

PROJET DE LOI DE FINANCES 2016

Discussion générale

Intervention de Christian ECKERT,
secrétaire d'Etat chargé du Budget

Assemblée nationale
Mardi 13 octobre 2015



Monsieur/Madame le/la Président(e),
Monsieur le Président de la commission des Finances,
Madame la Rapporteuse générale,
Mesdames et messieurs les Députés,

Nos débats budgétaires occuperont l'hémicycle durant tout l'automne. Nous aurons, comme chaque année, des débats animés et des oppositions marquées dans la vision de ce que doit être notre politique budgétaire et fiscale. C'est un moment essentiel de notre vie parlementaire et démocratique, et je souhaite que, comme ce fut le cas l'an dernier, nous puissions aller au bout de tous les débats. Le Gouvernement ne se dérobera à aucune discussion, et vous savez le prix que j'attache à nos échanges.

Pour introduire ces débats, je voudrais rappeler un fait sur lequel nous pourrions tous tomber d'accord : ce Gouvernement et cette majorité ont la responsabilité historique d'apurer des décennies de déséquilibres budgétaires, qui n'avaient fait que s'aggraver entre 2002 et 2012. A quand remonte en effet la dernière période au cours de laquelle notre déficit a été durablement inférieur à 3 % avec un ratio de dette publique en baisse ? Au gouvernement de Lionel Jospin entre 1997 et 2001 !

Pendant les années qui ont suivi, on a trop souvent considéré le déficit comme un problème mineur, ou même parfois comme une prétendue chance pour la croissance.

On a baissé les impôts en repoussant à plus tard les économies pour les financer. Et cela s'est traduit par des hausses d'impôt massives à compter de 2011.

On a aussi pensé, et cette fois-ci, reconnaissons-le, tous bords confondus, que la dépense publique était la seule et unique solution à nos problèmes.

Ce Gouvernement et cette majorité ont rompu avec cette façon de faire. C'est un changement qui porte ses fruits progressivement.

Progressivement car on ne peut régler en quatre ans une situation qui dure depuis plus de trente ans.

Mais les premiers résultats sont là : c'est un déficit au plus bas depuis sept ans, une dette qui est sur le point de se stabiliser après huit ans d'augmentation continue, une dépense qui progresse, certes, mais à un niveau historiquement bas.

Les résultats commencent donc à devenir visibles : les Français doivent le savoir car ce sont leurs efforts qui les ont produits. Il n'y a rien de pire que le catastrophisme aveugle qui nie les résultats. Donner le sentiment à nos compatriotes que leurs efforts seraient inutiles, ce serait leur laisser penser qu'il n'y a guère de danger à y renoncer.

Ces résultats, nous les obtenons par des économies sur la dépense et je voudrais prendre un peu de temps pour expliquer pourquoi ces économies sont indispensables.

Faire des économies, c'est d'abord garantir aux Français que leur argent est correctement utilisé : chaque année, au moment où l'on prépare le budget, le Gouvernement examine le détail de toutes les dépenses engagées sur le budget de l'Etat.

Ce travail fin, nous le faisons tous les ans ; et cette année, il a encore été renforcé grâce aux revues de dépenses et au travail mené par le Conseil stratégique de la dépense publique.

Et quand nous avons repéré des dépenses qui n'ont pas de justifications ou une utilité limitée, nous vous proposons de les supprimer ou de les réduire :

- Pourquoi le budget de l'Etat devrait-il continuer à supporter des exonérations de cotisations ciblées, alors que nous avons allégé le coût du travail de manière massive ?
- Pourquoi les allocations destinées à certaines populations ne tiendraient pas compte du patrimoine et de la réalité des ressources des bénéficiaires, alors que celles destinées aux plus démunis le font ?
- Pourquoi les chambres de commerce et d'industrie, qui assument des missions qui ne sont pas plus importantes que celles de la sécurité sociale ou de l'Etat, ne pourraient-elles pas contribuer à la réduction du déficit ?

L'argent public est le patrimoine de ceux qui n'ont rien ; et c'est notre responsabilité d'en assurer la bonne utilisation.

Faire des économies, c'est aussi faire des réformes et j'en voudrais pour exemple la réforme de la dotation globale de fonctionnement que nous engageons dans ce PLF.

Tout le monde s'accorde à dire, depuis des années, que la DGF du bloc communal est injuste : elle peut varier d'un rapport de 1 à 5 entre des communes identiques ; des écarts sans aucune justification, qui sont l'effet de la sédimentation de décisions prises au cours du temps et sur lesquelles personne n'est jamais revenu.

Ce Gouvernement, avec le soutien de la majorité, engage une réforme de la DGF. C'est une réforme qui se fera progressivement et qui fera de la DGF une dotation répartie avec justice et avec davantage de solidarité entre les territoires.

Cette réforme est majeure et elle n'aurait pas pu être engagée sans la baisse des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Car c'est la baisse des concours qui a permis de faire bouger les choses et qui a entraîné la plupart des acteurs dans ce mouvement de réforme.

Il est évident que des économies doivent être réalisées : mais les décisions des collectivités seront facilitées par une répartition de la DGF plus équitable au regard des ressources fiscales des collectivités et de leurs charges.

Faire des économies, c'est garantir le financement de notre modèle social.

Cette priorité au financement de notre protection sociale se traduit par des mesures concrètes. Dans ce projet de loi de finances, c'est notamment la compensation à la sécurité sociale des manques à gagner liés au Pacte de responsabilité et de solidarité : en 2016 comme en 2015, l'Etat prendra à sa charge la totalité de ces manques à gagner. Je le redis : quand on estime la réalité de l'effort de chaque administration publique dans la réduction des déficits, ce fait fondamental que le budget de l'Etat finance la totalité des baisses d'impôts et de prélèvements doit toujours être pris en compte.

C'est une nouvelle preuve de notre engagement à assurer le financement, donc la pérennité, de la protection sociale.

Et cet engagement produit des résultats :

- En 2016, les déficits sociaux retrouveront enfin leur niveau d'avant crise, et ils auront été divisés par deux par rapport à leur niveau atteint en 2011 ;
- Cette année, pour la première fois depuis 2002, la dette sociale diminue ;
- Et l'an prochain, après 12 ans de déficits continus, notre régime de retraites sera à l'équilibre.

Les Français bénéficient aujourd'hui d'un niveau de protection sociale peut-être unique au monde. Ces protections, nous souhaitons tous que nos enfants en profitent également : mais pour cela, il faut faire les économies qui en assurent la pérennité.

Il faut donc faire preuve de sérieux budgétaire – car on n'obtient rien de durable si l'on n'est pas sérieux.

Faire des économies enfin, c'est permettre à l'Etat d'agir. Quand il faut assurer la protection des Français, sur le territoire national ou à l'étranger ; quand il faut accueillir des réfugiés qui ont tout perdu ; quand il faut soutenir un secteur agricole qui traverse une crise majeure :

A chaque fois, l'Etat doit agir.

A chaque fois, il faut trouver des financements pour agir.

Et à chaque fois, nous trouvons les économies qui financent ces actions.

Pour toutes ces raisons, ce projet de loi de finances pour 2016 vous propose de poursuivre la mise en œuvre du programme d'économies de 50 milliards d'euros sur 3 ans, avec un effort de 16 milliards d'euros d'économies en 2016 :

- 5,1 milliards sur l'Etat et ses agences ;
- 3,5 milliards sur les collectivités, avec un objectif de progression de la dépense locale de 1,2 % l'année prochaine ;
- 3,4 milliards sur l'assurance maladie ;
- Et 4 milliards sur le reste de la protection sociale.

Je ne reviendrai que d'un mot sur la méthode qui permet de calculer ces économies. Tout parlementaire de bonne foi sait quelle est la méthode qui a toujours été retenue, par nous comme par nos prédécesseurs : ils peuvent relire leurs propres interventions et documents d'avant 2012, cela leur permettra de le confirmer et de prendre conscience de l'effort sans précédent que nous mettons en œuvre. Et je ne doute pas quelle sera la même pour ceux qui nous succéderont, demain ou après-demain, et qui feraient bien de s'interroger sur leurs déclarations d'aujourd'hui.

Tout commentateur qui regarde la réalité des chiffres verra que les économies sont au rendez-vous, chaque année. Le poids de la dépense publique est en baisse : c'est bien la confirmation sans aucune ambiguïté de la réalité des économies, quelle que soit la référence retenue : 56,4% du PIB en 2014, 55,8% en 2015, 55,1% en 2016.

C'est seulement quand le commentaire à l'emporte-pièce prend le pas sur l'analyse que l'on refuse de voir les économies.

Sans ces économies, nous ne pourrions pas réduire le déficit public. Et nous ne pourrions pas non plus baisser les impôts.

Car nous baissions les impôts, à la fois pour les entreprises et pour les ménages, c'est le pacte de responsabilité et de solidarité.

Pour les entreprises, Michel Sapin l'a dit, ce sont 9 milliards d'euros d'allègements supplémentaires, c'est le strict respect de l'annuité 2016 du Pacte de responsabilité.

Je voudrais m'arrêter un instant sur la justification de cette diminution des prélèvements pour les entreprises. Là encore, ce n'est pas une baisse qui est une fin en elle-même : c'est, au contraire, une baisse qui vise des objectifs bien plus larges. C'est bien pour soutenir la production en France que nous avons engagé des baisses de prélèvements massifs sur les entreprises : c'est la condition pour assurer la prospérité du pays et permettre à ceux qui sont dépourvus d'emploi d'en retrouver un.

Michel Sapin a exposé les orientations de notre politique économique. A l'entrée dans ce débat, je voudrais simplement redire d'un mot le prix qui doit s'attacher à la stabilité fiscale. C'est devenu un passage obligé des discours, on sait que les pratiques ont varié. Par ailleurs, nos débats au Parlement ont leurs passages obligés sur certains outils : Crédit d'Impôt Recherche, CICE, allègements de cotisations, C3S... les amendements ne manqueront pas. J'engage chacun d'entre vous à discuter, comme je l'ai fait, non pas seulement avec des représentants officiels des entreprises ; mais aussi avec des praticiens – ou des praticiennes – de la fiscalité au sein des entreprises. Leur message est simple : que les impôts soient en hausse ou en baisse, l'essentiel, pour ne pas troubler les projets d'investissement ou d'embauche, est surtout d'éviter les allers-retours permanents. J'espère que nous aurons tous à l'esprit cette réalité durant nos débats.

Notre politique fiscale envers les ménages obéit, quant à elle, à une logique simple : c'est la justice fiscale et la lutte contre les inégalités.

Cette logique s'inscrit dans un mouvement de baisse des prélèvements – puisque nos efforts d'économies ont pu prendre le relais des ajustements par l'impôt décidés par nos prédécesseurs et maintenus pendant la première phase du quinquennat.

Chaque année depuis le début de la législature, nous avons fait un pas supplémentaire dans cette voie. Il n'y a pas eu de « grand soir fiscal » car ce n'est pas ainsi que l'on réforme : il y a eu une succession de mesures cohérentes et progressives qui conduiront, en 2017, à un système fiscal beaucoup plus juste qu'il ne l'était en 2012.

En 2017, il y aura un vrai impôt de solidarité sur la fortune ; il y aura une tranche d'impôt sur le revenu à 45 % ; il y aura des droits de successions et de donations réellement efficaces.

En 2017, il y aura un impôt sur le revenu délesté des niches fiscales qui n'avaient plus de justification et dont le montant était croissant avec le revenu ; il y aura surtout un impôt sur le revenu réduit – et même parfois nul – pour les classes moyennes, avec un nombre de redevable de l'impôt sur le revenu rejoignant le pourcentage atteint en 2008 – ce qui devrait faire taire le mythe de sa concentration excessive.

En 2017, il y aura davantage de ménages modestes exonérés d'impôts locaux ; il y aura, en un mot, une fiscalité juste, qui protège les ouvriers, les employés, tous les travailleurs pauvres et les petits retraités ; une fiscalité qui demande aux plus riches de prendre toute leur part au financement du service public.

Notre politique de justice et de lutte contre les inégalités doit être mesurée à la fois dans sa dimension fiscale et budgétaire. Pour renforcer encore les moyens contre l'inégalité, nous n'avons pas hésité à mobiliser des dépenses nouvelles – des dépenses bien entendu entièrement financées par des économies :

- C'est le plan pauvreté et la revalorisation de 10 % des minima sociaux ;
- C'est aussi la prime d'activité qui sera versée dès le mois de janvier prochain.

Oui, mesdames et messieurs les Députés, ce Gouvernement et cette majorité ont un engagement sans faille pour la justice fiscale et nous le prouvons à chaque loi de finances.

Car ce Gouvernement et cette majorité mènent tous les combats de front :

- Le combat pour l'assainissement de nos finances publiques ;
- Le combat pour la production et l'emploi ;
- Et à travers nos réformes fiscales, le combat pour une société plus juste, pour une société plus égale où l'on ne mesure pas la valeur des citoyens à l'aune de leur compte en banque.

De nouvelles baisses d'impôts, de nouvelles économies pour les financer et pour diminuer le déficit : c'est là l'objet des principales dispositions de ce projet de loi de finances.

Outre les dispositions qui figurent dans le projet de loi, votre commission des Finances a introduit plusieurs amendements qui seront examinés au cours de la discussion.

Je souhaiterais vous indiquer dès maintenant que certains sujets seront traités par le collectif budgétaire qui sera déposé mi-novembre : c'est le cas de la fiscalité écologique, de la fiscalité agricole et des questions des incitations fiscales au titre du financement des PME, pour lesquelles nous sommes tenus de proposer une réforme visant à la mise en conformité communautaire de nos dispositifs. Sur ces trois sujets, le Gouvernement vous proposera de réserver la discussion pour la tenir dans un peu plus d'un mois, autour des propositions du PLFR.

Il est indispensable d'avoir le débat et de légiférer dans ces trois champs : mais pour avoir un débat cohérent et pour bien légiférer, il est, je crois, préférable d'attendre le collectif budgétaire et les propositions que le Gouvernement vous fera.

Sur les autres sujets, le Gouvernement adoptera, comme toujours, une attitude d'ouverture à tous les débats et à toutes les questions.

Sur les économies, je constate que, dès l'examen de cette première partie, de nombreux parlementaires ont déposé des amendements pour réduire l'effort des collectivités territoriales et des opérateurs. Une chose est sûre et je vous appelle à en être tous conscients : chaque économie à laquelle on renonce, c'est un effort supplémentaire demandé à d'autres. Au-delà de la pression des intérêts ou des catégories, c'est cette réalité qu'il est indispensable d'avoir à l'esprit quand on souhaite amender le projet de loi de finances.

Sur le volet fiscal, nous aurons, comme chaque année, des débats intenses mais, cette année, nous aurons un débat particulier dont je me réjouis par avance : je parle du débat sur l'engagement de la retenue à la source. Voilà une réforme majeure, essentielle pour l'acceptation de l'impôt et qui aura des conséquences concrètes très positives pour nos concitoyens. Elle fait partie de ces réformes dont on parle depuis des années et que ce Gouvernement vous propose de faire, enfin – comme la réforme de la DGF ou comme la baisse du coût du travail.

Le prélèvement à la source vient couronner les évolutions enclenchées depuis 2012 sur l'impôt sur le revenu : après l'assiette, après le barème, c'est le recouvrement de l'impôt que nous modernisons avec cette réforme.

Je sais que certains veulent aller plus loin et enclencher une évolution qui dépasse les modalités de recouvrement : cette question est aussi légitime que les autres et le Gouvernement y répondra. Sans entamer dès maintenant ce débat, je rappellerai simplement que notre priorité est la baisse des impôts et la modernisation du recouvrement de l'impôt sur le revenu.

Avant de conclure, je souhaiterais examiner trois critiques qui sont parfois formulées – peut-être le seront-elles à nouveau – contre notre politique.

Première critique – sur le déficit : il a d'abord été dit qu'il ne baissait pas ; et maintenant qu'il ne baisse pas assez vite.

Entre 2012 et 2014, le déficit diminuait – certes moins rapidement que prévu, mais il diminuait : contre toute logique arithmétique, l'opposition disait alors qu'il augmentait.

Aujourd'hui, le déficit continue à baisser – et plus vite que prévu : l'opposition est d'abord restée sans voix.

Mais le débat politique doit bien exister, même si les résultats obtenus lui retirent un peu de matière. Alors on dit maintenant que le déficit ne se réduit pas assez vite.

Le déficit se réduit au bon rythme, au rythme qui est compatible avec la reprise économique ; car je l'ai dit, ce n'est pas en trois ou quatre ans que l'on apure des déséquilibres accumulés pendant trente ans.

Et si l'on veut faire plus, alors il faut dire la vérité aux Français : une baisse massive et rapide des dépenses entraînerait nécessairement un impact tout aussi massif sur la croissance et sur l'emploi.

Deuxième critique : nous ne ferions pas d'économies. Ou plus exactement (puisque, devant les résultats obtenus, l'argument a évolué) : nous ne pourrions pas apposer le qualificatif de « structurelles » aux économies que nous faisons.

Pour ma part, je ne sais toujours pas ce que l'opposition entend par « économie structurelle ».

Je sais que l'opposition veut engager des dépenses nouvelles pour la défense, pour la police, pour les collectivités territoriales, pour les allocations familiales, pour les infrastructures de transport : pour à peu près toute l'action publique, sauf l'éducation et les retraites qui ne sont pas une priorité pour elle.

Je sais aussi que certains représentants de l'opposition ont dit qu'il fallait « faire descendre les impôts par l'ascenseur et les dépenses par l'escalier » : on imagine les conséquences sur le déficit.

Mais je ne sais toujours pas ce que l'on entend par « économie structurelle » sur les bancs de droite.

Curieusement, nous n'avons pas eu l'occasion, cette année, de pouvoir analyser un contre-budget de l'opposition. C'est dommage, car nous aurions pu mesurer quels étaient réellement les efforts supplémentaires décidés, et aussi les mesures que ce contre-budget ne remettaient pas en cause parmi les propositions du Gouvernement – alors même qu'ensuite certains parlementaires de l'opposition font mine de les critiquer.

Je laisserai donc les orateurs de l'opposition nous expliquer ce qu'est une réforme structurelle. Je l'attends avec curiosité car, en France, nous avons une tradition constante consistant à dire que la bonne réforme, c'est toujours l'autre. Mais pour être franc, j'en ai déjà une idée : pour vous, une réforme structurelle, c'est une réforme qui fait mal, une réforme qui remet en cause la protection sociale et qui laisse sur le bord du chemin les Français qui ont le plus besoin de l'aide de l'Etat.

En tout cas, si certains des membres de l'opposition voulaient jouer les Robespierre budgétaires en réclamant davantage d'économies, ils ne devront pas seulement dire qu'il faut des économies : ils devront indiquer lesquelles. Ce sera très intéressant.

Troisième critique enfin : l'impôt serait concentré sur les 10% des ménages les plus aisés.

Sur ce point, il faut d'abord apporter une précision : tout le monde paie la CSG donc tout le monde paie de l'impôt sur ses revenus, sans parler des impôts locaux ou de la TVA. Il est donc faux de dire que seuls les ménages les plus aisés assument cette charge.

Et il est tout aussi faux de dire que nous reportons la charge fiscale des classes moyennes vers les ménages les plus aisés : en 2016 comme en 2015, nous baissions l'impôt des classes moyennes et nous le finançons par des économies. Les contribuables qui ne sont pas concernés par ces mesures ne verront pas leur impôt augmenter si leurs revenus d'augmentent pas.

Mais il faut surtout rappeler une évidence : quand on a des revenus importants, on doit assumer un impôt important. C'est la base même de l'idée de progressivité de l'impôt, dont je rappelle qu'elle a une valeur constitutionnelle.

Donc oui, Monsieur le Président de la commission des Finances, les ménages aisés ont une charge fiscale plus importante que les autres et nous l'assumons entièrement : car l'impôt est un moyen de solidarité, un moyen de contribution publique, un moyen fondamental de cohésion sociale.

Nous l'assumons comme, manifestement, l'opposition assume l'idée d'alléger les impôts des plus riches dès qu'elle le pourra – puisque la suppression de l'ISF est la seule réforme fiscale soutenue sur les bancs de droite.

Pour conclure, je voudrais vous rappeler les principaux chiffres du budget sur lequel vous êtes appelés à vous prononcer :

- Le déficit public est prévu à 3,3 % en 2016, après 3,8 % en 2015 ;
- Sur cette baisse d'environ 10 milliards d'euros, seul un milliard d'euros bénéficierait au budget de l'Etat car il compense à la sécurité sociale la totalité des manques à gagner liés au Pacte : le déficit de l'Etat passerait donc de 73 milliards d'euros en 2015 dans notre dernière estimation à 72 milliards d'euros en 2016 ;
- La dépense publique serait contenue avec une progression limitée à 1,3 % en 2016 ; du côté de l'Etat, les dépenses des ministères et taxes affectées diminueraient d'un milliard d'euros par rapport à la LFI 2015 et les dépenses totales de l'Etat de 2,4 milliards d'euros à périmètre constant ;
- Enfin, le taux de prélèvements obligatoires poursuivrait sa baisse et, après un pic à 44,9 % en 2014, il atteindrait 44,5 % en 2016.

Monsieur/Madame le/la président(e), mesdames et messieurs le Député, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale d'approuver ce budget :

- Parce que c'est un budget qui tient les engagements ;
- Parce que c'est un budget de réforme économique et sociale ;
- Parce c'est un budget de gauche.

Je vous remercie.

Contact presse :

Cabinet de Christian ECKERT : 01 53 18 45 04