

PROJET DE LOI DE FINANCES 2003

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

Sénat – jeudi 21 novembre 2002

Monsieur le président du Sénat,

Monsieur le président de la Commission des finances,

Monsieur le rapporteur général,

Mesdames et messieurs les sénateurs,

La discussion du budget est l'acte fondateur de la démocratie parlementaire et au Sénat de la République française. On sait qu'il n'est pas de véritable démocratie sans transparence.

Un budget doit aussi traduire les engagements et la politique du Gouvernement.

Transparence. Respect des engagements au service de l'emploi, du dynamisme économique et du renouveau de nos pratiques financières, tout ceci se lit dans ce budget 2003 qui vous est soumis, en forme de pacte de confiance budgétaire.

Ce budget marque, aussi, la place plus respectueuse que le gouvernement entend donner aux collectivités territoriales dans l'organisation décentralisée de notre République.

L'exigence de transparence

Le 28 juin 2001, était adoptée (à la quasi-unanimité) notre nouvelle constitution financière. Elle reposait sur un double pilier, celui de la rénovation de la gestion publique et celui de la transparence des comptes publics. Je garde un souvenir fort de ce moment fondateur. Il guide aujourd'hui mon action comme ministre délégué du budget.

Cette exigence de transparence est présente dans tous les actes de ce budget. Les articles déjà applicables de la LOLF sont scrupuleusement respectés. Qu'il s'agisse :

- des mesures prises cet été pour sécuriser l'exécution budgétaire, et portées immédiatement à votre connaissance.
- de la loi de règlement 2001 que vous avez pu examiner avant le présent projet de loi de finances, selon le chaînage vertueux introduit à l'initiative du Sénat,
- du débat sur l'évolution des prélèvements obligatoires tenu pour la première fois, avec Francis Mer, dans le droit fil du souhait émis par le rapporteur général Philippe Marini et Charles Descours lors de l'examen de la loi organique.

Mais au-delà, nous avons souhaité aller plus loin encore. Ainsi, j'ai eu l'occasion d'annoncer deux réformes.

La première consistera à vous tenir informé en permanence du déroulement de la gestion 2003. Au terme du premier semestre je vous transmettrai un compte-rendu d'exécution, assorti d'une prévision pour l'année entière.

Dès aujourd'hui, nous vous proposons de mettre en œuvre, de manière emblématique, cet engagement de transparence. Comme votre Commission des finances en a été informé hier, nous allons enregistrer, en 2002, 1,55 milliard d'euros de moins-values fiscales. Ceci affecte la base 2002 sur laquelle ont été calculées, il y a trois mois, nos évaluations de recettes pour 2003.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, quand celle-ci a voté les recettes du PLF 2003 il y a exactement un mois, nous ne disposions évidemment pas encore de ces informations sur l'exécution 2002.

C'est donc devant vous que nous apporterons au PLF 2003 la coordination qui s'impose.

Selon nos estimations, les recettes du PLF 2003 sont affectées à hauteur de 700 millions d'euros sur la base de la nouvelle prévision. En effet, une fraction des moins-values que nous enregistrons cette année n'est pas pérenne. Il s'agit, notamment, de l'augmentation des restitutions de TVA et d'IS résultant de l'accélération des délais de

traitement par la direction générale des impôts. Cette augmentation est ponctuelle ; elle n'a pas vocation à perdurer.

Nous vous proposerons donc de minorer de 700 millions d'euros nos recettes fiscales, lorsque nous débattrons de l'article d'équilibre, la semaine prochaine.

Toutefois, nous ne dégraderons pas le déficit pour autant. Celui-ci doit demeurer à 44,6 milliards, soit le niveau proposé par le gouvernement lors du dépôt de son projet.

A cet effet, nous mobiliserons notamment diverses recettes non fiscales mais nous y reviendrons au moment de l'article d'équilibre.

Par ailleurs, votre Commission des finances nous propose un amendement relatif aux plus-values des sociétés foncières. Il pourra contribuer au retour à notre équilibre initial.

Au total, nous atteindrons, grâce à votre soutien, deux objectifs simultanément : affermir, de manière irréversible je le souhaite le principe de sincérité budgétaire ; préserver le déficit de toute dérive.

La seconde réforme concerne la dépense et son pilotage. Comme je l'ai indiqué devant l'Assemblée nationale et devant votre Commission des finances, nous procéderons au début de l'année prochaine à une mise en réserve des crédits afin de sécuriser l'exécution budgétaire. Conformément à la loi organique, qui a prévu explicitement cette procédure, nous transmettrons immédiatement à votre Commission l'ensemble des mises en réserve ainsi réalisées.

Pourquoi cette régulation ? Parce que le niveau de dépenses que vous voterez constitue un plafond. L'autorisation de dépenser ne signifie pas l'obligation de dépenser. Comme je l'ai souvent dit, des crédits garantis, même minorés, valent mieux que des montants plus élevés, mais aléatoires.

Avec cette procédure de régulation transparente et annoncée, nous aurons pour objectif de respecter, en exécution, l'élément le plus important d'un projet de loi de finances, à savoir le niveau du solde. Ceci est respectueux de votre vote et de nos engagements européens.

La traduction de la politique du Gouvernement

Par ce projet de loi de finances, le Gouvernement vous demande de soutenir la politique qu'il entend mener, une politique conforme aux engagements pris devant les Français et aux besoins de notre économie.

Notre premier engagement est de stabiliser le déficit budgétaire. Cet engagement, nous le maintenons, je viens d'en parler, malgré nos difficultés conjoncturelles. Lors de l'élaboration de ce projet de loi de finances, l'objectif n'a pu être atteint 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 sénateurs, 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.

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.

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.

Grâce à ces réformes structurelles, nous pourrons continuer à financer nos priorités et réduire nos déficits. Nous pourrons continuer, comme nous l'avons fait cette année, à dégager des marges de manœuvre pour la croissance et pour l'emploi.

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, a constitué une première étape.

Le budget 2003 allège à nouveau, et fortement, les prélèvements sur le travail.

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 :

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

Nous voulons enclencher un cercle vertueux de créations de richesse et d'emplois. A cet effet, 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, notamment, la suppression définitive de la part salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle.

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 % est 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. L'Assemblée nationale a décalé le calendrier initial d'application de cette mesure. Mais elle l'a pleinement soutenue sur le fond.

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.

Favoriser la croissance, c'est aussi procéder à un vaste effort de simplification. *Simplifier la vie des Français* est d'ailleurs 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.

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.

Simplifier l'impôt, c'est relever le plafond de la déduction des frais funéraires et supprimer les justificatifs qui l'accompagnent, comme l'a proposé fort opportunément l'Assemblée nationale.

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

débites de boissons. Je sais que votre Commission des finances éprouve quelques réserves au regard de cette mesure. J'espère vous convaincre dans la suite du débat que la suppression de cet impôt, dont le produit est si faible, au regard de son coût de recouvrement, et son nombre immense de redevables, n'entame en rien l'autonomie fiscale mais contribue, en revanche, fort utilement à notre politique de simplification.

Ceci m'amène à évoquer les collectivités territoriales dans ce projet de loi de finances.

Les collectivités territoriales

Vous venez, mesdames et messieurs les sénateurs, d'adopter le projet de loi constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République. Vous avez eu de longs débats sur le nouvel article 72-2 de la Constitution, qui consacre l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le gouvernement a mis, dès l'élaboration du PLF 2003, ses actes en harmonie avec ces nouveaux principes constitutionnels.

Tout d'abord, et malgré la conjoncture budgétaire difficile, nous avons voulu reconduire le contrat de croissance et de solidarité avec les collectivités locales.

En second lieu, 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.

Au-delà, nous nous sommes d'ores et déjà attelés à la réforme des finances locales. Nous veillerons à redonner de la substance à la fiscalité locale, que la suppression de la vignette et de la part régionale de la taxe d'habitation a mutilée et nous veillerons à traduire l'objectif constitutionnel de péréquation entre les collectivités.

*

* *

Telles sont, mesdames et messieurs les sénateurs, les grandes caractéristiques de ce projet que j'ai aujourd'hui l'honneur de vous soumettre, avec Francis Mer. Nous entamons aujourd'hui avec vous le débat sur notre projet avec confiance et avec enthousiasme.