d'équilibrer les comptes des administrations sociales en 2007. Dans ce contexte, la progression des dépenses d'assurance maladie serait ramenée à +2,1% seulement en volume par an en moyenne sur 2006-2008. Cet infléchissement, combiné à une diminution des prestations chômage permettrait de ramener la progression des dépenses sociales à +1,7% en moyenne par an sur la période, contre +3,0% en moyenne par an sur la période 2002-2005, et ce en dépit de l'accélération des dépenses de retraites (+2,7% en moyenne par an sur la période).

Avec la décélération attendue des dépenses des collectivités locales, cette meilleure maîtrise des dépenses de l'Etat et des dépenses sociales permettrait de limiter la progression des dépenses publiques à +1,2% par an sur la période. Cette croissance des dépenses, inférieure de moitié à la croissance potentielle de l'économie, permettrait de dégager des marges structurelles à hauteur de 0,5 point de PIB par an. Elle permettrait également de faire refluer le poids des dépenses publiques de 53,6 points de PIB en 2005 à 51,7 points de PIB en 2008.

**Progression des dépenses publiques sur 2006-2008**  
en volume, en moyenne par an

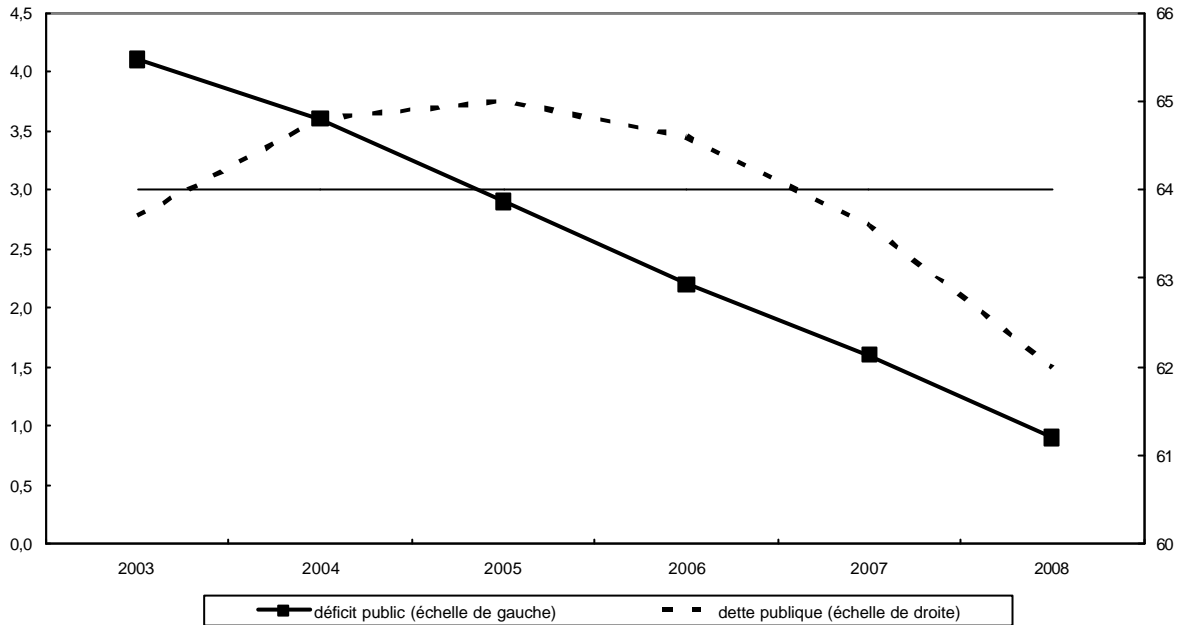
Dépenses publiques, <i>dont :</i>	1,2%
Etat (comptabilité budgétaire)	0,0%
Etat (comptabilité nationale)	0,2%
Administrations de sécurité sociale <i>dont :</i>	1,7%
Dépenses d'assurance maladie	2,1%
Dépenses de retraites	2,7%
Collectivités locales	1,8%

***Le déficit structurel sera réduit de 0,5 point chaque année***

Le programme table par ailleurs sur une stabilisation du poids des prélèvements obligatoires dans le PIB à 43,7 points sur 2006-2008, compte tenu des hausses et des baisses qui devraient résulter des mesures déjà décidées ou proposées (poursuite de la montée en charge des exonérations de cotisations sociales, dégrèvements de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux, mesures fiscales du PLF pour 2005). Avec une forte mobilisation des recettes publiques hors prélèvements, après le versement de la soulte EDF-GDF en 2005, le ratio des recettes publiques au PIB resterait également stable sur la période 2006-2008.

Dans ces conditions, le déficit public se réduirait régulièrement jusqu'à un peu moins de 1 point de PIB en 2008. Corrigé des effets du cycle, la réduction serait de 0,5 point de PIB chaque année et nos comptes publics retrouveraient une situation sous-jacente proche de l'équilibre en fin de période. De son côté, le ratio de la dette publique au PIB commencerait à refluer dès 2006, pour revenir à 62,0 points de PIB en 2008. Des opérations de désendettement, à la faveur de cessions d'actifs de l'Etat, pourraient permettre d'accélérer ce repli.

**DEFICIT ET DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, 2003-2008**  
(en points de PIB)



Avec la réforme des retraites et les effets attendus de la réforme de l'assurance-maladie, nos comptes publics seraient alors en bonne position pour aborder les effets du choc du vieillissement qui devraient s'accroître au cours de la prochaine décennie.

***L'amélioration du cadre budgétaire renforce la crédibilité des objectifs d'assainissement***

Pour conforter la concrétisation de ces objectifs d'assainissement, le gouvernement a entrepris en outre de moderniser le cadre budgétaire afin de se prémunir contre les dérapages et les errements du passé :

- l'expérience des épisodes récents de forte conjoncture en France et à l'étranger montre que des dérapages importants peuvent intervenir en cas de "bonne surprise" sur les recettes fiscales ; c'est la raison pour laquelle le gouvernement a proposé au Parlement de modifier la LOLF afin qu'à l'avenir le gouvernement soit tenu de préciser à l'avance, dès la présentation du PLF, l'utilisation qu'il ferait d'éventuels surplus de recettes fiscales par rapport aux évaluations du PLF ; alors que le gouvernement s'est engagé à affecter la totalité de ces surplus éventuels à la réduction du déficit public tant que celui-ci ne sera pas inférieur aux 3 points de PIB, cette nouvelle disposition introduit une nouvelle exigence importante de transparence dans la gestion des finances publiques ;

- les dépenses d'assurance maladie ont constitué une source de dérapage récurrent des comptes sociaux, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie voté par le Parlement n'ayant qu'une valeur indicative ; au delà des mesures d'économies et de recettes, pour y remédier, la réforme de l'assurance qui vient d'être promulguée prévoit une réorganisation complète du pilotage de l'assurance-maladie, qui renforcera considérablement l'autonomie et le pouvoir de gestion financière des caisses d'assurance maladie ; la réforme prévoit également la création d'un comité d'alerte chargé de recommander des mesures de

correction à chaque fois qu'un risque de dépassement significatif des objectifs de dépense sera identifié ; le gouvernement envisage en outre de modifier la loi organique sur le financement de la sécurité sociale, en vue d'établir des objectifs pluri-annuels de dépenses, toujours dans l'objectif d'un meilleur pilotage financier du système ;

- enfin, pour mieux associer les collectivités locales aux objectifs d'assainissement nationaux des finances publiques, le gouvernement entend organiser une conférence annuelle, rassemblant en amont de la préparation du PLF les représentants de l'Etat, des administrations de sécurité sociales et des collectivités locales, sur les orientations financières pour l'année à venir ;

Ces dispositions, de même que l'accent mis sur les réformes (retraites, santé) pour renforcer la soutenabilité à long terme de nos comptes publics, vont dans le sens des discussions en cours sur la réforme du Pacte de stabilité et de croissance.

Le gouvernement n'entend pas reproduire les erreurs commises lors des dernières phases de bonne conjoncture : l'amélioration de la croissance qui s'est amorcée en 2004 sera mise à profit pour réduire durablement le déficit public grâce à une maîtrise stricte de la dépense. C'est à cette condition et en faisant refluer les réglementations inutiles que nous retrouverons de réelles marges de manœuvre pour la politique économique et la réduction du chômage.