

PROJET DE LOI DE FINANCES 2016

Discussion générale

Intervention de Michel SAPIN,
Ministre des Finances et des Comptes publics

Assemblée nationale
Mardi 13 octobre 2015



Monsieur le Président,

Madame la rapporteur générale,

Mesdames et messieurs les députés,

L'examen et le vote du budget de la Nation sont un moment clé de notre démocratie parlementaire. Elle est l'occasion de faire le point sur la situation de la France, de tracer les grands axes de la politique économique du pays, et de prendre les décisions qui engageront notre avenir collectif pour 2016, et au-delà.

C'est donc peu dire qu'avec Christian ECKERT, nous y attachons une grande importance et que, cette année encore, nous nous présentons à vous avec le souci d'engager un vrai débat, d'écouter tous les points de vue et de tenir à tous un discours de vérité sur les enjeux auxquels notre pays est confronté.

L'année dernière déjà, c'est dans cet esprit que nous avons présenté le projet de loi de finances et, devant vous, nous avons pris un certain nombre d'engagements précis et chiffrés : engagement de rétablissement de notre croissance ; engagement de financement de nos priorités, engagement de maîtrise des dépenses et surtout engagement de baisse des prélèvements des entreprises et des ménages.

Comme il est parfois d'usage dans les échanges entre majorité et opposition, ces engagements avaient été mis en doute et parfois sévèrement critiqués. Certains étaient même allés jusqu'à des prévisions et des prophéties bien sombres sur l'aggravation de la crise, la surestimation de notre hypothèse de croissance, le dérapage des dépenses, la dérive inexorable des déficits et les sanctions qui en découleraient de la part de l'Union Européenne. Ces prophéties, je n'aurai pas la faiblesse de les rappeler à leurs auteurs, mais permettez-moi simplement de vous dire que les engagements qui ont été pris devant vous l'année dernière ont été tenus et que la confiance que vous nous avez accordée, le mandat que vous nous avez confié, ont été respectés.

* * *

Engagements tenus en premier lieu sur le redressement économique du pays.

Pour la première fois depuis de nombreuses années, la prévision de croissance sur laquelle nous avons construit le budget 2015, 1%, est déjà quasiment acquise au bout de deux trimestres : 2015 sera la première année de reprise effective et il est très vraisemblable que la croissance s'établira à +1,0%, peut-être même légèrement au-delà comme l'anticipent l'Insee ou le FMI.

1%, c'est exactement le niveau retenu il y a un an dans la loi de finances initiale de 2015, et nous n'en avons pas dévié depuis un an.

Cette prudence et ce réalisme ont de nouveau prévalu pour la construction du budget 2016. Nous avons retenu cette fois une hypothèse de +1,5% de croissance pour l'an prochain. C'est la prévision du consensus des économistes, et le Haut Conseil des Finances Publiques la considère "atteignable", ce qui nous conforte dans cette hypothèse, quand 1% l'an passé lui semblait optimiste. Je pense donc qu'elle ne fera pas l'objet des traditionnelles contestations auxquelles la fixation de l'hypothèse de croissance de la France a pu donner lieu par le passé.

Notez que j'emploie volontairement le terme d'"hypothèse". Chacun sait que les prévisions économiques sont entachées d'incertitude : il s'agit là avant tout d'un choix réaliste pour construire sereinement notre budget et surtout éviter de devoir demander un effort supplémentaire aux Français en cours d'année.

La reprise que nous observons cette année, c'est la conjugaison de l'effet des politiques que nous avons menées – et notamment le CICE et le Pacte qui rendent les entreprises plus compétitives et davantage à même de profiter de la demande extérieure, ainsi que la baisse d'impôt sur le revenu, qui vient conforter en 2015 le pouvoir d'achat des ménages à revenus modestes – et d'un environnement extérieur plus favorable : un prix du pétrole divisé par deux, un taux de change euro/dollar plus en ligne avec ses fondamentaux et des conditions de financement propices pour les entreprises et les ménages, avec des taux d'intérêt bas.

Ce que nous montrent les derniers indicateurs, c'est que la reprise se diffuse dans l'économie. Chacun commence à en ressentir les effets :

- les ménages dont la confiance s'établit à son plus haut niveau depuis 2007 ! Ce n'est pas sans lien avec leur pouvoir d'achat qui progresse – de 1,5% cette année, après 1,1% en 2014 –, avec des créations d'emploi qui ont redémarré (+24 000 emplois privés au 2ème trimestre) ;
- les entreprises qui gagnent également en optimisme : le climat des affaires est à son plus haut niveau depuis 4 ans. Le redressement du taux de marge au premier semestre leur apporte une bouffée d'air bienvenue : il a progressé de 2 points depuis un an, reprenant les 2/3 du chemin perdu depuis la crise.

Nos exportations accélèrent fortement cette année (+ 6%), notamment grâce à nos industries de pointe – l'aéronautique et l'aérospatial. Ainsi, le déficit commercial aura cette année été quasiment divisé par deux depuis son record de 2011, retrouvant son niveau de 2007.

Avec la demande qui se renforce, et des capacités à investir, l'investissement des entreprises a commencé à se redresser au premier semestre. Et les permis de construire se stabilisent.

Ce sont là des signes forts et c'est ce qui nous permet de dire ici que les engagements que nous prenons pour 2016 seront cette année encore tenus. Notre hypothèse de 1,5% correspond d'ailleurs à la prévision de croissance du FMI pour notre pays, rendue publique il y a quelques jours à Lima.

Engagement tenu également s'agissant du redressement de la situation budgétaire.

Loin des dérapages annoncés, le déficit public 2014 s'est finalement réduit à -3,9%, grâce à une progression des dépenses, hors crédits d'impôt, contenue à +0,9%. Un record obtenu grâce à l'engagement de l'ensemble des administrations publiques : ministères, administrations de sécurité sociale comme collectivités locales.

Cette dynamique se poursuit cette année avec une dépense qui évoluera sensiblement au même rythme (+1%). Et les recettes rentrent sans difficulté. Je préfère le dire car certains ont pris l'habitude de s'en inquiéter. Nous conservons donc la prévision de déficit de l'ensemble des administrations publiques à 3,8% cette année.

Nous poursuivrons l'effort l'an prochain, avec une diminution plus sensible du déficit, en lien avec les efforts réalisés et le retour à davantage de croissance.

Avec 3,3% de déficit public l'an prochain, nous reviendrons au niveau de 2008 et nous nous donnons les moyens de commencer à stabiliser la dette, passée de 65 % du PIB en 2007 à 90% en 2012 et 95,6% fin 2014. J'ajoute que, corrigé du cycle économique, le déficit dit "structurel", au plus bas depuis plusieurs décennies, sera ramené à 1,2%.

Cette démarche sera rigoureusement poursuivie pour ramener le déficit sous 3% en 2017, situation que nous n'avons plus connue depuis 2007. Ce retour sous 3% est nécessaire pour faire refluer durablement la dette publique, lorsque la croissance et l'inflation ont retrouvé une progression normale. Cet objectif sera donc maintenu et atteint.

* * *

Engagements tenus sur les baisses d'impôts et de prélèvements, qui se poursuivent et se poursuivront.

Baisses d'impôts pour les ménages avec la confirmation de notre volonté de rendre aux Français aux revenus moyens le produit de l'effort qu'ils ont consenti pour le redressement du pays. Non seulement, il n'y a plus de hausses d'impôts décidées depuis un an, mais nous concentrons nos efforts sur la baisse de l'impôt sur le revenu. Pour la troisième année consécutive, l'impôt sur le revenu sera allégé pour les ménages, à hauteur de plus de 2 Mds€. Depuis l'été 2014, ce sont ainsi 5 Mds€ de baisses, comme annoncé, et 12 millions de foyers fiscaux qui auront bénéficié de la baisse de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire deux tiers des foyers fiscaux imposés.

Il n'y a donc pas lieu de dire que les classes moyennes sont oubliées de nos réformes : c'est bien le cœur des classes moyennes qui bénéficient des baisses d'impôt sur le revenu.

De même qu'il n'y a pas lieu de dire que l'impôt sur le revenu se "concentre" sur les classes moyennes supérieures. La part des foyers fiscaux imposés retrouve son niveau de 2010 et je vous rappelle que tous les ménages paient des impôts, avec la TVA.

Nous n'opposons pas les catégories sociales entre elles, nous n'avons pas deux politiques en fonction des uns et des autres. Nous avons un principe et un seul, c'est que l'impôt doit baisser et qu'il doit baisser en priorité pour le cœur des classes moyennes, le couple d'employés avec enfant, l'instituteur débutant, ... ceux qui ont contribué à l'effort de redressement depuis 2011 alors que cela leur était plus difficile.

Cette baisse d'impôt, mesdames et messieurs les députés, concerne donc les retraités, les salariés, les familles, les ménages à revenus moyens, dont certains sont entrés dans l'impôt ces dernières années et qui sont les principaux bénéficiaires de nos mesures. Ce ne sont pas les seuls à avoir contribué au redressement de nos finances publiques, c'est vrai, mais ce sont aujourd'hui eux qui sont en droit d'être les premiers à bénéficier de nos baisses d'impôts. C'est aussi cela la justice fiscale, c'est cela l'équité, c'est aussi cela le bon sens et nous l'assumons totalement !

Oui, mesdames et messieurs les députés, une page est en train de se tourner en matière d'impôts, et pas seulement à cause des baisses d'impôt sur le revenu.

2016 sera l'année du lancement du chantier du prélèvement à la source, qui aboutira au 1er janvier 2018. Les travaux techniques progressent et nous ouvrons une période de concertation, qui se matérialisera par un livre blanc au printemps prochain et des choix inscrits "en dur" dans le projet de loi de finances pour 2017, pour que le basculement ait lieu dans de bonnes conditions au 1er janvier 2018.

2016 sera l'année de la généralisation de la déclaration par internet, de manière souple et progressive – en commençant par les plus hauts revenus et sans oublier le cas des personnes qui ne pourraient pas y procéder.

Nous souhaitons que, comme dans d'autres pays, la télédéclaration devienne le principe, le droit commun, tout en permettant à ceux qui n'ont pas la possibilité de le faire, parce qu'ils n'ont pas d'accès à internet à leur domicile ou qu'ils déclarent ne pas être en mesure d'y procéder, de continuer à utiliser le papier. Nous n'allons donc pas, comme j'entends parfois, faire payer 15 euros de plus à ceux qui ne pourraient pas déclarer par internet !

La justice fiscale, c'est aussi l'intensification de la lutte contre la fraude et contre l'optimisation fiscale abusive.

Grâce au Service de Traitement des Déclarations Rectificatives (STDR), ce sont déjà 4,5 Mds€ de recettes, provenant d'argent caché à l'étranger, qui auront été recouvrées en 2014 et 2015. Et nous prévoyons encore plus de 2 Mds€ l'an prochain, 2,4 Mds€ plus précisément. Cela ne s'arrêtera pas, car seuls 8 500 dossiers sur 44 000 ont été traités. Et nous avons renforcé les moyens pour accélérer le traitement des dossiers. Voilà un résultat concret de l'action que nous avons menée pour mettre fin au secret bancaire en Europe – je rappelle que l'échange automatique d'informations fiscales en matière financière sera effectif avec 58 Etats en 2017 et 94 en 2018 - et nous pouvons en être fiers.

Permettez-moi aussi de me féliciter ici que la voix de la France sur l'optimisation fiscale abusive ait enfin débouché sur des résultats concrets ! Trop de groupes internationaux ont aujourd'hui la capacité d'échapper presque totalement à l'impôt. Cette situation n'était plus tenable. Grâce à la mobilisation de certains pays comme la France et grâce au travail de l'OCDE, nous sommes désormais en mesure d'avancer – et nous avons dès la semaine dernière obtenu un accord politique majeur sur la transparence des pratiques fiscales envers les multinationales (les "rulings") entre pays européens. Eh bien saluons ce pas décisif qui a été franchi !

Et ce n'est pas tenir un discours anti-entreprises que de dire cela. Bien au contraire ! Beaucoup d'entreprises sont aujourd'hui engagées dans une prise de conscience salubre sur ces grands enjeux et réclament plus de protection et de règles au niveau international. Nos mesures de lutte contre la fraude en portent la marque, de même que les mesures de transparence de la vie économique que j'ai été chargé de porter dans un projet de loi qui sera adopté prochainement en Conseil des ministres.

Notre politique à l'égard des entreprises se construit dans un esprit de responsabilité. Nous tenons nos engagements et c'est parce que nous tenons nos engagements que nous pouvons nous montrer exigeants. Je le redis ici devant vous cette année encore : c'est parce que nous tenons parole que nous créons les conditions pour que chacun s'engage à son tour au service de la reprise économique et de l'emploi. C'est notre stratégie depuis le début et nous nous y tenons.

Je m'adresse là évidemment aux entreprises, dont nous avons déjà baissé les prélèvements de 24 Mds€ entre 2013 et 2015 grâce au CICE et au Pacte de responsabilité. Depuis le début du quinquennat, et contrairement à ce qu'a dit un ancien Président de la République, la fiscalité des entreprises a baissé.

Le CICE est désormais arrivé à maturité, comme l'a signalé le Comité de suivi. Il représente à ce jour 17. Mds

Le Pacte continuera pour sa part d'être déployé comme prévu l'an prochain. Les baisses de prélèvement supplémentaires sur les entreprises atteindront bien 9 Mds€ en 2016, ce qui portera le niveau des allègements à 33 Mds€. Nous aurons en 2016 annulé les hausses des prélèvements des années 2011 et 2012 votées sous la législature précédente, ainsi que nos hausses de prélèvements.

La contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises prendra fin comme prévu. La suppression de la C3S se poursuivra, comme prévu à hauteur de 1 Md€, et bénéficiera à 80 000 entreprises de taille intermédiaire (ETI). Enfin, compte tenu du besoin de financer les mesures favorables aux entreprises des plans en faveur de l'investissement et des TPE/PME, à l'intérieur du Pacte, soit 1 Md€ de mesures nouvelles en faveur des entreprises, les allègements supplémentaires de cotisation sur les salaires jusqu'à 3,5 Smic s'appliqueront à compter du 1er avril, décalant à hauteur de 1 Md€ le bénéfice de cette mesure sur 2017.

Si le Gouvernement respecte ses engagements – de baisse de prélèvements mais aussi, par exemple, de non-rétroactivité des dispositions fiscales – il peut aussi se montrer plus exigeant.

Ainsi, les négociations sur le Pacte doivent se poursuivre dans les branches professionnelles. La ministre du Travail a eu l'occasion de faire le point récemment. A ce jour, sur les 50 plus grandes branches (recouvrant 11 millions de salariés), 40% des salariés sont couverts par un accord signé. Le total passe à 60% si l'on intègre les branches où un projet d'accord est soumis à la signature des organisations professionnelles. Par ailleurs, les enquêtes de l'Insee auprès des entreprises montrent que les $\frac{3}{4}$ d'entre elles déclarent qu'elles utilisent le CICE pour investir ou embaucher. Ces annonces, il faut les concrétiser !

Engagements tenus, enfin, sur la dépense publique.

Notre stratégie budgétaire est inchangée : maîtriser nos dépenses, sans renoncer à financer nos priorités et tout en sachant être réactifs pour répondre aux nouveaux besoins.

Nous n'avons ainsi rien cédé de nos priorités budgétaires. L'Education nationale d'abord, qui se voit effectivement dotée de 60 000 postes supplémentaires sur le quinquennat pour accompagner plus efficacement nos jeunes générations. L'Intérieur, la Justice ou la Culture ensuite, dont les budgets sont préservés. L'emploi également pour lutter contre le chômage et accompagner les actifs dans leurs transitions. J'ai d'ailleurs plaisir à voir que le Compte Personnel d'Activité que j'ai appelé de mes vœux quand j'étais ministre du Travail deviendra une réalité au 1er janvier 2017, pour constituer une réelle sécurité sociale professionnelle.

Notre priorité, c'est également la lutte contre le réchauffement climatique, tout en soutenant le développement des pays du Sud. C'est l'initiative de la COP 21 pour laquelle tout le Gouvernement est mobilisé. Dans cette perspective, le Président de la République a décidé que l'aide publique au développement national augmenterait de 2 Mds€ d'ici 2020, avec des moyens budgétaires renforcés dès l'an prochain.

Certaines priorités sont établies depuis longtemps, d'autres se font jour en fonction des événements. Nous devons, avec Christian ECKERT, être réactifs pour financer ces nouveaux besoins.

C'est bien sûr le cas des moyens accrus pour la sécurité intérieure et la défense nationale suite aux événements de janvier dernier. Je rappelle à ceux d'entre vous qui fustigent la hausse des effectifs publics que si notre pays n'avait pas été victime d'attentats en janvier dernier, nous aurions stabilisé comme prévu ces effectifs. Qui pense que nous avons trop renforcé les moyens humains de nos forces armées et de la police ?

C'est également la réponse européenne à l'arrivée des réfugiés syriens. Nous nous donnons les moyens de les accueillir sans les sélectionner en fonction de leur appartenance religieuse voire d'une prétendue "race", contrairement à ce qu'auraient souhaité certains candidats de l'opposition.

Tenir cette ambition appelle en contrepartie une stricte maîtrise de nos dépenses. Celles-ci progresseront cette année sensiblement au même rythme qu'en 2014 (+1%) et n'accéléreront que légèrement l'an prochain (+1,3%), sous l'effet du retour de l'inflation et du redémarrage des investissements publics, en lien avec le cycle électoral au niveau communal. Je rappelle que, spontanément, la dépense progresse de l'ordre de 2,5% par an, tirée notamment par la demande sans cesse croissante en matière de santé. Et qu'entre 2007 et 2012, la dépense a progressé en moyenne de 3,2% par an.

Avec les économies que nous réalisons, la part des dépenses dans le PIB reculera : de 56,4% en 2014 à 55,1% l'an prochain. Cet effort représente 50 Mds€ sur 3 ans. Les mesures nécessaires vous ont été présentées dès le printemps 2014.

En 2015, la faiblesse de l'inflation est venue en réduire les effets et d'autres mesures ont été décidées en compensation. Vous le savez, nous avons dû prendre des mesures complémentaires, présentées au printemps, pour assurer un effet sur le déficit conforme à ce qui avait été envisagé.

Au total, ce sont bien 21 Mds€ de mesures de redressement qui sont mises en œuvre en 2015.

En 2016, les administrations publiques réaliseront 16 Mds€ d'économies (contre 14,5 Mds€ initialement prévus).

Les dépenses des ministères et des opérateurs diminueront en euros ; les dotations aux collectivités locales seront abaissées de 3,5 Mds€, mais également renouvelées pour être plus équitables et rendre l'ajustement soutenable – ceci n'empêchera d'ailleurs pas une progression des ressources et de la dépense locales ; la dépense de santé ralentira à 1,75% – un effort extrêmement important, rendu possible par des choix structurants sur l'organisation des soins ; enfin les partenaires sociaux devront trouver les moyens de réaliser les économies qui sont nécessaires sur les champs de la dépense dont ils ont la responsabilité (les retraites complémentaires et l'assurance chômage).

Cet effort est logiquement réparti entre les administrations selon leur poids dans la dépense. Sur 3 ans, l'effort de 50 Md€ représentera :

- 19 Mds€ sur l'Etat et ses opérateurs ;
- 10,7 Mds€ sur les collectivités locales ;
- 20,3 Mds€ sur la sécurité sociale, dont 10 Mds€ sur la santé.

J'attends avec impatience les propositions de l'opposition, que j'entends régulièrement dénoncer l'insuffisance de nos efforts d'économies tout en proposant de nouvelles niches fiscales ou de nouveaux moyens de dépenser plus !

Un mot sur l'Europe. Contrairement à ce que j'ai souvent entendu, le respect de nos engagements n'est pas nécessaire "à cause de l'Europe".

Tenir nos engagements nous a permis de restaurer la voix de la France en Europe et de lui permettre d'être entendue. J'ai pu le constater cet été lorsqu'avec le Président de la République et nos partenaires, nous avons pu trouver une issue favorable à la crise grecque, construite sur les deux piliers que sont la solidarité et la responsabilité.

C'est aussi cette crédibilité qui nous permet de contribuer à construire une union économique et monétaire plus solide. J'y suis personnellement très attaché, ayant participé à sa construction en tant que ministre des Finances en 1992.

Mais tenir nos engagements c'est d'abord et avant tout nécessaire "pour les Français". Là où l'Allemagne avait équilibré ses comptes en 2012, l'opposition nous a laissé un déficit qui allait franchir 5% du PIB – et une compétitivité de nos entreprises en berne.

Cela a été notre devoir, et ce sera notre fierté, d'avoir permis à nos entreprises de retrouver les moyens d'investir, d'embaucher, bref d'avoir contribué à assurer durablement plus de croissance et d'emploi dans notre pays, tout en assainissant nos comptes publics pour garantir notre souveraineté face à nos créanciers et pour contenir la dette publique que nous laisserons aux prochaines générations.

Redresser le pays en lui permettant de renouer avec la croissance et de réduire les déficits abyssaux qui nous avaient été laissés.

Financer nos priorités tout en maîtrisant la dépense comme jamais cela n'avait été fait avant nous .

Mener à bien le programme de baisses d'impôts que nous nous sommes fixés ; pour les entreprises comme pour les ménages.

Voilà Mesdames et Messieurs les députés la feuille de route dont nous sommes redevables avec Christian ECKERT, et qui continuera à guider notre action !

Contact presse :

Cabinet de Michel SAPIN

01 53 18 41 13