



MICHEL SAPIN
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Présentation des grands équilibres macroéconomiques
des textes financiers de l'automne

Discours de Michel SAPIN,
ministre de l'Economie et des Finances

Bercy

Mardi 20 septembre 2016

Contact presse :

Cabinet de Michel SAPIN

01 53 18 41 13



Bonjour à tous,

Comme c'est notre habitude depuis 2 ans, j'ai souhaité, avec Christian ECKERT, vous présenter les grandes lignes des prochains textes financiers : le projet de loi de finances pour 2017, dont tous les détails vous seront donnés le 28 septembre prochain, le projet de loi de financement de la sécurité sociale, présenté le 5 octobre en Conseil des ministres mais dont Marisol TOURAINE dévoilera les grandes lignes vendredi, et le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Cette année plus que les autres, j'aimerais profiter de cette occasion pour replacer cette dernière séquence budgétaire du quinquennat dans le temps long de l'action que nous avons conduite depuis 2012.

Au jour de l'alternance, il y a plus de quatre ans, la situation de la France était particulièrement difficile et la zone euro connaissait une situation de crise menaçant son intégrité. Les perspectives de croissance étaient médiocres, les déficits très élevés, la compétitivité fortement dégradée depuis une décennie et le pouvoir d'achat, surtout celui des plus démunis, au point mort. **Dans un esprit de responsabilité, nous avons mené trois combats de front qui restent pour moi les marqueurs de notre action : celui du rétablissement des comptes publics, celui des réformes pour relancer la croissance et l'emploi et enfin celui de la justice sociale.**

Aujourd'hui, j'estime que, dans un contexte difficile, nous avons rempli en grande partie notre contrat. Premièrement, nous avons remis le déficit public sur une trajectoire soutenable qui nous conduira, et j'y reviendrai plus longuement dans un instant, à repasser sous le seuil des 3 % à l'horizon de la fin de cette mandature. Ceci nous permet de voir notre dette publique se stabiliser après près de 10 années de hausse continue.

Certains nous comparent souvent à la situation allemande mais ne prennent pas toujours le recul historique suffisant. Après avoir entrepris des réformes ambitieuses au début des années 2000, l'Allemagne est entrée dans la crise avec des finances publiques à l'équilibre quand nous connaissions déjà un déficit de 3%. **En 2012, l'Allemagne avait déjà rétabli ses comptes, zéro déficit, quand notre déficit avoisinait les 5%.** Quel a été le fruit de notre action depuis 2012 ? **Sur l'ensemble du quinquennat, nous aurons ramené le déficit sous 3% et effacé les déficits du quinquennat précédent,** et l'Allemagne sera à zéro déficit, ce qui veut dire que sur cette période, nous avons fait un effort de redressement de nos comptes bien plus important qu'outre Rhin.

Dès 2012, le Gouvernement a fait le choix du sérieux budgétaire pour préserver la soutenabilité de nos comptes publics et l'intégrité de la zone euro. Les hausses de prélèvements se sont imposées comme la seule modalité efficace à court terme de redressement des comptes, et ce tout en initiant une démarche de maîtrise des dépenses dans la durée. **Les mesures nouvelles décidées par les deux majorités successives, avant et après mai 2012, ont représenté une hausse de prélèvements obligatoires de l'ordre de 60 Md€ de 2011 à 2013, dont la moitié a été votée par la précédente majorité et l'autre par l'actuelle. Il existe toutefois une différence de taille : nous l'avons fait en respectant notre volonté de justice sociale.**

J'entends, de temps en temps, dire que nous n'avons pas fait de réforme fiscale. Je veux prendre un exemple pour illustrer notre action. Oui, nous avons décidé d'imposer les revenus du capital comme les revenus du travail. Et il se trouve que les revenus du capital se trouvent plutôt parmi les ménages les plus aisés. Alors, oui, je revendique cette réforme fiscale qui a consisté à demander plus à ceux qui peuvent contribuer plus au redressement.



Depuis le printemps 2014, le Gouvernement s'est efforcé de ne plus proposer au vote du Parlement de nouvelles hausses d'impôts ou de charges, mais au contraire de les baisser. C'était l'objectif du Pacte de responsabilité et de solidarité, avec des baisses de charge sur les entreprises et des baisses successives de l'impôt sur le revenu. Certaines mesures décidées dans les premières années du quinquennat ont cependant continué à monter en charge, en particulier celles assurant le financement de la transition énergétique comme celles participant au rééquilibrage des régimes de retraite, suite à la réforme de 2013.

Cet effort de redressement a toujours constitué pour nous le préalable indispensable à toute autre action politique. La France, comme ses partenaires européens, ne pouvait pas en effet continuer de vivre sous la menace de ses créiteurs et risquer de perdre sa souveraineté économique et budgétaire. A ce titre, nos efforts ont été récompensés puisque la signature française est aujourd'hui encore considérée comme l'une des plus sûres au monde, constituant une valeur refuge pour les investisseurs et nous permettant des économies substantielles sur la charge de la dette.

Deuxièmement, nous avons mis en œuvre tout au long du quinquennat de nombreuses réformes de structure de notre économie afin que celle-ci retrouve la vitalité qui lui manquait depuis le début des années 2000 et qu'elle s'adapte pleinement aux défis posés par les transformations de l'économie mondiale.

Nous avons en particulier œuvré sur le front de la compétitivité alors que celle-ci n'avait eu de cesse de s'éroder. Le Crédit d'impôt compétitivité emploi et le Pacte de responsabilité et de solidarité ont permis de redonner de l'air à nos entreprises qui avaient trop longtemps dû rogner leurs marges, pour faire face à la concurrence internationale. **Ainsi, nous aurons en 2017 effacé l'ensemble des hausses d'impôts et de charges sur les entreprises mis en œuvre depuis 2011 et cette dynamique sera amplifiée en 2018 et au-delà avec le renforcement du CICE et l'abaissement du taux d'impôt sur les sociétés que nous proposons au Parlement.**

En conséquence, leur taux de marge qui avait chuté de 3 points au gré de la crise a déjà quasiment retrouvé son niveau historique, et l'a même dépassé dans l'industrie. La reprise très franche de l'investissement observé depuis fin 2014, le terme mis à la dégringolade de nos parts de marchés, et la progression de l'emploi, qui s'affirme trimestre après trimestre, sont aujourd'hui les meilleures preuves que cette stratégie a été payante.

Au-delà de ce choix résolu en faveur de la compétitivité de notre économie, les mesures que nous avons prises pour la croissance et l'emploi ont été nombreuses. Les réformes du marché du travail, aussi nécessaires que courageuses, permettront, j'en suis convaincu, de modifier en profondeur les conditions du dialogue social dans les entreprises et ainsi d'améliorer durablement la capacité de notre tissu productif à s'adapter aux mutations économiques à l'œuvre, avec toujours comme priorité la préservation de l'emploi. La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances a permis de mettre en œuvre des mesures utiles permettant à nos concitoyens comme à nos entreprises de faire des économies conséquentes. Des mesures ciblées comme les emplois d'avenir ou la prime à l'embauche ont permis de préserver notre capital humain et d'accompagner le redémarrage de notre économie au moment où cela était le plus opportun.

Ces mesures en faveur de la compétitivité de nos entreprises ont également permis d'améliorer l'attractivité de notre territoire. L'essor de l'écosystème des start-up françaises, accompagné notamment par l'action de la Banque Publique d'Investissement, est désormais pris en modèle par nombre de nos voisins. Tout comme le Crédit impôt recherche, que nous avons pérennisé, constitue un puissant levier public en faveur de l'innovation. En 2015, le nombre d'implantations de centres R&D en France a doublé.



Tout ceci s'est traduit par une nette amélioration de la place de la France dans les classements internationaux avec par exemple 11 places gagnées depuis 2 ans dans le rapport Doing Business de la Banque Mondiale. Cela s'est traduit par des impacts concrets sur notre économie et sur l'emploi : depuis 2012, le nombre d'investissements étrangers a augmenté de 27%. Et nous continuons à prendre des mesures en ce sens, la baisse de l'impôt des entreprises, la création du compte entrepreneur investisseur et les mesures en faveur de l'attractivité de la place financière de Paris sont autant de projets qui vont encore accroître la valeur du site France.

Sur ce deuxième combat pour la croissance et l'emploi, les résultats sont là-aussi au rendez-vous. Après trois années à l'arrêt, l'activité économique a redémarré depuis bientôt deux ans et poursuivra son accélération, avec une croissance attendue à 1,5% en 2016 et 2017, comme je le détaillerai dans un moment. **Dans le même temps, l'économie a renoué avec les créations nettes d'emploi dans le secteur marchand, avec plus 120 000 emplois créés sur un an.** En conséquence, le taux de chômage baisse et le nombre d'inscrits à Pôle emploi recule, avec 74 000 demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A en moins depuis janvier.

Alors oui, je sais, sur le front budgétaire comme sur celui de la croissance et de l'emploi, certains d'entre vous vont me dire que nous avons été trop lents, que nos réformes n'ont pas été suffisamment ambitieuses et que nos résultats ont mis trop de temps à se matérialiser. A ceux-là, je répondrai que réformer un pays comme la France sans briser le modèle social qui est le sien, ni céder aux facilités du laxisme budgétaire, prend effectivement du temps. Réformer dans la durée, au bon rythme et dans le dialogue est la clé du succès pour la France.

D'ailleurs, la thérapie de choc que certains nous promettent aujourd'hui est, j'en suis certain, un mirage préélectoral qui ne survivrait pas aux contraintes de la responsabilité. On mettrait notre pays dans une situation gravissime.

J'aimerais rappeler à ceux qui annoncent des baisses d'impôt immédiates et qui promettent des réductions de dépenses pour demain, que la crédibilité de la parole française est en jeu. Le sérieux budgétaire de ces 4 dernières années nous a permis de regagner l'estime de nos partenaires européens et de faire entendre la voix de la France, il serait dramatique que nos efforts soient effacés en quelques mois par irresponsabilité. Cela va même au-delà : faire évoluer les règles européennes, pour une application plus intelligente comme ces deux dernières années, c'est en continuant d'être responsables que nous pourrions le faire. Il faut aller plus loin, conserver la crédibilité du pacte qui lie tous les pays de la zone euro dans un destin partagé, donc les principes de Maastricht, mais faire évoluer intelligemment les détails de la mise en œuvre de ces règles.

Il ne faut pas oublier le contexte européen qui était le nôtre à notre arrivée. Ce temps semble déjà lointain mais rappelons-nous qu'à l'été 2012, les marchés attaquaient encore les dettes souveraines de la plupart de nos voisins et que, jusqu'en 2013, ces derniers n'ont pas eu d'autre choix que de mettre en œuvre des politiques d'austérité aux effets délétères sur la croissance. Et ça ne s'est pas arrêté là, à partir de fin 2013, la zone euro a subi des tensions déflationnistes que la BCE a mis du temps à combattre avec toute la vigueur qui est la sienne actuellement. L'orientation des politiques budgétaires est clairement plus favorable à la croissance et la politique monétaire est enfin à la hauteur de l'enjeu. Cette réorientation des politiques économiques européennes, c'est précisément celle pour laquelle nous avons poussé dès notre arrivée au pouvoir.

S'agissant maintenant de la justice sociale, notre troisième grand combat, j'aimerais insister ici sur les effets de notre action car c'est sans doute ceux-là qui qualifient le mieux l'esprit dans lequel nous avons réformé le pays.



Notre choix de début de quinquennat a été clair. **Nous avons donné la priorité au redressement des comptes publics mais nous l'avons fait avec le souci constant de justice sociale.** Cela s'est matérialisé par un effort des plus hauts revenus, certes conséquent, mais qui a permis de préserver autant que possible le pouvoir d'achat des moins bien lotis et des classes moyennes qui subissaient par ailleurs plus que les autres la hausse du chômage. J'insiste mais c'est précisément ma définition de la justice sociale : épargner ceux qui ont moins, quitte à faire contribuer davantage ce qui ont plus.

Tout au long du quinquennat, nous nous sommes efforcés, par des mesures fiscales et sociales, d'améliorer les conditions de vie des ménages aux revenus modestes et moyens. **Ainsi, l'ensemble des mesures prises pendant ce quinquennat du point de vue de la fiscalité et des prestations sociales auront préservé le niveau de vie des ménages appartenant aux 6 premiers déciles de revenu.** Les gains auront en outre été substantiels pour les 10% les plus pauvres (+4,7%). Un effort aura été demandé aux plus hauts revenus mais celui-ci n'aura que mesurément pesé sur leur niveau de vie (1,7% pour le dernier décile).

Cette action en faveur de la justice sociale s'est exprimée en particulier dans l'impôt sur le revenu. **Au total, l'ensemble des mesures prises depuis 2012 n'auront pas conduit à augmenter les recettes de l'impôt sur le revenu, elles les auront même réduites.** Nous avons fait le choix de demander un effort aux ménages les plus aisés, principalement ceux qui appartiennent au décile de revenu le plus élevé, avec le plafonnement des avantages familiaux, la création de la tranche à 45 % et l'alignement de la fiscalité sur les revenus du capital. En parallèle, **les réformes successives du barème depuis 2014, concentrées entre le 4^{ème} et 8^{ème} décile des revenus, ont fait baisser l'impôt acquitté par les classes moyennes.** Là encore, ces mesures ont renforcé la justice sociale. Cette démarche sera poursuivie avec notamment la transformation en crédit d'impôt de l'avantage fiscal pour les particuliers qui sont employeurs de service à la personne. Ceci permettra à plus de 1,3 millions de personnes supplémentaires, essentiellement des retraités modestes, de bénéficier de cet avantage sur les salaires versés en 2017.

C'est en ayant en tête cette mise en perspective de l'action qui a été la nôtre depuis 2012, que j'aimerais maintenant vous présenter les grandes orientations que nous avons retenues pour le budget 2017.

Tout d'abord le contexte macroéconomique. Comme je l'ai déjà évoqué il y a quelques instants, l'élan pris par la croissance depuis 2015 va se poursuivre. **Nous retenons ainsi une hypothèse de 1,5 % de croissance annuelle pour 2016 et pour 2017.** Ces hypothèses sont inchangées depuis le printemps 2014, preuve s'il en fallait de la crédibilité dans la durée de nos prévisions.

Depuis le début de l'année, les moteurs internes de notre croissance sont plus vigoureux qu'escompté. L'investissement des entreprises, notamment porté par la prorogation de la mesure de suramortissement jusqu'en avril 2017 et la reconstitution des marges à des niveaux élevés, est très dynamique et le restera l'an prochain. De même, la consommation des ménages, dans le sillage du pouvoir d'achat, est plus vigoureuse que prévue et porte la demande interne.

Ainsi avant l'été, tout portait à croire que nos prévisions seraient dépassées. Mais l'issue du referendum britannique a créé un climat d'incertitude qui pèse sur l'environnement international de la France. Dans ce contexte, nous avons fait le choix de la prudence en maintenant inchangée notre hypothèse de croissance, bien que les derniers développements économiques semblent montrer que les effets à court terme du Brexit seront moins notables que les premières estimations parues au lendemain du referendum.



A l'instar du scénario de croissance, nos cibles de déficit sont également inchangées à -3,3 % du PIB cette année et -2,7 % en 2017. Sur le quinquennat, nous aurons donc permis à la France de sortir de la procédure européenne de déficit excessif et effacé les déficits accumulés depuis 2008.

Pour tenir nos engagements, nous avons annoncé au printemps qu'il faudrait prendre 5 Md€ de mesures de redressement supplémentaires en 2017. Cet effort sera réalisé. De même que seront financées les mesures décidées depuis avril, mesures importantes pour satisfaire nos priorités essentielles en 2017.

Ainsi, cet été, à l'occasion du Débat d'orientation des finances publiques, **nous avons décidé de renforcer les dépenses de l'Etat en 2017 pour amplifier de 5,7 Md€ l'effort en faveur de la jeunesse et l'éducation, la sécurité des français et le soutien à l'emploi.** Cela sans demander une contribution accrue aux autres missions de l'Etat déjà fortement impliquées ces dernières années dans l'effort de maîtrise des dépenses.

Nous avons également pris la décision de **relever l'objectif de dépense de santé (ONDAM) à 2,1%**, soit un renfort de 700M€, notamment suite à la nouvelle convention médicale négociée des médecins généralistes et à l'augmentation du point d'indice dans la fonction publique hospitalière.

Afin de soutenir l'investissement local, conformément aux annonces du Président de la République de juin, **l'effort demandé aux collectivités locales au travers de la baisse des dotations est atténué de 1,2Md€.** Il n'en reste pas moins substantiel.

Enfin, les baisses d'impôt sur les entreprises seront plus ciblées avec un **allègement renforcé de cotisations sociales pour les artisans** et une première **baisse du taux de base l'impôt sur les sociétés porté à 28% pour les PME en 2017**, puis généralisé d'ici 2020. Dans le même temps, une **quatrième baisse consécutive de l'impôt sur le revenu** sera inscrite en loi de finances pour un total de 1 Md€, au bénéfice de 5 millions de foyers. Depuis 2014, la baisse cumulée de l'impôt sur le revenu atteindra 6 Md€.

J'insiste sur le fait que l'ensemble de ces nouvelles mesures ne mettent en aucun cas en danger la trajectoire de notre solde, car elles sont entièrement financées.

D'abord par l'évolution de la 3^{ème} étape du Pacte de responsabilité et de solidarité annoncée par le Président de la République en juillet. Le maintien de la C3S et le report de la baisse de l'impôt sur les sociétés (pour un total initial de 5 Md€) ont été décidés au profit d'un renforcement du CICE dont le taux passe de 6 à 7%. Celui-ci bénéficiera aux entreprises qui l'inscriront dans leurs comptes dès l'année prochaine mais sera comptabilisé l'année suivante dans les comptes publics. **Certains affirment que nous tirons des chèques sur l'avenir, il n'en est rien car nous avons déjà inscrit au printemps dans nos comptes un total de l'ordre de 5 Md€ de baisse de prélèvements en 2018.**

Par ailleurs, **les administrations de sécurité sociale feront un effort d'économies complémentaire de 1,5 Md€ l'an prochain.** C'est un peu moins que prévu car nous avons souhaité préserver les prestations des Français (retraites, familles). De même, à la faveur du niveau toujours faible de l'inflation, nous anticipons que **les collectivités locales devraient ralentir d'1 Md€ leurs dépenses de fonctionnement.** Nous constatons déjà depuis de nombreux mois qu'un cercle vertueux s'est enclenché sur ce point.



Ensuite, nous prévoyons **des économies supplémentaires sur la charge d'intérêt de la dette pour un montant de 1,2 Md€ en 2017**. Ces économies sont estimées à partir d'un scénario prudent de remontée du taux d'intérêt à 1,25 % fin 2017 alors que la France emprunte actuellement à 10 ans à un taux de 0,3 %.

En parallèle, nous avons réévalué les recettes attendues de la **lutte contre la fraude fiscale** (1,9 Md€, soit un niveau similaire à celui attendu cette année), le rythme de décaissement au titre des contentieux fiscaux (700M€), comme celui des dépenses du PIA (1,2M€).

Enfin, des mesures fiscales viennent compléter ce tableau. Nous les présenterons en détail avec le PLF à la fin du mois. Quelques mots d'explications tout de même car certains imaginent que nous ponctionnons les recettes futures ou les entreprises. Prenons un exemple, nous avons décidé de renforcer le 5^{ème} acompte d'impôt sur les sociétés versé par les grandes entreprises, ce qui permet de rapprocher le paiement de l'impôt, de l'année où les bénéfices sont réalisés. Cette mesure ne concerne que les 1000 plus grandes entreprises. Ceci ne change rien pour ces dernières qui comptablement enregistraient déjà leur impôt sur l'année d'exercice et surtout ceci ne change rien pour l'année 2018 puisque le montant dû pour cette année-là sera également bien payé en 2018. A ceux qui disent que nous tirons sur 2018 pour grossir 2017, je réponds que c'est faux.

Au total, ce dernier budget s'inscrit donc pleinement dans la stratégie que nous avons engagée ces dernières années : respecter nos engagements, en réalisant les 5Md€ de redressement annoncés au printemps, et ne pas renoncer à nos priorités.

Côté dépenses, ces décisions conduiront à une croissance en valeur de nos dépenses publiques de 1,6 % en 2017 par rapport à 2016. Dans le prolongement des années précédentes, cela représente un effort notable au regard de la dynamique de +3,2 % par an sur la période 2007-2012. Partagé entre l'Etat, les collectivités locales et la sécurité sociale, les efforts consentis par l'ensemble des administrations publiques ont été considérables.

Côté prélèvements obligatoires, ce budget nous amènera à un taux de prélèvement global de 44,5 % du PIB en 2017. Après avoir progressé très fortement entre 2010 et 2013, il s'inscrit sur une dynamique de baisse depuis lors.

Ce rééquilibrage permet aujourd'hui de maîtriser enfin l'évolution de notre dette publique qui se stabilise, autour de 96% du PIB, avant de progressivement refluer.

Notre action, dans un contexte difficile, aura permis de remettre la France dans une position pleinement souveraine face à son destin. Cet effort, encore une fois, nous l'avons conduit par responsabilité et dans la justice sociale. Il permet d'envisager désormais l'avenir plus sereinement et de continuer le processus de réforme du pays dans un climat plus propice à la croissance et l'emploi.

Je vous remercie.