



GERALD DARMANIN
MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Seul le prononcé fait foi

Débat d'orientation des finances publiques

**Discours de Gérald DARMANIN,
Ministre de l'Action et des Comptes publics**

**Assemblée nationale
*Jeudi 11 juillet 2019***



Monsieur le Président,
Monsieur le Président de la Commission des finances,
Monsieur le Rapporteur général,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le 18 juin dernier s'est produit un événement rarissime dans notre histoire budgétaire, puisque le taux d'emprunt français à 10 ans est passé en territoire négatif. Cette nouvelle peut être interprétée de différentes manières. D'aucuns considèrent qu'il s'agit d'une bonne nouvelle, que nous devons nous endetter plus encore – après tout, cela nous rapporte même de l'argent ! D'autres, au contraire, pensent qu'il s'agit là d'un dangereux lénifiant et que les mois qui viennent sonneront brutalement la fin des illusions. Je ne suis ni de ceux-ci, ni de ceux-là. J'y vois, pour ma part, le signe du très grand crédit que nous accordent nos créanciers. La comparaison avec nos principaux partenaires économiques, à l'instar de l'Italie, est éloquente. Et cette crédibilité, j'ai la faiblesse de croire que c'est à cette majorité et à ce Gouvernement que nous la devons, aux efforts entrepris depuis 2017 pour remettre nos comptes en ordre.

C'est dans ce contexte que s'ouvre ce débat d'orientation des finances publiques, temps fort de notre calendrier budgétaire, au croisement de l'exécution des comptes de l'année passée et de la programmation de nos finances publiques à venir. Disons-le d'emblée : il sera pour le Gouvernement l'occasion de démontrer comment il compte, « *en même temps* », réduire massivement les impôts – plus de 27 milliards d'euros en moins pour les ménages – et réduire massivement nos déficits publics. De fait, comme vous pourrez le constater, le déficit public inscrit dans le rapport préalable à ce débat s'élève à 2,1% du PIB, soit 27 milliards d'euros de moins qu'à notre arrivée. Il suffit d'ailleurs de regarder le passé, d'examiner de près l'exécution de nos comptes en 2017 et 2018 – et principalement en 2018, première année budgétaire de plein exercice de cette majorité – pour constater que nous avons financé nos priorités sans pour autant abandonner l'impératif de sérieux budgétaire. Nous avons déjà relevé ce défi, nous continuerons à le relever.



1. Ces deux dernières années, nous avons « en même temps » financé nos priorités et fait preuve d'un sérieux budgétaire inédit depuis longtemps

a. De bons résultats en 2017 et en 2018

Mesdames et Messieurs les Députés, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Entre 2017 et 2018, la dépense a diminué de 0,3 point de PIB. Entre 2017 et 2018, les prélèvements obligatoires ont baissé de 0,2 point de PIB. Entre 2017 et 2018, le déficit public a diminué, pour s'établir à 2,5% l'année dernière contre 3,4 % à notre arrivée. Enfin, entre 2017 et 2018, notre endettement s'est stabilisé, à 98,4% du PIB, ce qui n'était pas arrivé depuis des années. Ces quatre chiffres suffisent à démontrer notre sérieux budgétaire. J'ajouterai que les prévisions macroéconomiques sur lesquelles nous avons fondé notre action se sont rétrospectivement avérées correctes, ce qui est bien la caractéristique d'une politique budgétaire prudente et réaliste.

Dans les faits, les résultats sont là, et ce quels que soient les acteurs de la dépense publique :

- **Au niveau de l'Etat**, qui a même dépensé 1,4 milliard d'euros de moins en 2018 que l'objectif voté dans la loi de finance initiale selon la norme de dépense pilotable. J'en profite ici pour vous redire, au nom du Gouvernement, toute l'utilité de la proposition de résolution adoptée par votre Assemblée à l'initiative de Mme Goulet pour y remédier ;
- **Dans la sphère sociale**, où l'objectif d'évolution des dépenses de l'assurance maladie a été respecté et où les dépenses de santé ont moins augmenté grâce à la bonne gestion du Gouvernement, ce qui a même rendu possible le redéploiement de 300 millions d'euros en faveur de l'hôpital. De fait, le redressement des comptes de la Sécurité sociale s'est consolidé, puisqu'en 2018 les comptes de la sécurité sociale se sont améliorés de 3,9 Md€ par rapport à 2017. Ces résultats démontrent qu'il est possible de tenir les comptes sociaux – désormais proches de l'équilibre, situation que la Sécurité sociale n'a pas connue depuis 2001 – tout en finançant les mesures de pouvoir d'achat en faveur des actifs ;



- **Dans les collectivités territoriales**, force est de constater que la contractualisation a fonctionné et qu'elle a bien fonctionné, puisque, en moyenne, celles entrant dans son champ ont connu une diminution de leurs dépenses de fonctionnement de 0,2%, bien en-deçà de l'objectif de Cahors. Le Gouvernement a transmis, en vue du débat qui se tient aujourd'hui, le bilan des résultats obtenus par catégorie de collectivités. Vous constaterez aussi que les autres collectivités sont restées proches de l'objectif national, si bien qu'en moyenne les résultats de l'année 2018 sont globalement favorables avec un net ralentissement des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités, contenu à 0,3%.

b. Tout en finançant nos priorités

Je l'ai évoqué incidemment à propos au détour des comptes sociaux, et peut-être trop rapidement : ces bons résultats doivent être considérés avec d'autant plus d'attention qu'ils ont été obtenus tout en finançant nos priorités, qu'il s'agisse d'augmenter le pouvoir d'achat des Français, de libérer notre économie ou d'investir pour l'avenir. Je pense ici bien entendu à l'allègement de 30% de la facture de taxe d'habitation pour 80% des Français, à la revalorisation des prestations sociales, à la réforme de la fiscalité du capital, à la baisse de l'impôt sur les sociétés ou encore aux augmentations de crédits en faveur de la transition énergétique comme de la protection intérieure et extérieure de nos compatriotes. Et vous l'aurez compris : face à l'urgence économique, sociale et écologique qu'a rappelée devant vous le Premier ministre, nous ne comptons pas nous arrêter en si bon chemin, nous irons même plus loin et plus vite tout en restant sur le chemin du sérieux budgétaire.

c. Comment ? Par la transformation de l'action publique

Il n'y a pas de miracle : pour réussir cet « en même temps », pour assainir les finances publiques du pays tout en tenant nos promesses aux Français, il faut avoir le courage de transformer la manière dont nous fonctionnons. Et c'est ce que nous faisons.



Quand nous réduisons le volume des contrats aidés en contrepartie d'un investissement massif sur la formation des chômeurs, quand nous transformons le CICE en allègement de charges pérenne, quand nous réformons la SNCF, quand nous réussissons le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, quand nous transformons régime social des indépendants, quand nous supprimons massivement des petites taxes, quand nous réformons complètement notre système de recouvrement, quand nous revoyons radicalement les aides publiques au logement, oui, nous transformons le pays.

Et nous n'allons pas nous arrêter là, car les premiers résultats sont là, et nous les prenons comme un encouragement. Le chômage baisse, il est aujourd'hui de 8,4 %. L'attractivité de la maison France se renforce, et notre pays est aujourd'hui deuxième mondial en termes d'investissements directs étrangers (IDE). Et, bien sûr, le pouvoir d'achat des Français augmente – plus précisément de 0,9 % au T1 2019, après 1,1 % au T4 2018.

2. L'acte 2 du quinquennat s'ouvre dans un contexte différent, mais ne dévie pas de cap : nous allons « en même temps » continuer à transformer l'action publique et baisser les impôts dans des proportions inédites

a. Le contexte est différent, notre détermination est la même

Mesdames et Messieurs les députés, si quelque chose a changé entre l'acte 1 et l'acte 2 du quinquennat, ce n'est certainement pas notre détermination. Mais le contexte, c'est vrai, n'est plus le même. Tout d'abord, la croissance s'annonce moins forte en 2020 (à 1,4 %) que les années précédentes, et ce ralentissement est mondial.

Ensuite, nous avons choisi d'apporter une réponse franche et massive à l'urgence économique et sociale qui s'est exprimée ces derniers mois, et ce choix a un coût – près de 20 milliards d'euros au total, que nous assumons pleinement.



b. Nous allons baisser les impôts des Français comme jamais dans l'histoire de notre pays

Ces difficultés ne nous conduisent pas à renoncer à nos ambitions en matière de baisses d'impôts, comme tant d'autres gouvernements avant nous. Bien au contraire, nous allons accélérer le mouvement : entre la baisse de l'impôt sur le revenu et la suppression de la taxe d'habitation, ce sont 27 Md€ de pouvoir d'achat qui seront rendus aux Français à horizon 2022, soit une baisse d'impôt inédite dans notre histoire fiscale.

La **réforme de l'impôt sur le revenu**, tout d'abord, que nous présenterons devant le Parlement et qui, grâce à la mise en œuvre du prélèvement à la source, se verra dès janvier prochain, répond à deux exigences en apparence contradictoires. Premièrement, elle bénéficiera très majoritairement aux 12 millions de foyers imposables dans la première tranche du barème, soit les foyers dont le revenu net mensuel est inférieur à 2 550€ pour une personne seule et le double pour un couple, avec un gain moyen de 350€. Deuxièmement – et parce qu'il s'agit d'une réforme puissante, celle-ci s'adresse plus largement à tous les Français qui payent de l'impôt sur le revenu, puisque tous ceux qui sont imposés dans la tranche à 30% connaîtront une baisse d'impôt de 180€ en moyenne. Au total, ce sont donc près de 17 millions de foyers – soit la quasi-totalité des foyers imposables – qui connaîtront une baisse d'impôt, pour un gain moyen de plus de 300€. Cette réforme sera par ailleurs neutre pour les contribuables les plus aisés, c'est-à-dire ceux qui sont imposés dans les dernières tranches du barème et, inversement, elle ne fera sortir aucun contribuable de l'impôt.

Vous me permettrez d'évoquer plus avant une autre des transformations majeures que ce Gouvernement a lancées : la **réforme de notre fiscalité locale** en lien avec la suppression de la taxe d'habitation. Disons-le clairement : il s'agit d'une décision historique tant notre histoire fiscale est davantage marquée par la création de nouveaux impôts que par leur suppression. Supprimer un impôt de près de 20 milliards d'euros est une décision inédite. Il s'agit d'un geste capital en faveur du pouvoir d'achat des classes moyennes. C'était également un impératif majeur de justice sociale, tant cet impôt était devenu injuste et obsolète.



Et nous y parviendrons en respectant deux conditions impératives : ne pas la remplacer par un autre impôt et compenser les collectivités locales à l'euro près. De fait, l'Etat assumera la compensation intégrale des collectivités sur ses propres ressources et supportera, seul, le coût de cette suppression d'impôt sans précédent.

Cette réforme sera proposée au Parlement dès le prochain projet de loi de finances et sera effective dès 2021 car nous considérons essentiel de donner de la visibilité aux collectivités, notamment aux nouveaux exécutifs municipaux qui seront issus des élections de l'an prochain.

c. Nous continuerons à financer nos priorités budgétaires

Mesdames et Messieurs les Députés, pour la 3^e année consécutive, ce budget est un budget de choix, un budget qui priorise et qui tient compte des transformations passées et à venir. Il poursuit le renforcement de la sécurité de nos compatriotes, tout d'abord, à la fois hors de nos frontières – dans la stricte application de l'ambitieuse loi de programmation militaire – et à l'intérieur de nos frontières, comme en témoigne l'augmentation des crédits dédiés à nos forces de police et de gendarmerie. C'est également la poursuite de l'investissement dans le capital humain, avec la montée en charge du plan d'investissement dans les compétences et les hausses de crédits substantielles en faveur de l'éducation nationale et de la recherche. Capital humain, mais également capital social et écologique avec, notamment, la poursuite d'une trajectoire ambitieuse en matière de transition énergétique.

Enfin, ce budget tire aussi, logiquement, les enseignements comptables des transformations passées – transformation des aides au logement, transformation de la formation professionnelle, transformation au sein de mon propre ministère, à l'instar du prélèvement à la source ou bien de la réforme du recouvrement – et à venir, comme en témoigne le chantier de la contemporanéisation des aides au logement.



3. Il n'y a pas de miracle : pour que ces ambitions soient crédibles, nous devons continuer à réformer

a. Nous assumons les conséquences budgétaires de nos choix

Les choix que nous faisons dans ce budget – baisser massivement les impôts, répondre à l'urgence économique et sociale, financer nos priorités – ont un coût, et nous l'assumons pleinement. Cela nous conduit à réviser le calendrier de certains objectifs d'équilibre des comptes, de diminution de l'endettement, ou encore de réduction du nombre d'agents publics.

Mais l'essentiel, Mesdames et Messieurs les députés, est préservé : ni l'objectif de baisse des prélèvements obligatoires – je le répète, inédit depuis 40 ans – ni celui de baisse de la dépense publique (de 3 points de PIB) ne sont remis en cause. Et ils ne le seront pas.

Il nous faudra, pour cela, du pragmatisme et de la détermination.

b. Une démarche pragmatique pour financer les décisions

Du **pragmatisme**, d'abord, pour dégager les ressources supplémentaires. Ainsi avons-nous, conjointement avec cette majorité, entamé le financement des mesures d'urgence adoptées par le Parlement en décembre dernier.

Premièrement, votre Assemblée a d'ores et déjà infléchi notre copie budgétaire pour l'année 2019 à l'initiative d'Emilie Cariou s'agissant des plus-values sur titres de participations. Vous venez par ailleurs d'adopter le Projet de loi porté par M. Le Maire en matière de taxation des géants du numérique et d'impôt sur les sociétés, dont les recettes permettront de crédibiliser notre trajectoire. Enfin, comme le Gouvernement l'avait indiqué en décembre dernier, nous procéderons à l'annulation d'1,5 milliard d'euros de crédits sur le budget de l'Etat, montant à mettre en regard de la sous-consommation des crédits qui s'est produite l'an passé. Soyez assurés, en tout état de cause, que c'est bien le législateur qui décidera, ou non, d'y procéder.



De la même manière, le Président de la République a invité le Gouvernement et le Parlement à faire preuve de pragmatisme pour financer les mesures issues du Grand Débat dont je ne doute pas que celles-ci seront votées par une partie des oppositions parlementaires. Je pense notamment à la baisse de 5 milliards d'euros de l'impôt sur le revenu. Mais je le dis également à ceux qui s'apprêteraient à voter cette mesure : ayez le courage de soutenir, *en même temps*, les mesures destinées à leur financement, sauf à considérer que l'endettement est une réponse appropriée à la crise que nous avons connue.

L'une des pistes est la réduction des dépenses fiscales et sociales, comme vient de le rappeler Bruno Le Maire. La logique est simple : lorsque les impôts de tous baissent – et ils baissent massivement ! – il est normal que les dispositifs dérogatoires soient revus. C'est le cadre posé par le Président de la République. Parmi les pistes retenues par le Gouvernement, permettez-moi de citer la limitation de la « déduction forfaitaire spécifique » (DFS), abattement de cotisations sociales dont bénéficient certains secteurs, mais sans lien avec les frais professionnels véritablement engagés. La DFS vient artificiellement majorer les allègements généraux dont bénéficient les entreprises qui y recourent, par rapport au droit commun. L'encadrement de cette majoration des allègements généraux par la DFS devrait représenter **quelque 400 millions d'euros d'économies** l'année prochaine.

Un effort sera aussi nécessaire en matière de réduction de la dépense publique. Je tiens à souligner que celui-ci concernera toutes les sphères de la dépense publique : l'Etat, comme le montre le sérieux des plafonds qui vous sont présentés aujourd'hui, les collectivités locales, avec la poursuite du choix payant de la confiance, et la Sécurité sociale, avec la maîtrise de nos dépenses sous ONDAM.

c. Une démarche déterminée pour poursuivre les réformes

Au-delà du pragmatisme, il nous faudra aussi et surtout faire preuve de **détermination**, car notre élan réformateur n'a pas vocation à s'arrêter. Les nombreux chantiers auxquels nous sommes en train de nous atteler suffisent à le démontrer : ils dessinent la cohérence de l'action gouvernementale dont l'ambition est de redonner à notre pays son dynamisme et sa mobilité mis à mal par des années d'absence de choix tout en prenant le temps de la consultation, de la concertation et du dialogue.



La réforme des **retraites**, la réforme de la **fonction publique**, la réforme de **l'assurance-chômage**, la rationalisation très ambitieuse des **agences et opérateurs** de l'Etat portée par le Premier ministre en sont autant d'exemples éloquents.

4. L'acte 2 de la sincérisation du budget

Je terminerai, Mesdames et Messieurs les Députés, en vous disant que le projet de loi de finances pour 2020 pourrait aussi être « **l'acte 2** » de la **sincérisation du budget**. Je pense ici à la rationalisation des ressources affectées à des tiers – taxes affectées, fonds sans personnalité juridique, comptes d'affectation spéciale – mais également à l'amélioration du pilotage de nos dépenses sociales et fiscales.

Or la sincérisation va de pair avec le renforcement de la portée de l'autorisation parlementaire comme du contrôle de l'action du Gouvernement : en d'autres termes, rien ne se fera sans vous.

S'agissant plus précisément de la **gouvernance de nos dépenses fiscales**, nous nous appuierons naturellement sur les travaux du Parlement et en particulier sur la proposition de résolution de M. Jolivet adoptée à l'unanimité le mois dernier. Vous avez raison Monsieur le Député : nous devons renforcer à la fois l'évaluation de ces dépenses et instaurer des règles de pilotage plus contraignantes. Et je crois que l'un ne va pas sans l'autre. C'est parce que nous limiterons ces niches dans le temps que nous nous contraindrons, en quelque sorte, à mieux les évaluer – qui en bénéficie ? combien coûtent-elles ? les objectifs qu'elles poursuivent sont-ils bien tous atteints ? Leur limitation dans le temps sera également le témoin de leur caractère dérogatoire et temporaire. Pour le dire autrement, les niches inefficaces ne sont pas faites pour durer et l'efficacité de celles-ci doit pouvoir être interrogée à tout moment.

Ce sera enfin pour le Gouvernement et le Parlement de travailler de concert à l'amélioration de la présentation de nos choix budgétaires et fiscaux tant du point de vue de la transition énergétique que de la lutte en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. C'est ce que l'on appelle – en bon français ! – **le green budgeting**.



Ainsi, comme vous le savez, à l'initiative de Mme Peyrol, nous travaillons au recensement de l'ensemble des dépenses et des recettes contribuant aux objectifs environnementaux, par le truchement d'un nouveau « *jaune* » budgétaire dont la première mouture sera annexée au PLF 2020. Une mission d'inspection a par ailleurs été lancée et rendra ses conclusions à l'été, parallèlement aux travaux du Haut conseil sur le climat. Le deuxième axe sur lequel nous travaillons en vue de la constitution d'un véritable budget « vert », c'est l'amélioration, sous l'égide de l'OCDE, des méthodes d'évaluation de ces dépenses et de ces recettes, comme de leur harmonisation entre pays. Pour y parvenir, la France travaille de concert avec l'OCDE à la définition d'un référentiel opérationnel et lisible. Au-delà de ces considérations, j'en profite ici pour vous rappeler que nous procéderons dès la prochaine loi de finances à la transformation du crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique en prime, pour que les ménages les plus modestes puissent en bénéficier, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

5. Notre impératif de réussite doit se lire au regard de nos engagements européens comme des défis qui nous attendent

Mesdames et Messieurs les Députés, je n'ai pas peur de le dire et pas peur de l'affronter : les mois qui viennent seront décisifs pour l'avenir de nos finances publiques. Ce débat d'orientation n'est précisément qu'un débat d'orientation et il appartiendra au Parlement, sur proposition du Gouvernement, de documenter, de détailler et de voter des mesures concrètes permettant de satisfaire l'atteinte de cette trajectoire.

Il ne s'agit naturellement que d'une base de départ dont je ne doute pas qu'elle aboutisse tant je sais l'intelligence collective des Français et leur capacité à satisfaire, en même temps, le besoin d'une dépense mieux maîtrisée parce que plus justes et des impôts plus justes parce que moins élevés et mieux répartis.



Pour autant, avant que ce travail ne débute – travail pour lequel les oppositions sont naturellement les bienvenues, car on ne peut pas d'un côté voter en faveur des baisses d'impôts et, de l'autre, renvoyer au Gouvernement le soin de les financer ! – avant que ce travail ne débute, donc, je souhaiterais redire tout l'enjeu que constitue sa réussite.

- Ainsi, même si nous nous montrons à la hauteur de ce défi, **en 2019 nous aurons le déficit le plus élevé de l'Union européenne avec l'Italie**. En effet, comme vous le savez, le déficit moyen dans l'Europe à 27 ne sera que de 0,8 % du PIB, la plupart de nos voisins ayant réduit leur déficit depuis la crise de 2008 ;
- N'oublions pas non plus qu'une croissance à 1,4 % en 2019 reste inférieure à notre prévision initiale et très proche de notre potentiel de croissance ;
- Même si nous nous montrons à la hauteur de ce défi, **la dette ne sera plus réduite de 5 points d'ici 2022, mais de 1,4 points seulement**. Et si nous conservons l'objectif de réduction de 3 points de dépenses publiques d'ici à la fin du quinquennat, **le retour à l'équilibre à cet horizon est désormais impossible** ;
- Enfin – et parce que nous sommes un Gouvernement responsable – nous ne pouvons ignorer les défis majeurs qui nous attendent. Je pense ici naturellement au financement, à long terme, de la dépendance, mais également aux défis climatiques et sociaux du monde qui vient.

Mesdames et Messieurs les Députés, le cycle budgétaire a cela de rituel qu'il permet de traduire rapidement la volonté présidentielle et l'action du Gouvernement et de nous fournir, deux ans après sa nomination, un premier bilan. Or, ce bilan est favorable puisqu'il démontre que **nous avons financé nos premières mesures en faveur du pouvoir d'achat tout en étant sérieux en matière de dépense publique**. Ces bons résultats ont été acquis grâce à une action déterminée du Gouvernement et de la majorité parlementaire et s'accompagnent d'une remise en ordre de nos comptes. Notre devoir est de consolider cet acquis du début du quinquennat et de poursuivre le rétablissement de nos comptes publics. Pas pour faire plaisir à Bruxelles, pas pour satisfaire nos créanciers, pas parce que nous serions aux ordres de je-ne-sais-quel dogme libéral, mais pour notre souveraineté et pour la souveraineté de nos enfants.



Nous considérons en effet qu'il est de notre devoir de conserver notre crédit international pour que les impôts des Français servent à autre chose qu'à rembourser nos créanciers et parce que la dette d'aujourd'hui ce sont les impôts et les taxes de demain.

Je suis certain que nous pourrons progresser, de concert, sur cette voie pour financer les nécessaires baisses d'impôts et de taxes qu'a annoncées le Président de la République. Je dis « de concert », car je ne doute pas que ceux qui, dans l'opposition, s'inquiètent de leur financement, seront les premiers à les voter.

Je vous remercie.

Contact presse :

Cabinet de Gérald DARMANIN : 01 53 18 45 03 - presse.marp@cabinets.finances.gouv.fr