

**Économie - Union européenne -
Programme de stabilité pour les
années 2017 à 2020 et programme
national de réforme - Audition
conjointe de M. Michel Sapin,
ministre de l'économie et des
finances, et de M. Christian Eckert,
secrétaire d'État chargé du budget
et des comptes publics, à
l'Assemblée nationale
(Paris, 12 avril 2017)**

(Seul le prononcé fait foi)

Michel Sapin :

Monsieur le Ministre, cher Christian,

Mesdames, Messieurs les Députés,

Comme nous l'avons fait chaque année depuis trois ans, nous venons ce matin vous présenter avec Christian Eckert, le programme de stabilité et le programme national de réforme qui viennent d'être adoptés en conseil des ministres et qui seront transmis sous peu à la commission européenne.

Avant de vous décrire avec Christian Eckert le contenu de ces deux documents, j'aimerais vous faire part de la philosophie générale dans laquelle nous les avons construits. Chacun l'a en tête, cet exercice est bien sûr particulier cette année, puisque dans quelques jours les Français éliront un nouveau président de la République. Dans un tel contexte, nous aurions pu décider de négliger la tâche qui était la nôtre et nous contenter de présenter à Bruxelles un programme de stabilité et un programme national de réforme faits à la va-vite, rédigés en chambre et remplissant uniquement le simple formalisme requis par les exigences européennes.

Toutefois, ce n'est pas le choix que nous avons fait. Au contraire, nous avons décidé de travailler jusqu'au dernier jour dans le plus grand sérieux. Ainsi, dès le début du mois de janvier et jusqu'à aujourd'hui, comme dans une année sans échéance électorale, nous avons mobilisé nos services afin qu'ils préparent ces deux documents avec toute la rigueur qui est habituellement la leur.

Nous avons jugé cette démarche utile et nécessaire, non pas seulement pour faire le bilan de notre action ou mettre en valeur notre travail, mais bien parce que nous estimons que, quel que soit le résultat des élections, il y a un intérêt républicain à préparer le plus sérieusement possible ces documents. Un intérêt collectif pour assurer une certaine continuité de l'action de l'État : la prochaine équipe gouvernementale disposera ainsi de documents de référence sur laquelle elle pourra s'appuyer pour faire ses choix et prendre les décisions utiles au pays.

S'agissant du programme national de réforme, qui est un document rédigé avec l'appui de quasiment tous les ministères, cela aura notamment permis aux services et aux parties prenantes qui ont été consultées d'évaluer, qualitativement et quantitativement, l'ensemble des mesures qui auront été prises pendant le quinquennat, et tout particulièrement lors de cette dernière année. Ce document, aujourd'hui par nature rétrospectif, constitue ainsi une référence pour apprécier l'ampleur des efforts qui auront été faits ces cinq dernières années et guider l'action du prochain gouvernement sur ce qu'il reste à faire ou ce qui pourrait encore être amélioré.

S'agissant du programme de stabilité, le travail réalisé est encore plus essentiel à la continuité du travail gouvernemental. Christian Eckert va vous en donner les grandes lignes dans quelques instants. En premier lieu, ce travail permet de mettre à jour les prévisions macroéconomiques du gouvernement. Il permet également d'identifier, comme chaque année, les mesures de saine gestion budgétaire qui nous assureront de tenir nos engagements européens en garantissant le retour du déficit public sous 3% dès 2017. Il trace enfin, car c'est son rôle, une perspective pluriannuelle cohérente avec l'action menée pendant le quinquennat et conforme avec les règles européennes et l'assainissement dans la durée de nos comptes publics.

Nous n'avons pas bien sûr la prétention de dire que les grandes lignes proposées dans ce document devront être la politique budgétaire du prochain gouvernement. Ce serait irrespectueux du processus démocratique. Mais là aussi, il s'agit d'un document de référence sur lequel chacun pourra s'appuyer pour construire sa propre politique budgétaire et formuler ses choix.

Avant que Christian Eckert ne vous donne les grandes lignes du programme de stabilité, je voudrais brièvement dire un mot sur le contenu du programme national de réforme. La principale qualité de ce dernier est de démontrer combien l'agenda de réformes qui est à été celui de la gauche de gouvernement depuis cinq ans a été ambitieux et progressiste.

Dans un contexte économique difficile et partant d'une situation économique pour le moins difficile, marquée par des déséquilibres structurels importants, tant au niveau des finances publiques, de la compétitivité des entreprises que du marché du travail, la majorité aura réformé le pays en profondeur.

Au-delà de l'assainissement de nos comptes publics qui aura été le socle de notre action pendant cinq ans, notre politique économique se sera structurée autour de trois grands axes :

- le renforcement de la justice sociale et de l'égalité des chances afin d'accroître la cohésion

sociale du pays minée par un sentiment d'injustice et d'exclusion croissant ;

- le renforcement de la compétitivité de nos entreprises alors que celles-ci avaient vu leur situation se dégrader depuis le début des années 2000 ;

- la modernisation du marché du travail afin d'améliorer l'efficacité du dialogue social, de mieux protéger les salariés contre le risque du chômage et d'accroître la participation à l'emploi.

Sans faire le détail précis de l'ensemble des mesures prises dans chacun de ces domaines, j'aimerais simplement rappeler combien cette dernière année du quinquennat aura été riche en réformes importantes, en particulier dans le champ de notre ministère :

- la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin II, aura permis à la France d'atteindre les meilleurs standards internationaux en matière de prévention de la corruption ;

- la loi numérique aura permis de lancer des grands projets nécessaires à la modernisation de notre économie ;

- la réforme du prélèvement à la source et la mise en oeuvre de la déclaration sociale nominative (DSN) pour les entreprises, qui mobilise en continu l'administration fiscale, constitue enfin une simplification historique de notre système de prélèvements obligatoires, tant pour les ménages que pour les entreprises.

Pour chacune de ces lois, nous avons à coeur que l'ensemble des textes d'application soient adoptés avant la fin du quinquennat et ce sera chose faite. Il appartiendra au prochain gouvernement de décider en conscience des suites qu'il souhaitera leur donner, mais il ne pourra aucunement tirer argument d'une quelconque impréparation pour renoncer ou repousser ces réformes cruciales que nous avons menées à terme.

Au total, l'ensemble des réformes économiques menées en France depuis cinq ans auront permis de résorber les principaux déséquilibres de notre économie, mais aussi de préparer l'avenir sur des bases plus saines. A ce titre, des réformes profondes, comme celles du marché du travail, celles sur la transparence de la vie économique, ou celles sur la réorganisation territoriale, auront des effets sur notre économie bien au-delà du quinquennat.

Christian Eckert :

Monsieur le Ministre, cher Michel,

Mesdames et Messieurs les Députés,

Je souhaiterais mettre en perspective cette présentation afin que chacun puisse apprécier le chemin parcouru depuis 2012, car c'est bel et bien dans la durée que s'inscrivent nos résultats.

N'oublions pas d'où nous sommes partis. Comme j'aime à le dire en forçant quelque peu le trait, en 2012, nous avions les huissiers à la porte ! Nous avions en effet hérité d'un déficit élevé - supérieur à 5% en 2011 -, la zone euro était en crise et les marchés attaquaient nos partenaires.

Et que constatons-nous aujourd'hui ? Que les résultats sont là ! L'assainissement de nos finances publiques se poursuit, année après année. Ainsi, le déficit public s'est à nouveau résorbé entre 2015 et 2016, comme chaque année depuis cinq ans. La première estimation du déficit public pour 2016 est de 3,4% du produit intérieur brut, en amélioration de 0,2% par rapport à 2015. Pour la troisième année consécutive, la réduction du déficit s'accompagne d'une baisse du taux de prélèvements obligatoires.

Au cours de ce quinquennat, le rythme d'évolution de la dépense a connu une véritable rupture. En effet, les dépenses publiques - hors crédit d'impôt - ont évolué de +1,2% en 2016, comme chaque année en moyenne depuis 2013. Nous sommes loin du rythme moyen observé de 2007 à 2012 qui était de plus de 3,2% par an.

Cette maîtrise de la dépense ne nous a pourtant pas empêchés de financer nos priorités nationales : la sécurité de nos concitoyens, l'emploi et l'éducation. Elle ne nous a pas non plus empêchés de baisser les prélèvements obligatoires, dont la part dans le PIB diminue chaque année depuis trois ans. Et le résultat, encore une fois, c'est que la dette est stabilisée après avoir explosé sur le quinquennat précédent.

L'assainissement des finances publiques a été rendu possible grâce à l'effort conjoint de l'ensemble des administrations publiques qui, toutes, ont participé à la maîtrise de la dépense dans la durée.

S'agissant d'abord de l'État : entre 2012 et 2016, le déficit de l'État a été ramené de 87Mdeuro à 69Mdeuro, ce qui représente une diminution de plus de 18Mdeuro. Pour la première fois depuis 2008, le déficit de l'État est repassé sous la barre des 70Mdeuro. Pourtant, au cours de cette même période, l'État a assumé l'intégralité du coût des allègements de charges et des baisses d'impôts en faveur des entreprises (CICE, pacte de responsabilité). Je vous rappelle que le coût total de ces mesures en faveur des entreprises s'élève à près de 40Mdeuro en cumulé sur 2014-2017.

Les comptes de la sécurité sociale ont continué à s'améliorer en 2016 de près de 3Mdeuro. Depuis 2012, année après année, la réduction du déficit s'est poursuivie. Les comptes de toutes les branches se sont améliorés, et la branche retraite est même excédentaire de plusieurs centaines de millions en 2016. La dette de la sécurité sociale (ACOSS + CADES) baisse chaque année depuis 2015 et est inférieure à son niveau de 2012. L'ONDAM 2016 a aussi été tenu, comme chaque année depuis le début de quinquennat. Il faut aussi relever que les

partenaires sociaux, pour les régimes qui les concernent, ont su prendre des décisions courageuses, avec l'accord AGIRC-ARRCO de 2015 et le récent accord sur l'assurance-chômage.

Après avoir retrouvé l'équilibre en 2015, le solde des collectivités territoriales est excédentaire en 2016. Ce résultat est la conséquence d'un fort infléchissement de leurs dépenses de fonctionnement, qui n'ont progressé que de 0,1% en 2016, après 1,1% en 2015. Ce ralentissement est manifeste sur les dépenses de personnel. Elles progressent de +0,8% en 2016, après +1,7% en 2015 et +4,1% en 2014. Les derniers chiffres de l'INSEE sur les effectifs, qui portent sur 2015, montrent par ailleurs que ceux-ci se sont stabilisés, ce qui est inédit.

Permettez-moi de mentionner un autre facteur de réussite : chaque année, depuis trois ans, Michel Sapin et moi avons su tenir en exécution les engagements de maîtrise des dépenses que nous avons pris devant vous au moment du vote la loi de finances initiale, ce qui ne nous a pas empêchés de faire face aux circonstances et aux aléas, ainsi qu'en ont témoigné le lancement du plan d'urgence pour l'emploi en janvier 2016 ou les mesures en faveur de la sécurité de nos concitoyens, à la suite des attentats terroristes de 2015. Notre capacité à redéployer des crédits en cours d'année, à nous montrer réactifs, nous a permis de tenir nos objectifs.

Cela étant dit, je tiens à vous présenter plus en détail l'année 2017. Nous avons légèrement ajusté notre trajectoire, mais nous demeurons fidèles à nos engagements et à l'esprit de réforme et de sérieux qui nous anime depuis 2012. Nous avons pour objectif, ainsi que l'a rappelé Michel Sapin, de rendre une maison en ordre avec un passage sous les 3% en 2017 sécurisé.

Le programme de stabilité est construit sur des hypothèses macroéconomiques sérieuses - le haut conseil des finances publiques vient de le confirmer en les qualifiant de «plausibles et raisonnables». Après trois années d'activité atone, la croissance a redémarré depuis deux ans - 1,3% en 2015 puis 1,2% en 2016 - et ce malgré les facteurs exceptionnels qui ont pesé l'an dernier sur l'agriculture, le commerce mondial et le tourisme.

Trimestre après trimestre, la reprise s'affirme :

- le pouvoir d'achat progresse fortement (+1,9% en 2016 après 1,6% en 2015) et la consommation des ménages gagne en vigueur (+1,8% en 2016 après 1,5%) ;
- les marges des entreprises se sont redressées (+31,6%, soit +1,7 point depuis fin 2013) et l'investissement des entreprises accélère vivement (+4% en 2016 après 2,7%) ;
- après avoir pesé négativement sur la croissance au début du quinquennat, la forte dynamique du marché immobilier se confirme et se concrétise par une contribution positive de l'investissement des ménages à l'activité ;

- le moral des chefs d'entreprise et la confiance des ménages indiquent que l'activité est en train d'accélérer. Ils sont au plus haut depuis respectivement 2011 et 2008 ;

- les créations d'emplois marchands ont été très importantes (+300.000 créations nettes d'emplois dans le secteur marchand depuis début 2015) et le taux de chômage baisse (de 10,2% au 3ème trimestre 2015 à 9,7% fin 2016 en France métropolitaine) ;

Ainsi, alors qu'en mars 2012, la quasi-totalité des voyants conjoncturels étaient dans le rouge, ils sont quasiment tous au vert aujourd'hui. Et les conditions semblent réunies pour que la croissance atteigne +1,5% cette année.

La cible de déficit 2017 est décalée à 2,8%, du fait de la prise en compte de l'intégralité des informations les plus récentes, et notamment du résultat de l'exécution 2016.

Le déficit 2016 est globalement en ligne avec la prévision de la dernière loi de finances, mais légèrement plus élevé que prévu, ce qui explique la révision de la cible. Nous escomptions 3,3% et avons atteint 3,4%, soit le niveau de solde de la recommandation du conseil de l'Union européenne de mars 2015. Pour 2017, nous suivons également sa recommandation, en révisant notre cible à 2,8%.

Par ailleurs, un certain nombre d'informations nouvelles, qui sont le lot des finances publiques, ont été intégrées, et, comme tous les ans, pour y faire face, nous mettons en place de manière réactive des mesures de redressement :

- d'une part, le texte de l'accord de la convention Unedic, adopté par les partenaires sociaux en mars 2017, soit une date plus tardive que prévu, ne permettra pas de faire un montant d'économies de 1,6 milliards d'euros en 2017 comme nous l'escomptions ;

- d'autre part, nous avons pris en compte une dégradation des finances publiques liée à l'environnement macroéconomique : moins de recettes d'impôt sur les sociétés (IS) du fait d'une moindre croissance en 2016, et plus de charges d'intérêts dues à une hausse de l'inflation (avec un effet sur les charges d'intérêts des obligations indexées) à hauteur de 1,5Mdeuro.

Comme chaque année depuis quatre ans, nous prenons donc des mesures de redressement pour compenser ces mauvaises nouvelles, à hauteur de 3,4Mdeuro. Nous avons déjà fait 4Mdeuro en 2014 et 2015 et 3,8Mdeuro en 2016 ; je vous renvoie aux précédents programmes de stabilité.

Cet ensemble est constitué :

- d'un abaissement de la cible de dépenses de l'État (hors dette et pensions) de 1,7Mdeuro, dont 0,2Mdeuro au titre de la révision à la baisse de la prévision de versement de FCTVA (compte tenu des informations actualisées sur l'exécution 2016 des dépenses d'investissement des

collectivités), et 1,5Mdeuro au titre des dépenses des ministères, objectif qui sera sécurisé par une augmentation de la réserve de précaution (surgel) d'un ordre de grandeur comparable, mesure qui sera mise en oeuvre, ministère par ministère, dans les prochains jours - nous finalisons actuellement sa répartition. Ce surgel a vocation à sécuriser cette baisse de norme. Néanmoins, ce gouvernement ne procédera pas lui-même aux annulations de crédits qui en découlent, afin de préserver les choix du prochain gouvernement ;

- je précise également que, comme vous en avez été informés, les crédits reportés de 2016 à 2017 ont - comme en 2016 - été systématiquement gelés, sauf cas particuliers et reports sur fonds de concours, fin mars, ce qui représente une augmentation complémentaire de la réserve de précaution de 2,3Mdeuro, contribuant au respect de la cible de dépense ;

- de la sécurisation des sous-exécutions constatées en 2016 sur les dépenses de prestations sociales et d'action sociale de la sécurité sociale (0,3Mdeuro) ;

- de la prise en compte d'informations nouvelles - à savoir 0,5Mdeuro de dividendes de la banque de France au-delà de la prévision du PLF 2017 -, compte tenu de l'impact des opérations de la politique monétaire ;

- d'une révision à la baisse de la prévision de dépenses locales pour tenir compte de la dynamique de maîtrise des dépenses observée en 2016 (0,9Mdeuro de ralentissement complémentaire de la dépense locale intégré dans notre trajectoire révisée).

Ces mesures, comme tous les ans, attestent de notre sérieux. La gestion budgétaire de l'année 2017 démarre sur des bases solides «pour laisser une maison en ordre» :

- sur le budget de l'État, pas d'annonces nouvelles en dépense (hors la situation guyanaise) ; et gel intégral des reports de crédits pour 2,3Mdeuro comme je l'ai dit ;

- sur l'ONDAM également, que je ne veux pas oublier, nous prenons toutes les dispositions pour assurer le respect de l'objectif fixé, en hausse de 2,1% seulement, notamment en portant les gels de crédits à un niveau un peu supérieur au minimum prévu par la LPFP.

Je conclurai en mentionnant un seul chiffre, fort éloquent : si nous n'avions rien fait, le déficit se serait établi à environ 7% en 2016. Au lieu de cela, nous avons réduit les déficits, nous avons fait baisser la part des dépenses publiques dans le PIB, et nous avons amélioré la compétitivité des entreprises et redistribué, grâce aux marges de manoeuvre que nous avons su créer. J'en veux pour preuve le CICE et l'ensemble du pacte de responsabilité, les réductions d'impôt en faveur des classes moyennes et modestes, l'aide apportée aux plus démunis à travers le plan pauvreté.

Ainsi, fidèles à nos valeurs de solidarité et de justice sociale, et sans rien sacrifier de nos engagements, nous avons renforcé et pérennisé notre modèle social tout en redressant les comptes publics.

Michel Sapin :

Avant de vous décrire la perspective tracée pour la période 2018-2020 dans ce programme de stabilité, un mot supplémentaire sur 2017. Outre les éléments que Christian Eckert a présentés à l'instant, j'aimerais m'arrêter sur le choix que nous avons fait de présenter la recapitalisation d'Areva comme un risque potentiel dans ce document. Rappelez-vous pourquoi nous n'avons déjà pas à l'automne inclus d'impact de cette opération dans notre trajectoire centrale de déficit.

Lorsqu'il s'agit d'une cession ou une recapitalisation d'une entreprise publique qui n'a pas encore été réalisée et pour laquelle le choix d'acteurs privés n'a pas encore été arrêté, il aurait été irresponsable de la part du gouvernement de préjuger plusieurs mois à l'avance de l'issue de cette transaction.

En outre, il est hasardeux de préjuger de l'impact sur le déficit public au sens de Maastricht d'une opération de recapitalisation. Cette analyse reviendra à l'INSEE et Eurostat, une fois l'opération définitivement conclue. Au demeurant, il est très important d'insister sur deux points :

- d'une part, nous travaillons à ce que les crédits budgétaires nécessaires aux opérations de recapitalisation de l'année soient rendus disponibles par la réalisation de plusieurs cessions d'ampleur importante, entamées depuis l'été 2016. Nous avons assumé nos choix et prenons nos dispositions en ce sens ;

- d'autre part, si une telle opération devait avoir un quelconque impact maastrichtien, celui-ci ne remettrait pas en cause la dynamique pluriannuelle d'assainissement des comptes publics puisqu'elle serait considérée comme une mesure d'effet exceptionnel et temporaire (dite «one-off» en jargon bruxellois).

Pour conclure, j'aimerais donc dire un mot de l'esprit dans lequel nous avons construit la trajectoire de finances publiques pour les années 2018 à 2020 de ce programme de stabilité. Comme je l'ai dit en introduction, nous avons fait le choix de retenir une trajectoire respectant à la lettre les règles européennes.

Ceci ne préjuge évidemment les années qui viennent, ni même du choix de s'abstraire tout simplement de ces règles.

Pour autant, la trajectoire que nous avons décrite dans ce programme de stabilité me semble constituer une référence intéressante. Pour respecter l'effort d'amélioration de notre déficit structurel requis par les règles européennes, il suffit de prolonger l'effort de maîtrise des dépenses publiques que nous avons mis en oeuvre ces dernières années, et ceci y compris en prenant en compte les baisses de prélèvements obligatoires que nous avons déjà inscrites dans notre trajectoire. Le sérieux budgétaire que nous avons démontré devra se poursuivre dans la

durée mais il ne sera pas nécessaire de retenir une approche plus dure.

C'est un message important dans le contexte des débats pour les présidentielles. Non, la France n'est pas dans une situation de faillite. Non, elle n'est pas au bord du précipice ou à la veille d'un cataclysme financier. En réalité, après cinq ans de gestion rigoureuse, la France est à quelques pas du rétablissement définitif de ses finances publiques.

Nul besoin de couper brutalement dans les dépenses sociales ou de réduire à peau de chagrin nos services publics. Un simple effort de bonne gestion, poursuivi comme cela a été le cas ces dernières années à tous les niveaux de l'administration, nous permettra d'atteindre rapidement l'équilibre structurel de nos finances publiques et d'engager pour de bon la décrue de notre ratio de dette sur PIB.

Ainsi, de la position qui est la nôtre aujourd'hui, après plus de trois années passées à Bercy, je crois que le vœu le plus sincère que nous pouvons formuler pour l'avenir est que le prochain gouvernement conserve cet esprit de sérieux qui a guidé notre action. C'est un point essentiel, tant pour la souveraineté de la France et la pérennité de notre modèle social, que pour notre crédibilité au niveau européen./.

(Source : site Internet du ministère de l'économie et des finances)