

PROJET DE LOI DE FINANCES 2016

Discussion générale

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

Sénat

Jeudi 19 novembre 2015



Monsieur/Madame le/la Président(e),

Madame la présidente de la Commission des Finances,

Monsieur le rapporteur général,

Mesdames et messieurs les sénateurs,

Dans les circonstances douloureuses des attentats de vendredi dernier, la vie parlementaire reprend son cours, mais elle prend bien sûr pleinement en compte le contexte dans lequel nous sommes.

Tel est le cas pour la matière budgétaire, qui n'est pas une doctrine froide mais bien un outil au service de l'action et des priorités publiques.

Le principe de responsabilité budgétaire que nous défendons depuis bientôt deux ans avec Christian ECKERT n'est en aucune manière antagoniste avec la responsabilité politique face aux événements, il est au contraire la condition nécessaire pour pouvoir financer nos priorités et les traduire en actes.

Le contexte actuel appelle un renforcement d'une ampleur exceptionnelle des moyens de sécurité et de défense. Le Président de la République l'a annoncé lundi dernier, 8 500 postes supplémentaires seront créés dans la police, la gendarmerie, la justice et les douanes dans les deux prochaines années.

Dès la semaine prochaine, à l'occasion de la discussion sur la seconde partie de cette loi de finances, le Gouvernement proposera de rajouter les crédits nécessaires à ces postes ainsi que les crédits de fonctionnement qui doivent les accompagner. J'y reviendrai plus en détail.

Comme le Président de la République l'a exprimé, il ne peut être question d'augmenter les impôts des Français ou de réduire les crédits des autres ministères, qui chacun concourent également dans leur périmètre respectif à l'action de l'Etat – et souvent d'une manière ou d'une autre à la lutte contre le terrorisme. C'est pourquoi nous assumons, à ce stade de la discussion budgétaire, une dégradation du déficit.

Nos partenaires européens ont très bien compris que la protection de nos concitoyens est une priorité absolue en ces moments et que les règles européennes, qui ne sont "ni rigides, ni stupides" pour reprendre les mots du Commissaire, offrent les marges de manœuvres adéquates.

C'est dans ce contexte très particulier que nous débutons cette année l'examen du budget de la Nation.

* * *

Cet examen, c'est aussi 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 :

engagements de retour de la croissance ; engagement de financement de nos priorités, engagements de maîtrise des dépenses et surtout engagements de baisse des prélèvements sur les entreprises et les 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 s'étaient même laissés aller 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 le Parlement nous a accordée, le mandat qu'il nous a 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 atteinte au bout de trois trimestres : 2015 sera la première année de reprise effective et il semble acquis que la croissance dépassera +1,0%, comme l'anticipent l'Insee ou le FMI. 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", quand 1% l'an passé lui semblait optimiste. Ceci nous conforte donc dans cette hypothèse. 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 par le passé donner lieu.

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 notre budget et 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.

Le pouvoir d'achat des ménages devrait progresser de 1,5% en 2015, avec des créations d'emploi qui ont redémarré (+50 000 emplois privés depuis un an).

Le climat des affaires dépasse sa moyenne de long terme pour la 1^{ère} fois depuis 2011. Le redressement du taux de marge au premier semestre apporte aux entreprises une bouffée d'air bienvenue : il a progressé de 2 points depuis un an, reprenant les 2/3 du chemin perdu depuis la crise.

Avec la demande qui se renforce, et des capacités à investir, l'investissement des entreprises a redémarré puisqu'il a déjà progressé de +2,1% sur un an.

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.

La Commission européenne vient d'ailleurs de constater que nous avons une trajectoire budgétaire, en 2015 et 2016, globalement conforme à ce qui nous avait été recommandé.

* * *

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 Md€. Depuis l'été 2014, ce sont ainsi 5 Md€. 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 les oubliées de nos réformes : c'est bien le cœur des classes moyennes qui bénéficient des baisses d'impôts 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 nous rappelle que tous les ménages paient des impôts, avec la TVA, ou la CSG.

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 sénateurs, 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 justice fiscale, c'est cela l'équité, c'est aussi cela le bon sens et nous l'assumons totalement !

Oui, mesdames et messieurs les sénateurs, 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 1^{er} 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 également 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 Md€ de recettes, provenant d'argent caché à l'étranger, qui auront été recouvrées en 2014 et 2015. Et nous prévoyons plus de 2 Md€ l'an prochain, 2,4 Md€ plus précisément. Cela ne s'arrêtera pas car seuls 9 800 dossiers sur 44 600 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 porté et que nous ayons 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. Le G20 a adopté une série d'actions communes, dites BEPS, le week-end dernier et l'Assemblée nationale avait voté quelques jours avant une disposition sur le "reporting" pays par pays. C'est un réel progrès ! 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 ! Les règles communes sont aussi une manière d'assurer l'égalité des règles du jeu entre entreprises et beaucoup d'entre elles sont engagées dans une prise de conscience salutaire sur ces grands enjeux. Cette attitude responsable, nos mesures de lutte contre l'optimisation abusive et 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 Md€ entre 2013 et 2015 grâce au CICE et au Pacte de responsabilité. Depuis le début du quinquennat, la fiscalité des entreprises a baissé.

Le CICE est désormais arrivé à maturité comme l'a signalé le comité de suivi. Il représente cette année 17 Md€.

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 Md€. en 2016, ce qui portera le niveau des allègements à 33 Md€.. Nous aurons en 2016 annulé les hausses des prélèvements des années 2011 et 2012 votées sous la législature précédente ainsi que les hausses de prélèvements votées entre 2012 et 2014.

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 prélèvement, mais aussi par exemple de non rétroactivité des dispositions fiscales – il peut aussi se montrer plus exigeant.

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, et les négociations sur le Pacte dans les branches professionnelles doivent se poursuivre.

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 le démontrons encore cette semaine.

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 ensuite, dont les budgets étaient jusqu'ici préservés et seront désormais augmentés. 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. Dans cette perspective, le Président de la République a décidé que l'aide publique au développement nationale augmenterait de 2 Md€ 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 et à ceux de la semaine dernière.

Parce que la sécurité des Français est la condition de leur liberté, le Président de la République a annoncé un ensemble de mesures pour lutter contre le terrorisme et certaines conduiront à mobiliser de nouvelles ressources pour renforcer l'action de l'Etat. Le Gouvernement vous proposera donc par amendement d'amplifier, dès 2016, les créations de postes dans trois ministères :

- au ministère de l'Intérieur, dans la police et la gendarmerie, ce sont 5 000 postes supplémentaires sur deux ans qui seront créés. Ces créations s'ajouteront à celles que nous avons décidées depuis 2012 et notamment aux créations déjà annoncées au printemps dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme. Au total, nous reviendrons, en 2017, au niveau de postes de 2007;
- au ministère de la Justice, ce sont 2 500 postes qui seront créés sur deux ans ; ils s'ajouteront aux 4 744 créations de postes réalisées et prévues sur le quinquennat ;
- enfin, dans les services de la Douane, 1 000 postes seront créés dans les deux ans qui viennent.

Au ministère de la Défense enfin, les 2 300 créations de postes annoncées pour 2016 seront réalisées comme prévu. Et à partir de 2017, les effectifs seront stabilisés et ce jusqu'en 2019.

Au total, la mobilisation de ces nouveaux moyens conduira à une dépense supplémentaire sur le budget de l'Etat de l'ordre de 600 M€ en 2016, pour financer à la fois ces nouveaux postes et les besoins en équipement qui les accompagnent.

Notre effort d'économies restera conséquent, avec une dépense publique qui progresse de 1% en 2015, et un peu plus en 2016 – à comparer à des rythmes de plus de 3% entre 2007 et 2012, et à une tendance à +2,5% par an.

Le paquet à 50 Md€ d'économies, dont nous avons souvent parlé, ne sera amputé que pour faire la place aux dépenses de sécurité que j'ai mentionnées.

Un mot sur l'Europe.

Contrairement à ce que j'ai souvent entendu, les efforts de redressement de nos finances publiques ne sont pas nécessaires "à cause de l'Europe".

Redresser nos finances publiques 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 confiance retrouvée qui nous permet de mobiliser des moyens supplémentaires pour notre sécurité, avec l'aval de la Commission européenne.

Mais redresser nos finances publiques, 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 progressivement 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, et tout spécialement la sécurité, 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 sénateurs, 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