

PROJET DE LOI DE FINANCES 2003

Intervention d'Alain Lambert, ministre délégué
au Budget et à la Réforme budgétaire

Mardi 15 octobre 2002

Monsieur le président,

Monsieur le président de la Commission des finances,

Monsieur le rapporteur général,

Mesdames et messieurs les députés,

Le budget qui vous est proposé trace trois grandes lignes de force :

- nous voulons un budget pour l'emploi et pour soutenir le dynamisme économique : c'est *un budget pour la croissance* ;
- nous voulons un budget qui traduise nos engagements politiques choisis par le suffrage des Français : c'est *un budget de rupture* ;
- nous voulons un budget pour renouveler en profondeur nos pratiques financières : c'est *un budget de confiance*.

I - Un budget pour la croissance

Ni la croissance ni l'emploi ne se décrètent. Mais la politique économique peut néanmoins les favoriser. C'est le choix du gouvernement.

Le collectif budgétaire et, notamment l'allègement de 5% de l'impôt sur le revenu, redonne d'ores et déjà de l'oxygène aux Français. Et les avis d'imposition qu'ils viennent de recevoir en sont une belle illustration, quatre mois seulement après la formation du gouvernement.

Le budget 2003 est une nouvelle étape. Parce qu'il allège à nouveau, et fortement, les prélèvements sur le travail. Parce qu'il stabilise le déficit budgétaire, malgré la situation financière dégradée que nous avons trouvée.

Les mesures fiscales traduisent concrètement notre soutien à l'initiative et à l'emploi :

- plus d'1 milliard d'euros sont consacrés à l'allègement des impôts des ménages et à l'encouragement au travail ;
- 2,7 milliards à l'allègement des charges et de la taxe professionnelle ;

Au total, hors augmentation des droits sur les tabacs, les prélèvements publics sont réduits de 3,8 milliards.

La stratégie du gouvernement est claire et déterminée :

- des baisses ciblées de charges pour l'emploi et la compétitivité,
- et une réduction générale de l'impôt sur le revenu pour stimuler la croissance et l'attractivité du territoire.

Le poids des charges sociales est l'ennemi de l'emploi. Nous voulons enclencher un cercle vertueux de créations de richesse et d'emplois. C'est le sens du contrat jeunes sans charges, destiné aux jeunes peu qualifiés, particulièrement touchés par le chômage.

Nous voulons résolument encourager le travail, inciter à la reprise d'un emploi en offrant un gain supplémentaire de pouvoir d'achat. Nous voulons une prime pour l'emploi plus efficace, notamment pour les plus de 3 millions de salariés à temps partiel. Le salarié au SMIC travaillant à mi-temps verra sa prime progresser de 50 %.

Oui, nous voulons faire reculer le chômage et favoriser ceux qui souhaitent travailler plus, grâce à l'aménagement des 35 heures, à la convergence par le haut des SMICs et aux baisses de charges.

Mais restaurer la compétitivité de la France et renforcer l'emploi des Français, c'est aussi réduire les *prélèvements fiscaux sur l'entreprise*. Aussi finançons-nous la suppression définitive de la part salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle ; les investissements affectés à la recherche sont désormais aussi exclus de cette assiette.

Le taux réduit de TVA de 5,5 % pour les services d'aide à la personne et les travaux dans les logements est prorogé jusqu'à la fin de l'année 2003.

Enfin, pour que l'industrie financière française soit mieux armée face à la concurrence, la fiscalité spécifique qui la frappe sera réduite à partir de 2003, avec la suppression progressive de la C.I.F. (Contribution des institutions financières).

Stimuler la croissance et l'attractivité du territoire, c'est aussi *baisser l'impôt sur le revenu*.

Réduire l'écart entre le coût du travail supporté par l'entreprise et le salaire net perçu par les ménages, stimule l'emploi et rend plus attractif le travail en France.

La baisse de 5 % sera non seulement pérennisée mais amplifiée puisque tous les taux du barème sont réduits de 6 %. Pour la première fois depuis 1959, le taux marginal supérieur passera sous la barre des 50 %. Ce signal fort lance un appel à l'initiative et à l'esprit d'entreprise, en allégeant les prélèvements qui grèvent le travail des Français et en restaurant l'attractivité de la France.

Nous adressons aussi un signal d'encouragement aux familles, en amplifiant la décote et le quotient familial.

Quant au relèvement à 10 000 € du plafond des dépenses pour l'emploi d'un salarié à domicile, il sert deux objectifs : les familles et l'emploi.

Le doublement de l'abattement pour les donations entre grands parents et petits enfants encourage la transmission anticipée du patrimoine au profit des jeunes générations.

Notre objectif est clair : restituer à nos compatriotes une partie du fruit de leur travail, pour augmenter leur pouvoir d'achat et leur redonner confiance. Au total, les mesures de réduction des prélèvements directs sur les ménages prises en seulement quatre mois s'élèvent à 3,9 milliards.

*

Mais Mesdames et messieurs les députés, le gouvernement, à la différence du précédent, n'oublie pas que les allègements d'impôts ne favorisent la croissance que s'ils sont gagés sur une maîtrise des dépenses et s'ils n'aggravent pas les déficits. A ce titre, la stabilisation du déficit à laquelle nous parvenons représente un effort considérable.

Cette stabilisation est, en effet, conquise malgré les difficultés de la conjoncture budgétaire.

Difficulté face à la *faible évolution de nos recettes fiscales*. Pendant trois ans, le précédent gouvernement a bénéficié d'une élasticité des recettes fiscales de 2 : quand le PIB croissait de 3%, les recettes

fiscales augmentaient spontanément de 6%. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à la situation inverse : l'élasticité pour 2002 serait voisine de 0,3 ; celle de 2003 serait de 0,8, ce qu'illustre l'extrême prudence de nos évaluations.

Difficulté également face aux *recettes non fiscales* que le précédent gouvernement a si fortement sollicitées. Nous nous refusons, quant à nous, à traiter les prélèvements exceptionnels comme des recettes pérennes. Aussi avons-nous réduit leur montant de 4,1 milliards par rapport à la LFI 2002.

Difficultés enfin face à *l'évolution de la charge de la dette*. Si cette charge n'a augmenté ces cinq dernières années que de 1,1 milliard, elle augmentera entre 2002 et 2003 de 1,4 milliard. Le poids des déficits accumulés et la charge d'intérêts amputent ainsi plus nos marges de manœuvre en une seule année que les cinq années antérieures.

Nous voulons un budget pour la croissance. Nous voulons aussi un budget de rupture.

2 - Un budget de rupture

La stabilisation du déficit budgétaire n'a été possible que grâce à une rupture en profondeur des tendances antérieures. Cette rupture passe par la maîtrise de la dépense publique, mais aussi par un effort très important de redéploiement des crédits au profit des priorités voulues par les Français.

*

Cette maîtrise de la dépense s'exprime, d'abord, par *notre refus de l'affichage*. Certains budgets ministériels sont en baisse, car le gouvernement a choisi de privilégier le résultat et donc la sincérité et la réalité des actions, abandonnant la pratique de l'inscription des crédits jamais consommés. Nous sommes restés fidèles aux termes mêmes de la lettre de cadrage du Premier ministre : « un bon budget n'est pas nécessairement un budget qui augmente ».

Cette maîtrise de la dépense s'exprime, aussi, par la *ferme volonté de stopper l'augmentation systématique de l'emploi public*. Plus de 40.000 emplois civils ont été créés sous la précédente législature sans que nos compatriotes ressentent une amélioration correspondante du service rendu.

Notre budget 2003 mobilise les marges de redéploiement et de rationalisation de l'action publique. Elles sont grandes, attendu l'importance des départs en retraite prévus d'ici 2008.

Cette évolution naturelle nous invite à redéfinir les procédures, les missions et l'organisation de nos administrations afin que soit assuré aux Français le meilleur service au meilleur coût.

Des ministères voient leurs effectifs baisser pour permettre la création des postes nécessaires dans la Police, la Justice, la Défense. Ainsi, au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, 1.350 départs en retraite ne donneront pas lieu à remplacement.

Au total, et malgré les créations importantes réalisées dans les secteurs prioritaires, là où elles étaient indispensables, le budget 2003 propose un solde d'emplois négatif, à concurrence de 1.740 emplois dont 1.089 emplois budgétaires civils.

Maîtriser la dépense, Mesdames et messieurs les députés, c'est la réduire partout où c'est possible. Et l'augmenter là où c'est nécessaire.

*

Ce projet de loi de finances traduit donc fidèlement les trois lois d'orientation, celle pour la sécurité intérieure, celle pour la justice et, celle de programmation militaire.

Au total, *les grandes priorités du gouvernement* sont portées par un effort budgétaire supplémentaire de 2 milliards.

De nombreux redéploiements ciblés sont effectués. Ainsi les moyens alloués aux politiques de santé publique ont plus que doublé, notamment en faveur de la lutte contre le cancer.

Maîtriser la dépense, ce n'est pas non plus sacrifier *l'investissement*.
Au contraire !

Entre 1997 et 2002, les crédits de paiement alloués à l'investissement civil ont diminué de 200 millions. Nous les augmentons, en une seule année, de 400 millions.

Et 2003 n'est qu'une étape, une première étape.

Je m'honore aussi d'être ministre de la réforme budgétaire et j'entends donner un contenu concret et immédiat à cette fonction.

En accord avec le Premier ministre, le budget sera désormais préparé dès le mois de janvier, par des rencontres entre les différents ministres et moi-même. Ces conférences de préparation budgétaire porteront sur les réformes structurelles et sur leur traduction en crédits. Elles nous serviront à préparer le débat d'orientation budgétaire, à l'occasion duquel nous vous présenterons les principales pistes d'économies que traduira, ensuite, le projet de loi de finances.

Nous allons concrétiser, dans l'avenir, notre volonté de rupture avec le passé. Cette rupture, nous la voulons aussi pour redonner confiance aux Français.

3 - Un budget de confiance

La confiance est pour nous la valeur-clé. Confiance en nous-mêmes. Confiance dans les Français. Confiance dans la représentation nationale. Confiance dans la majorité qui soutient le gouvernement.

Nous voulons nourrir la confiance dans la gestion quotidienne de l'Etat, grâce à une œuvre majeure de simplification ;

Nous voulons nourrir la confiance dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales ;

Nous voulons nourrir la confiance, enfin, dans le processus de mise en œuvre de la loi de finances.

*

Simplifier la vie des Français est l'un des objectifs prioritaires du Premier ministre et du gouvernement.

Moderniser l'impôt, c'est au sein de ce budget proposer de simplifier les déclarations et les paiements pour plus d'un million de petites entreprises. C'est supprimer le paiement semestriel pour les petits redevables de la TVA.

Moderniser l'impôt, c'est aussi supprimer des taxes devenues obsolètes, au rendement très faible, comme le droit de licence sur les débits de boissons.

Simplifier l'impôt, c'est également donner une plus grande stabilité à la règle fiscale. Les crédits d'impôts arrivés à terme seront prorogés trois ans.

*

Malgré la conjoncture budgétaire difficile, nous avons voulu reconduire le contrat de croissance et de solidarité avec les collectivités locales, au moment où s'amorce un nouveau processus de décentralisation.

L'autonomie fiscale des collectivités locales n'est pas un slogan pour le gouvernement. Il l'inscrit immédiatement dans ses actes.

Aussi vous est-il proposé d'assouplir le lien entre les taux des quatre taxes locales. Il s'agit d'une vraie révolution : depuis 22 ans, le pouvoir de voter les taux n'en était pas un ; nous voulons marquer notre confiance dans les élus locaux.

Pour éviter que certains n'abusent de cette liberté toute neuve, nous proposons d'avancer par étape.

S'agissant de la fiscalité locale de France Télécom, la banalisation longtemps promise par le précédent gouvernement et toujours différée sera réalisée. Conçue dans un esprit de neutralité financière, elle offrira cependant aux collectivités de recouvrer leur pouvoir fiscal sur un montant important de taxe professionnelle et de bénéficier intégralement de la taxe foncière.

Enfin, les trois allègements de taxe professionnelle proposés représentent 2 milliards. Pour le gouvernement, il n'était pas envisageable de laisser à l'écart les professionnels libéraux employant moins de 5 salariés, injustement exclus jusqu'alors du bénéfice de la mesure.

*

Pour que ce budget soit pleinement un budget de confiance, son exécution doit être marquée par la transparence et le souci d'efficacité.

Nous proposons, à cet effet, deux réformes d'importance qui doivent l'une et l'autre nourrir la confiance entre nous.

La première consiste à vous tenir régulièrement informés du déroulement de la gestion 2003.

A la fin du premier semestre, je vous présenterai un compte rendu d'exécution. Tous les résultats des premiers mois, en recettes comme en dépenses, vous seront communiqués avec tous les éléments utiles d'analyse. Nous assortirons, de surcroît, ces résultats d'une prévision d'exécution sur l'ensemble de l'année. A mi-année, vous saurez donc, si les évaluations proposées aujourd'hui doivent être corrigées ou non.

La seconde a trait à la dépense et à son pilotage.

La régulation était, jusqu'à présent, absente des débats budgétaires. Je souhaite pour ma part l'évoquer en toute clarté. Pourquoi la dépense est-elle régulée ? Et comment la concilier avec la transparence et l'efficacité de la dépense ?

Les dépenses font l'objet de régulations parce que vous voterez, cette semaine, un plafond de dépenses. Et que ce plafond doit être respecté.

Pour ce faire, et faire face aux aléas toujours nombreux, des crédits doivent être mis en réserve. La régulation est donc nécessaire. Mais elle ne doit pas être occulte : c'est ainsi que les mesures de gel prises cet été ont été communiqués à votre Commission des finances.

Mais la régulation ne doit pas non plus entraver l'efficacité de la dépense. Aussi, j'assume pleinement devant vous les mesures prises cet été : elles l'ont été, à mon initiative, dans un intérêt supérieur de limitation d'un déficit budgétaire qui, à défaut, aurait dépassé largement l'hypothèse la plus élevée de l'audit Bonnet/Nasse.

Mais à compter de 2003, une pratique nouvelle garantira, en gage de confiance, à tous les gestionnaires publics, dès le début de l'année, l'essentiel de leurs crédits ; la part mise en réserve sera d'emblée connue et ne sera pas augmentée. Des crédits garantis, même minorés, valent mieux que des montants plus élevés, mais aléatoires.

En conclusion, Mesdames et messieurs les députés, c'est pour rester fidèles au message que nous ont adressé les Français en mai et juin derniers que le gouvernement vous propose :

- *un budget pour la croissance*
- *un budget de rupture*
- *un budget de confiance.*

En l'adoptant, vous répondrez à leur appel, pour leur bien et celui de la France.