

---

## LES FINANCES PUBLIQUES EN 2009 ET LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

---

Pour la première fois, conjointement avec le projet de loi de finances traditionnel, le Gouvernement présente un projet de loi de programmation des finances publiques. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré cette nouvelle catégorie de loi appelée à définir « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* ». Cette loi est ainsi l'occasion de fixer, par un vote du Parlement, la stratégie nationale de finances publiques, et couvre l'ensemble des acteurs de la dépense publique : l'État, mais aussi les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales, dans le respect de leurs compétences et de leur autonomie.

La crise économique mondiale affecte profondément l'évolution de nos finances publiques, en pesant sur les recettes. Mais l'objectif d'assainissement de nos comptes publics n'est pas remis en cause. Pour y parvenir, le Gouvernement exclut l'augmentation des prélèvements obligatoires. C'est sur la dépense que doit porter l'effort : le rythme de progression de l'ensemble de la dépense publique sera divisé dès 2008 par deux. En dépit de la conjoncture très défavorable, cet effort permettra de stabiliser le déficit à 2,7 points de PIB en 2008 et 2009, et, poursuivi sur toute la durée de la législature, de retrouver le chemin de l'équilibre des finances publiques dès 2010, pour atteindre 0,5 point de déficit en 2012.

### Principaux agrégats de finances publiques

En points de PIB	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Capacité de financement des administrations publiques	-2,7	-2,7	-2,7	-2,0	-1,2	-0,5
<i>Etat</i>	-2,1	-2,4	-2,4	-2,0	-1,6	-1,2
<i>Organismes d'administration centrale</i>	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3
<i>Collectivités locales</i>	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,3
Taux de PO	43,3	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2
Taux de croissance de la dépense publique (*)	2,5%	0,9%		1,1% - 1,2%		

\*Déflaté par l'indice des prix à la consommation hors tabac

Le solde des administrations publiques peut différer de la somme des soldes des sous-secteurs du fait des arrondis (au plus 0,1 point).

## **1 – En 2008, le déficit public se stabiliserait malgré le ralentissement marqué de la croissance**

La stabilisation du solde public en 2008 à 2,7 points de PIB résulte de deux évolutions contraires par rapport à 2007 : le solde de l'État se dégraderait, alors que celui des administrations de sécurité sociale s'améliorerait, en lien avec la bonne tenue du marché de l'emploi. De même celui des collectivités locales se rétablirait quelque peu, l'investissement ralentissant conformément au cycle électoral. Par rapport à la prévision de déficit public de 2,3 points de PIB annexée à la loi de finances pour 2008, la révision est essentiellement due à la hausse du déficit de l'État, le solde de la sécurité sociale étant globalement en ligne avec les prévisions.

*Le solde de l'État serait plus dégradé que prévu en LFI*

Le déficit budgétaire prévisionnel en 2008 est revu à 49,4 milliards d'euros contre une prévision initiale de 41,7 milliards d'euros en LFI 2008, soit une hausse de 7,7 milliards d'euros. Ce résultat s'explique doublement par :

- **une progression des dépenses de l'État supérieure de 4 milliards d'euros** au niveau voté en loi de finances, en raison d'une augmentation exceptionnellement élevée de la charge de la dette dans le contexte d'un choc d'inflation. La progression des dépenses en 2008 reste néanmoins inférieure à l'inflation (2,9 %) ;

- **une moins-value de 5 milliards d'euros sur les recettes fiscales**, traduction du ralentissement de l'activité économique<sup>1</sup>.

*Les comptes sociaux seront en ligne avec les prévisions*

En 2008, le solde du régime général devrait être de 8,9 milliards d'euros, ce qui est conforme à la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et à celle de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2008, et ce en dépit de la dégradation de la conjoncture. En effet, si la progression de la masse salariale s'est quelque peu modérée, elle resterait dynamique. Surtout, les dépenses sont restées maîtrisées : le dépassement de l'ONDAM devrait être contenu à 750 millions d'euros, portant quasi exclusivement sur les soins de ville. Il correspond à ce qui avait été annoncé lors de la précédente commission des comptes et se situe en-deçà du seuil d'alerte.

## **2 – En 2009, grâce à un effort structurel d'un demi point de PIB, le déficit public effectif serait stabilisé**

En 2009, les dépenses de l'État seraient stables en euros constants. Compte tenu de la progression des charges de la dette et des pensions, cela représente un effort sans précédent sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention des ministères, qui seront stables en euros courants. Cette maîtrise des dépenses permettra, en dépit de la conjoncture, de stabiliser le déficit budgétaire hors les opérations de clarification des financements menés sur le FFIPSA et l'AFITF<sup>1</sup>. Le déficit de l'État en comptabilité nationale s'améliorerait même légèrement – toujours hors ces deux opérations – grâce notamment aux efforts menés pour poursuivre la mise à niveau des dotations

---

<sup>1</sup> cf. fiche « Présentation générale du PLF »

traditionnellement sous-dotées. Le solde des autres administrations centrales s'améliorerait légèrement, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) percevant les ressources nécessaires à la reprise de l'intégralité de la dette de l'assurance maladie et de la branche vieillesse.

Pour 2009, sans mesures nouvelles, le déficit du régime général de la sécurité sociale aurait atteint près de 15 milliards d'euros, suite à l'indexation des prestations retraites et famille sur la forte inflation de 2008, au ralentissement de la masse salariale et à la croissance spontanée des dépenses d'assurance maladie. Avec les mesures que proposera le Gouvernement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, il sera ramené à 8,6 milliards d'euros. Ce redressement est possible grâce à la maîtrise de la dépense, et notamment des mesures d'économies sur l'assurance maladie qui permettent de fixer un ONDAM à 3,3%, à la reprise de l'intégralité de la dette par la CADES qui allège les frais financiers du régime général, à des recettes supplémentaires et à des transferts entre branches de la protection sociale. En revanche, en raison de l'indexation des prestations et du ralentissement de la masse salariale, le solde des régimes de retraites complémentaires se dégraderait légèrement, expliquant le léger repli du solde des administrations de sécurité sociale, tandis que les hausses de taux des cotisations de l'assurance vieillesse sont supposées compenser strictement par des baisses de cotisations chômage ayant le même effet financier sur l'année.

Au total, le déficit de l'ensemble des administrations publiques serait stable à 2,7 points de PIB.

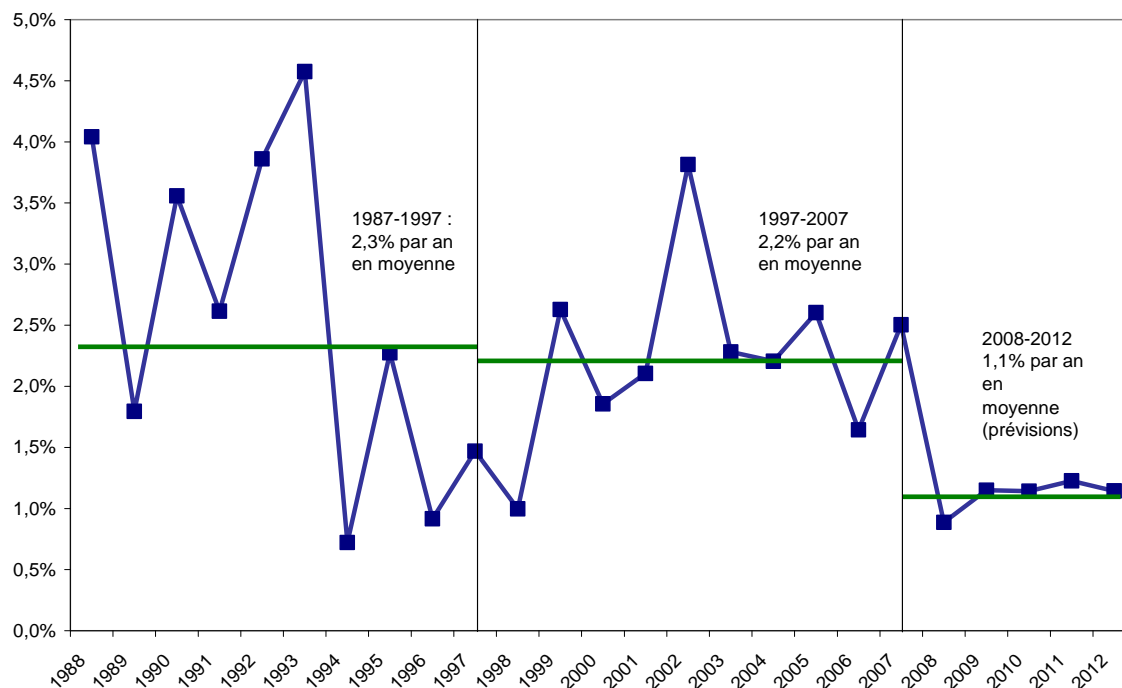
### **3 – Un effort sans précédent sur la dépense pour assainir les comptes publics**

#### *Un effort partagé sur la dépense*

Le redressement de la situation de nos finances publiques passe par une maîtrise marquée et continue de la dépense publique. En euros constants, la progression moyenne de la dépense publique sur longue période a été de l'ordre de 2 ¼ % par an.

L'objectif du Gouvernement est de diviser par deux ce rythme de croissance, soit une évolution d'environ 1% en volume ; cet objectif devrait déjà être atteint pour les années 2008 et 2009. Le redressement pérenne des finances publiques nécessite que cet effort soit poursuivi sur les années à venir. Une telle feuille de route est ambitieuse mais n'est pas hors d'atteinte, comme le montrent les expériences d'autres pays européens, notamment l'Allemagne.

## Évolution des dépenses publiques sur longue période (% , en volume)



L'effort doit aussi être réparti entre les différents acteurs de la dépense (État, autres administrations centrales, sécurité sociale et collectivités locales), tout en prenant en compte la dynamique spontanée des dépenses financées par chacun d'entre eux afin que les objectifs soient ambitieux mais atteignables.

Pour l'État, l'objectif est une stabilisation des dépenses en euros constants (« zéro volume »). Compte tenu de la progression des charges de la dette, des pensions et des prélèvements sur recettes, cet effort sans précédent correspond à une stabilisation en euros courants des moyens des missions. Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) seront aussi très directement associés à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État.

La démarche de maîtrise des dépenses sociales entreprise en 2008 sera maintenue avec un rythme d'évolution proche de 1¼ % en volume sur la période 2009-2012. La progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) serait limitée à 3,3 % en valeur entre 2009 et 2012, notamment grâce à une meilleure efficacité du secteur hospitalier et aux progrès de la maîtrise médicalisée. L'accent mis sur l'emploi des seniors devrait limiter la hausse des dépenses de retraite avant le point d'étape prévu en 2010, alors que les plus petites retraites seront revalorisées. Enfin, la décreue du chômage sur la période de programmation et le retour au plein emploi en 2012 devrait largement contenir l'évolution des dépenses de l'assurance chômage.

Les dépenses des collectivités locales devraient aussi être moins dynamiques à l'avenir, compte tenu notamment des effets d'un cycle d'investissement moins marqué que le précédent, d'une inflexion significative de la masse salariale et des dépenses sociales. La programmation repose ainsi sur une hypothèse de progression des dépenses locales limitée, compatible avec un retour très progressif à l'équilibre du solde des collectivités locales.

### ***Le taux de prélèvement obligatoire est stabilisé sur la période***

La programmation repose sur des hypothèses de croissance et d'évolution spontanée des recettes prudentes. Aucune augmentation du poids des prélèvements obligatoires n'est prévue. Leur baisse demeure un objectif du Gouvernement, qui sera mis en œuvre si le retour à l'équilibre s'opère plus rapidement que le projet de loi de programmation le prévoit. À cet effet, le projet de loi définit des règles de comportement afin d'assurer le respect des niveaux de recettes prévus – tout en autorisant le jeu des « stabilisateurs automatiques » –, et de mettre des limites au développement des dépenses fiscales et des niches sociales.

### ***Une amélioration du solde structurel de plus de 1/2 point de PIB par an***

La maîtrise de la dépense et des recettes permettront d'améliorer le déficit structurel, c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture, de plus de 1/2 point de PIB par an sur le quinquennat, et ce dès 2008. Cette amélioration est conforme aux engagements européens de la France. Cet effort continu permettra d'atteindre quasiment l'équilibre des finances publiques en 2012, avec un déficit de 0,5 point de PIB.

### ***La trajectoire de dette***

La conjoncture dégradée en 2008 et 2009 ne facilite pas les cessions d'actifs non stratégiques des administrations dans des conditions de marché satisfaisantes, ce qui pourrait se traduire par une légère progression du ratio de dette. La tendance s'inverserait toutefois dès 2010 : en effet, la poursuite de la réduction du déficit public et le retour à une croissance plus élevée réduirait le ratio de dette de 3/4 point de PIB en 2010, de 1 1/2 point de PIB en 2011 et de 2 points de PIB en 2012, sous l'hypothèse conventionnelle que les flux nets d'acquisitions d'actifs financiers sont nuls sur la période de programmation.

## Trajectoire de solde public, de solde structurel et de dette publique (% du PIB)

