



Projet de loi de finances 2017

28 septembre 2016

Michel Houdebine
Chef Économiste
du Trésor

Renaud Duplay
Sous-Directeur chargé
de la synthèse budgétaire

Anthony Requin
Directeur général
de l'Agence France Trésor

- 
- **Les perspectives macroéconomiques françaises**
 - **Finances publiques**
 - **Grandes lignes du PLF 2017 et mise en œuvre de la LPFP 2014-2019**
 - **Programme de financement**

Prévisions économiques pour la FRANCE

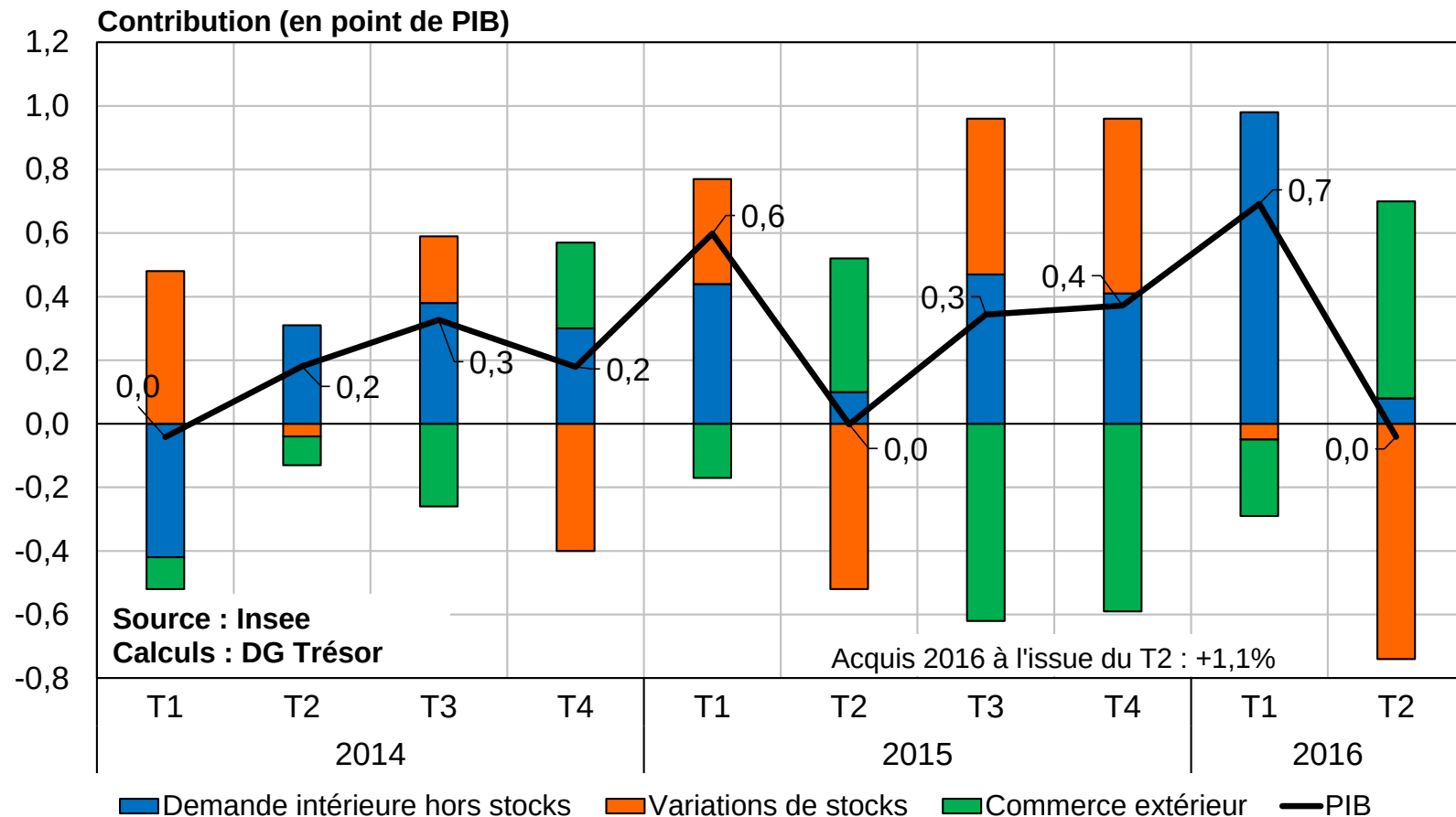
(écarts au Programme de stabilité d'avril)

	2014	2015	2016	2017
	%, moyenne annuelle			
Produit intérieur brut	0,6	1,3	1,5 (0,0)	1,5 (0,0)
Inflation totale	0,5	0,0	0,1 (0,0)	0,8 (-0,2)
Inflation sous-jacente	0,7	0,5	0,7 (-0,2)	0,7 (-0,4)
Masse salariale privée*	0,5	1,5	2,6 (0,3)	2,7 (0,2)

* Branches marchandes non agricoles

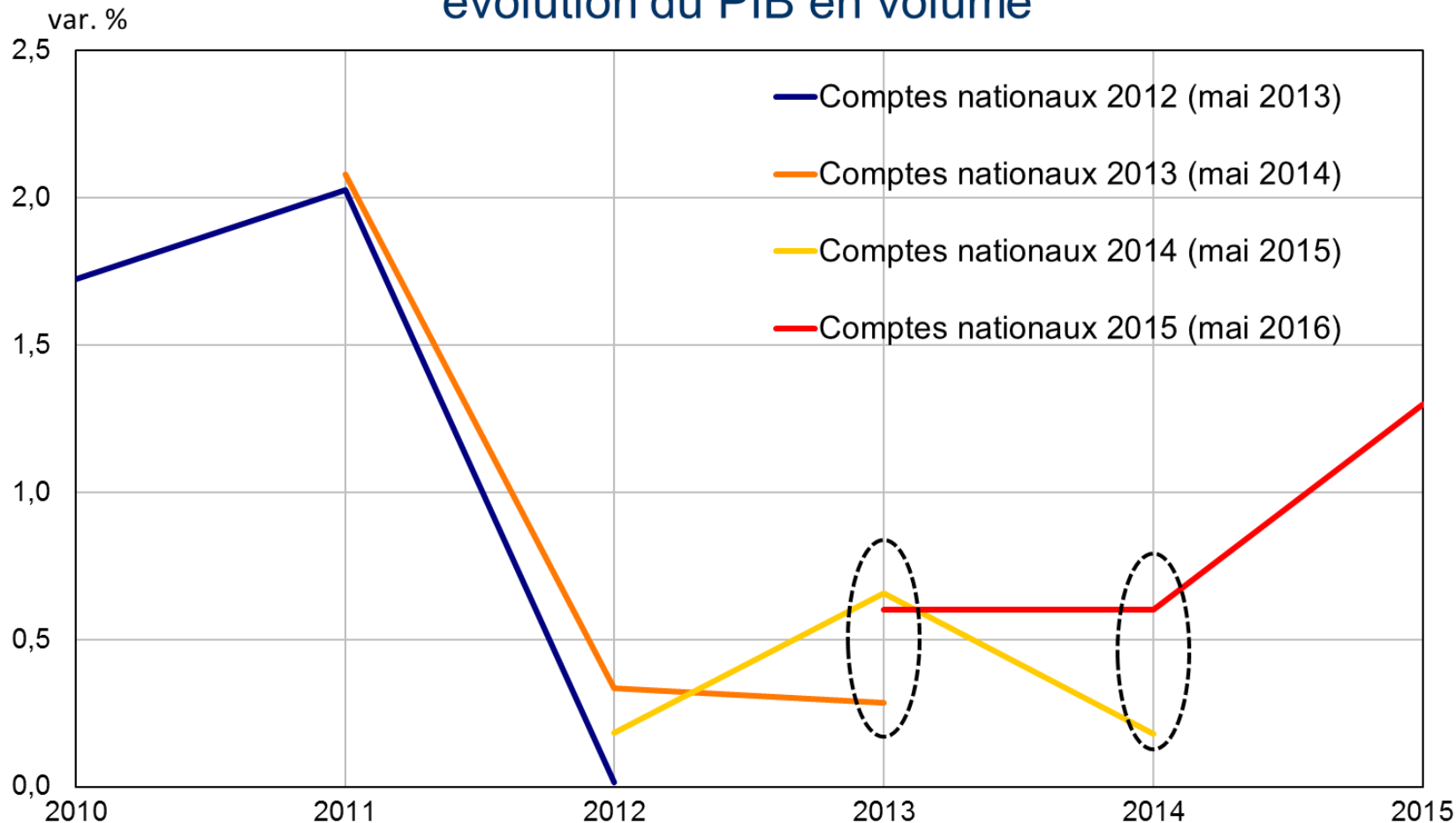
Au-delà des à-coups conjoncturels, la croissance trimestrielle a été en moyenne de 0,3 % - 0,4 % sur la dernière année

Contributions à la croissance du PIB

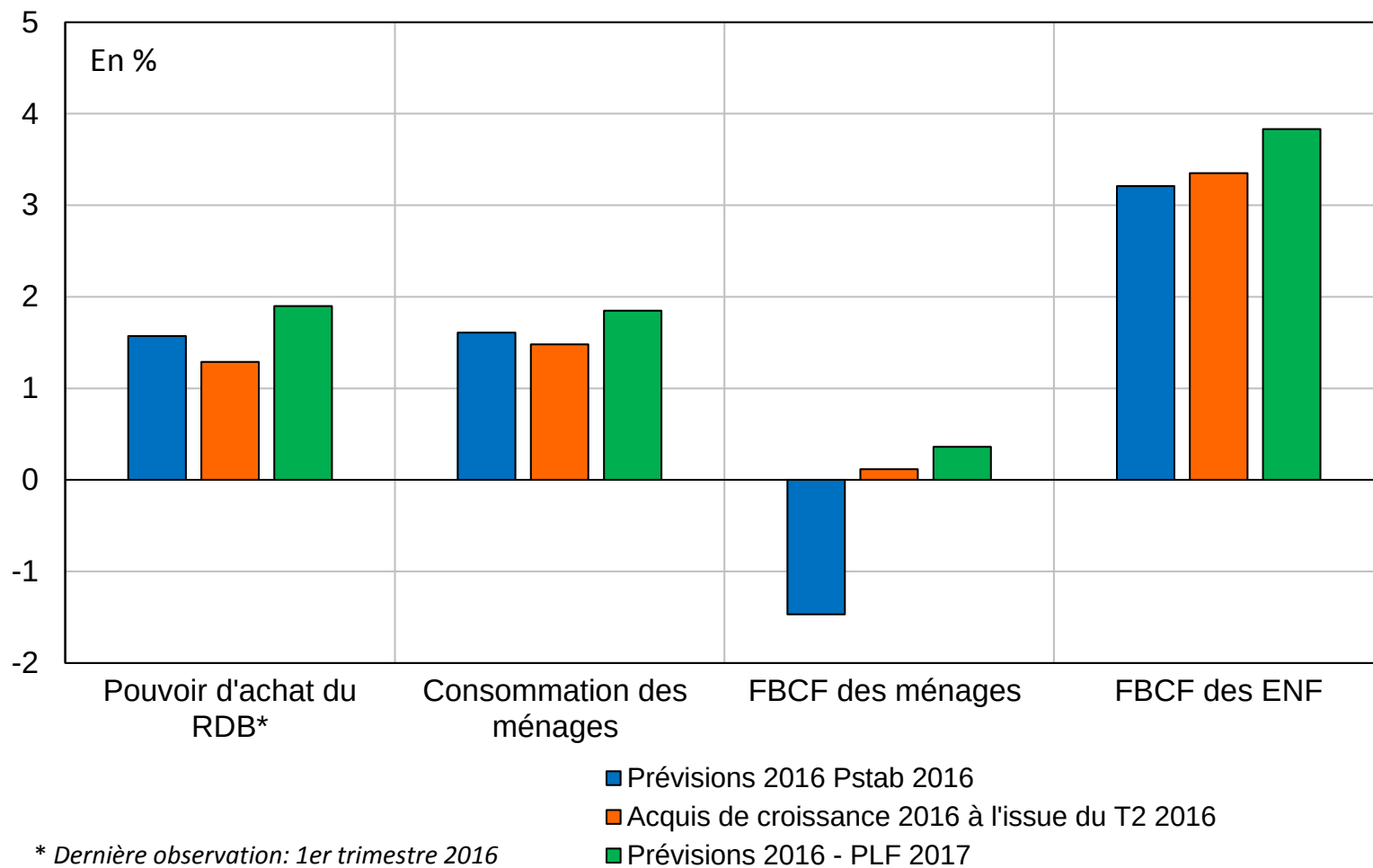


La croissance du PIB a été révisée à la hausse depuis le Programme de stabilité

Comptes nationaux annuels : évolution du PIB en volume



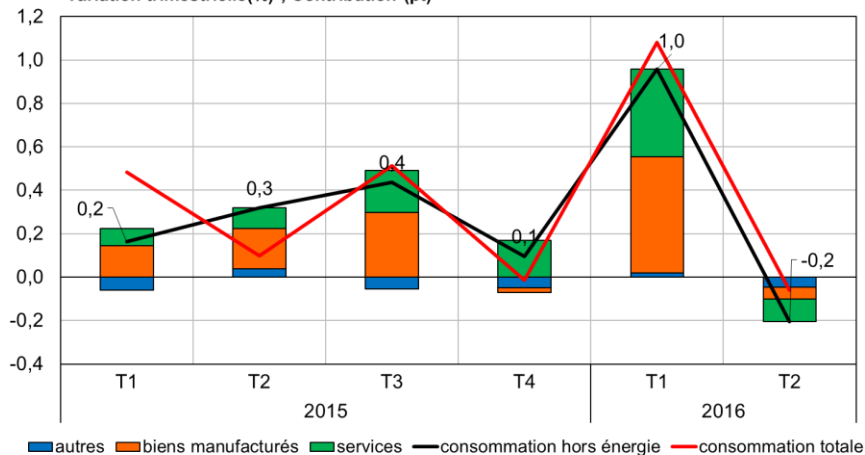
En 2016, l'investissement (des entreprises et des ménages), la consommation et le pouvoir d'achat des ménages seraient plus dynamiques qu'au Programme de Stabilité



Des facteurs temporaires expliquent la stabilisation de l'activité au 2^{ème} trimestre

Dépenses de consommation des ménages hors énergie

variation trimestrielle(%) ; Contribution (pt)



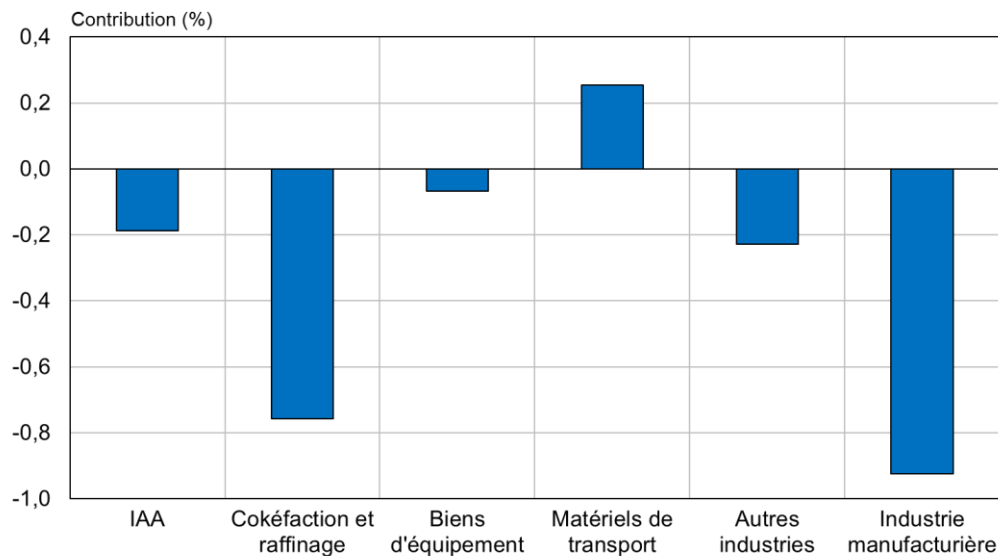
Achats des billets pour l'Euro 2016 de football (comptabilisés au T1)

Renouvellement des téléviseurs au T1 avant le changement de norme de la TNT

Contrecoup après le rattrapage au T1 des effets des attentats de novembre 2015

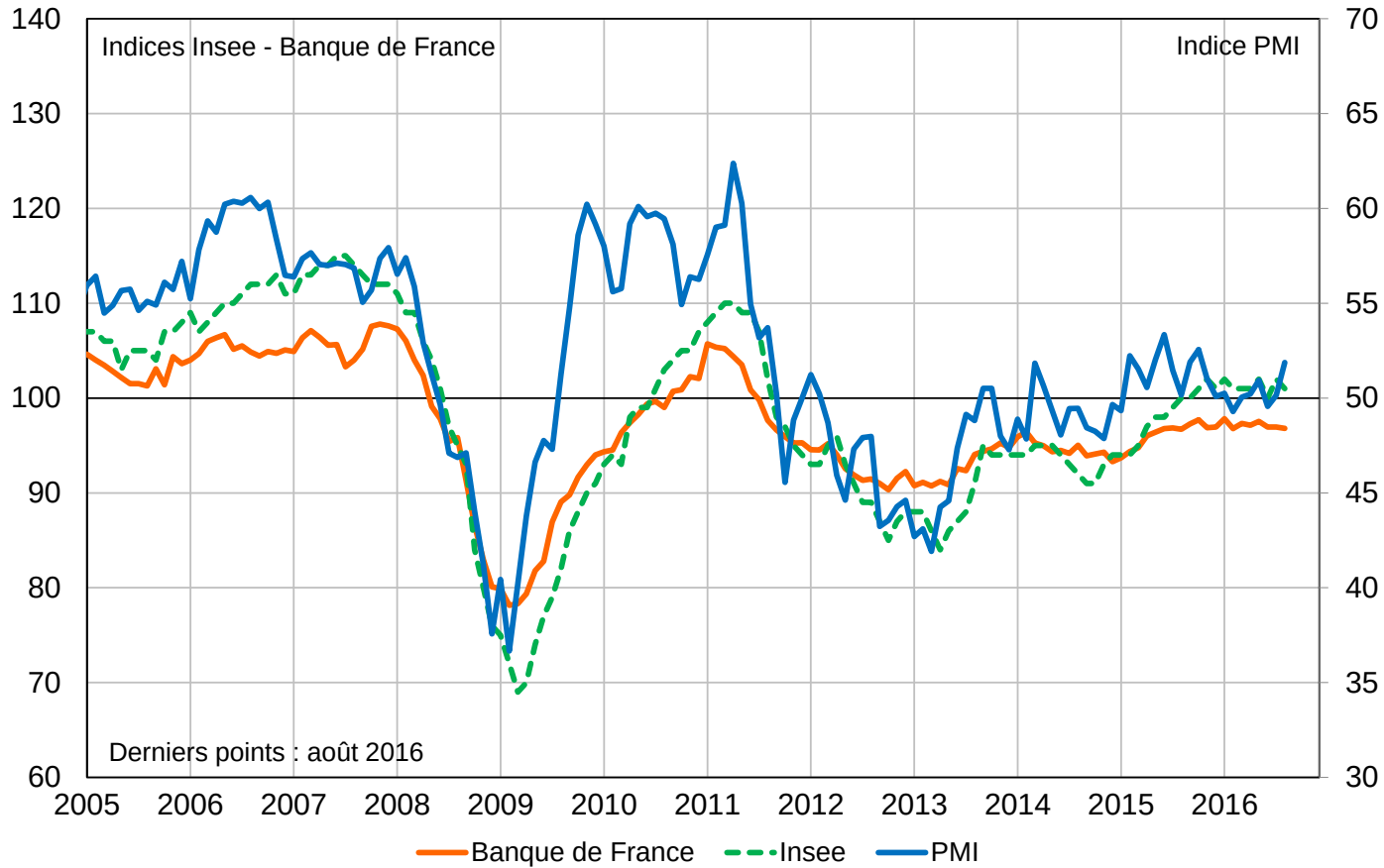
Impact des mouvements sociaux du printemps sur la cokéfaction – raffinage et la chimie (qui fait partie des « autres industries »)

Industrie manufacturière: contributions au 2016 T2



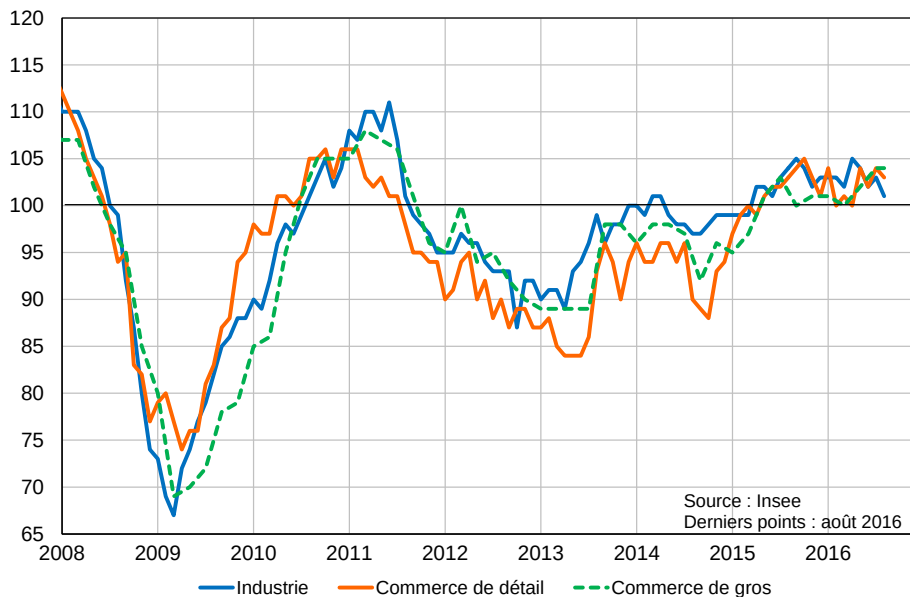
Le climat des affaires se maintient à un niveau légèrement supérieur à sa moyenne de long terme dans la plupart des enquêtes...

Climat des affaires selon les enquêtes de conjoncture

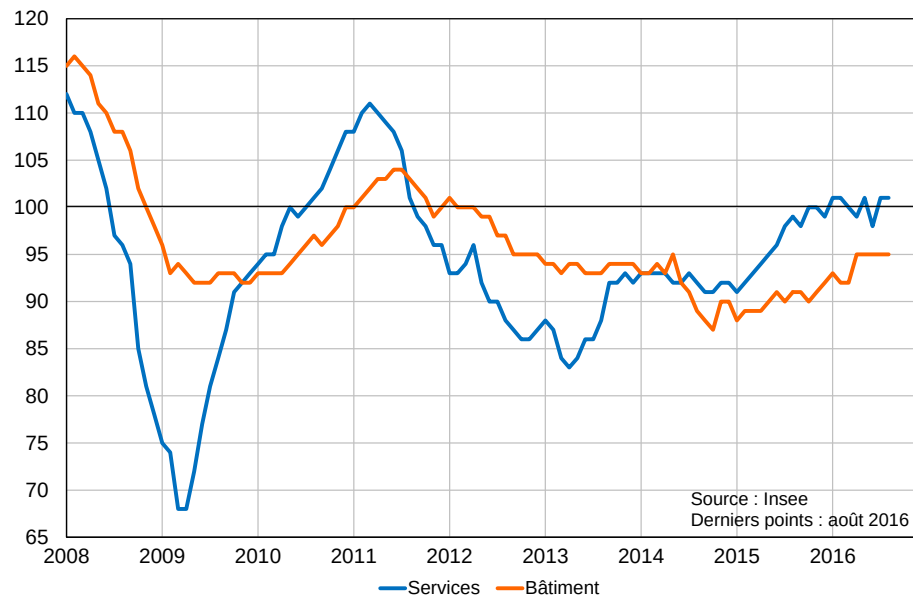


... et dans tous les secteurs à l'exception du bâtiment

Climat des affaires - Insee



Climat des affaires - Insee



L'impact sur la croissance en 2017 des informations nouvelles depuis le Programme de stabilité s'équilibre entre facteurs positifs et négatifs

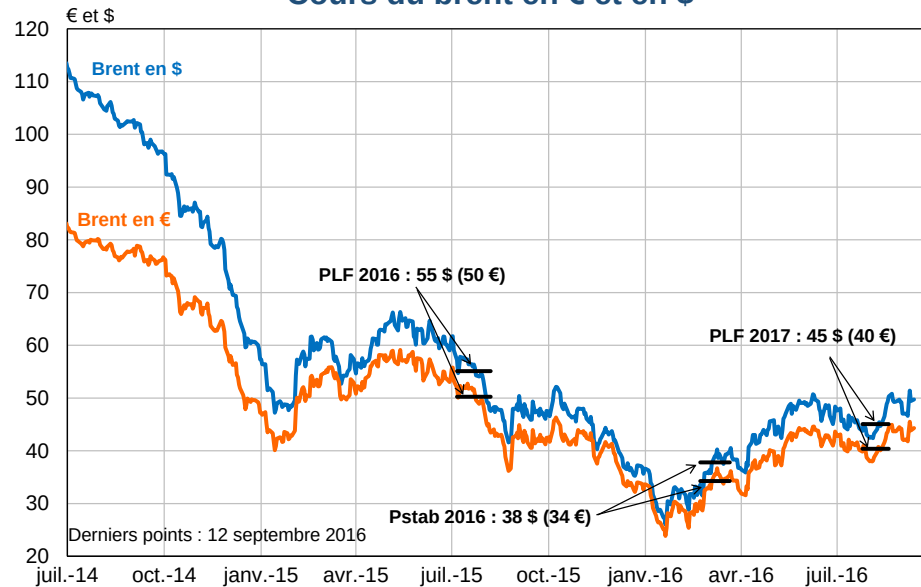
Depuis le Programme de stabilité	Effet sur la croissance
Brexit	- -
Pétrole et environnement international hors Brexit	-
Change	=
Tendanciel d'investissement plus élevé et nouvelles mesures de politique économique (prorogation prime à l'embauche etc.)	+ / ++
Modification de la nature de la consolidation budgétaire plus favorable à la croissance : <i>Réhaussement de la dépense publique financée notamment par la modification du Pacte de responsabilité et de solidarité</i>	+ / ++

Les effets du *Brexit* pèseraient sur la croissance française en 2017 à hauteur de ¼ pt de PIB

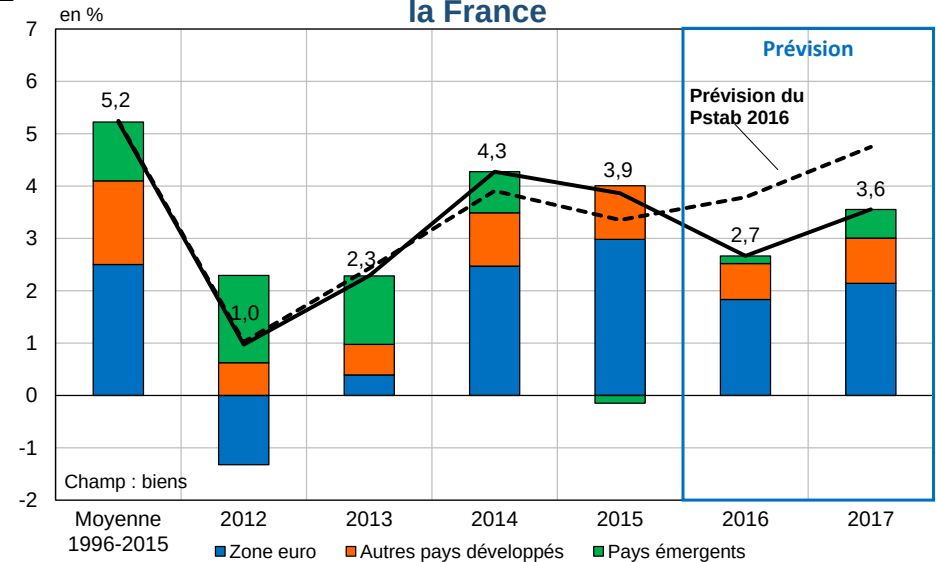
- **Dans notre scénario, comme dans le scénario « modéré » de la Commission Européenne, le *Brexit* coûterait de l'ordre d'un point de PIB sur 2 ans au Royaume-Uni**
- **La croissance française serait affectée à hauteur de ¼ pt en 2017, au travers de deux canaux principaux:**
 - Les exportations françaises seraient pénalisées par une moindre demande mondiale due à la baisse des importations britanniques et à la moindre activité en zone euro;
 - Le vote britannique a ouvert une période d'incertitude défavorable à l'investissement des entreprises.
- **La Commission estime une perte cumulée de 0,3 pt de PIB pour la zone euro à horizon 2017 (dont 0,1 pt dès 2016), comme dans notre scénario.**

La révision à la baisse de la demande mondiale adressée à la France et la remontée, modeste, des prix du pétrole depuis le Programme de stabilité

Cours du Brent en € et en \$



Contributions de la demande mondiale adressée à la France

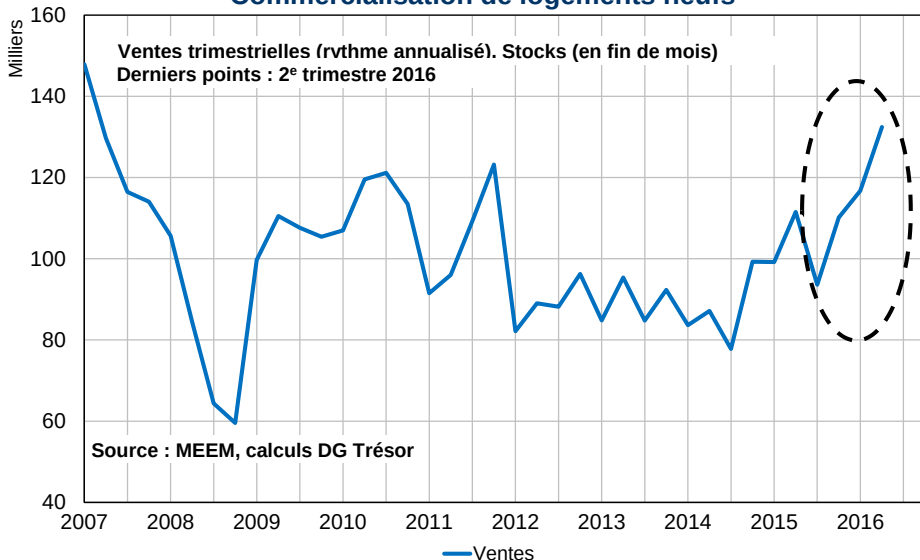


Après une année 2015 faste, les performances à l'exportation se dégraderaient en 2016 (notamment en raison des retards de livraison dans l'aéronautique), avant de se stabiliser en 2017

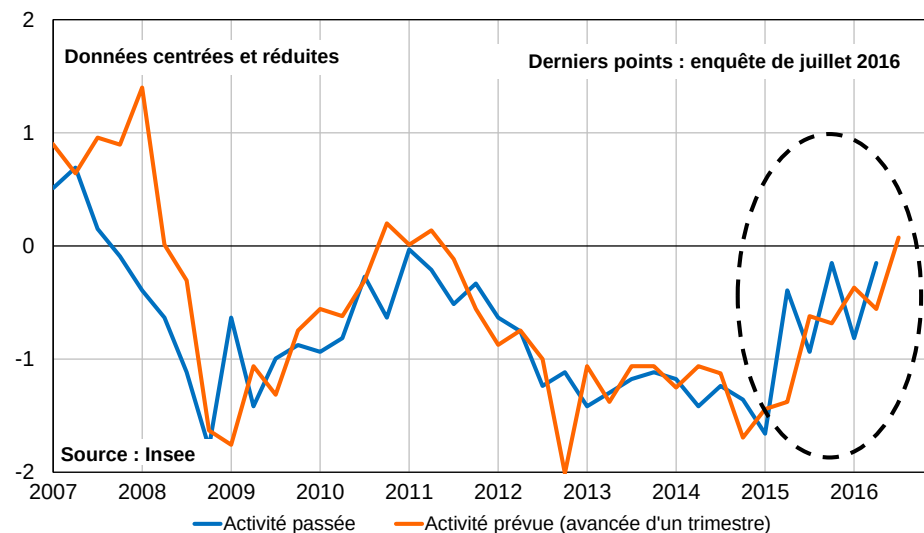
	2015	2016	2017
Contributions du commerce extérieur à la croissance du PIB en volume	-0,3	-0,4	-0,2
dont produits manufacturés hors carburants raffinés	-0,1	-0,5	-0,2
Exportations en volume	6,1	0,9	3,5
dont produits manufacturés hors carburants raffinés	6,4	1,2	3,7
Importations en volume	6,6	2,1	4,0
dont produits manufacturés hors carburants raffinés	7,0	3,9	4,4

Les données conjoncturelles récentes signalent un redémarrage de l'investissement des ménages en construction ...

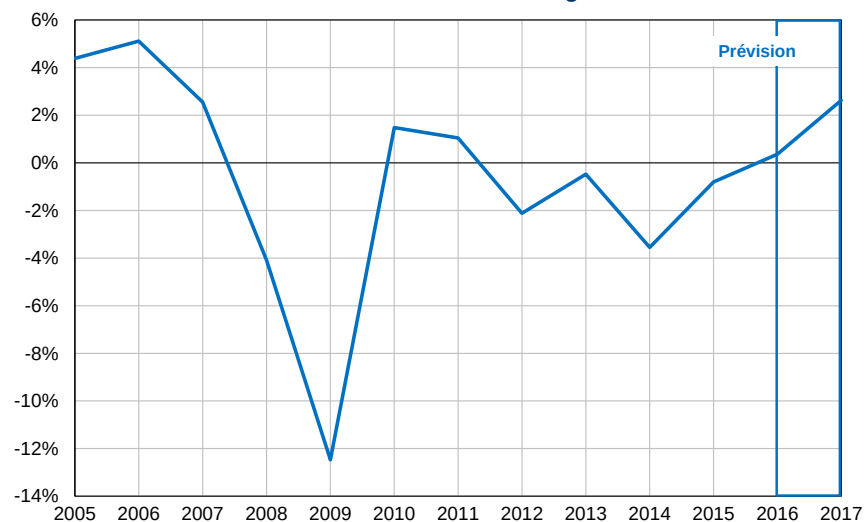
Commercialisation de logements neufs



Enquête trimestrielle de l'Insee dans l'artisanat du bâtiment : Activité passée et prévue

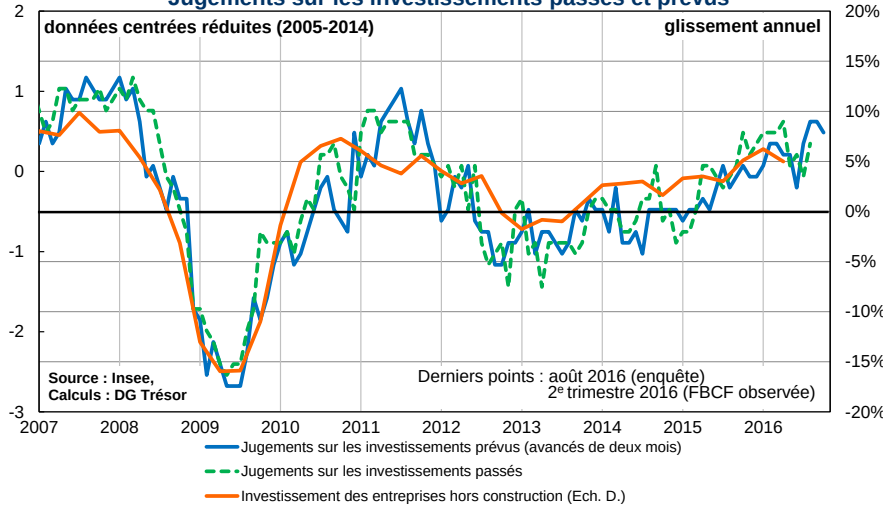


Investissement des ménages

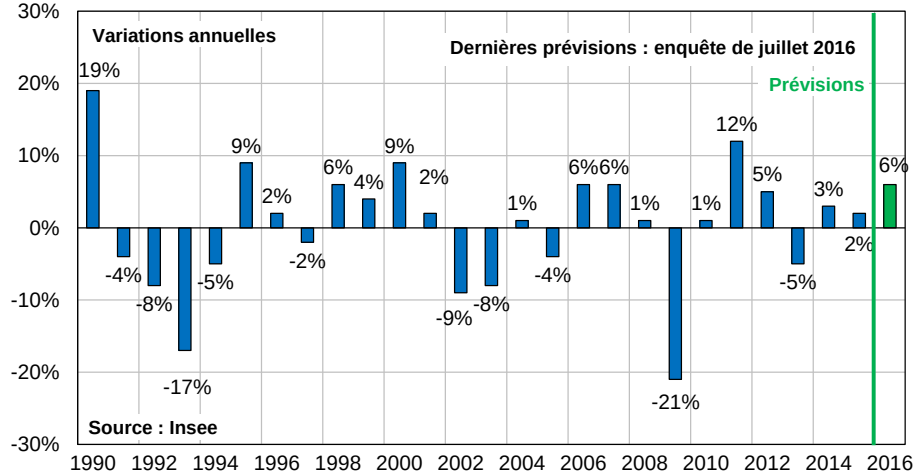


... et témoignent de la bonne orientation de l'investissement hors construction des entreprises...

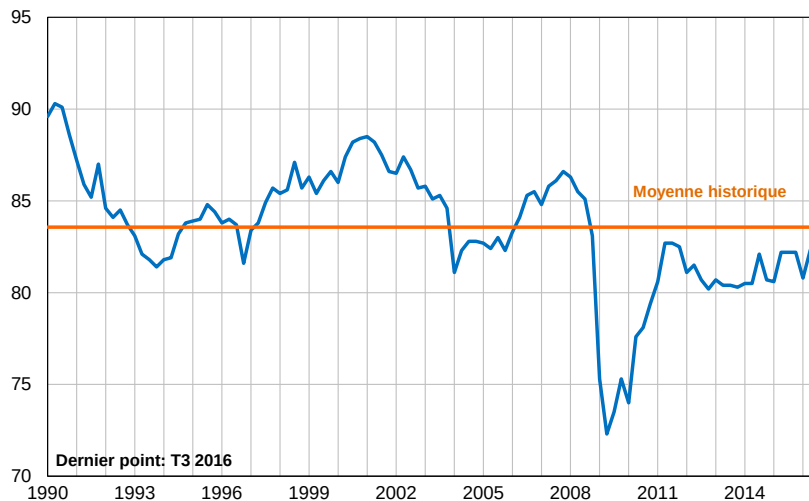
Enquête mensuelle de l'Insee dans la branche des services : Jugements sur les investissements passés et prévus



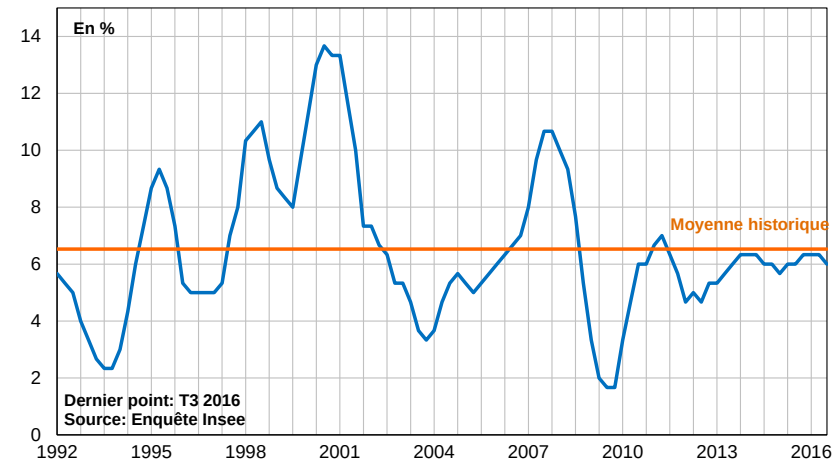
Investissement annuel des entreprises industrielles selon l'enquête trimestrielle de l'Insee



En % Taux d'utilisation des capacités dans l'industrie

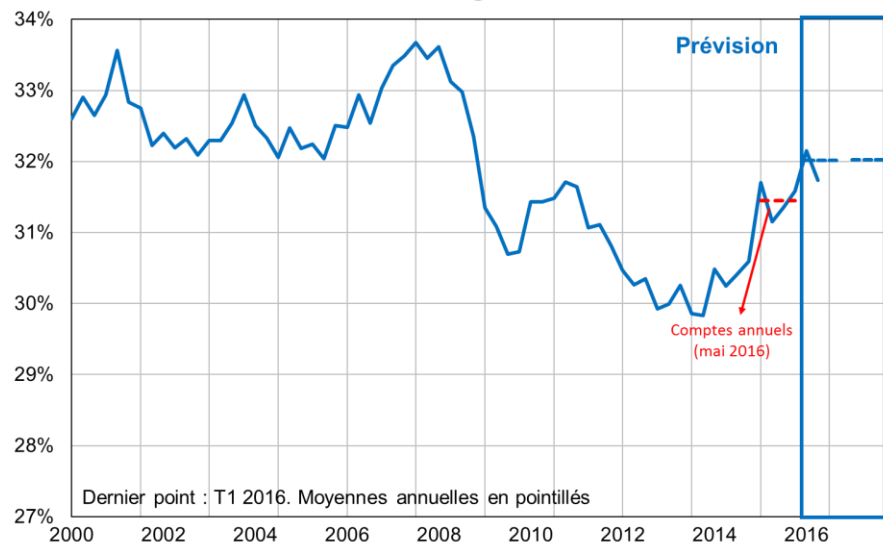


Pourcentage d'entreprises subissant des goulots d'équipement dans l'industrie

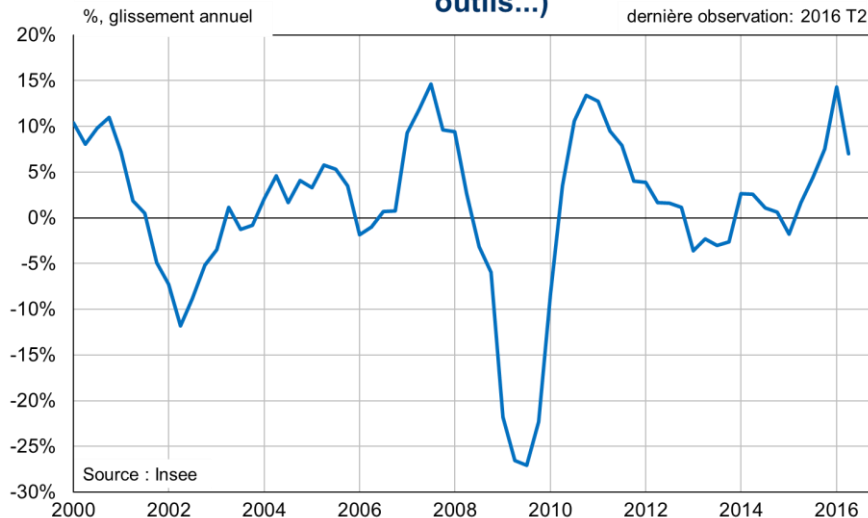


... d'autant que l'investissement bénéficierait de l'amélioration de la situation financière des entreprises et de la mesure de suramortissement

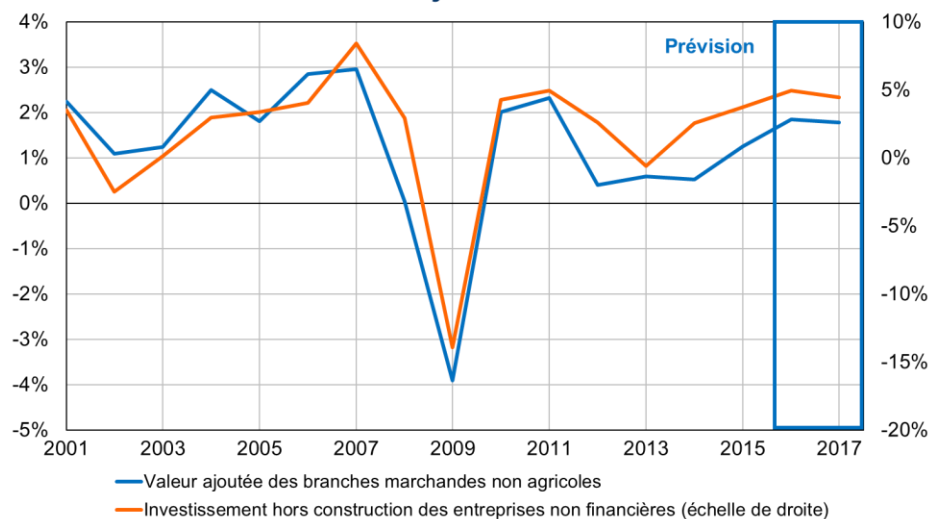
Taux de marge des SNF



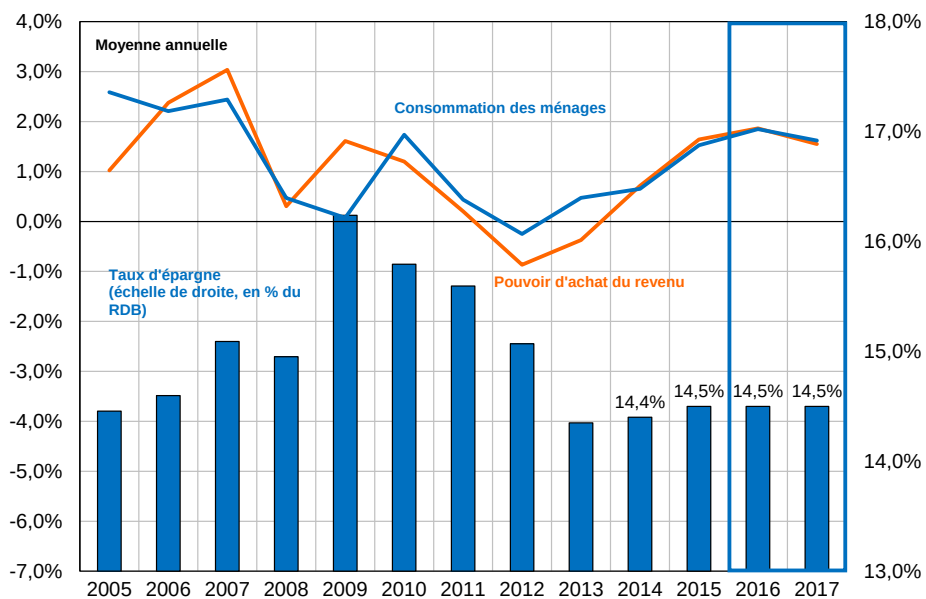
Investissement en biens d'équipement (machine outils...)



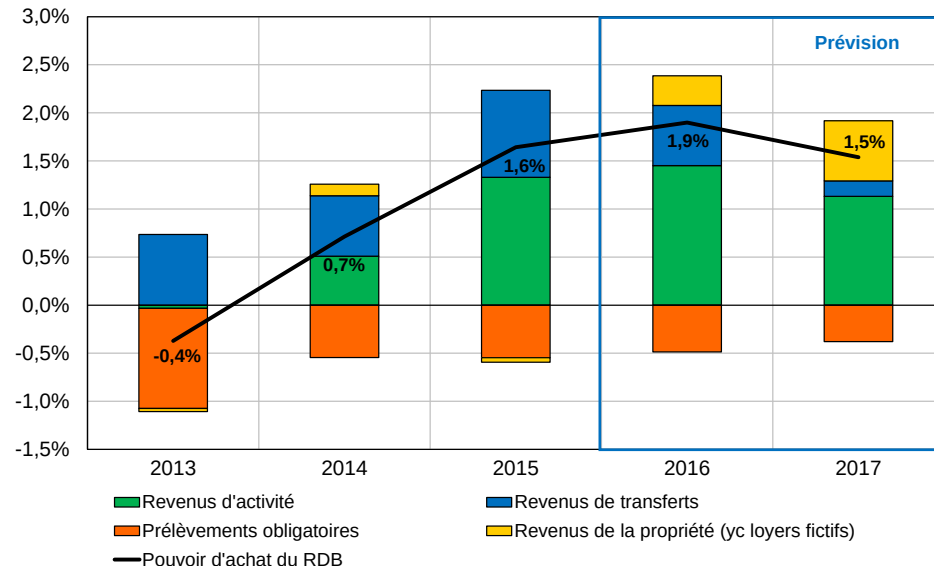
Investissement hors construction et valeur ajoutée



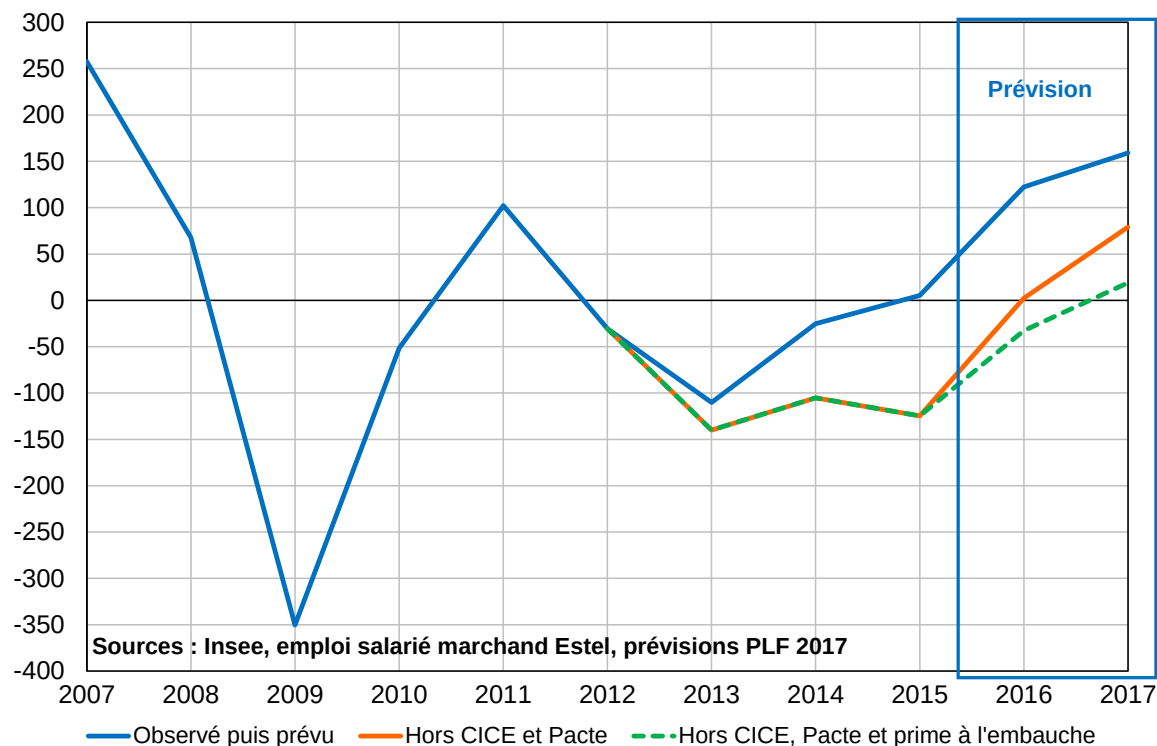
Le taux d'épargne des ménages serait stable à horizon 2017 et le pouvoir d'achat resterait dynamique



Contributions à l'évolution du pouvoir d'achat du RDB



Soutenues par les politiques publiques et la reprise de l'activité, les créations d'emploi marchand redeviendraient dynamiques en 2016 et 2017



Effets attendus sur l'emploi des principales mesures de politiques publiques (en variation de moyenne annuelle)			
En milliers	2015	2016	2017
CICE et Pacte de responsabilité	130	120	80
Prime à l'embauche dans les PME	0	35	60

L'emploi total resterait dynamique en 2017 malgré une réduction des enveloppes de contrats aidés

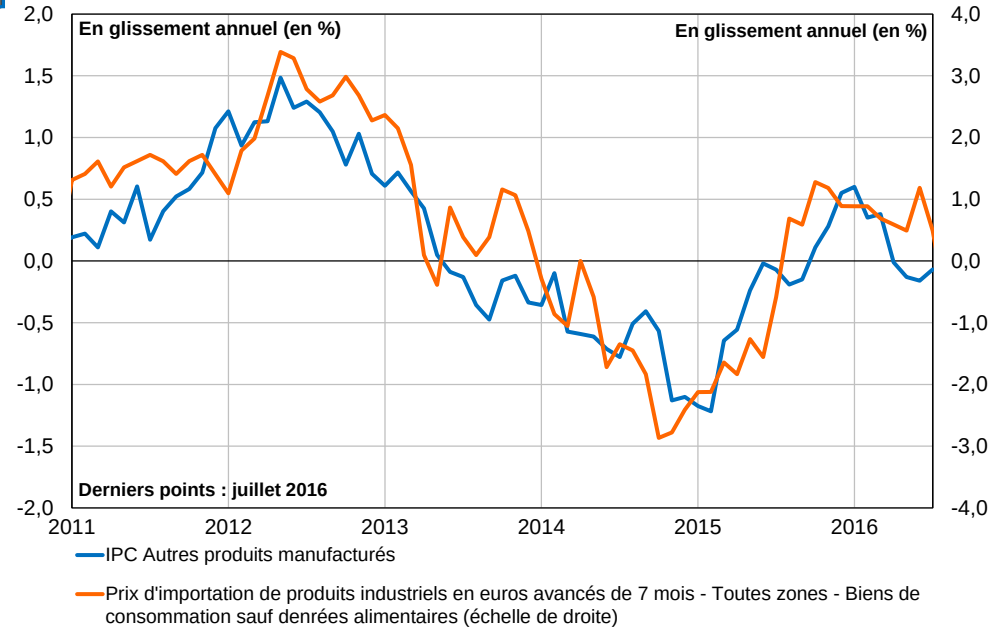
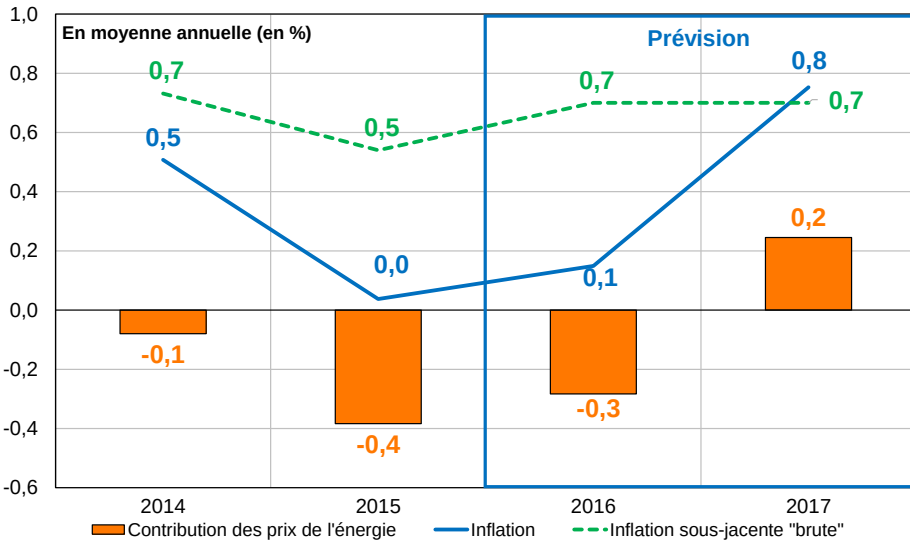
L'emploi non marchand continuerait de progresser en lien avec les fortes entrées en contrats aidés en 2016 (405 000) mais ralentirait nettement en 2017 (baisse des enveloppes de contrats aidés prévues).

L'emploi total progresserait de respectivement 210 000 et 200 000 postes en moyenne annuelle en 2016 et 2017.

Moyenne annuelle (en mill.)	Prévisions PLF 2017		
	2015	2016	2017
Emploi salarié marchand	5	120	160
Emploi salarié non marchand	50	55	5
Emploi salarié agricole	5	5	5
Emploi non salarié	30	30	30
Emploi total	95	210	200

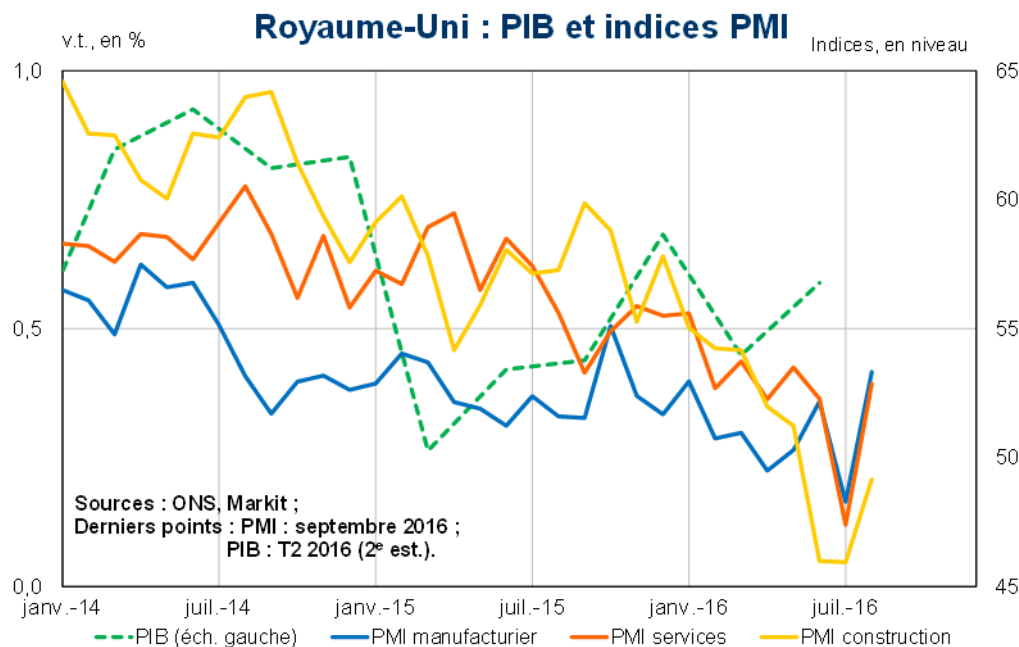
L'inflation augmenterait légèrement en 2016 avant de se redresser en 2017 sous les effets de la composante énergétique notamment, l'inflation sous-jacente étant stable en prévision

Inflation et inflation sous-jacente "brute"



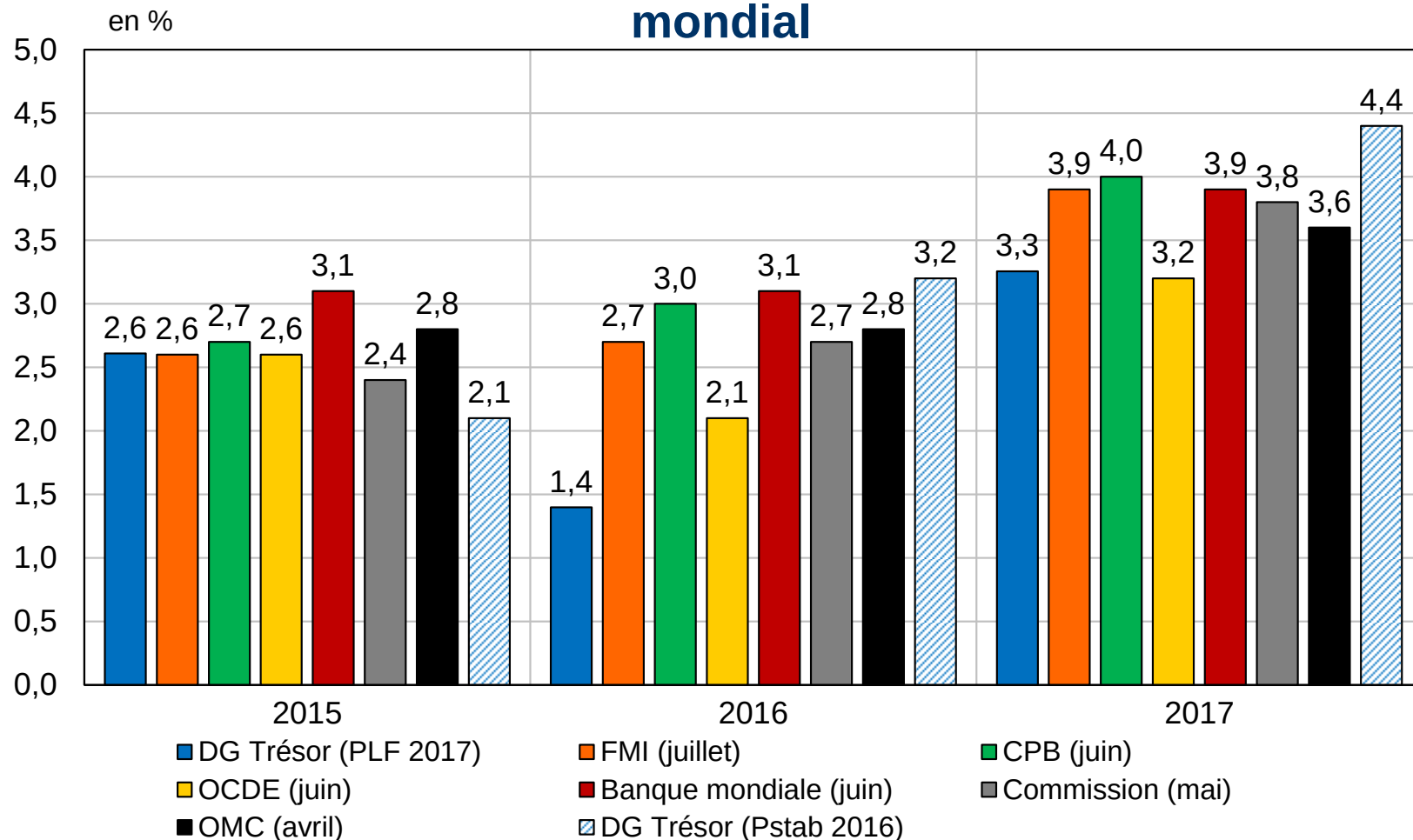
L'incertitude autour de l'impact du *Brexit* est forte

Certains indicateurs pointent vers un aléa haussier, comme par exemple le rebond du moral des entrepreneurs



Toutefois, des évaluations plus défavorables existent, comme par exemple le scénario *severe* de la Commission européenne, qui table sur un impact cumulé de 0,6 pt de PIB sur la zone euro en 2017 (dont 0,2 pt dès 2016)

Comparaison des prévisions de commerce mondial



- **Environnement international**

- Incertitudes concernant les évolutions du prix du pétrole, du taux de change de l'euro ;
- Évolution de l'activité en Chine et du taux de change du yuan ;
- L'intensité de la reprise en zone euro.

- **Demande intérieure**

- Incertitudes quant au comportement des ménages (stabilisation du taux d'épargne) ;
- Incertitudes sur le rythme de redémarrage de l'investissement, notamment si les entreprises privilégient le désendettement ou ont plus recours qu'attendu à la mesure d'amortissement exceptionnel des investissements.

- 
- Les perspectives macroéconomiques françaises
 - **Finances publiques**
 - Grandes lignes du PLF 2017 et mise en œuvre de la LPFP 2014-2019
 - Programme de financement

Une poursuite du redressement des finances publiques

		2014	2015	2016	2017
Capacité de financement	(% PIB)	-4,0	-3,5	-3,3	-2,7
Dépense publique, hors crédits d'impôts	(croissance en valeur)	1,0	0,8	1,4	1,6
	(croissance en volume)	0,6	0,8	1,3	0,8
Ratio de dépense publique	(% PIB)	56,1	55,5	55,0	54,6
Taux de prélèvements obligatoires	(% PIB)	44,8	44,7	44,5	44,5
Dette	(% PIB)	95,6	96,2	96,1	96,0
<i>(hors soutien aux États de la zone euro)</i>	(% PIB)	92,4	93,1	93,1	93,1

Une amélioration portée par un effort important en dépense

Un redressement du solde essentiellement structurel

(en % de PIB - (*) ou de PIB potentiel)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	-4,8	-4,0	-4,0	-3,5	-3,3	-2,7
Solde conjoncturel	-1,2	-1,5	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
Mesures ponctuelles et temporaires (*)	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Solde structurel (*)	-3,5	-2,5	-2,3	-1,9	-1,6	-1,1
<i>Ajustement structurel (*)</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>

Un ajustement structurel porté par la dépense

(en points de pourcentage de PIB potentiel)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ajustement structurel	1,0	0,9	0,3	0,4	0,3	0,5
Effort structurel	0,8	1,3	0,5	0,5	0,4	0,4
Effort en dépense hors crédits d'impôt	-0,3	0,0	0,3	0,5	0,5	0,4
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	1,1	1,4	0,2	-0,1	-0,2	0,0
Composante non discrétionnaire	0,1	-0,4	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Clé en crédits d'impôt	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1

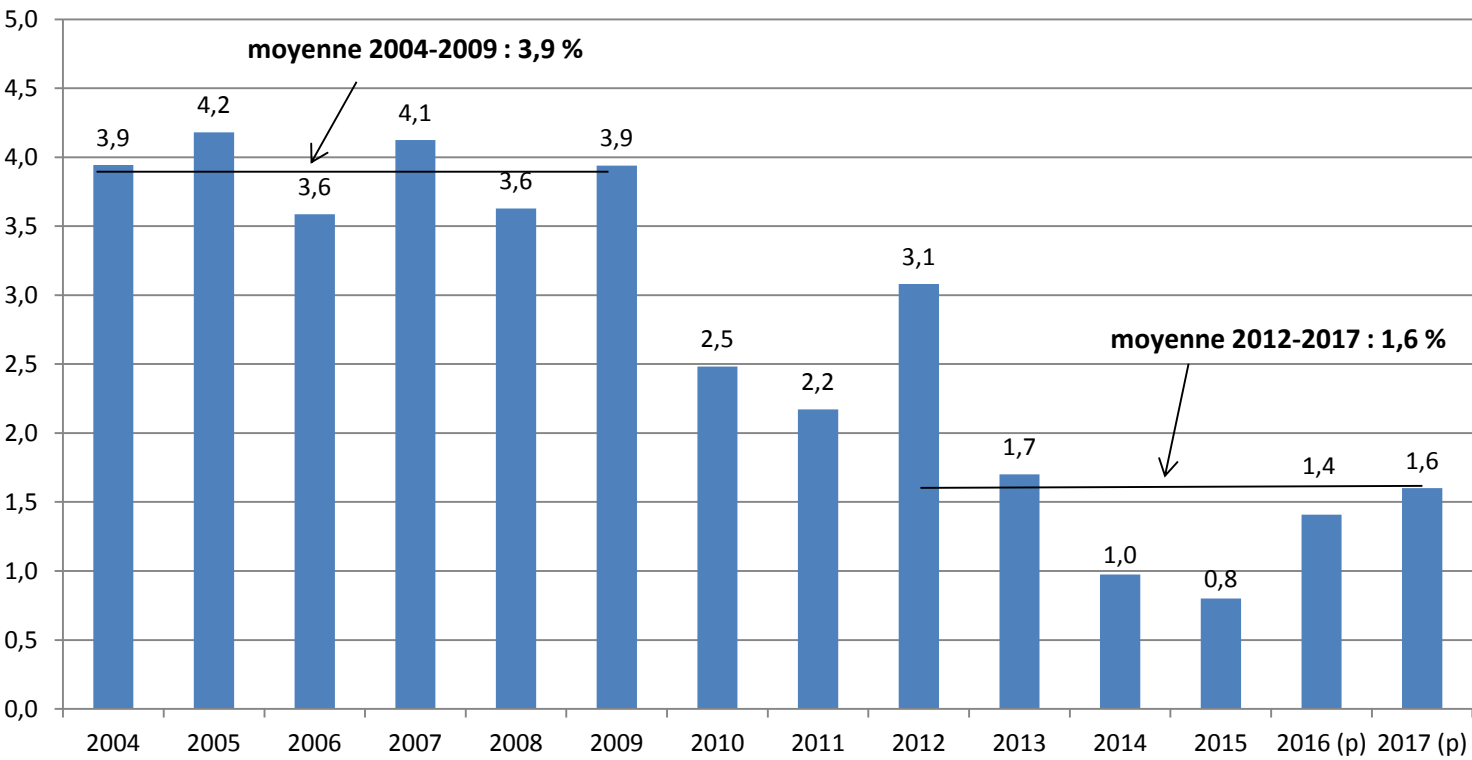
Les dépenses supplémentaires annoncées pour 2017 sont financées

Besoin de redressement annoncé dans le Programme de Stabilité	5 Md€
--	--------------

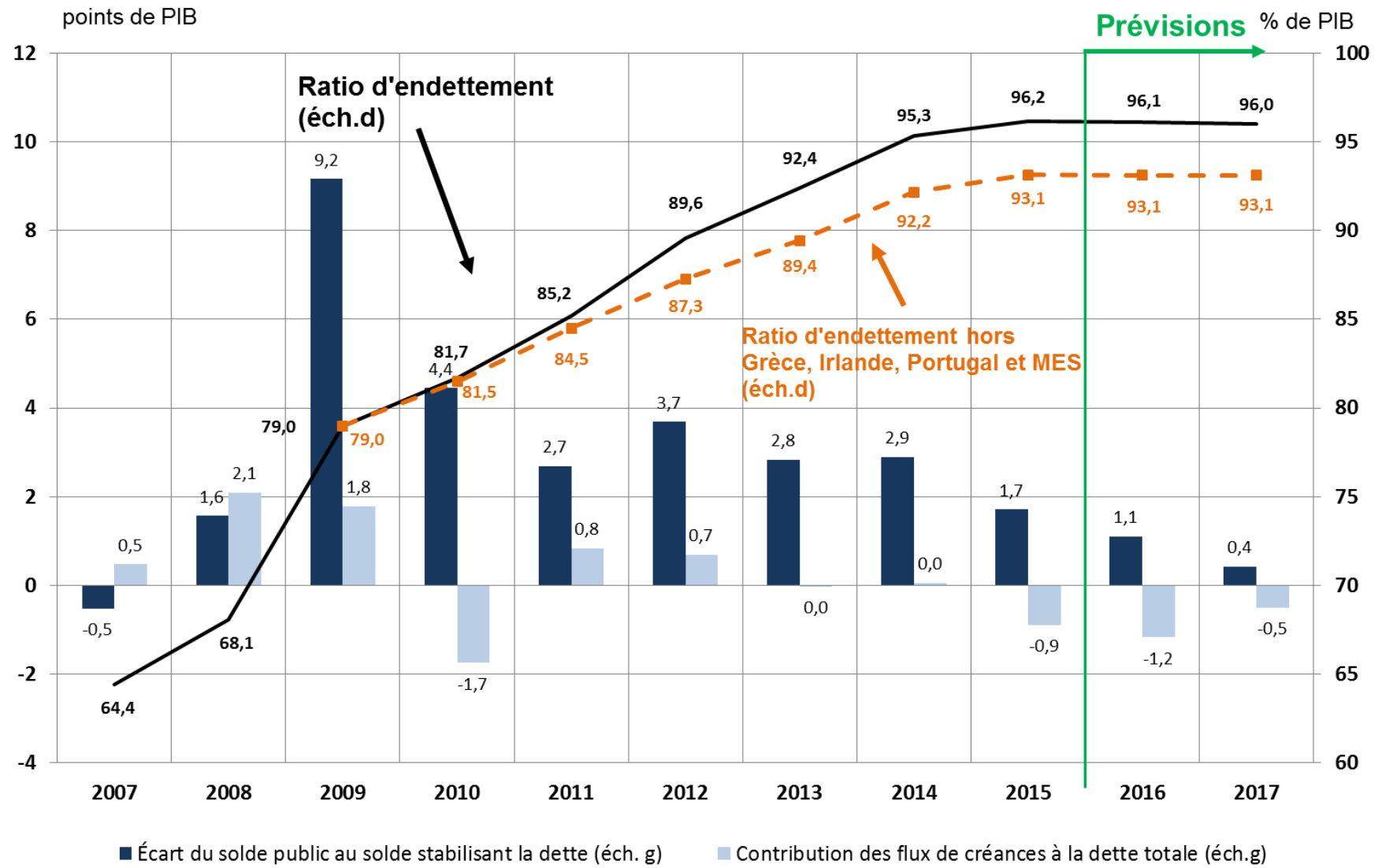
Nouvelles mesures	9 Md€
Dépenses de l'État	5,7
Dotations aux collectivités	1,2
Dépenses de santé	0,7
Baisse de cotisations artisans	0,1
Baisse d'IS PME	0,3
Baisse d'IRPP	1,0

Financement	14 Md€
Réorientation du Pacte de responsabilité	5,0
Économies ASSO	1,5
Économies APUL	1,0
Charges d'intérêt	1,2
Lutte contre la fraude	1,9
Décaissements PIA	1,2
Contentieux fiscaux	0,7
Mesures fiscales diverses	1,3

Taux de croissance de la dépense publique, en valeur, hors crédits d'impôts (en %)



La progression du ratio d'endettement serait enrayée dès 2016



- 
- Les perspectives macroéconomiques françaises
 - Finances publiques
 - **Grandes lignes du PLF 2017 et mise en œuvre de la LPFP 2014-2019**
 - Programme de financement

Le PLF 2017 présente des niveaux de déficits effectif et structurel inférieurs aux cibles de la LPFP

CIBLES LPFP

- **Déficit nominal :**
 - 4,1 % en 2015 (réalisé)
 - 3,6 % en 2016
 - **2,7 % en 2017**
- **Objectifs de déficit structurel :**
 - 2,1 % en 2015 (réalisé)
 - 1,8 % en 2016
 - **1,3% en 2017**

CIBLES PLF 2017

- **Déficit nominal :**
 - 3,5 % en 2015 (réalisé)
 - 3,3 % en 2016
 - **2,7 % en 2017**
- **Objectifs de déficit structurel :**
 - 1,9 % en 2015 (réalisé)
 - 1,6 % en 2016
 - **1,1% en 2017**

→ L'objectif du Gouvernement de ramener le déficit public en-dessous de 3 % du PIB en 2017 est confirmé.

Un effort important sur les dépenses depuis 2012

Les dépenses de l'Etat auront baissé de près de 7 Md€ depuis 2012 :

- La dépense totale de l'État est en effet passée de 395,2 Md€ en LFI pour 2013 (hors dépenses exceptionnelles) à 388,3 Md€ en PLF pour 2017 à périmètre constant, soit une baisse de 6,9 Md€.
- La dépense de l'État hors charge de la dette et pensions a été réduite de 303,2 Md€ en LFI pour 2013 à 298,6 Md€ en PLF pour 2017, soit une baisse de 4,6 Md€.

Format 2016, en Md€	LFI 2013	PLF 2017	Évolution 2017/2013
Dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions	303,2	298,6	- 4,6
Total des dépenses de l'État	395,2	388,3	- 6,9

En 2016, un effort important pour financer le plan d'urgence en faveur de l'emploi à niveau de dépenses donné :

- Le Plan d'urgence pour l'emploi a fait l'objet d'ouvertures de crédits, financées par des annulations de crédits à due concurrence, par le décret d'avance du 2 juin 2016.
- Un autre décret d'avance, en cours de finalisation, permettra de financer les annonces nouvelles sur les contrats aidés. Le solde le sera selon les besoins actualisés en loi de finances rectificative (mi-novembre).
- Des mesures de gestion permettent de maîtriser les dépenses : une mise en réserve initiale importante (8% hors masse salariale), complétée par le gel complémentaire des crédits reportés de 2015 sur 2016, et maintenue à près de 11 Md€ à ce stade de la gestion.

Le Gouvernement maintient ainsi sa cible de dépense pour 2016.

Une augmentation ciblée des dépenses en 2017 pour financer les priorités

En 2017, des moyens supplémentaires pour les priorités du Gouvernement en faveur de l'éducation et la jeunesse, de l'emploi et de la sécurité :

- un relèvement des dépenses de l'Etat, hors dette, pensions et concours aux collectivités territoriales de 6,3 Md€ par rapport à la LFI pour 2016 ;
- une hausse ciblée sur certaines missions seulement : +2,9 Md€ sur l'enseignement scolaire, la recherche et l'enseignement supérieur ; + 1,3 Md€ sur la sécurité, la justice et la défense ; +1,8 Md€ pour l'emploi.

Les efforts se poursuivent et permettent de compenser en partie ce relèvement de la cible de dépenses :

- sur les crédits des missions non prioritaires : par exemple rationalisation des interventions publiques pour 0,4 Md€ (soutien au développement économique, dématérialisation de la propagande électorale...) ;
- sur les moyens de fonctionnement avec la réforme de la politique immobilière de l'Etat et des achats ;
- hors moyens des ministères, baisse de 1,1 Md€ du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne entre 2016 et 2017 ;
- et poursuite de la baisse des concours aux collectivités territoriales avec une nouvelle diminution de 2,8 Md€.

Hors secteurs prioritaires, la maîtrise de l'emploi public se poursuit

- Le Gouvernement poursuit le **programme de créations de postes dans les secteurs prioritaires de l'éducation et de la sécurité** :
 - **14 977 créations dans l'enseignement** (État, établissements scolaires et universitaires) sont prévues en 2017 pour atteindre l'objectif de 60 000 créations sur la durée du quinquennat ;
 - **4 446 créations à l'Intérieur, à la Justice et dans les juridictions administratives** permettront par ailleurs de mettre en œuvre le plan de lutte anti-terroriste ;
 - **464 créations nettes sont enfin réalisées au ministère de la défense**, soit 7 861 créations brutes par rapport à l'annuité 2017 de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019, conformément à la trajectoire d'emplois arbitrée dans le cadre de l'actualisation de la LPM.
- Dans les ministères non prioritaires, **les efforts seront poursuivis, à hauteur de 2 715 suppressions de postes (ETP) en 2017**, dont 1 540 suppressions au ministère de l'économie et des finances et 660 suppressions aux ministères de l'écologie et du logement. Le **taux d'effort moyen dans les ministères non prioritaires sera de 1,1 %**.
- **Sur la durée du quinquennat** :
 - **59 592 ETP** auront été créés dans **l'enseignement**, **6 848** à la **Justice** et **8 875** en faveur de la **police / gendarmerie**.
 - **12 251 suppressions nettes** auront été réalisées à la **Défense** ;
 - **Au total, 5 230 suppressions nettes** auront été réalisées hors plan de lutte contre terrorisme et actualisation de la LPM.

Réduction du taux de l'impôt sur les sociétés jusqu'à 28%

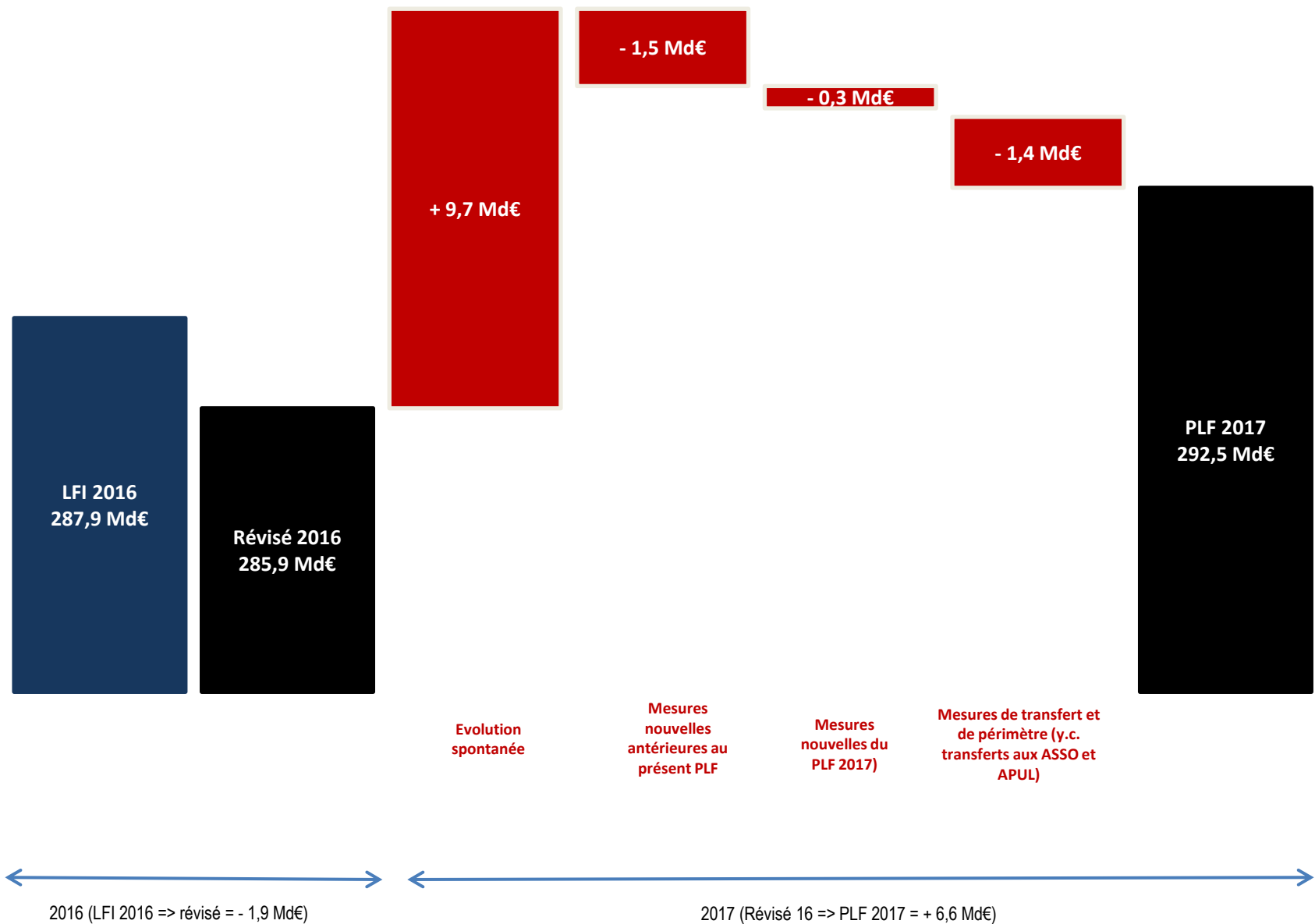
La France a un taux d'impôt nominal sur les sociétés (IS) élevé par rapport aux autres pays de l'Union européenne : le taux nominal est en moyenne de 30,18 % en Allemagne (IS fédéral de 15 % majoré d'un impôt de solidarité et d'un impôt local des entreprises), 20 % au Royaume-Uni et 23,2 % pour l'UE à 27 (moyenne non pondérée).

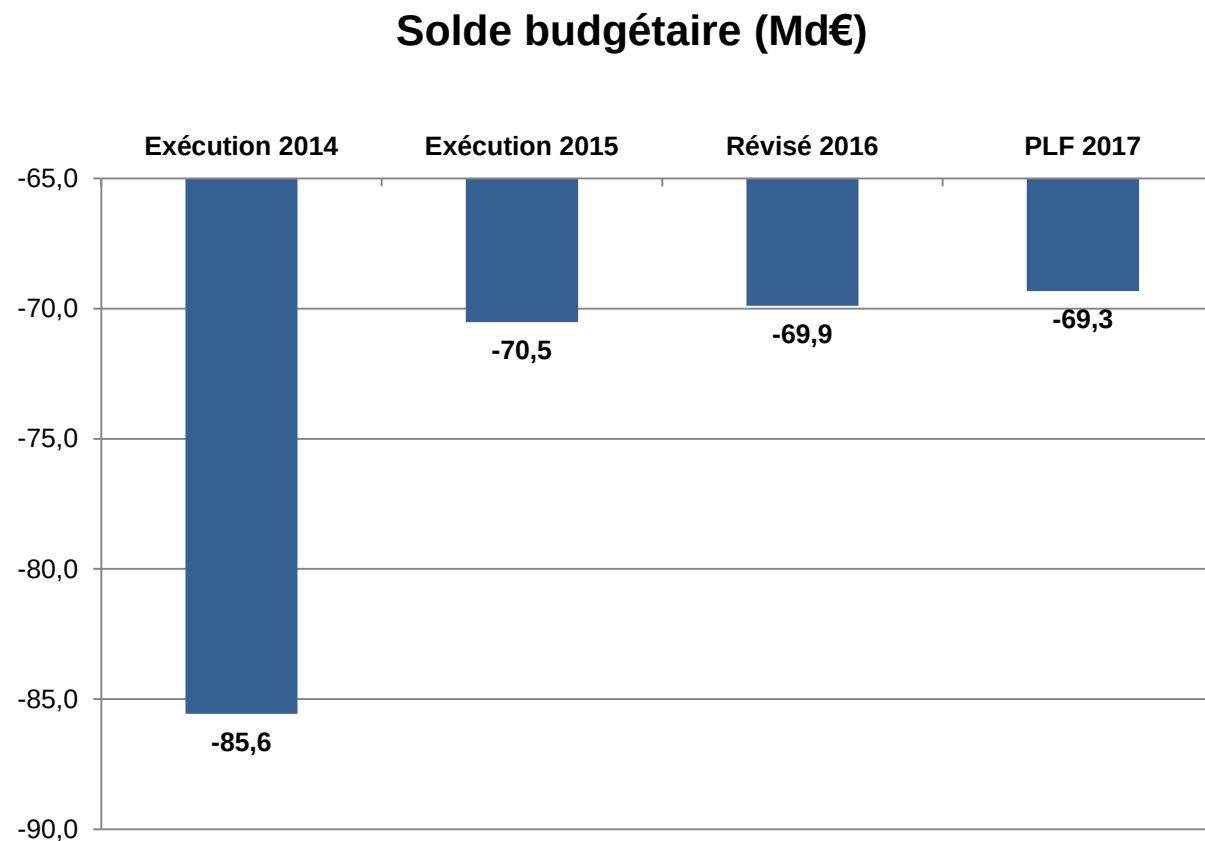
Or, le taux d'impôt sur les sociétés constitue un élément clé des décisions d'investissement des entreprises et son niveau actuel nuit à la compétitivité de l'économie et à l'attractivité du territoire.

Conformément aux engagements pris dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité en 2014, **le Gouvernement prévoit de ramener progressivement le taux d'IS à 28 % en 2020, en quatre étapes :**

- **1^{ère} étape dès 2017 :** pour l'ensemble des PME, jusqu'à 75 000 euros de bénéfices ;
- **en 2018 :** pour l'ensemble des entreprises jusqu'à 500 000 euros de bénéfices ;
- **en 2019 :** pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires (CA) inférieur à un milliard d'euros sur l'ensemble de leurs bénéfices ;
- **en 2020 :** pour l'ensemble des entreprises.

Le produit escompté des recettes fiscales du PLF 2017 sera supérieur au révisé 2016





Le déficit budgétaire 2017 s'élève à -69,3 Md€, soit une amélioration de plus d'un 1,2 Md€ par rapport à l'exécution 2015.

La LPFP 2014-2019 a été pleinement mise en œuvre

- **L'objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL) est respecté :**

	2015		2016		2017	
	cible	<i>réalisé</i>	cible	<i>réalisé</i>	cible	<i>réalisé</i>
Total des dépenses	+0.5	-0.3	+ 1.2%	so	+2.0%	so
Dépenses de fonctionnement	+2.0	+1.7	+1.6%	so	+1.7%	so

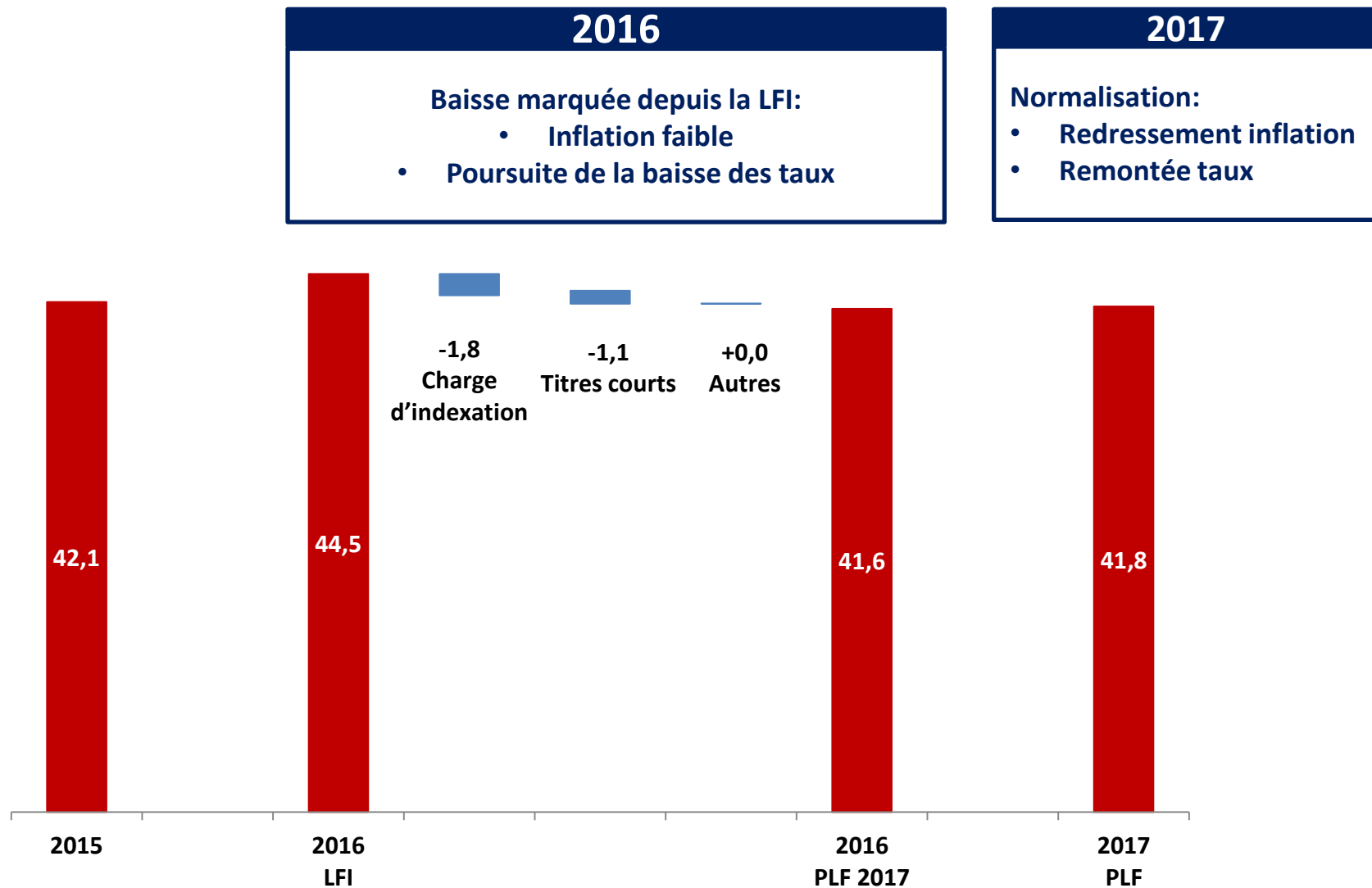
- **Les revues de dépenses sont consolidées :**
 - 12 missions lancées en 2015 et en 2016 ;
 - Près de 500 M€ d'économies dès 2016, et plus de 200 propositions.
- **La gouvernance des marchés de partenariat est renforcée :**
 - pour l'État et ses opérateurs : centralisation de l'expertise en administration centrale et autorisation préalable obligatoire du ministre des finances ;
 - avis obligatoire de l'organisme expert pour les collectivités locales.
- **Les budgets des hôpitaux sont mieux contrôlés :** validation des budgets des hôpitaux en situation de déséquilibre, notamment pour contrôler l'évolution de leurs effectifs.
- **7 nouvelles taxes sont intégrées dans le champ du plafonnement des taxes affectées, augmentant ce périmètre de 300 M€.** Au total le périmètre des taxes soumises à plafonnement aura triplé depuis 2012 (9,2 Md€ contre 3,0 Md€).

- 
- Les perspectives macroéconomiques françaises
 - Finances publiques
 - Grandes lignes du PLF 2017 et mise en œuvre de la LPFP 2014-2019
 - **Programme de financement**

Tableau de financement de l'Etat

en Md€	2016 (révisé)	2017
Besoin de financement en Md€		
Amortissement de la dette à moyen et long termes	124,9	121,8
Valeur faciale	124,5	119,3
Suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)	0,4	2,5
Amortissement des autres dettes	-	-
Déficit à financer	69,9	69,3
Autres besoins de trésorerie	2,6	0,9
TOTAL	197,4	192
Ressources de financement en Md€		
Émission de dette à moyen et long termes, nette des rachats	187	185
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	-	-
Variation nette de l'encours des titres d'Etat à court terme	-15	-
Variation des dépôts des correspondants	-	-5,1
Variation des disponibilités du Trésor à la banque de France et des placements de trésorerie de l'Etat	8,4	7,6
Autres ressources nettes de trésorerie	17	4,5
TOTAL	197,4	192

Charge budgétaire de la dette : Normalisation de l'environnement économique



Un scénario de taux prudent

