

N° 56

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

---

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 1992.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1993* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Jean ARTHUIS,

*Senateur,  
Rapporteur général*

---

TOME I

LE BUDGET DE 1993  
ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président, Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Chriet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Dudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général, Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Bin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Cruze, Jacques Debing, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gertschy, Emmanuel Hanuel, Alain Lambert, Tony Latur, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mosson, Bernard Pillarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2931, 2945 (tome I) ;

Senat : 55 (1992-1993).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>7</b>
<b>L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE DU BUDGET : DE L'ESPOIR A L'INCANTATION .....</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : CONJONCTURE INTERNATIONALE : LA LANGUEUR .....</b>	<b>13</b>
<b>I - UN MAINTIEN DES MARCHES EXTERIEURS? .....</b>	<b>13</b>
<b>A. L'ATTENTISME AMERICAIN .....</b>	<b>14</b>
<b>B. LA MOROSITE ALLEMANDE .....</b>	<b>17</b>
<b>C. LA RECESSION JAPONAISE .....</b>	<b>18</b>
<b>D. LES DIFFICULTES BRITANNIQUES .....</b>	<b>19</b>
<b>E. LE FREINAGE ITALIEN .....</b>	<b>20</b>
<b>F. LA FIN DU MIRACLE ESPAGNOL .....</b>	<b>21</b>
<b>G. L'EUROPE DE L'EST "A TROIS VITESSES" .....</b>	<b>21</b>
<b>II. LES CONTRASTES DU MONDE EN VOIE DE DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>22</b>
<b>II - VERS UNE BAISSSE DES TAUX D'INTERET? .....</b>	<b>24</b>
<b>A. DES TAUX ANORMALEMENT ELEVES EN EUROPE .....</b>	<b>24</b>
<b>B. UNE BAISSSE POSSIBLE? .....</b>	<b>27</b>
<b>C. LES EFFETS DE LA BAISSSE .....</b>	<b>28</b>
<b>CHAPITRE II : LES INCERTITUDES FRANCAISES .....</b>	<b>29</b>
<b>I - EN DEPIT DE BONS RESULTATS, L'ECONOMIE FRANCAISE SOUFFRE D'UN MANQUE DE CONFIANCE .....</b>	<b>30</b>
<b>A. DE BONS RESULTATS .....</b>	<b>30</b>
<b>1. Une réelle désinflation .....</b>	<b>30</b>
<b>2. Des échanges extérieurs plus performants .....</b>	<b>31</b>

	<u>Pages</u>
<b>B. UN MANQUE DE CONFIANCE</b> .....	<b>33</b>
<b>1. La démoralisation des agents économiques</b> .....	<b>33</b>
<i>a) Il reste aléatoire d'escompter une vraie reprise de la consommation des ménages en 1993</i> .....	<b>33</b>
<i>b). Pour les entreprises, l'assainissement financier est récent ...</i>	<b>35</b>
<b>2. La progression du nombre d'exclus</b> .....	<b>36</b>
<b>II - .L'ETAT N'EST PLUS À SA PLACE</b> .....	<b>38</b>
<b>A. Une place disproportionnée</b> .....	<b>38</b>
<b>1. Un poids trop lourd</b> .....	<b>38</b>
<i>a) La ponction opérée sur le revenu national</i> .....	<b>38</b>
<i>b) La dépense publique</i> .....	<b>40</b>
<b>2. Un rôle excessif</b> .....	<b>41</b>
<i>a) Des ambitions croissantes</i> .....	<b>41</b>
<i>b) Des moyens déclinants</i> .....	<b>41</b>
<i>c) Un "auto-entretien" de la dépense publique</i> .....	<b>42</b>
<b>B. PAS DE SOLUTIONS AUX VRAIS PROBLÈMES</b> .....	<b>43</b>
<b>1. La fragilité économique française</b> .....	<b>43</b>
<i>a) Les limites de la désinflation compétitive</i> .....	<b>43</b>
<i>b) Les faiblesses industrielles</i> .....	<b>44</b>
<b>2. La fracture sociale</b> .....	<b>46</b>
<i>a) Trois millions de chômeurs ?</i> .....	<b>46</b>
<i>b) Un chômage entretenu ?</i> .....	<b>46</b>
<b>CHAPITRE III: L'INEXECUTION DU BUDGET DE 1992</b> .....	<b>49</b>
<b>I - UN BUDGET DESEQUILIBRE DES L'ORIGINE</b> .....	<b>49</b>
<b>A. LES ERREURS DE CONJONCTURE</b> .....	<b>49</b>
<b>B. LES OUBLIS VOLONTAIRES</b> .....	<b>52</b>
<b>1. Un "reliquat" de dépenses de personnel au titre de l'accord salarial de novembre 1991</b> .....	<b>53</b>
<b>2. Le plan emploi</b> .....	<b>53</b>
<b>3. L'indemnisation des victimes de la transfusion sanguine</b> .....	<b>54</b>
<b>4. La sous estimation manifeste de la charge de la dette</b> ...	<b>55</b>
<b>C. L'ANCICIPATION DE LA SUPPRESSION DU TAUX MAJORE DE TVA</b> .....	<b>57</b>

	<u>Pages</u>
<b>II - L'EXPLOSION DU DEFICIT</b> .....	<b>57</b>
<b>III - LES COMPENSATIONS PARTIELLES</b> .....	<b>58</b>
<b>A. DES MESURES DE GEL DE CRÉDITS</b> .....	<b>58</b>
<b>B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS, GAGE DES OUVERTURES À TITRE D'AVANCE</b> .....	<b>59</b>
<b>CHAPITRE IV : LE PROJET DE BUDGET POUR 1993</b> .....	<b>61</b>
<b>I - DES MARGES DE MANOEUVRE DE PLUS EN PLUS ETROITES</b> .....	<b>61</b>
<b>A. L'ACCENTUATION DE LA DÉRIVE DES DÉPENSES</b> .....	<b>61</b>
<b>1. Une sous-estimation probable de la charge de la dette</b> ..	<b>62</b>
<b>2. La vive croissance des dépenses de personnel et de fonctionnement</b> .....	<b>66</b>
<b>3. Dépenses d'intervention : diminution de 2,1 % en volume</b> .....	<b>67</b>
<b>4. La diminution des dépenses en capital</b> .....	<b>68</b>
<b>5. La forte progression des prélèvements sur recettes au profit des communautés européennes</b> .....	<b>69</b>
<b>B. LE TARISSEMENT DES RECETTES NON RECONDUCTIBLES</b> .....	<b>70</b>
<b>C. LE POIDS DES ARDOISES DU PASSÉ</b> .....	<b>73</b>
<b>1. La fonction publique</b> .....	<b>73</b>
<b>2. Le "traitement de la RCFE"</b> .....	<b>75</b>
<b>II - UN GONFLEMENT ARTIFICIEL DES RECETTES</b> .....	<b>77</b>
<b>A. ANALYSE GLOBALE DES RECETTES DE 1993</b> .....	<b>77</b>
<b>B. UN DISPOSITIF FISCAL FONDÉ SUR UN "EFFET DE CISEAUX" PARTICULIÈREMENT DANGEREUX</b> .....	<b>80</b>
<b>1. Des allègements fiscaux permanents</b> .....	<b>81</b>
<b>2. Des adaptations "techniques" très opportunes</b> .....	<b>83</b>
<i>a) L'adaptation du régime fiscal des parts ou actions d'OPCVM détenues par les entreprises</i> .....	<b>83</b>
<i>b) La suppression du régime de la deductibilité des dividendes</i> .....	<b>84</b>
<i>c) La modification des conditions de paiement de la taxe professionnelle et de la période de référence pour le calcul du plafonnement de cette taxe par rapport à la valeur ajoutée</i> .....	<b>84</b>
<i>d) La reconduction du crédit d'impôt recherche</i> .....	<b>85</b>
<b>3. Les ajustements et prélèvements divers</b> .....	<b>87</b>

	<u>Pages</u>
<i>a) La reconduction de la majoration de 0,4 % des frais d'assiette et de recouvrement en matière d'impôts directs locaux</i> .....	88
<i>b) Les ajustements de la taxe intérieure sur les produits pétroliers</i> .....	88
<i>c) La hausse du droit de consommation sur les tabacs</i> .....	89
<b>III - UNE MINORATION DES DEPENSES</b> .....	<b>91</b>
<b>A. DES TRANSFERTS DE CHARGES</b> .....	<b>92</b>
<b>1. Le retour de la surcompensation</b> .....	<b>92</b>
<b>2. Les transferts au détriment des entreprises</b> .....	<b>93</b>
<b>B. DES DÉBUDGÉTISATIONS</b> .....	<b>94</b>
<b>C. UNE ÉVALUATION TRÈS OPTIMISTE</b> .....	<b>96</b>
<b>IV - UN ULTIME CAMOUFLAGE PAR L'INTERMÉDIAIRE DES COMPTES SPÉCIAUX</b> .....	<b>97</b>
 <b>CHAPITRE V : PROPOSITIONS DE REFLEXION POUR L'ALTERNANCE</b> .....	 <b>105</b>
<b>I - REINDUSTRIALISER ET RECREER DES EMPLOIS</b> .....	<b>106</b>
<b>A. LA FISCALISATION DES COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES</b> .....	<b>108</b>
<b>B. LE DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF DES RETRAITES PAR CAPITALISATION</b> .....	<b>110</b>
<b>C. LA SUPPRESSION DU DÉCALAGE D'UN MOIS DE LA TVA</b> .....	<b>111</b>
<b>1. Le dispositif proposé par les députés</b> .....	<b>112</b>
<b>2. Les autres mécanismes de suppression</b> .....	<b>113</b>
<b>II - REHABILITER L'ÉTAT</b> .....	<b>118</b>
<b>A. ALLÉGER LA CHARGE DE LA DETTE PAR LE PRODUIT DES PRIVATISATIONS</b> .....	<b>119</b>
<b>B. RÉDUIRE LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT</b> .....	<b>124</b>
<b>III - REFORMER LA FISCALITÉ</b> .....	<b>126</b>
<b>A. RAPPEL DES ALLÈGEMENTS FISCAUX PROPOSÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	<b>127</b>
<b>B. DES MOYENS D'INTERVENTION SONT DISPONIBLES POUR RÉÉQUILIBRER LES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	<b>129</b>
<b>1. Un rééquilibrage des impôts indirects</b> .....	<b>129</b>
<i>a) Les contraintes européennes</i> .....	<b>129</b>
<i>b) Une hausse modérée et limitée de la TVA</i> .....	<b>132</b>

	<u>Pages</u>
<b>2. Redonner un rôle économique aux ménages .....</b>	<b>133</b>
<i>a) Réconcilier le particulier et l'impôt .....</i>	<i>133</i>
<i>b) Diriger l'épargne longue dans un cadre approprié .....</i>	<i>134</i>
<b>3. Dynamiser la fiscalité immobilière .....</b>	<b>135</b>
<b>IV - LIBERER L'ETAT DE LA DERIVE DES "SUBVENTIONS AUTOMATIQUES" D'EQUILIBRAGE DU BUDGET EUROPEEN ..</b>	<b>135</b>
<b>A. UNE NOUVELLE POLITIQUE TARIFAIRE COMMUNAUTAIRE? .....</b>	<b>135</b>
<b>B. LA PROCEDURE BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE .....</b>	<b>136</b>
<b>C. LA CONVERGENCE DES POLITIQUES ECONOMIQUES .....</b>	<b>136</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>139</b>
<b>MOTION TENDANT A OPOSER LA QUESTION PREALABLE ..</b>	<b>141</b>
<b>ANNEXE 1 - LE PROJET DE BUDGET ET LES COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>145</b>
<b>ANNEXE 2 - PRINCIPALES MESURES RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>155</b>
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>171</b>
<b>I - AUDITION .....</b>	<b>171</b>
<b>II - EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>179</b>
<b>A. PRESENTATION DES ELEMENTS D'ANALYSE DU BUDGET POUR 1993 .....</b>	<b>179</b>
<b>B. PRESENTATION DES ARTICLES ET ADOPTION DU PRINCIPE DE LA QUESTION PREALABLE .....</b>	<b>187</b>

## INTRODUCTION

**Le projet de budget pour 1993 est l'aboutissement et l'illustration des erreurs de stratégie et de gestion perpétuées depuis 1982 et dénoncées par le Sénat.**

**Trois caractéristiques apparaissent dans la politique budgétaire du Gouvernement que l'on pourrait qualifier de politique des occasions manquées :**

**- l'explosion de la dette de l'État et de sa charge qui s'entretiennent l'une l'autre. La dette négociable est passée de 158 milliards de francs en 1979 à 1.466,4 milliards de francs en 1991. Elle a donc été multipliée par 4,3 sur cette période en francs constants alors que la dette totale était multipliée par 2,3 et devrait atteindre près de 2.100 milliards en 1993, soit 28 % du PIB.**

*Il est évident que le Gouvernement a délibérément renoncé à la politique de désendettement amorcée en 1986 et 1987. Jusqu'en 1990, les plus-values fiscales et la poursuite des privatisations auraient permis un assainissement significatif des finances publiques qui n'a pas été réalisé.*

**- La croissance continue de la dépense publique depuis 1982 se poursuit avec un taux, pour 1993, de + 3,4 % de progression des dépenses du budget général.**

**Cette tendance s'accompagne d'une évolution préoccupante de la structure budgétaire qui, de 1982 à 1993, voit les dépenses ordinaires passer de 84,6 à 86 % du budget total, tandis que les dépenses en capital régressent de 15,4 % à 14 %.**

**- Une politique fiscale incomplète largement imposée par les nécessités internationales :**

**• en matière d'impôt sur les sociétés, le Gouvernement a dû s'adapter à la nécessité de rendre nos entreprises plus compétitives dans un contexte d'ouverture internationale du marché,**

- en matière de TVA, le Gouvernement a suivi le mouvement d'harmonisation rendu inévitable par la construction européenne et l'abolition des frontières intracommunautaires.

Dictés par le bon sens et la nécessité, ces deux premiers objectifs l'ont emporté sur l'idéologie.

- le projet de budget pour 1993 souffre cependant de certaines contradictions, comme en témoigne le sort réservé aux entreprises. En effet, l'essentiel des ressources supplémentaires destinées à limiter le déficit budgétaire provient de ponctions opérées sur leur trésorerie, réduisant d'autant leurs capacités de développement.

- de même, le rétrécissement de la marge de manoeuvre budgétaire, dû à l'explosion du déficit et à l'insuffisante maîtrise des dépenses, n'a pas permis d'envisager la fiscalisation des charges sociales des entreprises afin de permettre la hausse du salaire direct, et de lutter efficacement contre le chômage.

- enfin, aucune suite n'a pu être donnée au rapport du Conseil des impôts de 1990, préconisant une réforme complète de l'impôt sur le revenu.

Contrairement à leur prédécesseur, les Gouvernements qui se sont succédé depuis 1988 ont ainsi manqué l'occasion d'assainir durablement les finances publiques de la France.

Le retournement de la conjoncture, à partir de 1990, a précipité la dégradation de la situation financière.

*Le projet de budget pour 1993 reflète cette insuffisance. Une analyse exagérément optimiste de la conjoncture a conduit à retenir un scénario de croissance particulièrement favorable à partir duquel a été arrêté le cadrage macro-économique du budget.*

*Qui plus est, les anticipations du budget pour 1993 ont été réalisées sur la base des évaluations révisées d'un budget pour 1992 dont le solde ne cesse de se dégrader.*

*Plus que jamais, le Gouvernement doit avoir recours, pour 1993, au gonflement artificiel des recettes et à la minoration des dépenses pour répondre aux exigences d'une apparente orthodoxie budgétaire.*



## L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE DU BUDGET: DE L'ESPOIR A L'INCANTATION

Le gouvernement présente l'environnement économique de la loi de finances pour 1993 sous des couleurs résolument optimistes, permettant de miser sur une croissance de + 2,6 % en France.

Dès le mois de septembre, cette prévision a été contestée de toutes parts, avec une vigueur inaccoutumée :

### LES PRÉVISIONS DES CONJONCTURISTES

Volumen évolutions en %	Budgets économiques			BPE			CDC <sup>1</sup>			COE <sup>2</sup>			Base			Razacode			OFCE			Alade <sup>3</sup>		
	Sept 1992			Sept 1992			Oct 1992			Oct 1992			Sept 1992			Sept 1992			Sept 1992			Sept 1992		
	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93	91	92	93
PIB marchand .....	0,7	2,1	2,6	0,8	1,9	1,9	0,8	2,1	2,3	0,8	2,0	1,9	0,8	2,2	2,0	0,8	2	1,7	0,8	1,7	2,0	0,9	2,0	2,0
Importations .....	2,3	2,5	3,5	3,0	2,3	4,1	3,0	2,2	3,9	2,8	2,0	3,8	3,0	1,7	6,1	3,0	0,6	3,0	3,0	1,7	3,6	3,0	1,4	3,7
Consommation des ménages .....	1,3	1,8	2,3	1,5	1,7	2,1	1,5	1,8	2,1	1,4	1,8	2,2	1,5	1,7	3,2	1,5	1,7	2,3	1,5	1,6	2,3	1,5	1,8	2,3
Investissement .....	1,2	0,6	2,4	1,3	1,8	0,8	1,3	0,9	1,2	1,0	1,5	0,0	1,3	0,2	2,6	1,3	1,8	0,4	1,3	1,6	1,2	1,3	1,5	1,2
dont :																								
sociétés .....	3,1	2,4	3,0	2,9	3,0	2,0	2,7	3,5	1,0	2,8	4,3	1,0	2,7	2,0	3,1	2,7	4,1	0,5	2,7	3,0	1,3	2,8	3,8	0,0
ménages .....	2,0	0,6	0,9	2,4	3,1	2,1	2,5	2,6	0,9	1,9	1,0	1,2				2,5	0,3	2,6	2,5	1,6	0,0	2,5	0,5	1,0
Exportations .....	4,0	6,6	5,1	4,2	5,3	4,0	3,9	5,6	5,4	3,9	5,4	4,1	3,9	5,6	3,3	3,9	5,9	3,3	3,9	5,5	3,7	4,2	5,2	3,2
Variations des stocks (contribution à la croissance du PIB) ..	-0,6	-0,2	0,3	-0,4	0,0	0,1	-0,2	0,0	-0,1				-0,2	-0,2	0,0				-0,2	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,2

<sup>1</sup>Caisse des dépôts.      <sup>2</sup>Centre d'observation économique.  
<sup>3</sup>Association des conjoncturistes d'entreprise.

(Source: Commission des comptes de la nation.)

De même, au cours du mois d'octobre, plusieurs banques et institutions financières ont fait savoir que la reprise n'interviendrait pas avant le printemps de 1993, et ont revu leurs prévisions à la baisse :

En pourcentage	Crédit Lyonnais		Indosuez		Créd. National		BNP	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993
PIB	20	17	20	17	19	14	20	20
Importation	21	36	15	45	20	35	12	35
Consommation	17	21	18	18	18	16	18	22
Investissement productif	-36	05	-11*	08*	-25	20	-38	05
Demande intérieure	08	18	07	19	11	16	-	-
Exportation	58	34	53	30	40	30	52	3
Balance courante (en milliards de francs)	0	-5	0	-10	-	-	0	-35

\* FBCF totale

Source : AGEFI - 20 octobre 1992

A la mi-octobre, l'OCDE a corrigé officiellement ses prévisions: + 2,1 % de croissance pour les 24 pays membres, au lieu des 3 % annoncés au mois de juin.

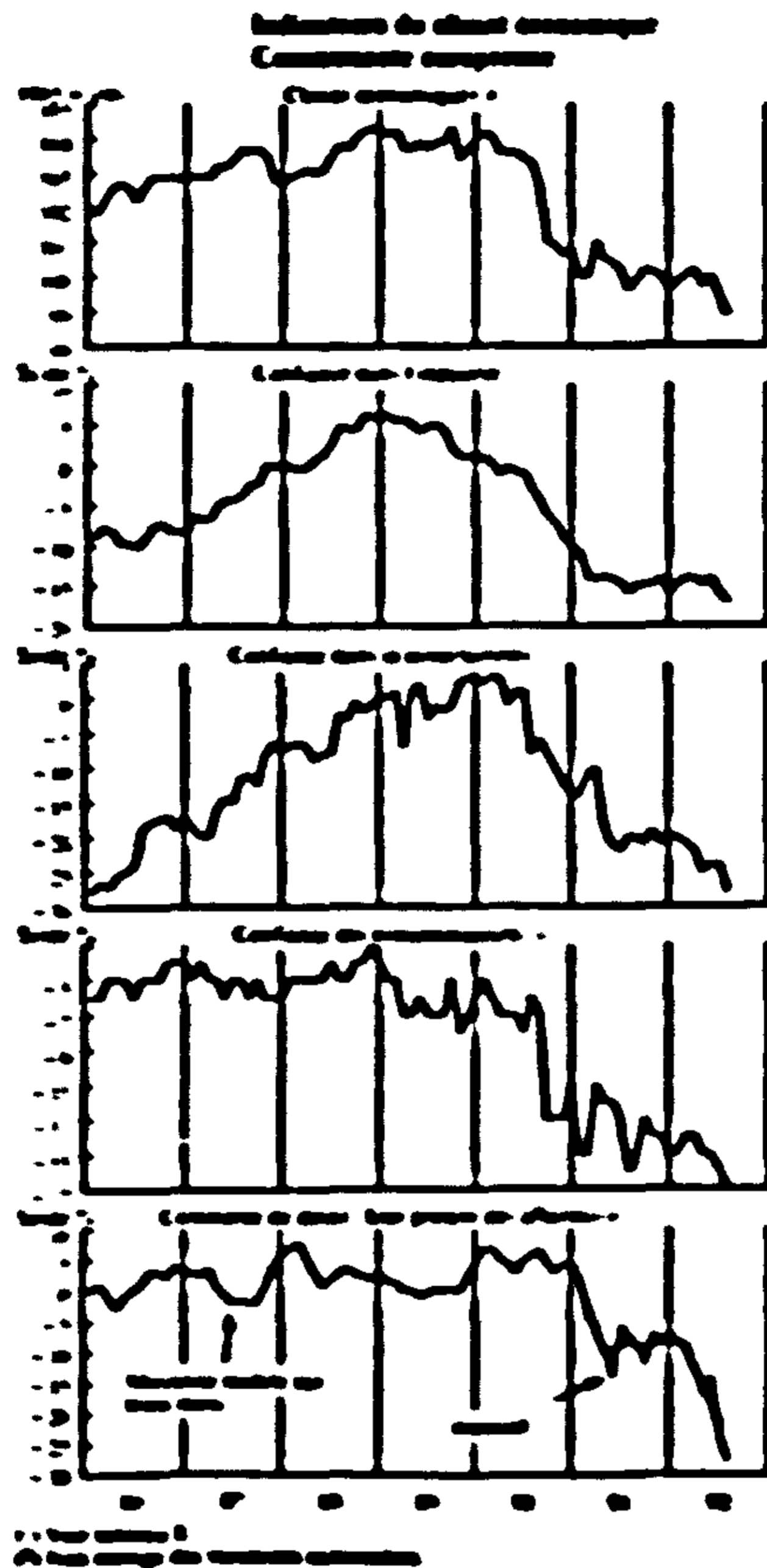
Le 27 octobre, le rapport de conjoncture du Conseil économique et social manifestait un grand scepticisme sur la prévision de croissance de 2,6 % retenue pour 1993.

Le rapporteur déclarait que *"pour atteindre cette hypothèse, il faudrait que se manifeste, dès l'automne 1992, une tendance très affirmée à la reprise que les derniers éléments d'information disponibles ne laissent pas espérer"*.

Enfin, le 29 octobre, l'INSEE a revu en baisse ses prévisions de croissance pour 1992 à + 2 %. En effet, il apparaît que la croissance faiblit au cours de la deuxième moitié de l'année : les exportations s'essouffent du fait du ralentissement de la demande mondiale, la demande intérieure n'est pas à même de prendre le relais du fait du maintien d'une épargne de précaution des ménages et de leur priorité donnée au désendettement

Au-delà de ces prévisions officielles, l'inquiétude est devenue tangible dès le mois de septembre parmi les agents économiques.

L'enquête effectuée par la Commission des Communautés européennes révèle un jugement de plus en plus pessimiste des chefs d'entreprise et des consommateurs :

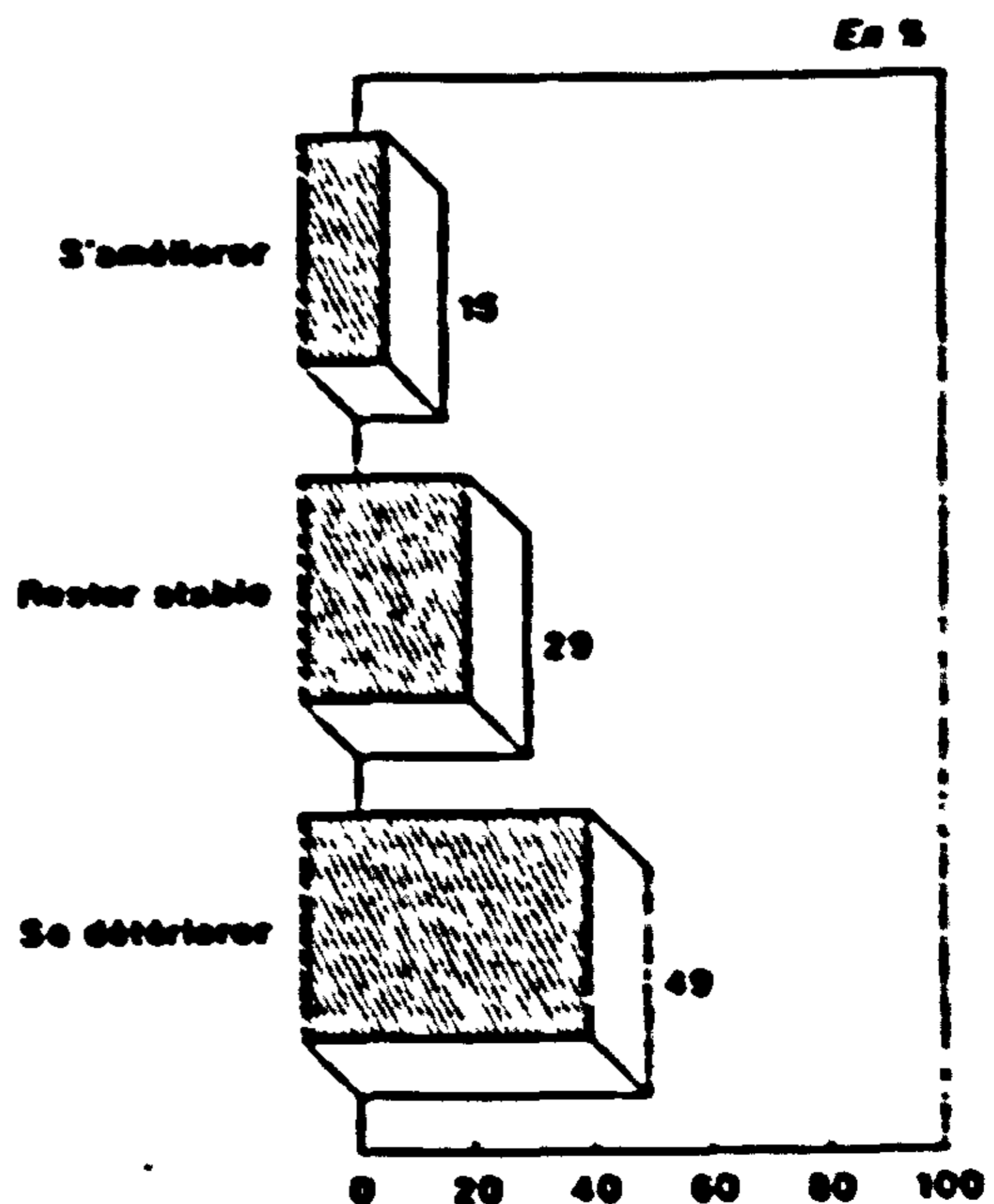


De même l'enquête effectuée du 23 septembre au 1er octobre par l'IFOP auprès de 1.200 dirigeants d'entreprises de moins de 500 salariés d'Ile-de-France reflète une réelle inquiétude :

**PREVISIONS SUR L'EVOLUTION ECONOMIQUE DE LA FRANCE**

Pensez-vous que la situation économique de la France au cours des six prochains mois va...?

Base : 1203 interviewés



22 - Le total des pourcentages n'est pas égal à 100, les "sans opinion" n'ont pas été comptés en séparant pas sur ce graphique.

**Cette appréhension est confirmée par l'enquête mensuelle de l'INSEE réalisée au mois d'octobre, et dans laquelle la majorité des 3.300 industriels interrogés font preuve "d'un grand pessimisme".**

**Toutefois, pour présenter son budget de 1993, le 30 septembre dernier, le Gouvernement a maintenu ses prévisions, en se fondant sur deux hypothèses :**

**- l'environnement international permettra un soutien du commerce extérieur français, ainsi qu'une baisse des taux d'intérêt ;**

**- la consommation intérieure connaîtra une reprise suffisante pour générer une relance de l'investissement.**

**Ces deux assertions sont également fragiles.**

## CHAPITRE PREMIER

### CONJONCTURE INTERNATIONALE : LA LANGUEUR

#### I - UN MAINTIEN DES MARCHES EXTERIEURS ?

D'après le rapport économique et financier accompagnant le projet de loi de finances pour 1993 : *"En 1992, le solde des échanges commerciaux redeviendrait nettement excédentaire pour la première fois depuis quatorze ans. Cette situation serait maintenue en 1993 malgré une croissance en France plus forte que chez ses voisins européens"*.

De cette hypothèse, le gouvernement déduit qu'en 1993 le solde du commerce extérieur se réduira mais ne pèsera pas sur l'activité : sa contribution à la croissance ne serait plus positive mais nulle.

#### Contribution à la croissance du PIB marchand

Taux de croissance annuel				Contribution à la croissance du PIB marchand		
1991	1992	1993		1991	1992	1993
			Commerce extérieur	0,4	1,1	0,0
4,0	6,6	5,1	Exportations	1,1	1,8	1,4
2,3	2,5	5,5	Importations	-0,6	-0,7	-1,4
0,7	2,1	2,6	PIB marchand	0,7	2,1	2,6

Source : Rapport économique et financier

Cette prévision, qui pouvait être défendue au cours de l'été 1992, paraît aujourd'hui bien optimiste face à l'évolution de nos partenaires.

### A. L'ATTENTISME AMERICAIN

Le gouvernement reconnaît que la reprise américaine est d'une ampleur inhabituellement faible, mais il mise résolument sur l'engagement d'une "phase ascendante du cycle", fondée sur l'assainissement de la situation financière des ménages et des entreprises, le recul historique du dollar favorable à la compétitivité, la baisse des taux d'intérêt. Cette reprise devrait permettre une croissance de + 2,9 % en 1993, favorisant le redressement des anticipations des agents économiques européens.

Au premier semestre de cette année, aucune composante de la demande américaine n'a suffi à générer une véritable reprise : certes l'investissement des entreprises a repris au deuxième trimestre de cette année, mais la consommation des ménages a diminué faiblement, et les échanges extérieurs se sont largement détériorés.

Evolution du PIB et de ses principales composantes  
(Variations par rapport à la période précédente  
en volume et en taux annualisés, en % et CVS)

	1990	1991	1992			1993	
			II	III	IV	I	II
Consommation privée....	1,2	- 0,6	2,0	1,5	- 0,3	5,1	- 0,2
Investissement privé résidentiel.....	- 9,1	-12,6	7,0	14,4	11,3	20,1	8,9
Investissement privé non résidentiel.....	- 0,4	- 7,0	- 3,1	- 3,4	- 5,2	3,0	15,3
Achats publics de biens et services.....	2,8	1,2	- 0,2	- 2,3	- 3,0	1,7	- 0,6
Variation des stocks*..	6,2	- 9,3	- 20,4	0,6	7,5	-12,6	9,2
Exportations de biens et services.....	8,1	5,8	16,6	6,2	13,3	2,9	- 0,9
Importations de biens et services.....	3,0	- 0,1	15,6	17,1	4,2	3,5	15,9
Demande interne.....	0,4	- 1,8	1,7	2,4	- 0,4	3,0	2,6
PIB.....	0,8	- 1,2	1,7	1,2	0,6	2,9	1,4

\* En milliards de dollars de 1987.

Source : Banque de France. Direction générale des Études. Septembre 1992

Certes, entre juillet et septembre, la hausse du PIB s'est accélérée, s'établissant à + 2,7 % en rythme annuel, et la consommation au troisième trimestre achevé le 30 septembre a été de + 3,4 %, après un recul de 0,1 %.

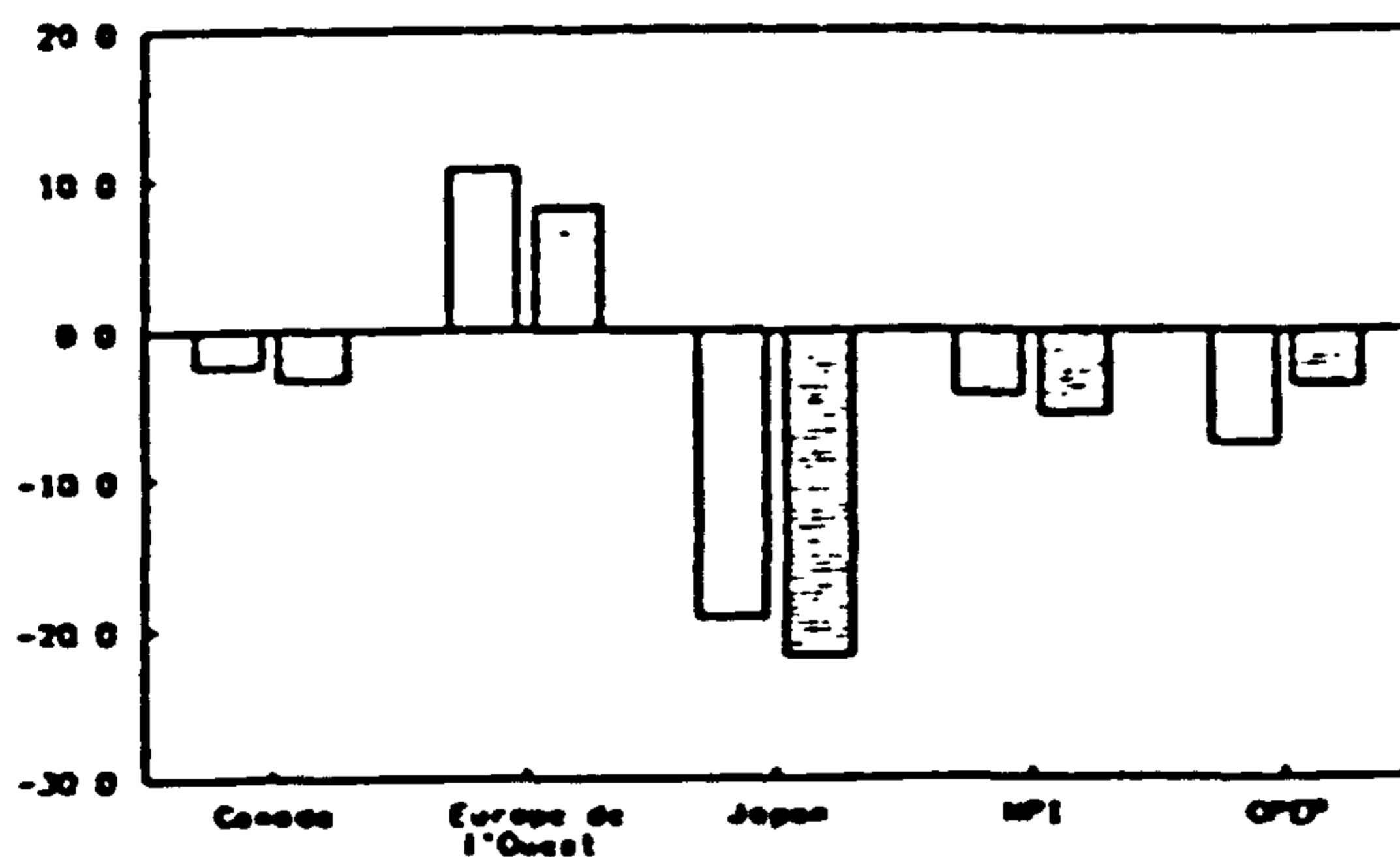
Toutefois, l'indice de confiance des consommateurs a de nouveau reculé au mois d'octobre, et les stocks ont augmenté de 15 milliards de dollars.

Par ailleurs, il reste difficile de miser sur un redressement des échanges extérieurs, du fait de l'appréciation du dollar, et de l'atonie des marchés européens et japonais. En 1992, le déficit commercial s'élève à 80,2 milliards de dollars en rythme annuel.

**Répartition géographique du solde commercial américain  
(Chiffres CAF-FAB bruts)**

**Solde cumulé des six premiers mois de 1991 et 1992**

*En milliards de dollars*



*Source : Banque de France (D i E.) Septembre 1992*

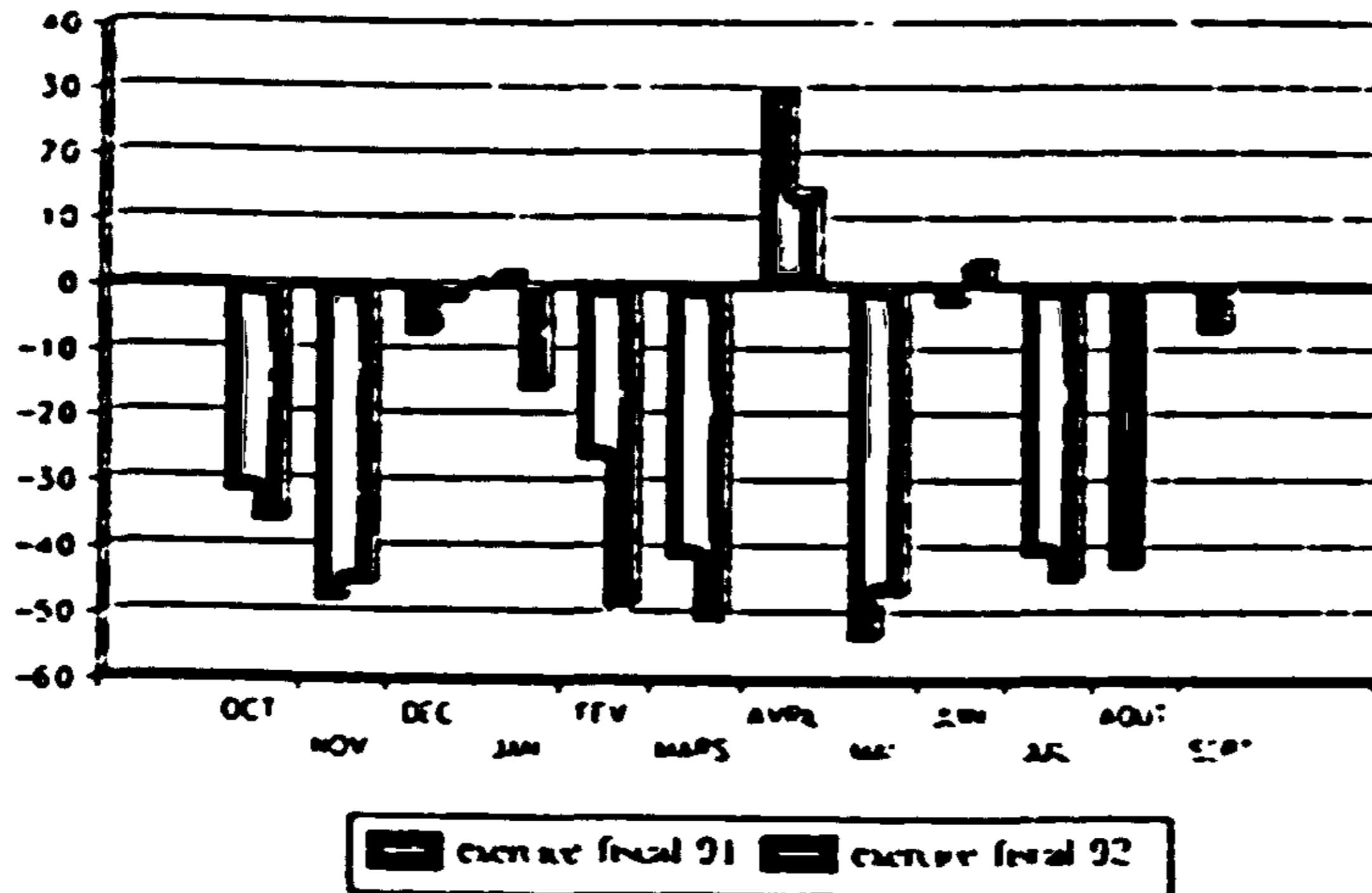
Enfin, la politique monétaire s'est nettement assouplie, permettant une diminution du taux de base bancaire de 6,5 % à 6 % au mois de septembre. La récente appréciation du dollar (+ 15 % en un mois) accompagnée d'une nouvelle hausse des taux semble ainsi étroitement liée à l'attente d'une baisse des taux allemands et à l'annonce de mesures de relance budgétaire par le candidat Bill Clinton. "L'effet Clinton" s'est poursuivi après l'élection du 4 novembre, le dollar atteignant, le 10 novembre, les niveaux de 1,60 deutschemark et 5,40 francs.

La marge de manoeuvre de la politique budgétaire est faible : au 30 septembre 1992, le déficit budgétaire fédéral s'établit à - 290,2 milliards de dollars pour l'année écoulée, en progression de 7,70 % par

rapport à celui de l'année fiscale 1991. La dette publique américaine atteint 3.970 milliards de dollars.

**Deficit budgétaire américain  
Années budgétaires 1991 et 1992**

(En milliards de dollars)



Source : Banque de France (D G E.). Septembre 1992

La politique du président des Etats-Unis devra prendre en compte cette contrainte.

**Le programme économique de Bill Clinton**

Le programme économique annoncé par Bill Clinton donne la priorité à l'investissement, et prévoit un financement des dépenses publiques par redéploiement.

Les dépenses porteraient sur 219,5 milliards de dollars en quatre ans, une moitié étant consacrée aux infrastructures et équipements publics : transports, réseau national d'information, technologies de l'environnement, reconversion de l'industrie de défense ; l'autre moitié à l'éducation, la formation professionnelle et la santé.

Le financement de ce programme reposerait sur l'élimination des programmes non productifs, des économies sur la défense, une diminution des coûts administratifs de 3 % par an sur quatre ans. Par ailleurs, 44,5 milliards de dollars proviendraient d'une imposition des entreprises étrangères.

Ce programme apporterait 295 milliards de dollars supplémentaires, d'où une réduction du déficit budgétaire de  $294,7(\text{recettes}) - 219,5(\text{dépenses}) = 75,2$  milliards de dollars.



## B. LA MOROSITE ALLEMANDE

Le regain d'activité allemand du premier trimestre 1992 a été sans lendemain. Le PNB s'est stabilisé à l'Ouest, et ne devrait pas progresser de plus de 3 % sur l'ensemble de l'année à l'Est.

En effet les derniers indicateurs conjoncturels disponibles font état d'un véritable ralentissement d'activité en Allemagne occidentale, accompagné d'une faible progression des exportations : la production industrielle du mois de juillet 1992 a régressé de 2,5 % par rapport à juillet 1991 ; le taux de chômage a augmenté de 5,5 % en janvier à 5,9 % au mois de juillet.

A l'Est, malgré l'absence de données officielles d'ensemble pour les premiers mois de 1992, il semble qu'on ne puisse pas parler de reprise : la production industrielle stagne, le taux de chômage est remonté à 14,8 % au mois d'août 1992. Les investissements privés restent insuffisants : 24 milliards de DM en 1992, alors que les transferts publics atteignent 150 milliards de DM.

De janvier à août 1992, le commerce extérieur de l'ensemble de l'Allemagne a dégagé un excédent de + 16,8 milliards de marks du fait d'un recul des exportations (- 4,6 %), inférieur à celui des importations (- 11 %). Les performances allemandes restent entravées par la très forte appréciation du mark, et les difficultés économiques des clients traditionnels d'Europe centrale.

### Rappel de l'évolution du solde du commerce extérieur allemand

(en milliards de DM)

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
51,2	42,1	54,0	73,4	112,6	117,7	128,0	134,6	105,4	21,9

Chiffres O.C.D.E.

La politique budgétaire bute sur l'importance des déficits. Au mois d'octobre, le gouvernement affirmait vouloir réduire son besoin de financement, avec une progression des dépenses de l'Etat fédéral de 2,5 % en 1993, soit un taux inférieur à la hausse des prix, et un déficit de 38 milliards de DM.

Le 26 octobre, le Chancelier Helmut Kohl a demandé à tous les Allemands de "s'attaquer au défi" que constitue la réunification : l'Allemagne devrait consacrer pendant plusieurs années de 4 à 5 % de son produit national brut à la reconstruction de l'économie de l'ancienne RDA.

Devant les délégués de la CDU, Helmut Kohl a présenté un plan d'action en cinq points pour faire face aux coûts de la réunification :

- une réduction de subventions fédérales,
  - la conclusion d'un *"pacte de solidarité"* avec les partenaires sociaux, incluant une progression modérée des salaires,
  - des économies sur l'ensemble des dépenses publiques,
  - un *"dégraissage"* de la bureaucratie,
  - une péréquation des ressources fiscales entre länders riches et pauvres.
- Enfin, un relèvement de la fiscalité en 1995 a été envisagé.

Le 4 novembre, le gouvernement a finalement annoncé un creusement du déficit budgétaire de 6 milliards de DM supplémentaires résultant de la diminution des recettes fiscales, et ce malgré un plan d'économies de 6,2 milliards de DM.

Cette aggravation devrait contribuer à tendre les taux d'intérêt qui restent encore élevés face aux menaces inflationnistes de la réunification (1).

### C. LA RECESSION JAPONAISE

Tout en reconnaissant que le Japon connaît depuis plus d'un an de sérieuses difficultés, le rapport économique et financier du gouvernement estime que *"le solde des administrations publiques (japonaises) ne se dégraderait que modérément en 1993, d'autant qu'une légère reprise de l'activité est attendue"*.

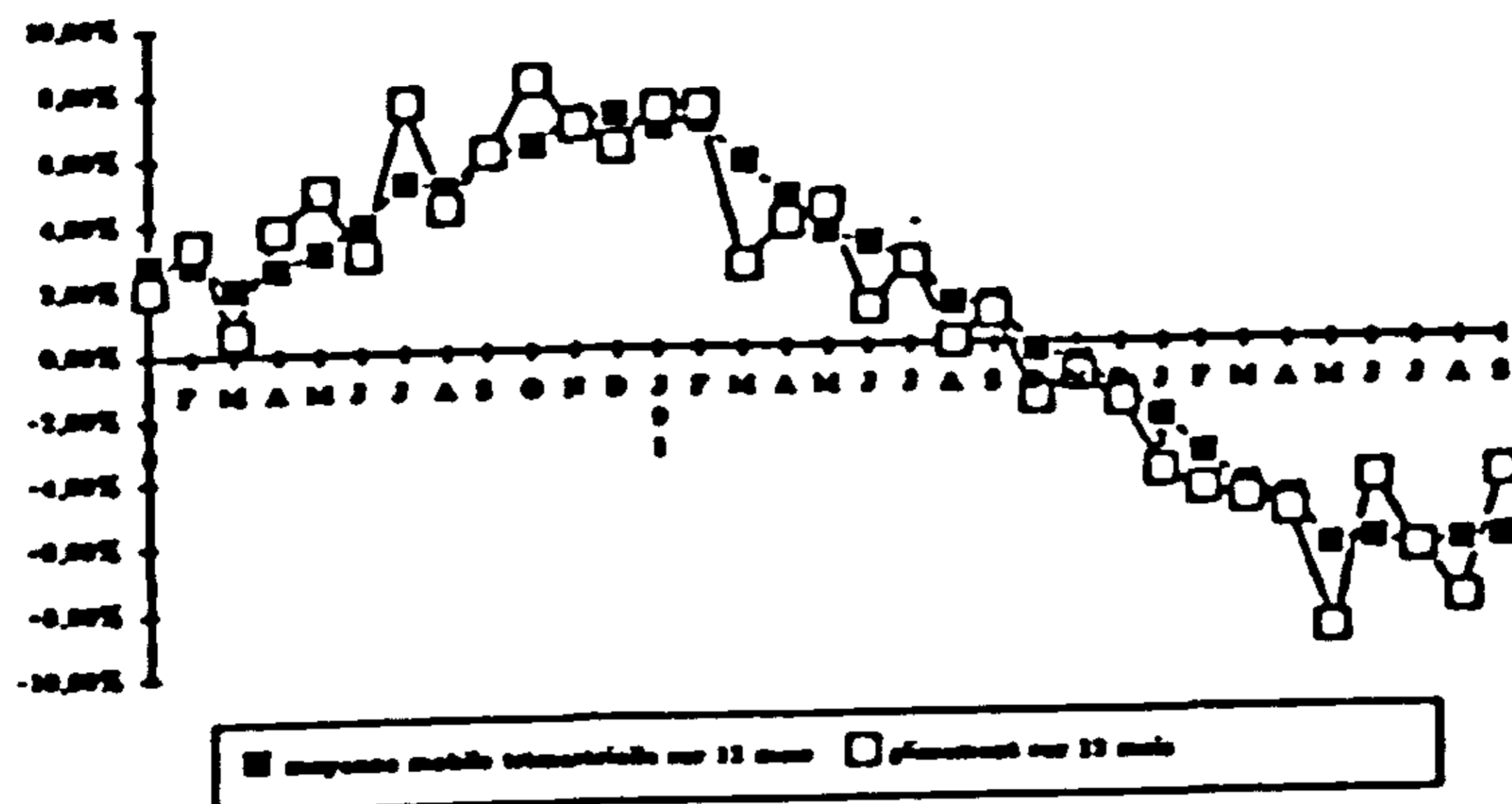
Il apparaît aujourd'hui que *l'activité a nettement fléchi* au deuxième trimestre de 1992, et particulièrement dans l'industrie.

En effet, la consommation des ménages qui était le moteur de la croissance semble s'être nettement essoufflée au deuxième trimestre 1992 : ce recul s'explique par la dévalorisation du patrimoine financier entraînée par la crise boursière qui dure maintenant depuis plus de 18 mois, et aussi par une inquiétude forte vis-à-vis des perspectives de l'emploi.

Parallèlement, l'investissement des entreprises a fortement fléchi -8 % cette année dans le secteur manufacturier- du fait de l'importance des investissements passés, et d'une baisse du taux d'utilisation des capacités de production.

1 . Voir pages 23 et suivantes : *"Vers une baisse des taux d'intérêt !"*

### Croissance en volume de la production industrielle depuis 1990 (C.V.S.)



Source : Ambassade de France

Depuis le début de l'année 1992, la politique monétaire a été nettement assouplie, le taux d'escompte de la Banque du Japon passant de 4,5 à 3,25 %.

Par ailleurs, deux plans de relance budgétaire ont été mis en place :

- le premier, le 31 mars, visait à accélérer le programme des dépenses publiques ;

- le deuxième, le 28 août, comporte un supplément de dépenses de 6 500 milliards de yens.

Le ministre de l'économie a annoncé que l'impact de ce plan serait de 2,4 % du PNB sur les deux mois à venir. Toutefois, il n'a pu affirmer que l'objectif de croissance de + 3,5 % pour 1992-1993 pourrait être tenu.

Compte tenu des délais de mise en oeuvre des mesures annoncées -250 milliards de francs pour des infrastructures, 50 milliards pour des achats de terrains-, il est en effet difficile d'en attendre des effets réels d'ici à la fin de l'année 1992.

#### D. LES DIFFICULTES BRITANNIQUES

En Grande Bretagne, le produit intérieur brut a reculé au cours des deux derniers trimestres : toutefois si l'on écarte l'effet dépressif de la production pétrolière, il apparaît que le PIB a progressé de 0,1 % après sept trimestres de recul : aurait-on atteint le creux de la récession ?

**Il est encore trop tôt, hélas, pour l'affirmer : même si l'investissement s'est redressé au début de l'année, la consommation des ménages reste faible, et les entreprises n'entrevoient pas de progression des commandes.**

**Les échanges extérieurs restent défavorables à la croissance : les exportations sont insuffisamment compétitives alors que les importations progressent beaucoup plus que la demande intérieure.**

**La marge de manoeuvre de la politique économique britannique reste étroite : après la sortie de la livre du SME le 16 septembre avec une dépréciation d'environ 14 % par rapport à son niveau de juin 1992, une nouvelle tension est apparue sur les taux d'intérêt, du fait d'une incertitude sur la situation de la monnaie et d'une forte détérioration des finances publiques aggravée par une politique expansive. Toutefois, le Gouvernement britannique tente encore d'abaisser ses taux courts, dans l'espoir d'une relance de l'économie. Mais dix mille suppressions d'emplois ont été annoncées le 18 novembre dernier, portant un nouveau coup à la "stratégie de croissance" annoncée par le gouvernement.**

**A sa façon la Grande-Bretagne met en évidence les limites d'une logique purement marchande : disparition de l'offre avec une industrie sinistrée, disparition de la demande du fait du chômage croissant, maintien d'emplois fictifs pour apaiser l'opinion publique.**

#### **E. LE FREINAGE ITALIEN**

**En Italie, une légère amélioration de l'activité au début de l'année 1992 a fait place à un ralentissement au deuxième trimestre.**

**En effet, l'inquiétude des ménages devant les perspectives de l'emploi a certainement joué un rôle dans la contraction de la demande intérieure.**

**La politique économique voit ses marges de manoeuvre très restreintes par l'objectif de défense de la lire : au mois de septembre, la relève des taux d'intérêt n'a pu éviter la dévaluation de la lire de 7 % par rapport aux autres monnaies européennes, ni la suspension de sa participation au SME le 17 septembre.**

**Pour l'année 1993, c'est un véritable plan d'austérité budgétaire qui a été mis en place le 18 septembre dernier afin de réduire le déficit budgétaire de 93 300 milliards de lires, soit plus de 380 milliards de francs...**

**Le "modèle italien" est mis à rude épreuve.**

## F. LA FIN DU MIRACLE ESPAGNOL

Ne pouvant résister à la pression des marchés, la peseta a du être dévaluée de 5 % à la mi-septembre 1992, et les autorités espagnoles ont rétabli un contrôle des changes. Devant cette bourrasque monétaire, le Gouvernement a prévu de réduire le déficit budgétaire de 4,6 % à 2,6 % du PIB en 1993. Un plan d'austérité se prépare dans une économie déjà en récession.

*L'évolution de ces partenaires de la France augure mal de ses échanges extérieurs. La dépréciation de la lire, de la livre, de la peseta et les mesures d'austérité budgétaire qui les accompagnent devraient décourager les importations, or, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne sont responsables à hauteur de 38 % de l'amélioration du solde commercial français : + 74 milliards de francs, constatée entre août 1991 et août 1992.*

## G. L'EUROPE DE L'EST "A TROIS VITESSES"

Les contrastes se renforcent dans les pays d'Europe de l'Est :

- Un premier groupe de pays - Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie - se détache du fait du rythme soutenu des réformes engagées. Toutefois, ce "triangle" a enregistré une baisse de 11 % de sa production industrielle au premier semestre 1992, résultat peu différent de la période correspondante de 1991. Ce déclin devrait se ralentir au cours de l'année d'après l'Institut viennois des études économiques.

### ESTIMATIONS ET PRÉVISIONS (en pourcentage)

Pays	PIB (en valeur réelle)			Évolution des prix de détail	
	1991	1992	1993	1991	1992
Tchécoslovaquie	-15,9	- 6	- 2 à - 4	58	12
Hongrie	-10,2	- 8	- 2 à + 2	35	20 à 25
Pologne	- 9	- 2	0 à + 2	70	45
Bulgarie	-16,7	-15	- 5 à 0	480	100
Roumanie	-13	-10	- 5 à - 2	165	250
Russie	- 9	-15	-15 à -20	95	1 000 ou +
Ukraine	-10	-18	-15 à -20	-	-
Slovénie	-15	-	-	-	-

Source : Institut de Vienne des études économiques comparatives.  
Octobre 1992

- "Quant aux autres pays, rien ne prouve qu'ils aient atteint le creux de la dépression" indiquent les mêmes experts en désignant d'une part la Bulgarie, la Roumanie, la Slovénie, et d'autre part les pays

**totallement désorganisés : la Yougoslavie et les anciennes républiques d'URSS.**

La dette extérieure de la CEI est évaluée par la Banque mondiale à 70,7 milliards de dollars et la capacité de remboursement de Moscou est de 2,5 milliards de dollars par an, ce qui représente un tiers de ses obligations en matière d'intérêts.

Il semble acquis, à l'issue de la réunion du Club de Paris du 28 octobre, que le rééchelonnement portera désormais, non seulement sur le principal, mais aussi sur les intérêts de la dette.

Le besoin de financement de la Russie est estimé, pour 1993, à 22 milliards de dollars selon le FMI, et il pourrait atteindre 30 milliards de dollars si elle devait assurer la totalité du service de la dette de l'ex-URSS.

#### **La dette extérieure de l'ex-URSS de 1989 à 1992**

*(milliards de dollars)*

	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
<b>Dette totale</b>	<b>54.5</b>	<b>61.1</b>	<b>65.3</b>	<b>70.7</b>
dont :				
- à moyen et long terme	36.5	46	52.9	57.4
- à court terme	18	15	12.4	13.3
Arriérés de paiements	0.5	1	4.9	8.4
Service de la dette (prévu)	-	7.8	7.7	9

Source : FMI

*Source : La tribune Desfosses - 27 octobre 1992.*

## **H. LES CONTRASTES DU MONDE EN VOIE DE DEVELOPPEMENT**

### **• L'allègement de la dette**

Le poids de la dette contractée par les quinze principaux débiteurs, parmi les pays en voie de développement, auprès des créanciers privés, aurait cessé de progresser depuis quatre ans, passant de 303,3 milliards de dollars en 1988 à 270 milliards de dollars en 1992 - d'après le FMI.

Les allègements successifs de dette opérés par les programmes successifs se sont accompagnés d'une amélioration globale des grands équilibres.

### Evolution des grands équilibres dans les pays en voie de développement

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(1)
<b>Déficit budgétaire (*)</b>									
tous PVD	-4.4	-4.1	-4.0	-6.1	-6.5	-6.5	-5.1	-3.1	-5.2
15 grands débiteurs	-5.7	-3.8	-3.4	-4.5	-6.5	-5.5	-4.7	-0.7	-1.3
<b>Prix à la consommation (**)</b>									
tous PVD	26.1	30.3	30.7	24.2	32.1	53.0	79.9	91.0	58.7
15 grands débiteurs	90.9	118.4	122.7	77.0	117.3	251.8	453.9	623.8	135.8
Taux médian	40.9	50.3	30.7	23.0	28.1	54.5	50.5	26.6	20.5
<b>PIB (***)</b>									
tous PVD	9.1	3.9	3.6	4.0	3.8	3.9	3.2	1.0	-0.5
15 grands débiteurs	-2.9	-2.3	3.6	4.6	1.9	1.2	1.8	-0.8	+0.6
<b>Taux d'investissement</b>									
tous PVD	25.1	25.0	24.9	25.3	25.5	25.7	25.3	24.7	24.5
15 grands débiteurs	18.6	16.7	17.9	18.2	19.5	19.9	19.6	18.4	19.9

(\*) % du PIB

(\*\*) Taux de croissance annuel moyen

(1) Chiffres provisoires

Source : FMI

*Source : BNP. Lettre de conjoncture, juin 1992*

#### • Des évolutions très diverses

Les divergences entre les pays en voie de développement se creusent :

- Les "Nouveaux Pays Industriels" connaissent une expansion rapide : l'enquête annuelle récente de l'Asian Wall Street Journal prévoit une croissance de 6 % pour ces pays en 1993, (et de 6,9 % pour l'Asie du Sud-Est sans le Japon), du fait de l'explosion du marché intra-asiatique qui compense les effets du ralentissement économique mondial. La Chine joue à cet égard un rôle de pointe, sa croissance étant estimée par certains experts à + 12 % cette année.

- Les réformes structurelles semblent assurer à l'Argentine de belles perspectives, de même qu'au Mexique : + 4,9 % de croissance en 1993 selon l'OCDE, contrairement au Brésil qui reste entravé par le déficit de ses finances publiques.

- Les pays du Moyen-Orient sont confrontés aux limitations de la production pétrolière dans le cadre de l'OPEP afin de permettre le redémarrage des exportations du Koweït.

- Enfin, en Afrique, un fossé s'est creusé entre des pays promis à une expansion proche, soutenue par des investissements étrangers -Maghreb et Afrique australe- et l'Afrique subsaharienne qui ne sort pas de la crise, comme le souligne le rapport de 1992 du Conseil des investisseurs en Afrique noire. La baisse du cours des matières premières de ces derniers mois rend la situation de ces pays encore plus difficile.

Les exportations françaises, comparées à 1985, ne se sont maintenues qu'à 90 % sur l'ensemble du continent africain, soit 84,1 milliards de francs en 1991 pour le premier fournisseur de l'Afrique qu'est la France.

*L'incertitude internationale, et les difficultés rencontrées par les principaux partenaires de la France rendent improbable la prévision gouvernementale d'une progression des échanges de plus de 5 %.*

*De plus, la réforme de la politique agricole commune entrainera un gel des terres qui devrait limiter la capacité d'exportation de l'agriculture française, première de la Communauté, même en l'absence de concession supplémentaire de la part du Gouvernement dans le cadre des négociations du G.A.T.T.*

## **II - VERS UNE BAISSÉ DES TAUX D'INTERET ?**

### **A. DES TAUX ANORMALEMENT ÉLEVÉS EN EUROPE**

• L'apparition de fortes divergences conjoncturelles entre l'Allemagne, subissant les coûts de la réunification sans augmenter sa pression fiscale, les autres économies européennes accusant une sérieuse baisse de compétitivité -Grande-Bretagne, Italie, Espagne- et les Etats-Unis ne parvenant pas à relancer l'activité, a provoqué au mois de septembre une véritable crise monétaire : la livre et la lire ont suspendu leur participation au système monétaire européen à la mi-septembre et ont subi des dévaluations.

En même temps, le gouvernement espagnol se voyait contraint de dévaluer la peseta.

• L'attente des résultats du référendum français a suscité une forte tension. Malgré le "oui" du 20 septembre, la crise du système monétaire européen a déclenché une très forte attaque spéculative contre le franc, qui n'a pu se résorber que par une intervention conjointe des



autorités monétaires française et allemande : la Banque de France a engagé 160 milliards de francs, alors que le taux de l'argent au jour le jour atteignait 18 %, les taux à trois mois 15 %.

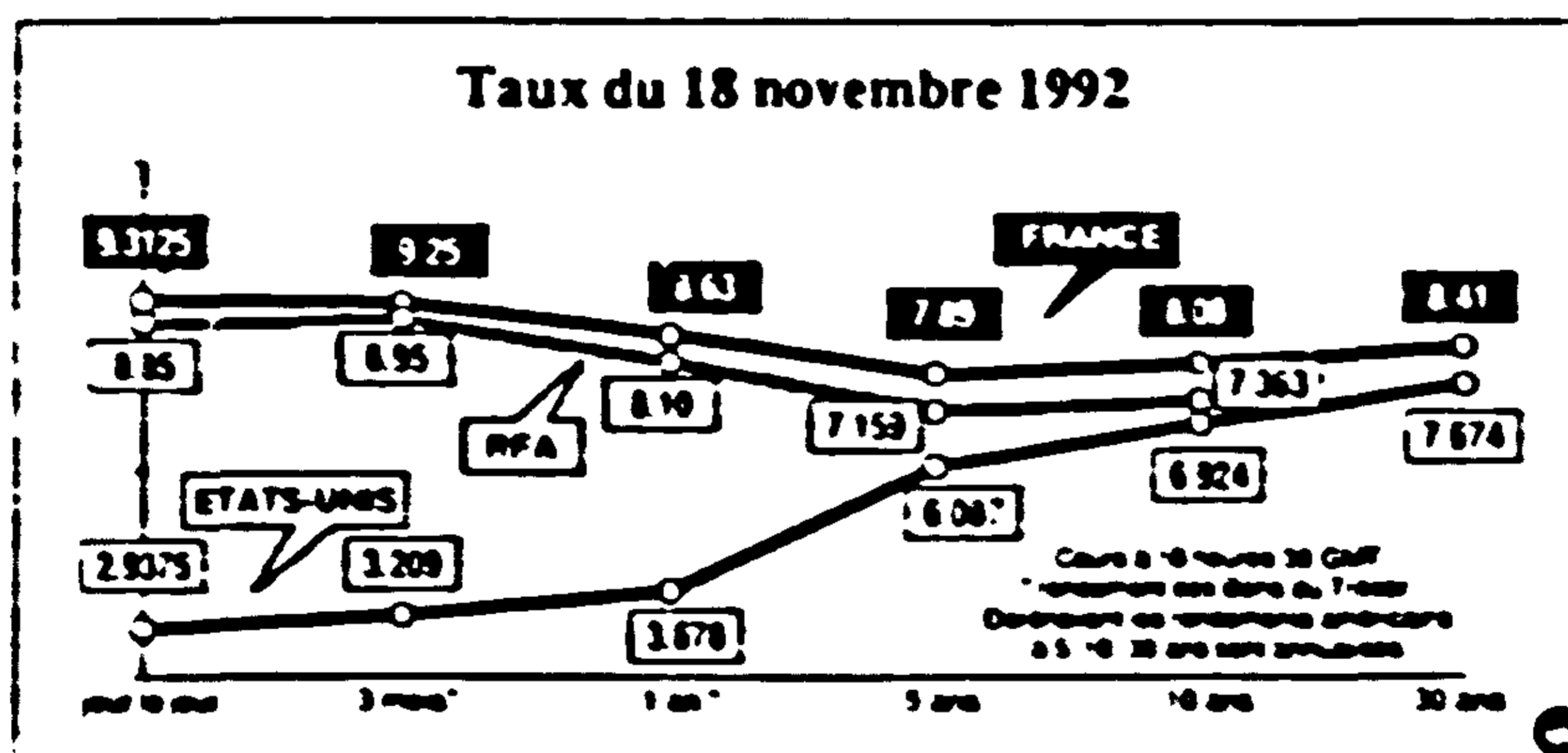
A partir du 2 octobre, une détente est intervenue -en France, le taux de l'argent au jour le jour a franchi à la baisse le 9 octobre le seuil de 13 % -plafond officiel-, alors que son homologue allemand passait en dix jours de 9,70 à 8,95 %.

Le 20 octobre, la Bundesbank abaissait le taux de l'argent au jour le jour de 8,95 à 8,90 %, et le 29 octobre, la Banque de France ramenait le taux de ses prises en pension de 13 à 10,5 %.

Le 2 novembre, l'institut d'émission français a abaissé ses taux directeurs de 0,25 point, les grandes banques annonçant une baisse de 0,20 point de leur taux de base.

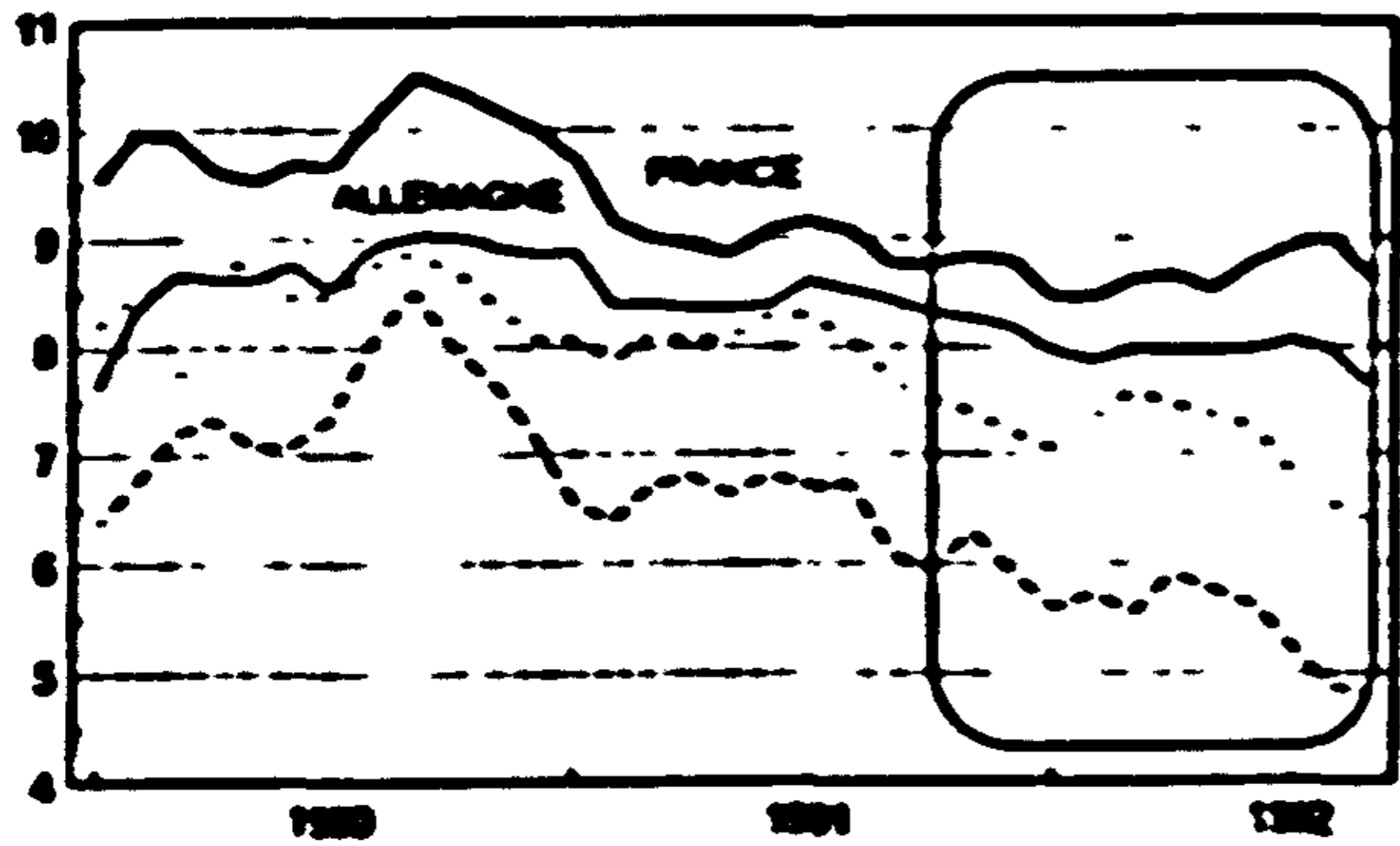
Enfin, le 12 novembre, la Banque de France a abaissé à nouveau ses taux directeurs d'un quart de point, le Royaume-Uni et l'Italie ont annoncé, pour leur part, une baisse de 2 % de leurs taux d'intérêt.

Mais le niveau des taux européens reste anormalement élevé...



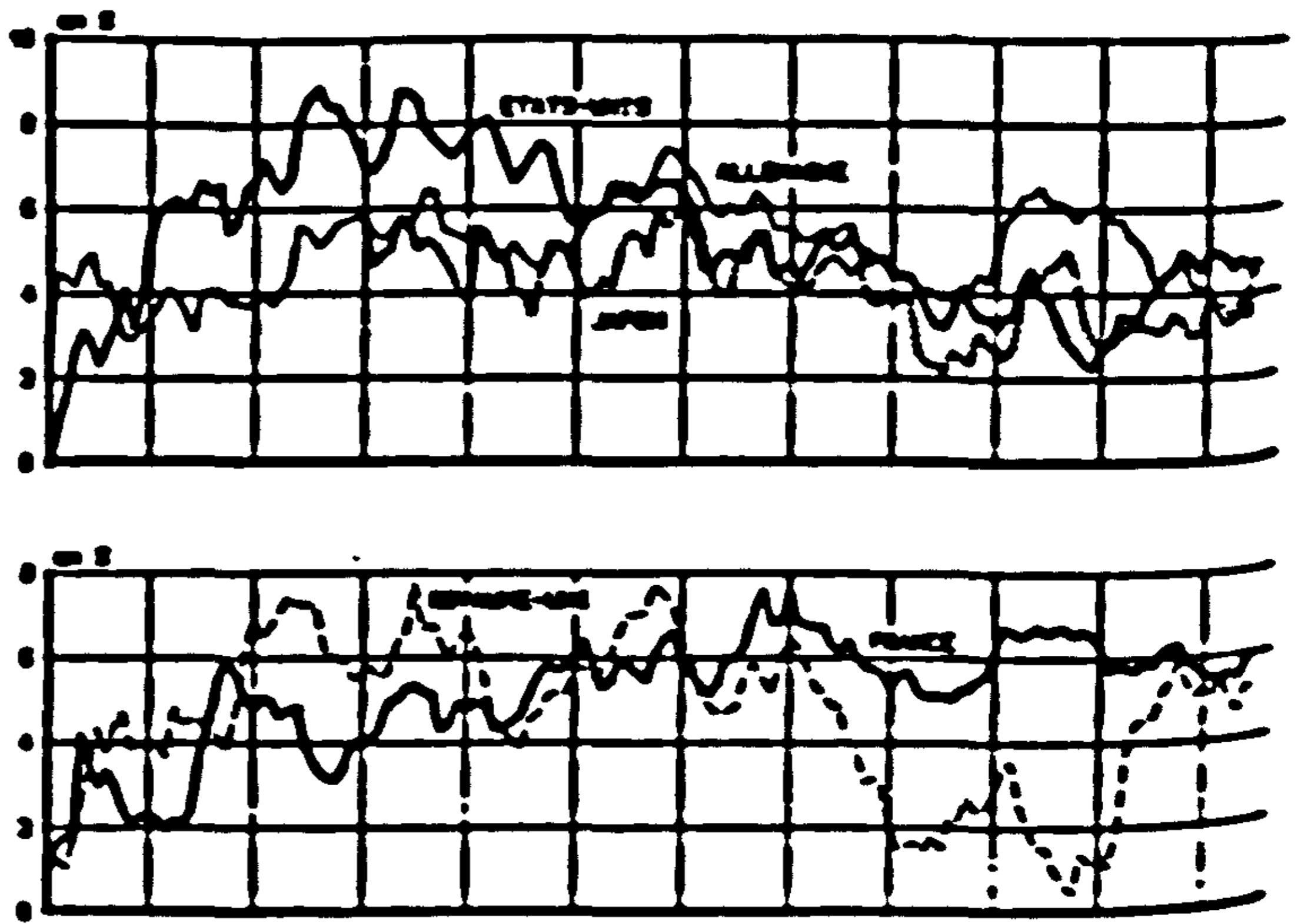
... et même si les taux à long terme se sont moins tendus, les taux réels français atteignent un seuil critique :

### RENDEMENT DES OBLIGATIONS D'ETAT A 10 ANS



### Taux d'interet reels

Rendement des obligations - variation des prix de detail sur 12 mois



Source : Indisuez - Octobre 1992  
et Reuters - Octobre 1992

## **B. UNE BAISSÉ POSSIBLE ?**

**Les taux d'intérêt européens conservent un niveau difficilement compatible avec une relance de l'activité.**

**Toutefois, toute initiative de baisse unilatérale se heurterait inévitablement à un transfert massif de capitaux vers l'Allemagne où les taux restent élevés pour défendre la solidité de la monnaie et lutter contre les tensions inflationnistes nées de la réunification.**

**C'est donc de l'Allemagne que l'ensemble des pays européens attendent un "geste" : or, les raisons d'y croire restent encore limitées.**

**Certes la conjoncture actuelle pourrait favoriser cette baisse : celle-ci est très attendue en Europe pour permettre une reprise ; en Allemagne même, les entreprises devraient la réclamer de plus en plus devant le ralentissement de l'activité industrielle, alors que les syndicats semblent faire preuve de modération dans leurs revendications salariales pour 1993 (les sidérurgistes acceptant un gel des salaires réels pendant cinq ans).**

**Toutefois, des arguments traditionnels continuent d'être avancés en défaveur de la baisse des taux : l'expérience a montré que la Bundesbank ne consentait à des baisses de taux significatives que lorsque les indicateurs de l'économie allemande le permettaient véritablement : ainsi, jusqu'à la mi-octobre, la "Buba" a-t-elle gardé les yeux fixés sur "M3" -espèces, dépôts à vue et à terme de moins de quatre ans, dépôts d'épargne-, dont la croissance reste supérieure à 6 %, alors que la fourchette est fixée par la Bundesbank à 3,5 - 5,5 % en 1992.**

**Encore "M3" n'avait-il conservé cette valeur privilégiée qu'en tant que révélateur des tensions inflationnistes : or, avec une hausse des prix estimée à + 3,8 % sur un an à la mi-octobre 1992, on ne peut pas considérer que celles-ci soient éliminées.**

**Certes, la Banque de France a diminué ses taux de prise en pension à court terme le 29 octobre, mais, depuis, la Bundesbank a laissé ses taux directeurs inchangés.**

***Dès lors, il reste difficile d'interpréter avec certitude l'espoir donné le 20 octobre par la Bundesbank avec l'annonce du rétablissement du système de prise en pension à taux variable, accompagné d'une légère baisse du taux au jour le jour : 8,90 % au lieu de 8,95 %. Certes, il apparaît que l'indicateur "M3" a été relativisé, mais les responsables de la politique monétaire laissent entendre que le recul des taux ne doit être ni trop rapide, ni trop prononcé.***

### **C. LES EFFETS DE LA BAISSSE**

**Il est impossible de s'en remettre à la baisse des taux pour relancer, à elle seule, l'activité économique :**

**- Tout d'abord, cette baisse devrait, pour être incitative, aller de deux à trois points, selon les observateurs.**

**- Ensuite, les taux français, s'ils répercutent ce mouvement de baisse, pourraient garder leur écart positif avec les taux allemands qui est la "prime de risque" de la défense du franc subsistant du fait de la confiance plus grande dans l'économie allemande.**

**- Or, il faut garder à l'esprit que le stock de titres négociables (dont environ 50 % est constitué de bons du Trésor) détenu par les investisseurs internationaux est évalué à 800 milliards de francs. La stabilité de cette dette dépend de leur confiance dans notre économie.**

**Dès lors, les possibilités de supprimer la "prime de risque" sont limitées.**

**Comme le souligne la lettre de la conjoncture de la BNP du mois de février 1992 : "Au total, si l'amélioration en cours de la compétitivité-prix de notre économie est susceptible de procurer quelques marges de manoeuvre pour le soutien de la demande intérieure, la forte croissance depuis quelques années du stock de titres de créances négociables détenus par les non-résidents, induite par un besoin structurel de financement extérieur, réduit la marge d'autonomie de notre politique de taux d'intérêt... dont le niveau freine la demande interne".**

**- Enfin, les taux d'intérêt ne jouent qu'un rôle d'adjuvant en cas de reprise. Le déterminant de l'investissement des entreprises reste, en toutes circonstances, la perspective de la demande, comme en témoigne la fin des années 80 où la forte croissance s'est accompagnée de taux élevés.**

**Or les signaux restent, à cet égard, négatifs : les mises en chantier du bâtiment français ont chuté de 14,7 % pour les sept premiers mois de l'année. En octobre, plus de 70 % des 1.200 chefs d'entreprise de la région parisienne interrogés par l'IFOP ont déclaré envisager une décélération ou une diminution de leurs investissements dans les prochains mois.**

## CHAPITRE II

### INCERTITUDES FRANCAISES

Les prévisions gouvernementales pour 1993 sont fondées sur un pari : la croissance va changer de moteur. C'est en effet la consommation des ménages qui devrait relancer en 1993 l'activité et l'investissement, hier tirés par les exportations.

Certes, comme le relève le rapport économique et financier, il faudra que certaines conditions soient réunies :

*"Les facteurs d'une accélération de la croissance existent. L'augmentation du revenu disponible autorise une progression un peu plus soutenue de la consommation des ménages, sous réserve que ceux-ci stabilisent leur épargne, ce qui devrait normalement résulter, suivant les comportements habituellement observés, de la poursuite de la désinflation et de l'éclaircissement des perspectives (...) L'incertitude ne porte pas sur le sens du mouvement à venir mais sur sa date, qui dépend un peu de la rapidité de l'amélioration du contexte international et beaucoup du redressement des anticipations des agents intérieurs."*

Cet enchaînement vertueux devrait suffire à enrayer le déséquilibre le plus flagrant de notre économie, le chômage. D'après les prévisions du gouvernement en effet, *"la croissance est devenue plus riche en emplois"*.

Faut-il croire à ce double pari ? Tous les instituts de conjoncture et organismes financiers se déclarent aujourd'hui plus pessimistes que le gouvernement.

Pour le Crédit national, la consommation ne devrait pas progresser de plus de 1,6 % en 1993, du fait de la stagnation du revenu disponible jusqu'au printemps. Pour Rexecode, la progression serait de + 2,3 %, mais ne saurait à elle seule entraîner l'investissement, du fait des marges existant actuellement dans les capacités de production.

Dans tous les cas, la prévision avancée par le gouvernement paraît trop optimiste, pour deux raisons :

- l'économie française doute d'elle-même ;
- l'Etat n'a pas su jouer son rôle de régulateur.

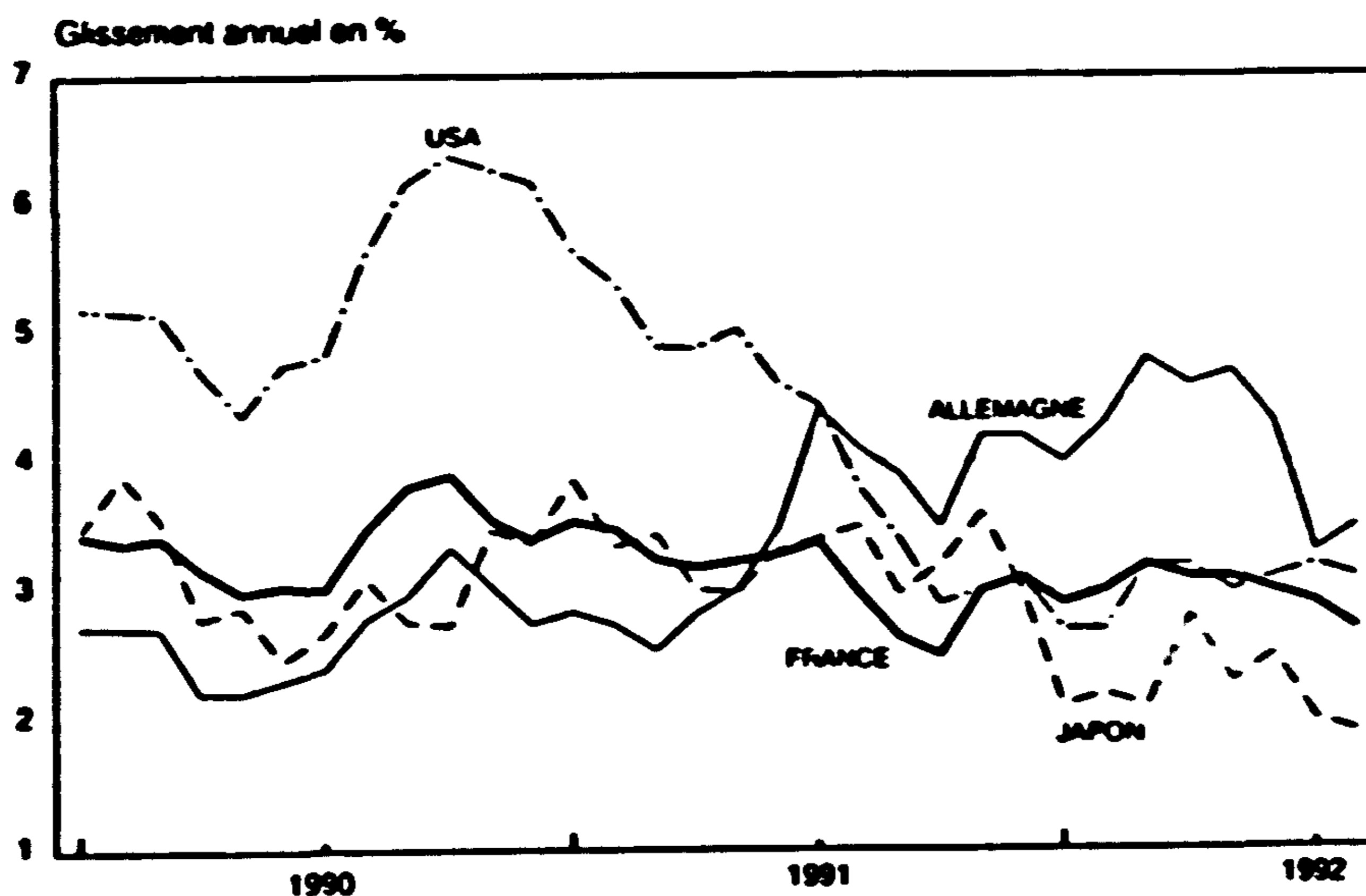
## I - EN DÉPIT DE BONS RÉSULTATS, L'ÉCONOMIE FRANÇAISE SOUFFRE D'UN MANQUE DE CONFIANCE

### A. DE BONS RÉSULTATS

#### 1. Une réelle désinflation

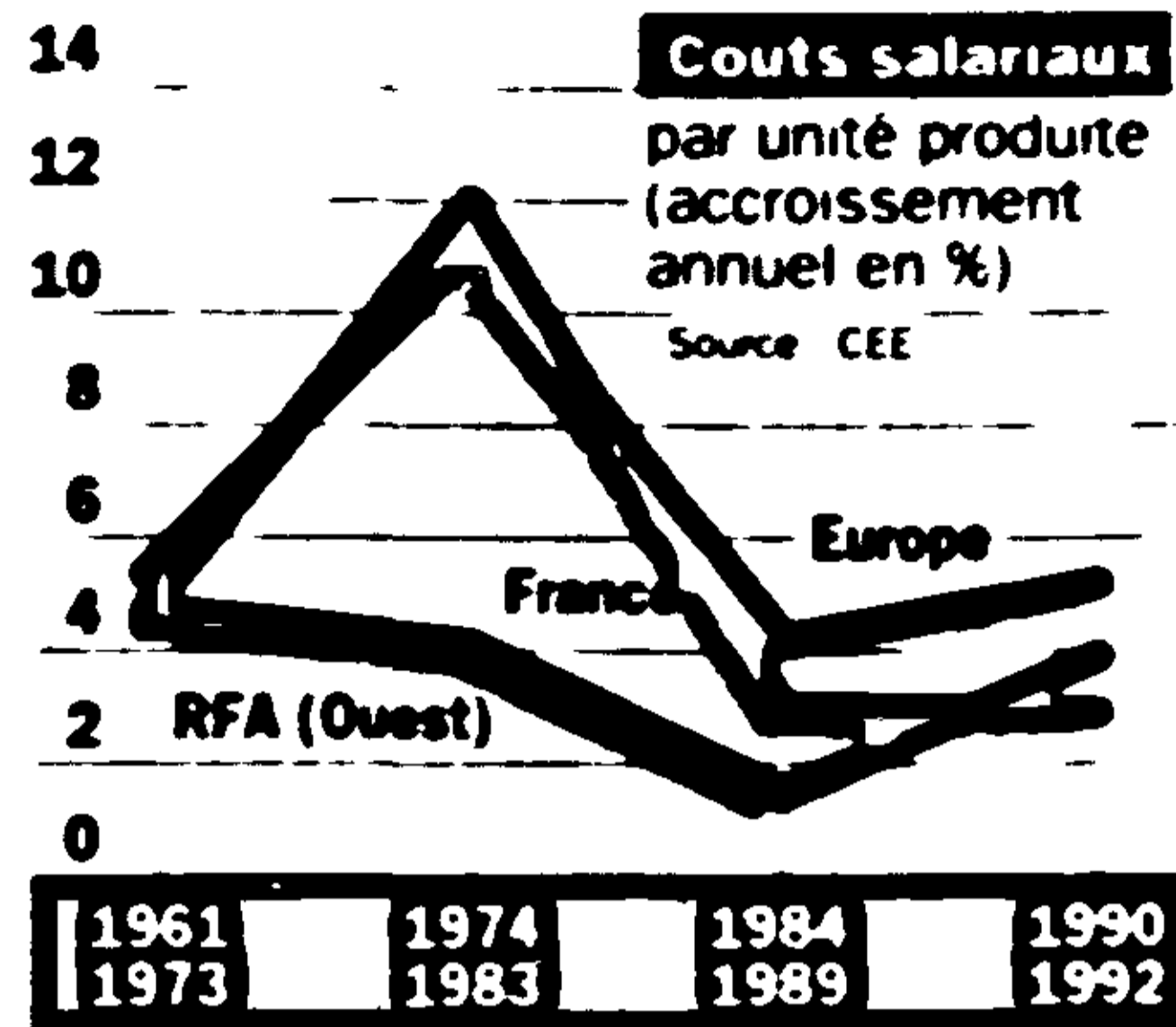
En 1991, l'indice des prix a progressé de 3,2 %, au lieu de 3,4 % en 1990 et pour la première fois depuis 1965, l'écart d'inflation avec l'Allemagne occidentale a été négatif, de - 1,1 point.

En 1992, le taux de l'inflation devrait se situer à 3 %, grâce au ralentissement continu des prix alimentaires et des prix des biens manufacturés. Ainsi la France maintient un écart négatif vis-à-vis de l'Allemagne de 0,8 point, et de 1,5 point vis à vis des autres pays de la CEE :



Source : Indosuez - Octobre 1992

La sagesse des prix est largement le résultat de celle des rémunérations ; depuis 1986, la progression des coûts salariaux par unité produite a pu être maintenue à + 4,2 % par an :



Source : *l'Expansion* - 15 octobre-10 novembre 1992

## 2. Des échanges extérieurs plus performants

En 1991, le déficit commercial de la France s'est réduit de 20 milliards de francs. Qui plus est, le solde des échanges de produits manufacturés, point faible traditionnel, s'est nettement amélioré, passant de - 57 milliards à - 34 milliards : c'est le fait de la progression des ventes de biens intermédiaires, de véhicules utilitaires, de biens d'équipement ménager.

Depuis le début de l'année 1992, le commerce extérieur a dégagé un excédent cumulé de 23,1 milliards.

Les échanges industriels sont devenus excédentaires :

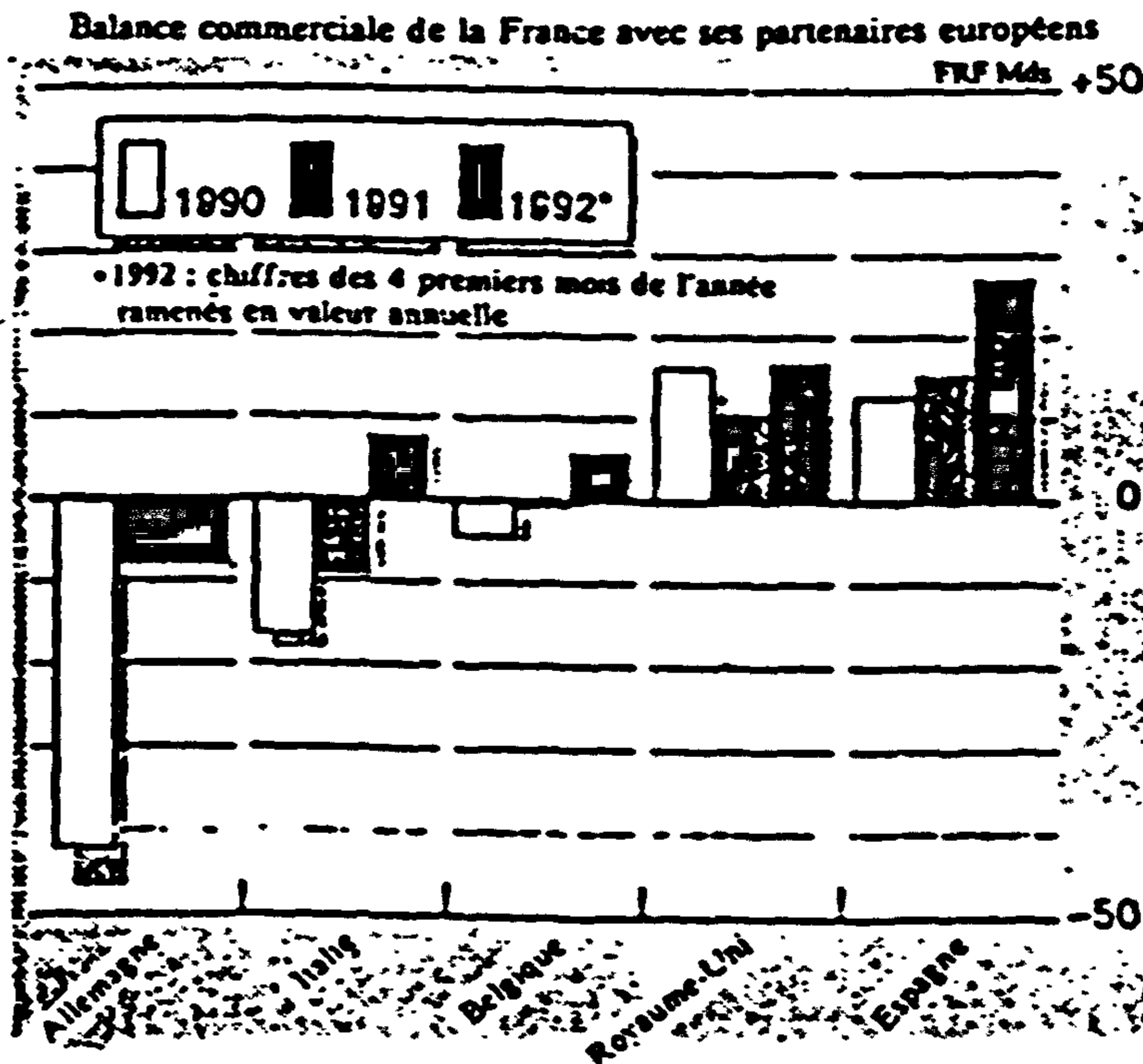
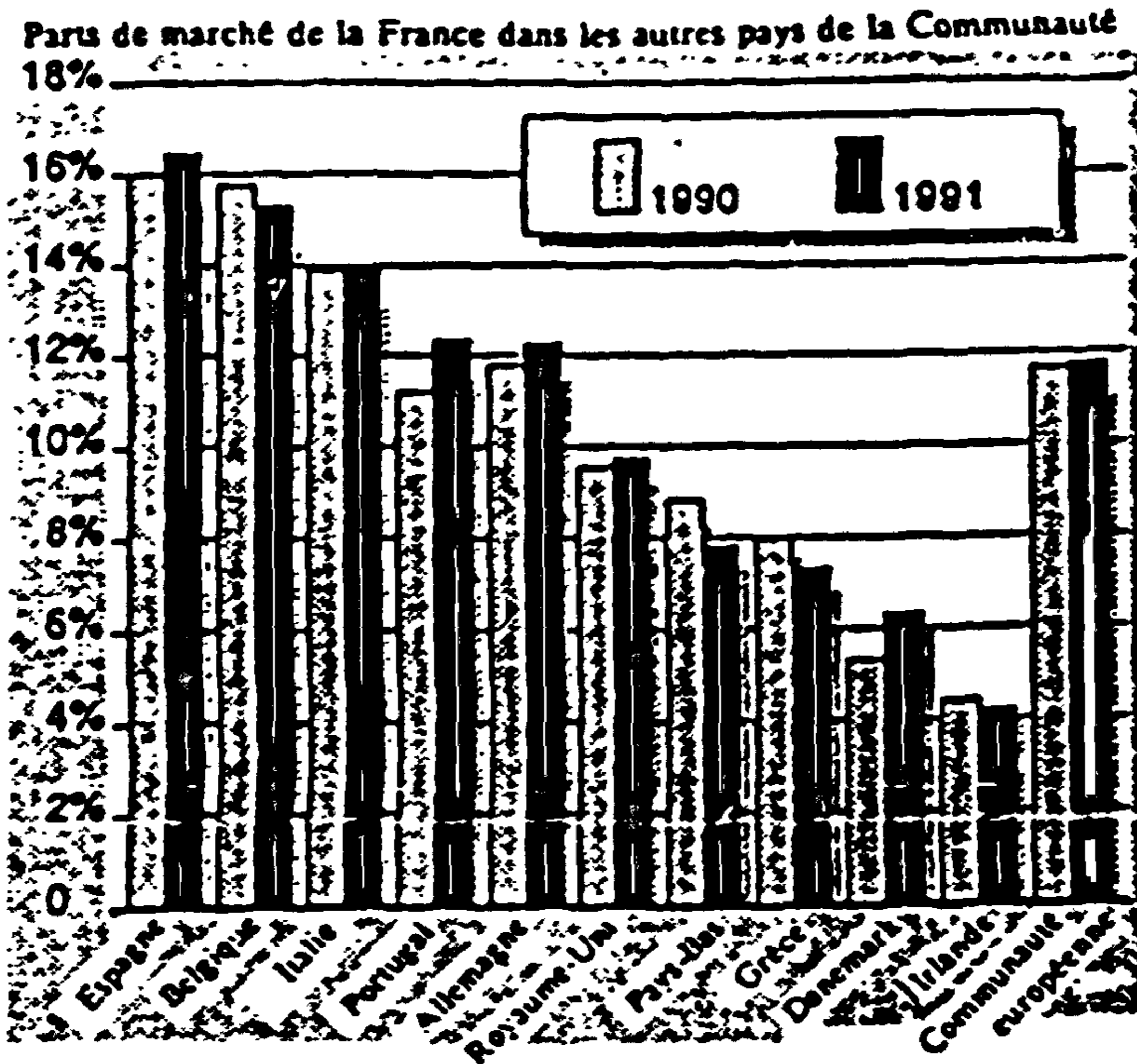
*(en milliards de francs)*

	1990	1991	1992 (p)
Agro-alimentaire	+ 51,1	+ 44,6	+ 50
Énergie	- 93,0	- 94,5	- 84
Produits manufacturés	- 57,6	- 34,8	+ 4

(p) : Chiffres provisoires

Source : *Rapport économique et financier*

**La France a amélioré sensiblement ses parts de marché avec ses partenaires de la Communauté européenne :**



Source : The Financial Times. 28 juillet 1992



Ces résultats sont encourageants car ils reflètent un changement des mentalités : la France n'est pas condamnée à la hausse des prix et au déficit commercial.

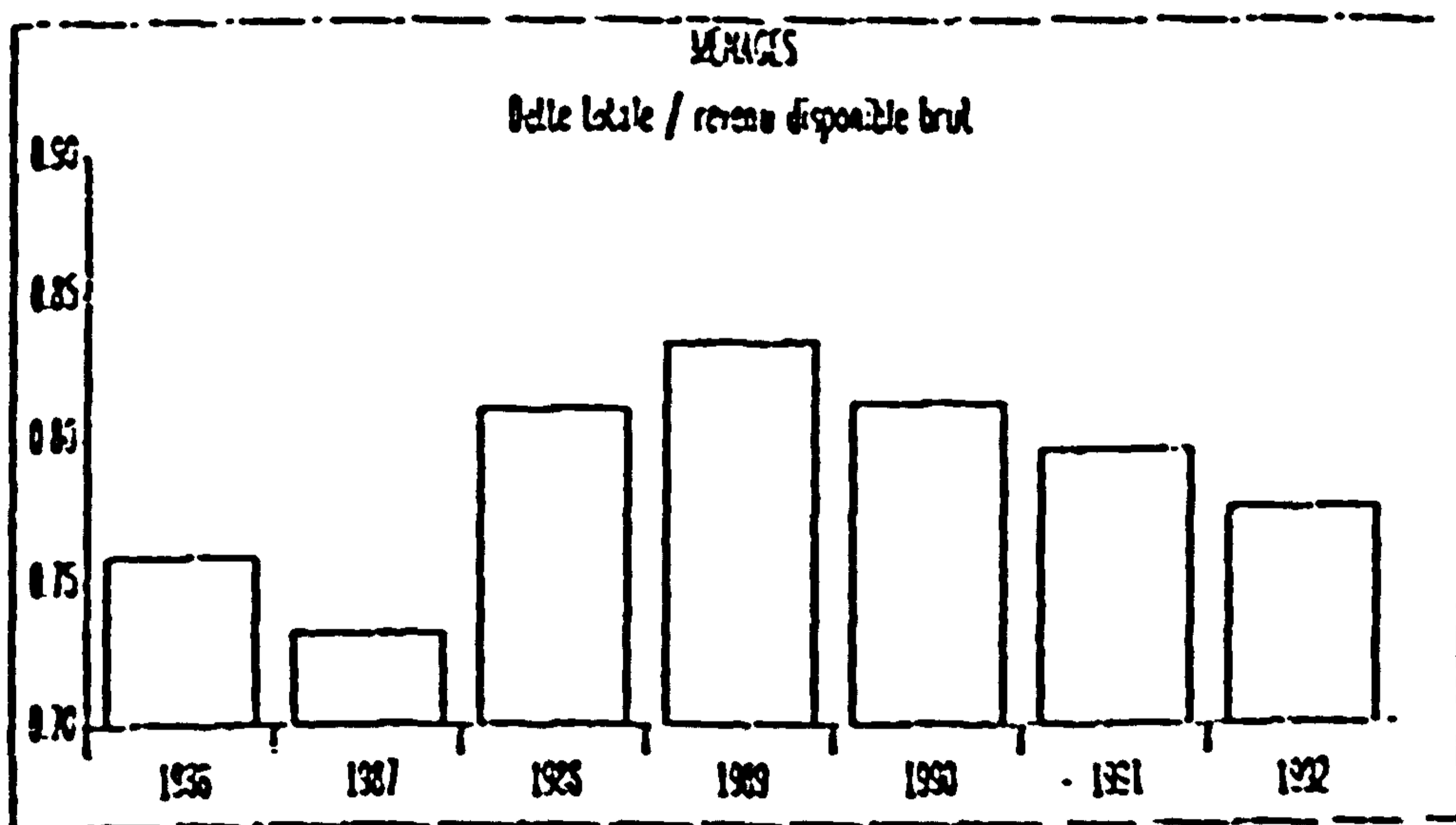
Toutefois, ces indicateurs ne sauraient suffire à ramener la confiance dans l'économie.

## B. UN MANQUE DE CONFIANCE

### 1. La démoralisation des agents économiques

a) *Il reste aléatoire d'escompter une vraie reprise de la consommation des ménages en 1993*

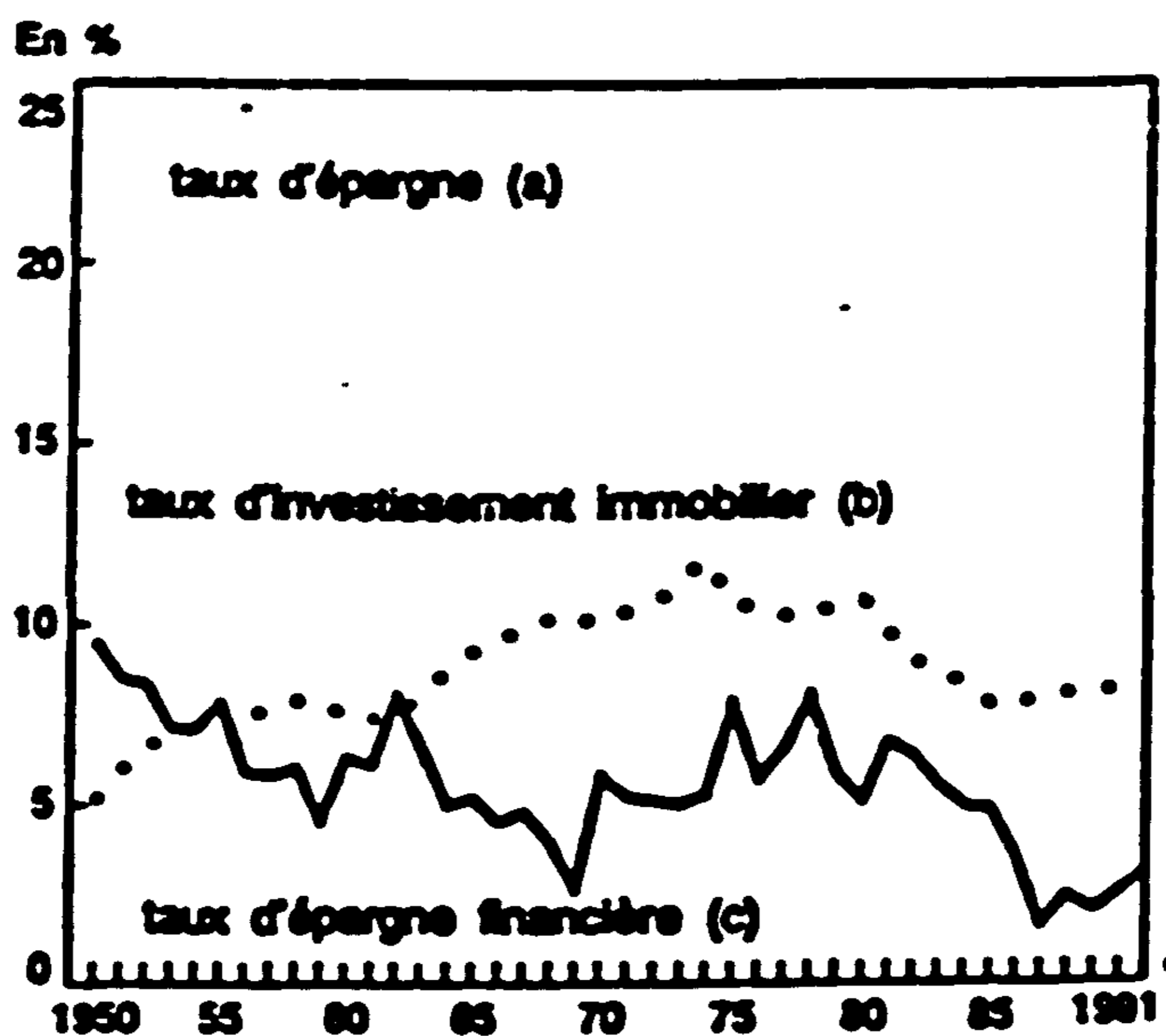
Il est vrai que les ménages ont sérieusement corrigé les excès de la consommation encouragée par le crédit de 1987 à 1989 :



Source : INSEE

Toutefois, le taux d'épargne des ménages (moins de 13 %) reste largement inférieur à celui des années 1980-1985, où il évoluait autour de 15 % :

### TAUX D'ÉPARGNE DES MÉNAGES DEPUIS 1950 (2)



(a) Épargne des ménages rapportée au revenu disponible des ménages.  
(b) FBCF des ménages non entrepreneurs individuels rapportée au revenu disponible des ménages.  
(c) Capacité de financement des ménages rapportée au revenu disponible des ménages.

Source : INSEE. Tableaux de l'économie française 1992-1993

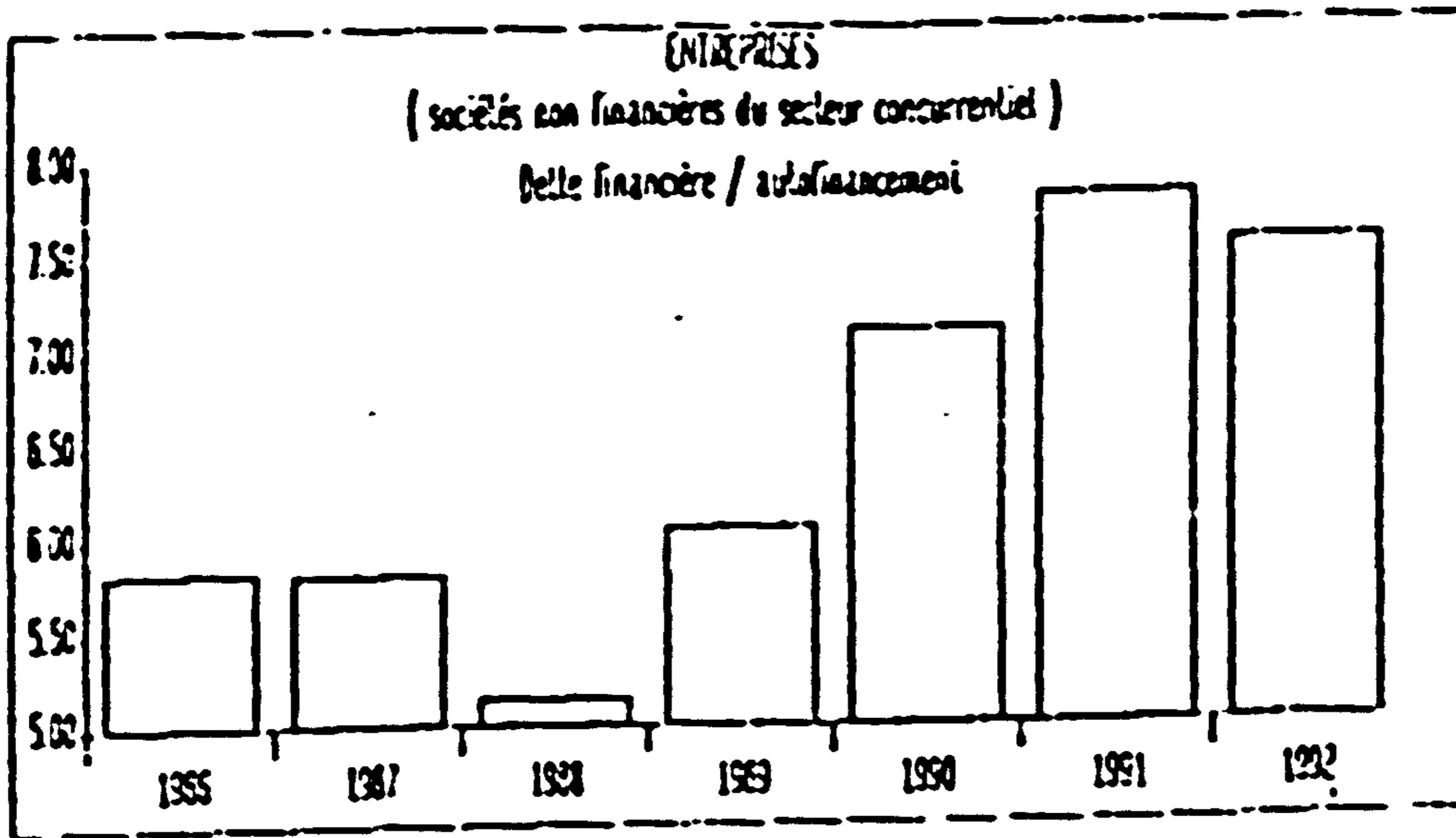
#### Et les raisons d'épargner restent fortes :

- la peur du chômage, qui continue de progresser alors que des licenciements d'ampleur sont annoncés,
- la dévalorisation du patrimoine immobilier,
- l'incertitude de la situation politique jusqu'en mars 1993.

Dès lors, il paraît bien aléatoire d'escompter une progression de + 2,3 % de la consommation en 1993, du seul fait d'une légère augmentation du revenu disponible des ménages...

**b) Pour les entreprises, l'assainissement financier est récent**

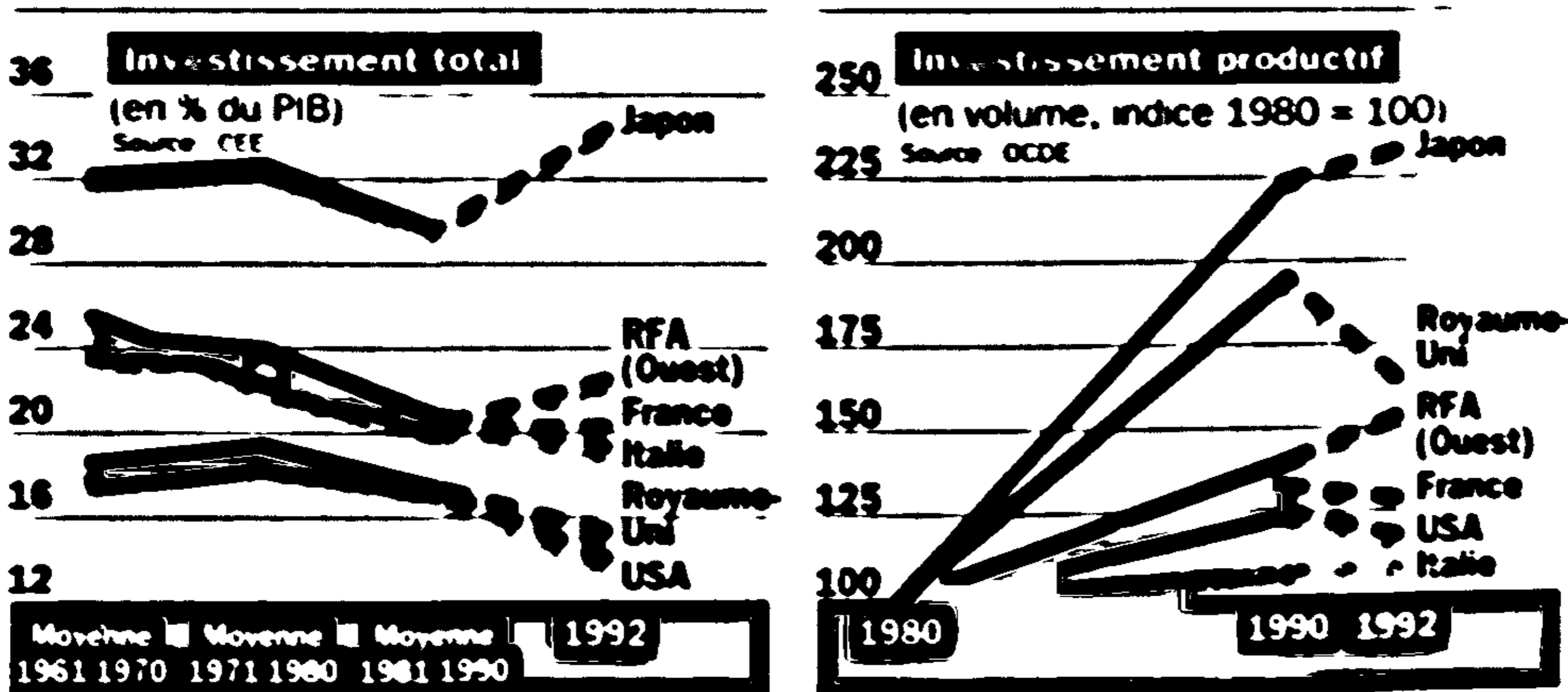
Certes, le poids de la dette par rapport à l'autofinancement devrait s'alléger pour la première année depuis 1988, et s'établir à 7,6 % au lieu de 7,8 % en 1991 :



Source : INSEE

Certes, l'autofinancement devrait dépasser en 1992 l'investissement productif : taux de 101 % au lieu de 91,8 % en 1991.

Toutefois, cette évolution est très largement due au recul de l'investissement productif :



Source : L'Expansion 15 octobre-10 novembre 1992

L'enquête de l'INSEE sur l'investissement au mois d'octobre révèle que l'investissement industriel devrait reculer de 11 % en 1992.

De plus, le poids de l'endettement, mesuré par les intérêts versés / excédent brut d'exploitation, devrait atteindre 31,5 % en 1992 contre 23,9 % en 1988.

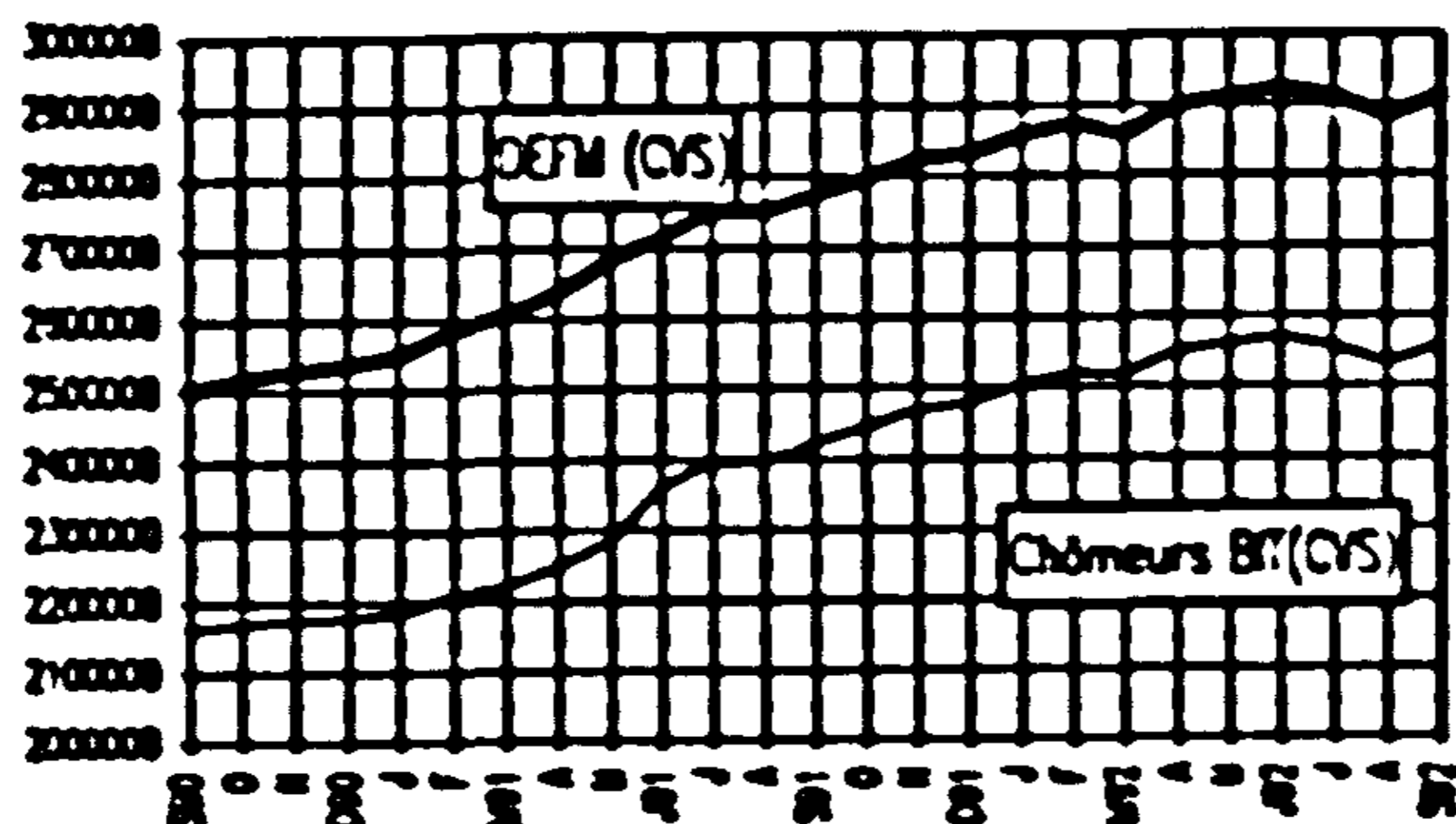
Il apparaît en fait que les entreprises donnent la priorité au désendettement sur l'investissement -ce choix étant conforté par le niveau élevé des taux d'intérêt-.

Enfin, le taux d'utilisation des capacités de production, qui était de 88 % au premier trimestre de 1990, est passé à 81,9 % au second trimestre de 1992, alors que la moyenne des années 1970/1990 a été de 84,3 % : la reprise de l'activité ne devrait donc pas entraîner, dans un premier temps, d'investissements de capacité.

*Dès lors, comment espérer, comme le fait le gouvernement, une hausse de 3 % de l'investissement des entreprises en 1993 ? Les industriels interrogés par l'INSEE au mois d'octobre escomptent une quasi-stabilité de l'équipement au cours de l'année à venir.*

## 2. La progression du nombre d'exclus

Le chômage a recommencé d'augmenter régulièrement depuis la fin de l'année 1990 : en septembre 1992, le nombre de demandeurs d'emploi est de 2 910 500, en progression de + 4,9 % depuis un an :



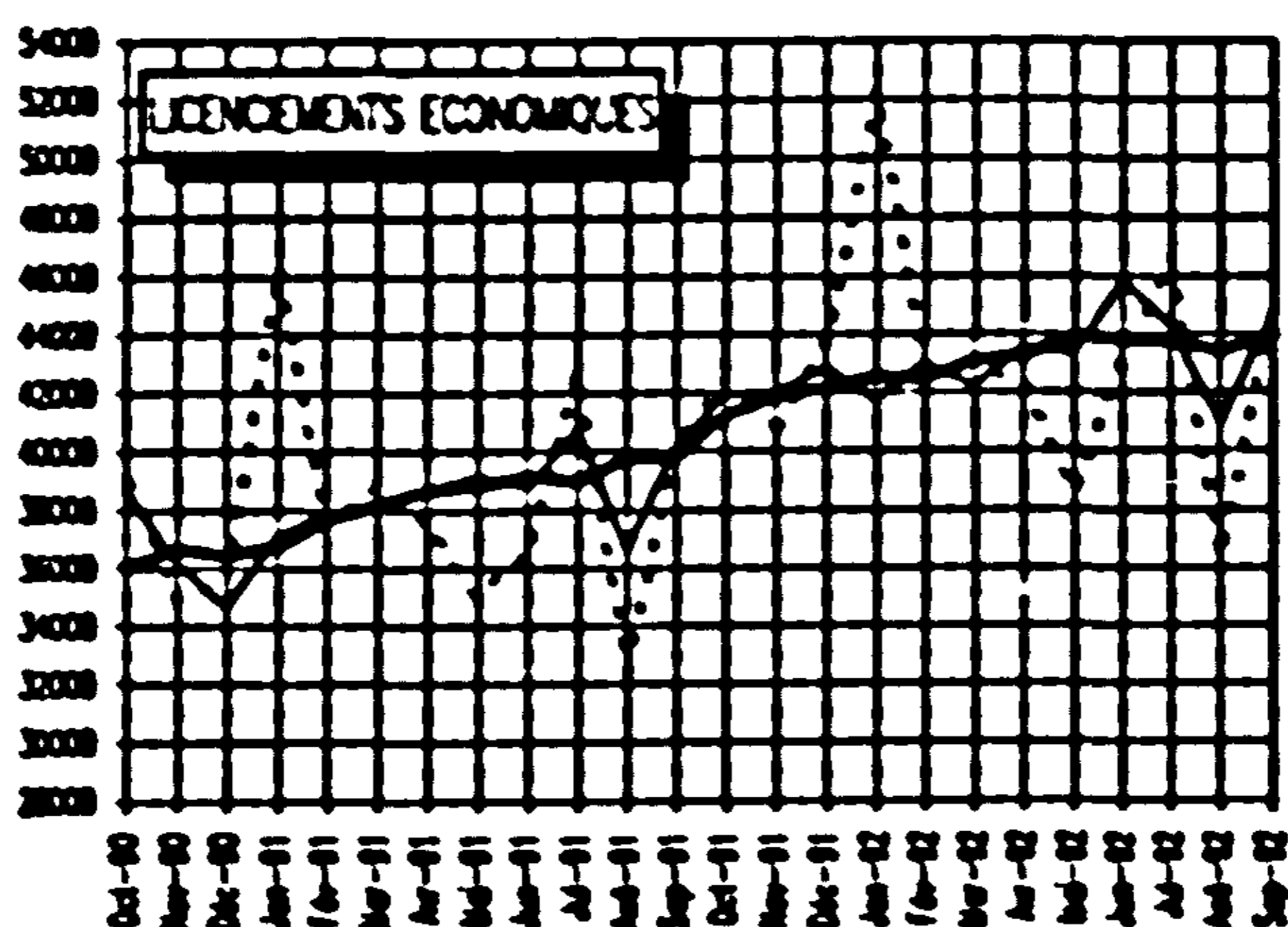
Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Selon les statistiques du Bureau International du Travail, le taux de chômage est de + 10,3 %. Ce résultat nous place à un rang défavorable par rapport à nos principaux partenaires :

Taux de chômage	Septembre 1992
Allemagne (Ouest) .....	4,8
Royaume-Uni .....	11,0
Italie .....	10,6
Etats-Unis .....	7,4
Japon .....	n c.

Mais, plus encore que la progression du taux de chômage, deux phénomènes sont particulièrement inquiétants :

- l'augmentation du nombre de licenciements économiques -45 000 en septembre, soit 390 000 depuis le 1er janvier- qui donnent lieu à des entrées à l'Agence Nationale pour l'Emploi supérieures de 11 % à celles d'il y a un an :



Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

- le nombre de chômeurs de longue durée : 889 300 demandeurs d'emploi en septembre 1992 étaient inscrits depuis plus d'un an (contre 841 400 en septembre 1991), alors que la durée moyenne du chômage s'établit à 277 jours (contre 211 jours en septembre 1991).

**Les résultats économiques français sont donc très contrastés, et l'économie française persiste à douter d'elle-même, malgré les déclarations du Gouvernement insistant sur ses performances "meilleures" que celles de ses voisins : hausse des prix moins forte, monnaie plus solide, avantage commercial, déficit budgétaire moins élevé...**

**Un budget de plus, hélas ne saurait suffire à restaurer la confiance. La France est bel et bien malade de l'Etat, dont le rôle est devenu disproportionné, sans apporter de réponse aux problèmes du pays.**

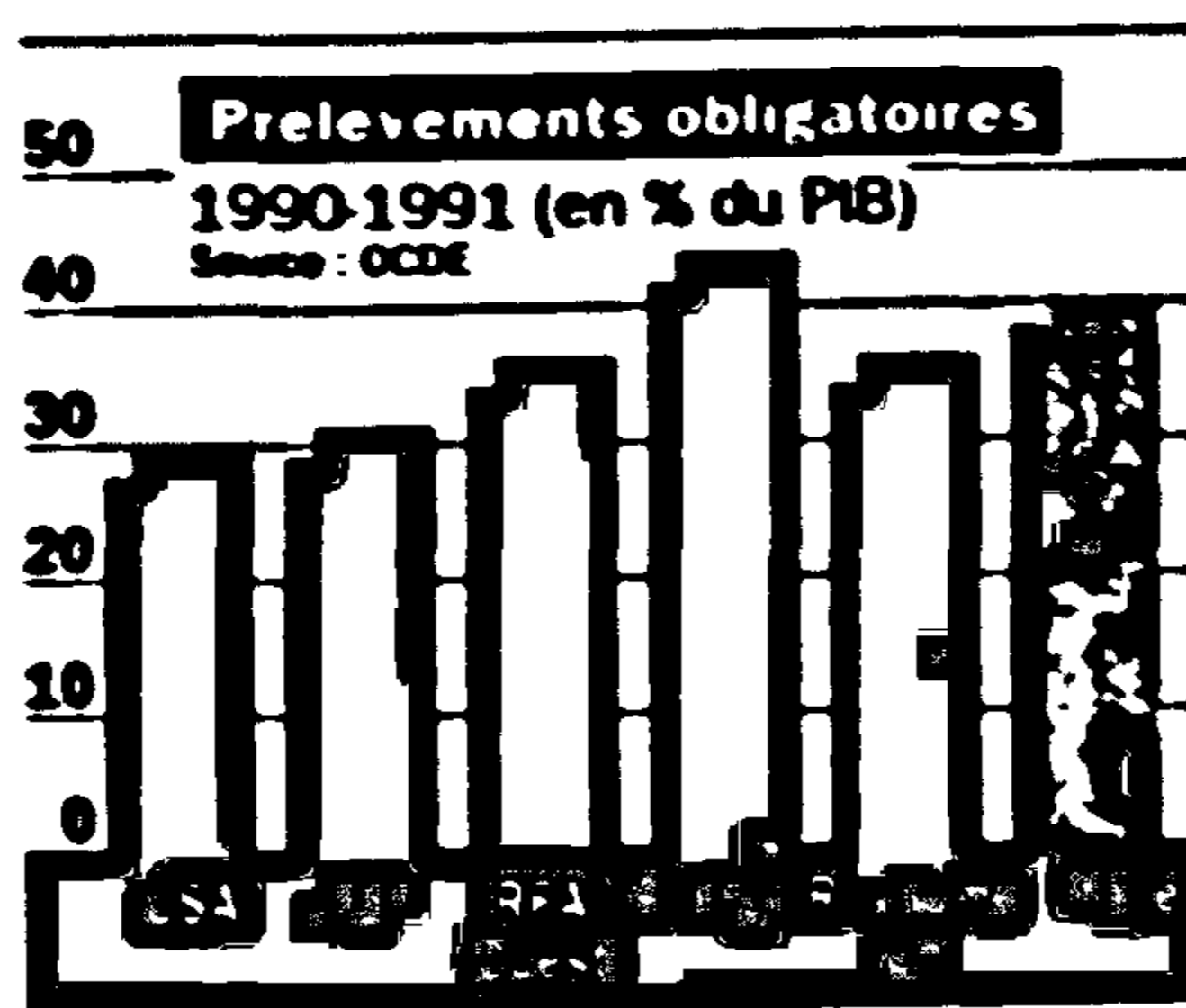
## **II - L'ETAT N'EST PLUS A SA PLACE**

### **A. UNE PLACE DISPROPORTIONNEE**

#### **1. Un poids trop lourd**

##### **a) La ponction opérée sur le revenu national**

• Dire que le poids des prélèvements obligatoires -impôts + cotisations sociales- est en France plus élevé que chez ses partenaires est devenu une banalité :



Source : L'Expansion 15 octobre 10 novembre 1992

**Faut-il pour autant s'en satisfaire ?**

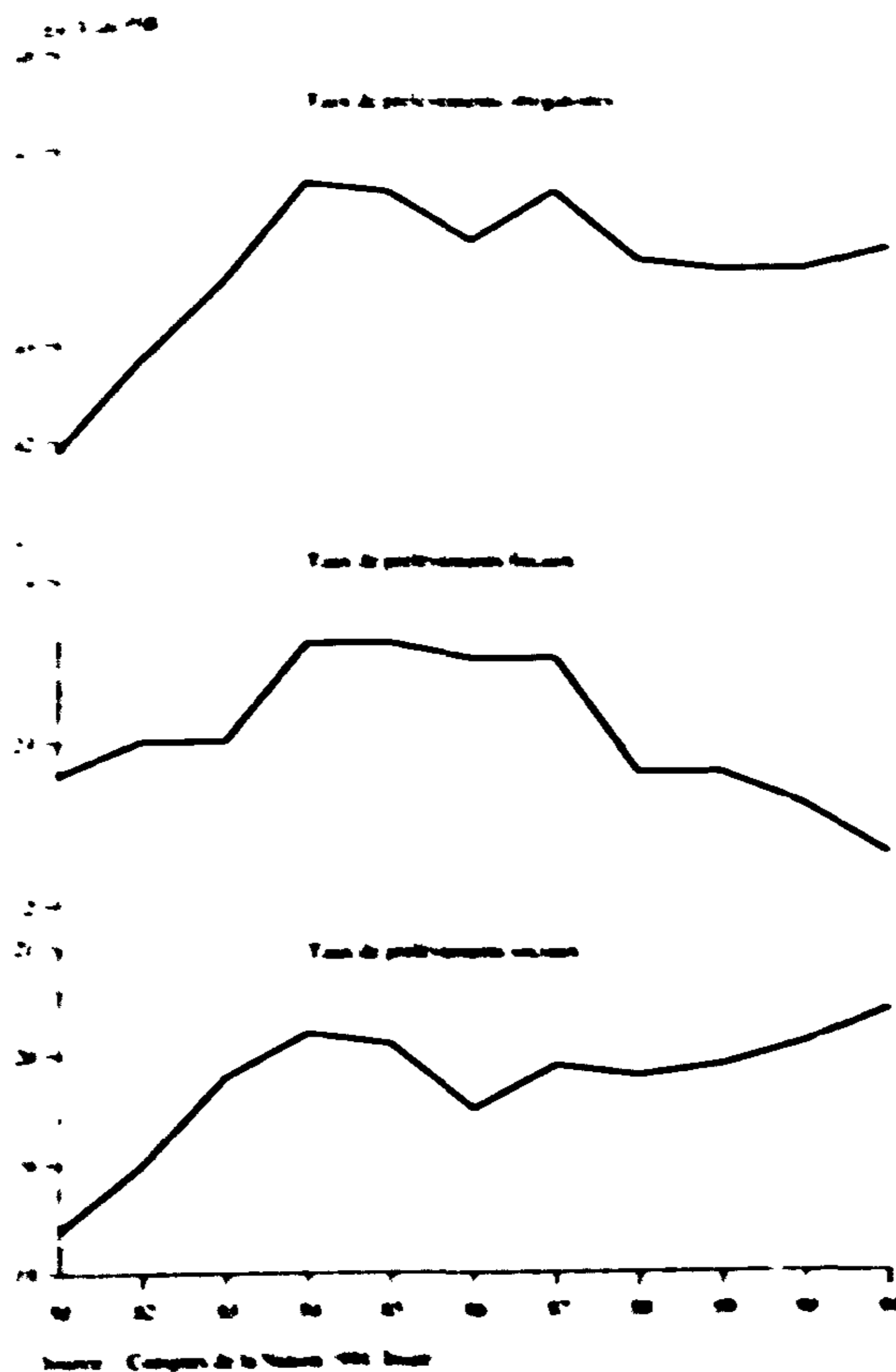
Cette "surtaxation" est pernicieuse à deux points de vue :

- elle désavantage les entreprises par rapport à leurs concurrentes européennes, en introduisant un facteur de rigidité de la masse salariale :

Ventilation, en % du total, des recettes fiscales et sociales en 1990	FRANCE	ALLEMAGNE	ITALIE	ROYAUME UNI	ETATS-UNIS	JAPON
impôts et cotisations sociales à la charge des entreprises	39,0	25,6	34,2	31,9	29,2	39,7

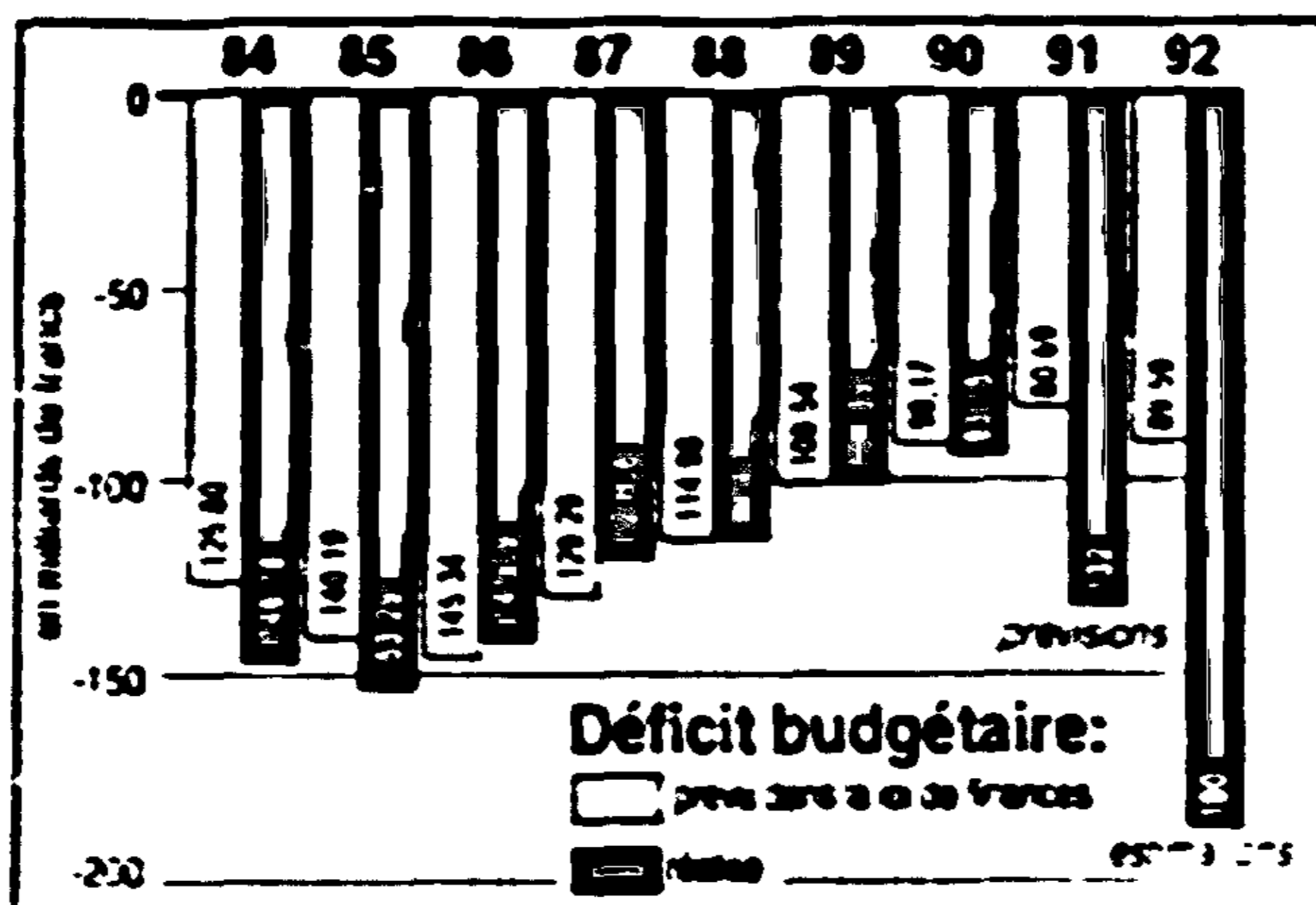
Source : L'Expansion 15 octobre - 10 novembre 1992

- elle défavorise les revenus du travail du fait de la progression du poids des cotisations sociales ; celles-ci représentaient en 1991 plus de 20 % du produit intérieur brut, contre 12,7 % vingt ans auparavant :



Source : Annexe au rapport économique et financier

• A cette ponction sur les revenus s'ajoute le déficit budgétaire, dont le financement prélève une part de l'épargne nationale. La dérive, à cet égard, est inquiétante :



Source : Le Monde 29 septembre 1992

b) La dépense publique

Le poids de la dépense publique est devenu écrasant :

- en 1993, la part des dépenses du budget général de l'Etat ramenée au Produit Intérieur Brut est évaluée à 18,2 %. La progression de ce dépenses s'est accélérée au cours des dernières années :

Dépenses du budget général de l'Etat :  
exécution

(en milliards de francs)

Année	Montant (en milliards de francs)	% progression
1982	826,3	
1983	918,6	+ 11,2
1984	993,3	+ 8,1
1985	1 153,8	+ 6,6
1986	1 114,6	+ 5,2
1987	1 124,1	+ 0,8
1988	1 153,6	+ 2,6
1989	1 212,7	+ 5,1
1990	1 281,9	+ 5,7
1991	1 335,1 (1)	+ 4,1

Source : INSEE - *Indicateurs de l'économie française 1992-1993* et pour 1991, situation provisoire - *Rapport sur l'évolution des finances publiques 1992*



- Parallèlement, la dépense sociale alimentée par les cotisations représentait en 1991 plus d'un cinquième du Produit Intérieur Brut.

Entre 1970 et 1990, la croissance des prestations sociales a été chaque année plus forte que celle des salaires bruts.

## 2. Un rôle excessif

### a) Des ambitions croissantes

Il y a longtemps que l'Etat ne se contente plus du rôle de régulateur, et qu'il intervient, de plus en plus, dans tous les aspects de la vie : éducation, mais aussi, sport, culture, tourisme, ... Le Gouvernement en est d'ailleurs réduit à présenter comme "prioritaires" des dépenses qui sont l'essence même des tâches régaliennes de l'Etat : la justice, la sécurité, l'éducation.

Les dépenses de l'Etat "régalien" n'atteignent pas 45 % des dépenses du budget général en 1993 :

(milliards de francs)

. Affaires étrangères .....	14 872
. Anciens combattants .....	8 069
. Enseignement scolaire .....	241 948
. Intérieur .....	73 908
. Justice .....	20 353
. Secrétariat général de la défense nationale .....	226
. Défense .....	245 635
<b>Total</b>	<b>605 011</b>
<b>Total budget général</b>	<b>1 367 232</b>

Tableau établi à partir des "chiffres-cles" du projet de loi de finances pour 1993

### b) Des moyens déclinant

L'amointrissement des plus-values fiscales restreint les moyens de l'Etat.

**Recettes fiscales du budget général**

*(milliards de francs)*

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
736,119	795,633	854,778	915,778	978,621	1 042,909	1 099,789	1 167,135	1 205,606	1 228,315

Source : ministère de l'économie, des finances et du budget

**c) Un "auto-entretien" de la dépense publique**

- . par le *maintien des structures* bien au-delà de leur utilité directe : l'Etat n'arrive pas à réduire son "train de vie";
- . par la *rigidité des structures* qui fait que les coûts de fonctionnement d'une dépense progressent dans le temps indépendamment de la situation économique générale : *il est donc illusoire d'annoncer en début d'année un taux de progression des dépenses publiques inférieur à celui du Produit Intérieur Brut* ;
- . par l'*apparition de dettes non maîtrisables* telles que les remboursements à la COFACE pour les charges nées de l'assurance crédit à l'exportation (8 milliards de francs dans le budget de 1992) ;
- . par une *lutte perpétuelle de l'Etat contre lui-même* ; afin de corriger les distorsions qu'il institue, l'Etat dépense encore plus : allègements fiscaux afin de corriger le poids de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales, exonération de charges sociales pour essayer de compenser l'alourdissement du coût du travail ;
- . par la *volonté d'affichage* qui demeure, en dépit des marges de manoeuvre de plus en plus faibles : ainsi, et en dépit du ralentissement de l'économie depuis la fin de l'année 1990, l'Etat n'a pas voulu renoncer à son programme de grands travaux culturels.

## B. PAS DE SOLUTION AUX VRAIS PROBLEMES

Malgré son poids grandissant, l'Etat n'a pas pu apporter de réponses aux problèmes essentiels : une vraie fragilité économique, une véritable fracture sociale.

### 1. La fragilité économique française

#### a) Les limites de la désinflation compétitive

Les résultats du commerce extérieur depuis dix-huit mois sont encourageants.

Certes les exportations d'Airbus ont eu une contribution nette positive de près de 6 milliards de francs en 1991, mais c'est surtout la relance allemande qui a joué un rôle moteur : d'une part l'Allemagne a "acheté français" dans les secteurs des biens d'équipement professionnels et de l'automobile, d'autre part elle a cédé des parts de marché à la France dans des pays tiers.

*En définitive, la France a davantage profité de la réunification allemande que ses partenaires européens, grâce à sa compétitivité-prix largement due à la modération de ses coûts salariaux :*

Progression des coûts salariaux unitaires en francs français

Période (%)	USA	Japon	France	RFA	Italie	Espagne	Grande-Bretagne
1986-91	-2.6	+3.1	+11.6	+17.6	+30.0	+37.0	+44.7
1992*	+3.1	+2.4	+1.8	+4.8	+5.8	+4.9	+2.2

\* Hypothèses de stabilité des taux de change au niveau moyen de 1991.

Source : OCDE

Source : BNP Lettre de conjoncture. Février 1992

• Toutefois, la "désinflation compétitive" ne peut compenser l'inadaptation de l'appareil productif français :

Comme le font remarquer Dominique Taddei et Benjamin Coriat dans un très récent rapport sur l'industrie française, "la désinflation ne peut être durablement compétitive, car les pays

*partenaires finissent par être obligés de dévaluer (...) la compétitivité hors prix est désormais l'élément crucial de la compétitivité... Les marchés sont de plus en plus des sites de renouvellement et non plus de première acquisition. Cela impose aux entreprises de poursuivre une stratégie de qualité sur l'ensemble des produits et le processus de production<sup>(1)</sup>.*

Ces limites de la désinflation compétitive sont d'ailleurs mises en évidence par la reprise, toute récente, d'une détérioration du solde commercial franco-allemand.

*b) Les faiblesses industrielles*

- Le tissu industriel français est très inégalement tourné vers l'exportation : mille entreprises assurent trois-quarts des ventes à l'extérieur, et les trois-quarts des firmes exportatrices ne réalisent que 1 % des ventes à l'étranger.

- Ce phénomène explique en grande partie la concentration des exportations dans quelques secteurs d'activité :

Secteur	% des exportations en 1991
Automobile	12,5 %
Matériel électrique et électronique professionnel	8,4 %
Mécanique	7,0 %
Chimie de base	6,0 %
Construction aéronautique	5,8 %

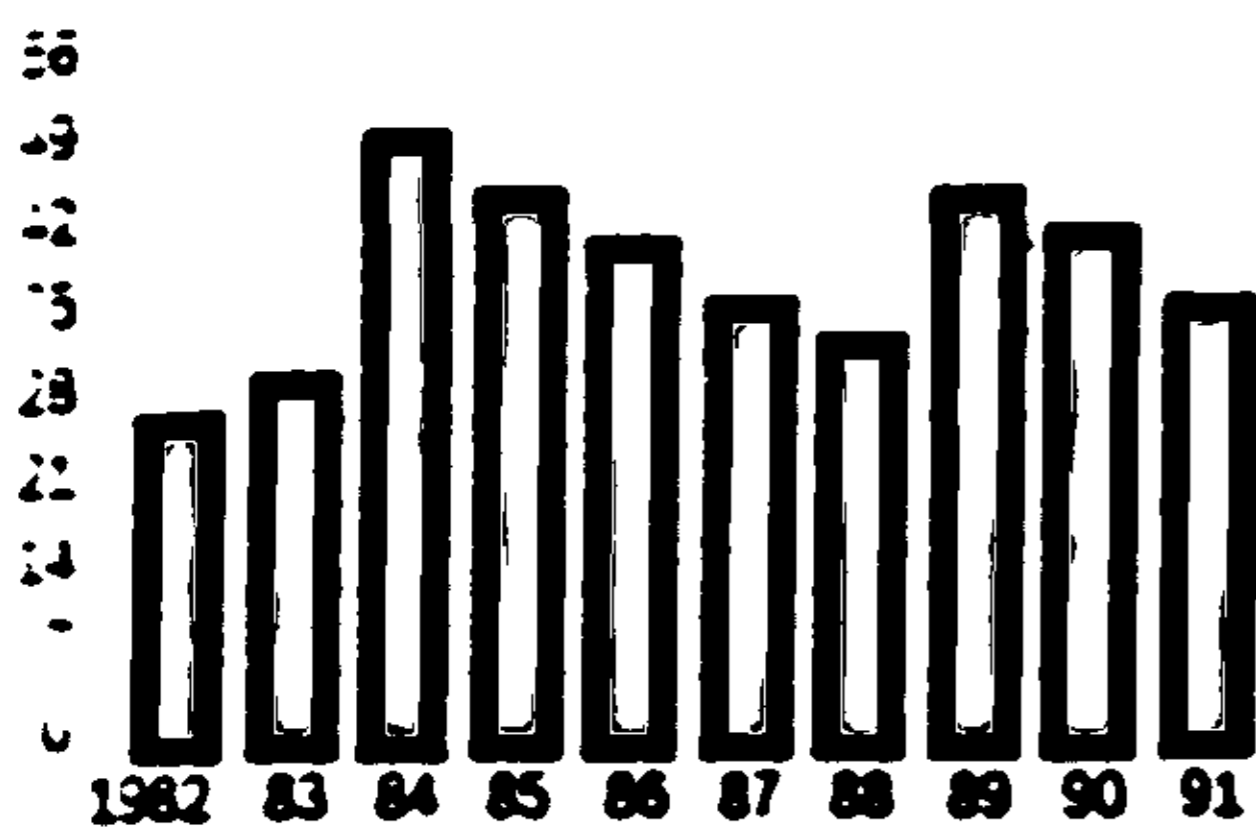
- La spécialisation de la France -soit sa présence sur les grands secteurs des échanges internationaux- est notoirement insuffisante, ce qui l'amène, pour chaque produit exporté, à importer dans chaque cas une quantité comparable de produits étrangers.

- Le contenu en importations de la croissance française reste structurellement fort, surtout dans la valeur des biens d'équipement professionnels, où le pourcentage de produits importés a été de 56 % en 1991 ; or l'investissement intérieur en biens

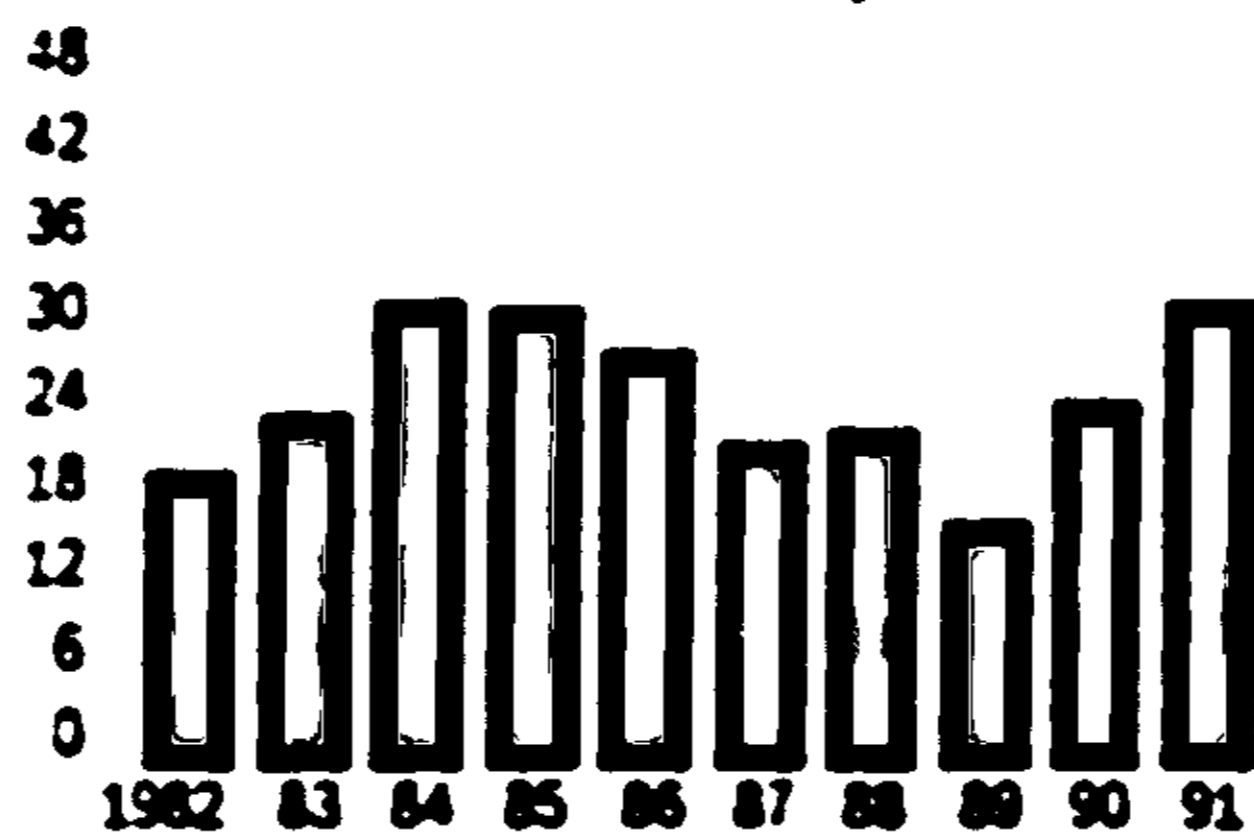
d'équipement professionnels a baissé de 4,1 % en 1991, et a permis de modérer les importations.

- Si certains produits -aéronautique, automobile, parachimie- réalisent de bonnes performances, il reste que plusieurs secteurs clés de l'économie restent en position de faiblesse :

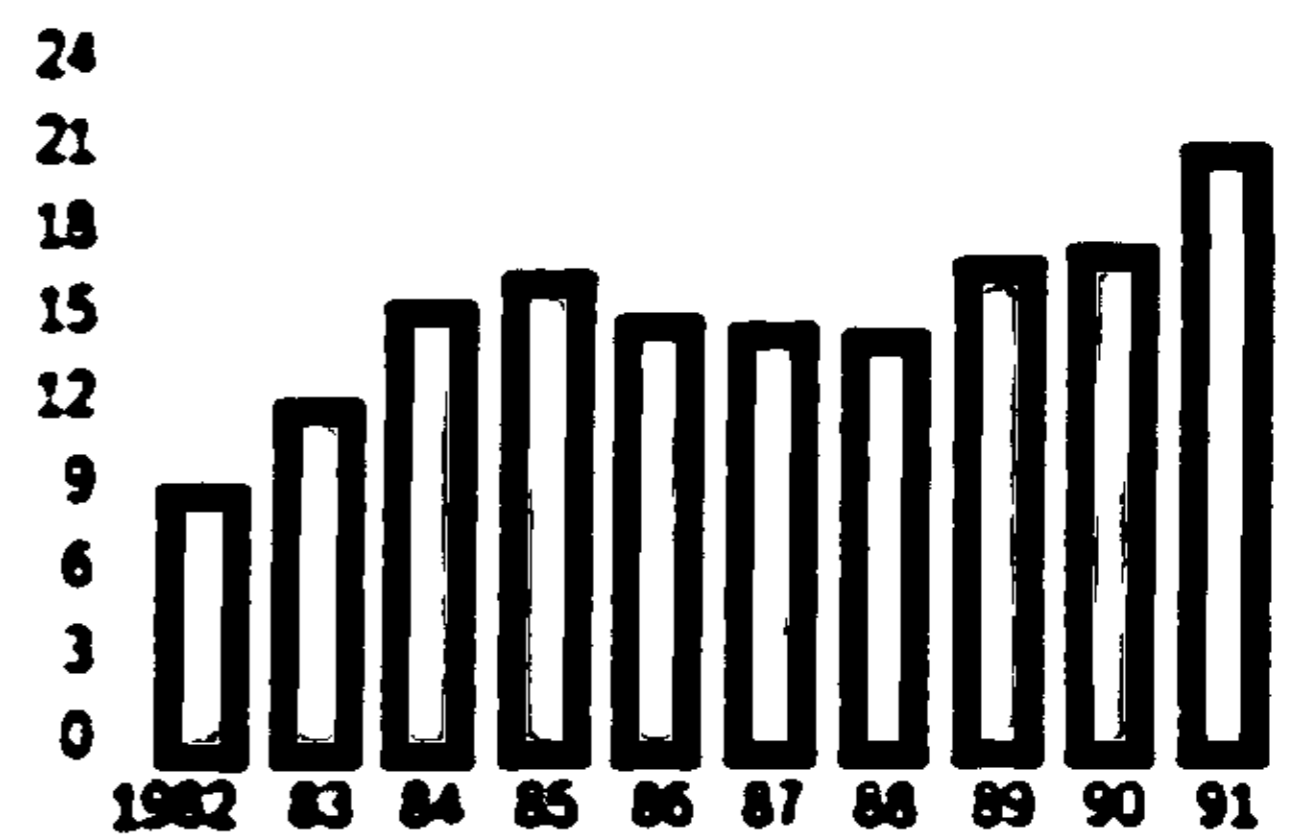
**AERONAUTIQUE, NAVAL, ARMEMENT : la locomotive Airbus**



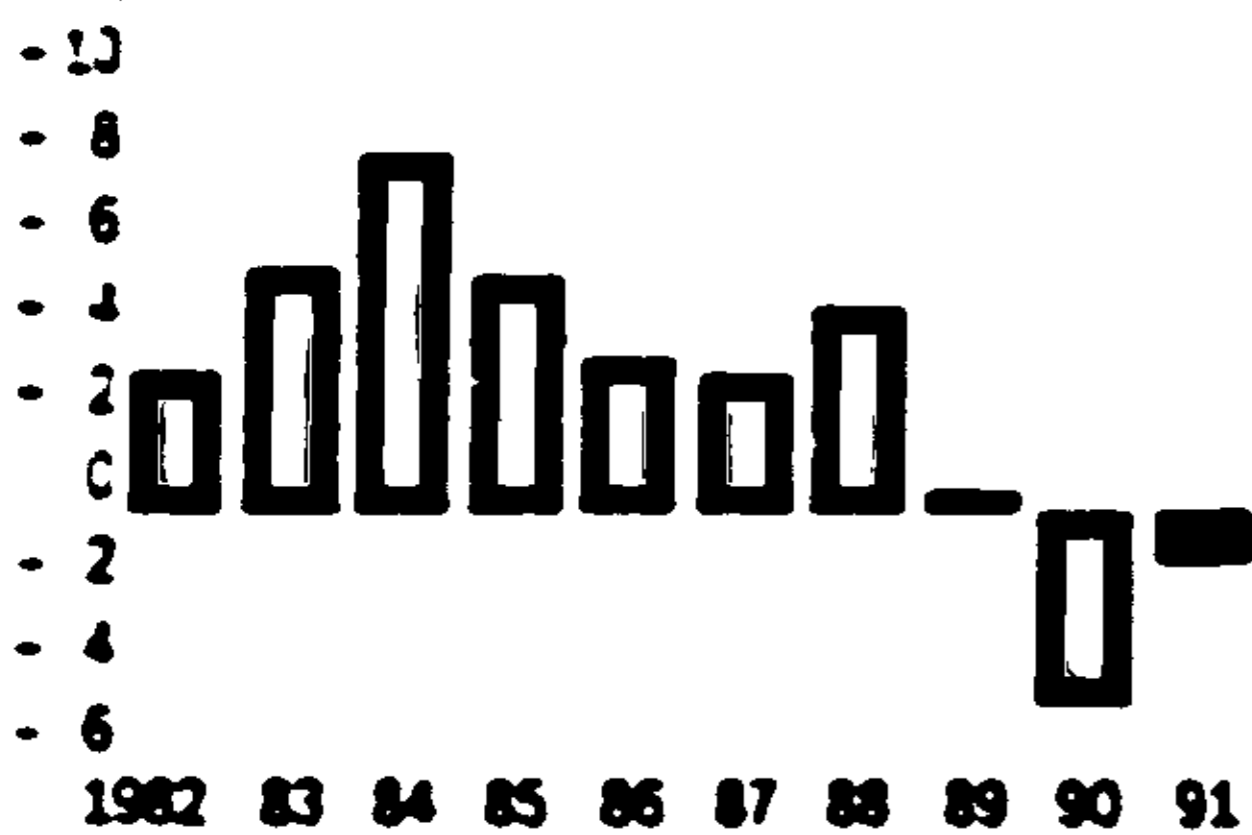
**AUTOMOBILE, TRANSPORTS TERRESTRES : la carte qualité**



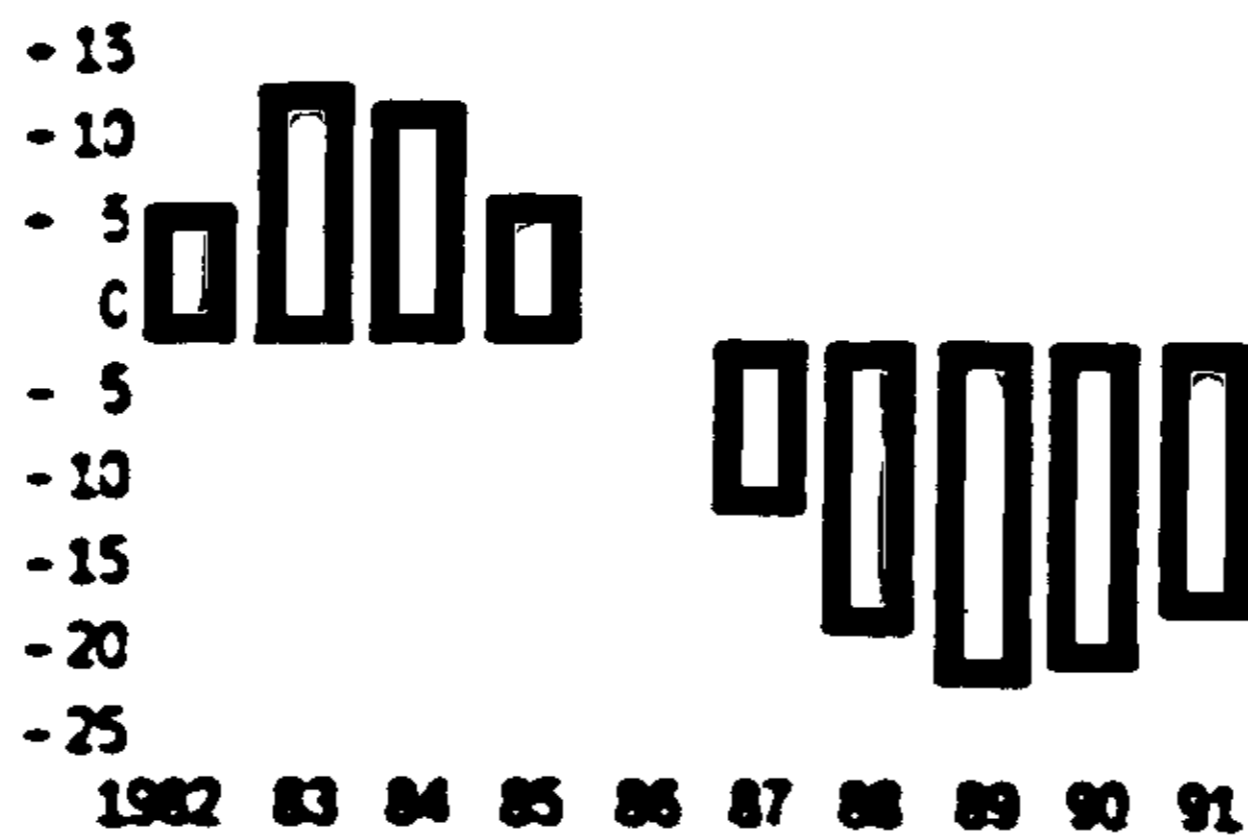
**PARACHIMIE-PHARMACIE : l'atout Sécu**



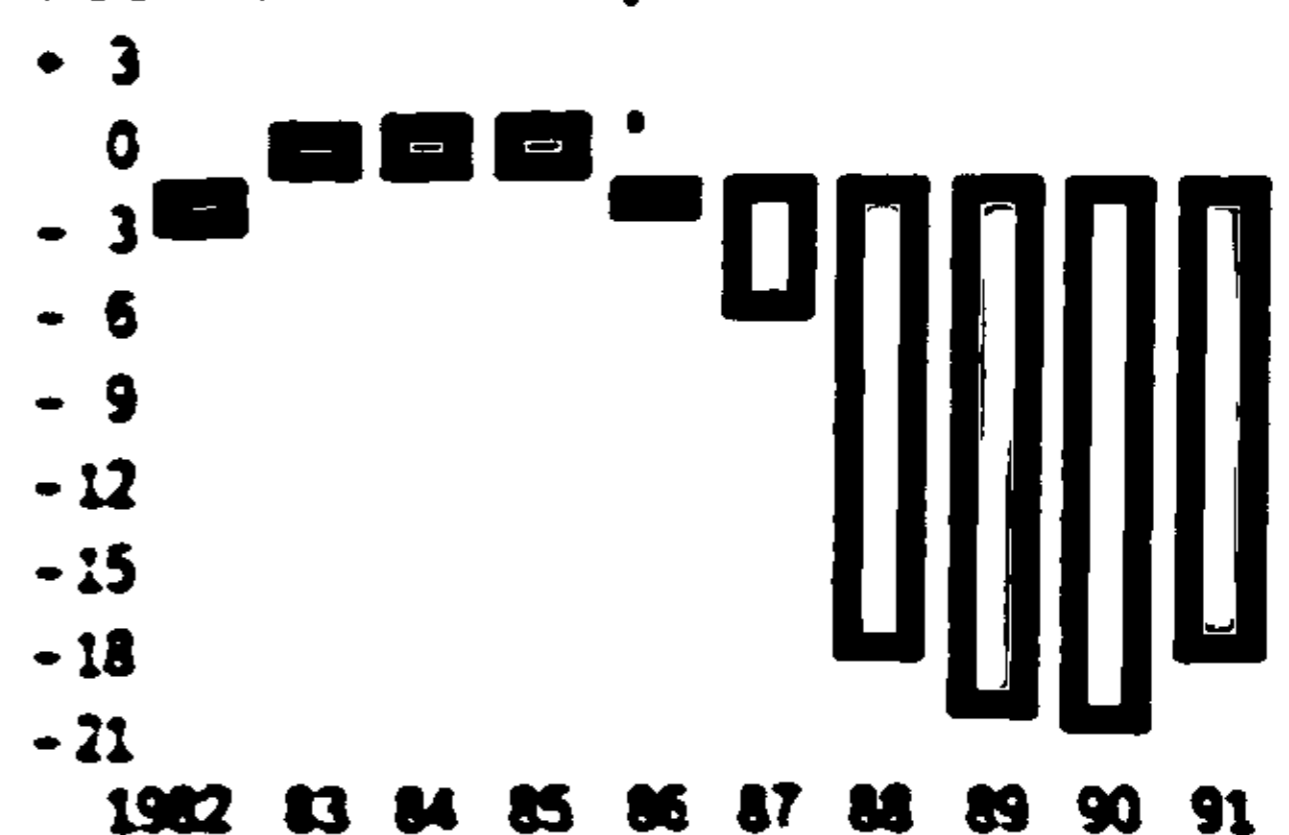
**LA CHIMIE DE BASE : des produits trop banalisés**



**LA MÉCANIQUE : la débâcle de la machine-outil**



**ÉLECTRONIQUE : l'échec informatique**



**TEXTILE-HABILLEMENT : le contre-coup de la délocalisation**



**ÉQUIPEMENT DES MÉNAGES : face à l'Asie**



**BOIS-MEUBLE : la rançon de l'artisanat**



Source : l'Expansion. 15 octobre-10 novembre 1992

- Le rééquilibrage des échanges vers la Communauté européenne est trop récent pour être considéré comme une donnée.

Au cours des années 1980, cette inadaptation de l'industrie française s'est révélée, comme *"une plus grande difficulté que ses partenaires européens à pallier la disparition d'avantages traditionnels vis-à-vis du monde hors Communauté européenne par de nouveaux avantages conquis dans le commerce avec les autres membres de la Communauté européenne"*(1).

- Enfin, la recherche de production à bas salaires a pu conduire à la désindustrialisation.

En effet, la logique micro-économique conduisant l'entreprise à s'implanter là où le coût du travail est le moins élevé possible, ce sont les délocalisations qui se sont multipliées : des usines, des ateliers, -prochainement des bureaux- ont quitté le pays au risque de transformer des sites traditionnels français en friches industrielles.

## **2. La fracture sociale**

### **a) Trois millions de chômeurs ?**

Le cap des trois millions de chômeurs reste une échéance redoutée, sans cesse repoussée par le gouvernement au prix de programmes de plus en plus coûteux.

Ce chiffre n'est qu'un symbole : en effet, il n'intégrera pas les quelque centaines de milliers de bénéficiaires des dispositifs divers en faveur de l'emploi et chômeurs indemnisés "dispensés" de recherche d'emploi.

Se focaliser sur les "900.000 chômeurs de longue durée" pour essayer de régler leur sort individuel, permet d'éviter de parler de ceux qui ne sont plus demandeurs d'emploi ou qui ne l'ont jamais été... : ainsi, près de 50 % des allocataires du RMI ne sont pas inscrits en tant que demandeurs d'emploi.

### **b) Un chômage entretenu ?**

Plus encore que le taux de chômage, qui constitue à lui seul une preuve d'échec, ce sont les facettes du chômage français qui se révèlent inquiétantes, à bien les examiner :

1. *Economie et statistiques avril 1992 "Le commerce extérieur de la Communauté européenne"*.

- **L'inaptitude de l'économie à créer des emplois :** l'observation révèle que tant que la croissance n'atteint pas 2,2 à 2,5 % -selon les calculs-, l'emploi n'augmente pas dans l'économie française.

En-deçà, l'économie perd des emplois: en 1991 avec un taux de croissance de 1,2 %, ce sont près de 100.000 emplois qui ont disparu. Entre le 1er juillet 1991 et le 30 juin 1992, l'INSEE annonce que l'industrie et le bâtiment ont perdu 111.100 emplois. Préférence pour la machine? Prix excessif du travail? Désaffectation pour les emplois peu qualifiés?

La réponse à ces questions reste essentielle dans une économie où la population active progresse de 150.000 à 160.000 personnes par an.

Pour l'instant, la solution avancée par l'Etat a été la subvention à l'emploi: exonération de charges sociales, contrats emploi solidarité, ... dont les résultats ont atteint leurs limites, de même que leur financement: *le gouvernement requiert pour l'année 1993 la vente d'actifs publics pour financer la politique de l'emploi, à hauteur de 8,7 milliards de francs.*

- **L'inadaptation avouée de l'éducation et de la formation professionnelle :** alors que plus de 23 % des demandeurs d'emploi ont moins de 25 ans, l'objectif du gouvernement depuis deux ans est d'amener 80 % de chaque classe d'âge au baccalauréat, en injectant massivement des crédits de personnel dans l'enseignement scolaire sans se soucier des perspectives de plus en plus sombres des bacheliers.

Le système de formation français n'a pas su se défaire de ses archaïsmes: rôle prédominant de l'Etat, prépondérance du diplôme, comme le montre une étude récente de la Revue d'économie industrielle :

**Eléments de comparaison de quelques systèmes éducatifs**

Caractéristiques/Pays	Royaume-Uni	France	RFA
Modèle éducatif	Professionnel concurrentiel	Scolaire éducatif	Professionnel éducatif
Quantité de formés	Irrégulière	Régulière	Régulière
Relation Etat-entreprises	Locale, avec tendance nationale	Nationale	Locale
Détermination des contenus	Diffuse (à tous les niveaux)	Nationale, avec tendance locale	Fédérale et locale
Relation école-entreprise	L'entreprise va vers l'école	L'école va vers l'entreprise	L'école est dans l'entreprise
Logique	De métier	De branche	De branche et de métier
Reconnaissance du diplôme	Par des organismes indépendants	Par l'Etat	Par l'entreprise et l'Etat
Reconnaissance du diplôme dans les classifications	Très aléatoire	Oui, mais variable selon les secteurs	Oui, mais variable selon le diplôme
Hierarchie des diplômes dans l'entreprise	Très forte	Forte	Relativement forte

- le durcissement du chômage : peu modifié par les années de créations d'emplois -de 1988 à 1990- le chômage de longue durée a crû en 1991 de + 13,7 %, alors que l'ensemble des demandeurs d'emploi n'augmentait que de + 11,7 %.

De septembre 1991 à septembre 1992, ce phénomène se confirme : la part des demandeurs d'emploi de plus d'un an d'ancienneté progresse de 5,7 %, le chômage total augmentant de 4,9 %.

La situation des chômeurs de longue durée pose un problème aigu.

Cette constatation sort renforcée de la mise en place du programme "900.000 CLD" mis en place à l'été 1992, qui révèle qu'un tiers de ces chômeurs devrait bénéficier d'une offre d'emploi, un tiers d'un dispositif de formation -sans garantie d'emploi- alors qu'un troisième tiers n'est pas apte à suivre une formation et entrera dans le circuit des activités d'intérêt général.

\*

\* \* \*

Comment espérer revitaliser une économie dont les ressorts restent bloqués ? Fort de bons résultats sur les prix et le commerce extérieur, le gouvernement annonce qu'il laisse jouer, avec le budget de 1993, les "stabilisateurs automatiques". Or, dans le cadre actuel, les déséquilibres ne peuvent se stabiliser : au-delà de tous les efforts budgétaires ou monétaires, c'est le coeur de l'économie qui est atteint, puisque l'emploi continue à se détruire et que le chômage est devenu la principale préoccupation des Français, comme le confirme un sondage du mois d'octobre de la SOFRES pour le magazine "l'Expansion".

Sans réponse à ce problème, aucune politique ne pourra avoir de prise sur l'économie : l'emploi ne doit donc plus être un luxe, dont le prix reste élevé, et l'usage réservé à quelques uns. Pourra-t-on éviter plus longtemps d'aborder les problèmes du partage et du coût du travail ?



## **CHAPITRE III**

### **L'INEXÉCUTION DU BUDGET DE 1992**

---

**La chronologie de l'examen des lois de finances par le Parlement rend leur appréciation, et *a fortiori*, leur contrôle difficile.**

**Comme en 1991, mais de manière aggravée, le budget effectif de 1992 devra prendre en compte les erreurs de prévisions conjoncturelles et les oublis volontaires qui ne manqueront pas de se traduire par une véritable explosion du déficit budgétaire.**

#### **I - UN BUDGET DESEQUILIBRE DES L'ORIGINE**

**Dès le vote du budget, il paraissait évident que les erreurs de prévision économique et la volonté de ne pas intégrer dans la loi de finances des dépenses pourtant prévisibles, conduisaient à l'adoption d'un budget irréaliste.**

##### **A. LES ERREURS DE CONJONCTURE**

**La comparaison entre, d'une part les prévisions annoncées lors du dépôt de la loi de finances initiale pour 1992 et celles, révisées, qui accompagnent le projet de loi de finances pour 1993 est particulièrement éclairante sur les erreurs d'analyse de la conjoncture.**

	Previsions 1992 en LFI 1992	Previsions revisees 1992 en LFI 1993	Prevision des instit. de conjoncture pour 1992 (09/92)	Previsions INSEE 26.10.92
PIB total .....	2,2	2,1	--	
PIB marchand .....	2,2	2,1	2	2
Consommation .....	1,8	1,8	1,7	1,8
Investissement des entreprises .....	3,5	2,4	-3,4	-4
Demande intérieure totale .....	--	1	--	
Exportations .....	6	6,6	5,5	
Importation .....	5,2	2,5	1,7	
PIB total en valeur :				
variation en % .....	5,1	5,1	--	
montant en milliards .....	7 106	7 115	--	
Prix à la consommation :				
glissement .....	2,8	2,8	--	2,6
moyenne .....	2,8	2,8	--	2,5
Prix du PIB .....	--	2,9	--	
Salaire moyen par tête .....	4,2	4,1	--	
Pouvoir d'achat du revenu disponible .....	1,7	2,2	2,1	
Taux d'épargne des ménages .....	--	12,9	12,9	
Effectifs salariés en glissement .....	0,7	0	-0,2	-0,2
Taux de marge des sociétés hors G.F.N. .....	--	30,8	33,23	
Taux d'épargne des sociétés hors G.F.N. .....	--	16,2	16,6	
Taux d'autofinancement .....	--	103,6	99,75	
Solde des administr. (en % du PIB) .....	--	2,7	2,92	
Taux des prélèvements obligatoires .....	43,8	43,5	--	
Balance commerciale .....	-40	25	--	20
Hypothèses internationales :				
prix moyen du pétrole importé FAB (\$ baril) .....	19	18,2	19,5	20
Cours du \$ en francs .....	6	5,2	5,21	5
Croissance moyenne de l'OCDE .....	--	1,7	1,5	1,5
Croissance moyenne de la CEE .....	2,1	1,4	--	
Croissance moyenne de la CEE hors France .....	--	1,2	--	

Les chiffres du tableau ci-dessus montrent que l'analyse des composants de la croissance avait été mal perçue.

Si, globalement, la légère reprise de la croissance par rapport à 1991 avait bien été anticipée (environ 2 %), le Gouvernement avait tablé sur une très nette reprise de l'investissement des entreprises qui serait passé de - 0,6 % en 1991 à + 3,5 % en 1992.

L'ensemble du scénario retenu reposait sur le fait que la France avait échappé, mieux que d'autres, à la récession de 1991 et qu'elle atteindrait la phase positive du cycle. Cette anticipation d'une reprise, qui ne fut pas au rendez-vous devait se traduire par une progression des

exportations comme des importations et par un solde négatif à hauteur de 40 milliards de francs de la balance commerciale.

Ce choix du cadrage macro-économique qui impliquait une progression satisfaisante des rentrées fiscales, tant pour l'impôt sur les sociétés, que pour la TVA, entraînait une augmentation de 4,1 % des recettes nettes du budget général par rapport aux estimations révisées de 1991.

C'est ce scénario conjoncturel qui a été pris en défaut par les faits en 1992.

La croissance a été tirée par les exportations et non par l'investissement dont la régression s'est poursuivie pour la deuxième année consécutive. L'importance du taux d'autofinancement montre, à l'évidence, que l'analyse conjoncturelle des chefs d'entreprises les conduit à différer ou à étaler leurs investissements dans le temps.

Ces prévisions défectueuses posent la question de la qualité des instruments de prévision et de pilotage de l'économie. Cette remarque, valable pour 1992, l'est plus encore pour 1993. Les données à partir desquelles sont faites les principales hypothèses macro-économiques sont celles du premier semestre de l'année en cours et ne sont plus modifiées par la suite. Toute modification significative de l'économie nationale ou internationale dans l'intervalle rend surréaliste le débat budgétaire.

A ces erreurs de cadrage pour 1992 s'est ajoutée une sous-estimation manifeste des moins-values fiscales en 1991 avec effet en 1992.

Dans le projet de loi de finances pour 1992, le Gouvernement avait estimé à 18,64 milliards de francs les moins-values fiscales de l'exercice 1991 (évaluations révisées pour 1991, voies et moyens, loi de finances initiale 1992).

En fait, l'écart réel a été de 64,6 milliards entre la loi de finances initiale pour 1991 et les résultats provisoires de 1991.

		écart
Recettes nettes I.F.I 1991	1 292,91	0
Recettes nettes révisées	1 263,61	29,3
Résultats 1991	1 228,31	35,3

Cette dissimulation des effets réels du ralentissement de 1991 ne manque pas de retentir sur les prévisions pour 1992 puisque la base retenue est par nature exagérément optimiste. La prolongation de tendance optimiste dans une conjoncture de moindre croissance conduit au cumul des erreurs de prévision et à l'aggravation mécanique du déficit prévu en 1992.

Le Premier ministre l'a reconnu lors du Conseil des ministres du 24 avril 1992 en indiquant que *"les moins-values fiscales observées en 1991 du fait du ralentissement de la croissance entraînent mécaniquement une révision à la baisse des recettes à attendre en 1992, pour environ 41 milliards de francs"*(1)

Au caractère erroné des prévisions, au manque d'adaptation de celles-ci aux résultats observés en 1991, s'ajoutent également les oublis volontaires du Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 1992.

## **R. LES OUBLIS VOLONTAIRES**

Le Gouvernement a péché par omission à au moins quatre titres dans le budget de 1992:

1 - La prise en compte de l'accord salarial de la fonction publique de novembre 1991 aurait dû être ajoutée à la loi de finances initiale.

2 - Il en va de même pour le financement des plans Emploi,

3 - ainsi que pour l'indemnisation des victimes du SIDA.

4 - Enfin, la charge de la dette apparait, par conséquent, manifestement sous-évaluée.

Ces "oublis" conduisent à reporter en cours d'année l'engagement de fonds pourtant très prévisibles. Il a l'avantage indéniable de ne pas alourdir la présentation de l'équilibre initial au détriment d'une information claire du Parlement.

1. Communiqué du Conseil des ministres du 24 avril 1992.

## **1. Un "reliquat" de dépenses de personnel au titre de l'accord salarial de novembre 1991**

L'accord salarial dans la fonction publique, ou "Plan Soisson", conclu en novembre 1991, prévoit une hausse générale des traitements de 6,5 % entre 1991 et 1993.

Le coût budgétaire de ce plan, estimé à 45 milliards de francs, est principalement réparti sur les exercices 1992 et 1993.

Or, les prévisions de la loi de finances pour 1992 ont été établies avant la signature de cet accord sur un "point mesures nouvelles" de 295,5. Et, les augmentations du point d'indice effectuées les 1er février et 1er octobre 1992 ont porté la valeur pondérée moyenne de ce point pour l'année 1992 à 298,54.

C'est pourquoi les crédits de personnel votés pour 1992 seront insuffisants car ils ne comprennent pas la valeur de 3,04 points d'indice.

Toutefois, si l'on tient compte des provisions pour hausse de rémunération inscrites dans chaque fascicule budgétaire, de la provision supplémentaire qui figure au budget des charges communes et des excédents dus notamment aux emplois vacants, le "trou à combler" est moindre. Il s'élève cependant à plusieurs milliards de francs.

Le ministre du budget, interrogé à plusieurs reprises à ce sujet, n'a pas fourni de chiffrage précis, tout en reconnaissant que des crédits supplémentaires seraient peut-être nécessaires.

## **2. Le plan emploi**

La loi de finances votée pour 1992 a inscrit un crédit de 3 290 millions de francs au budget des charges communes, affectés à des mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi.

Cet effort a été complété à deux reprises :

- une première série de mesures importantes a été annoncée par Mme Edith Cresson le 8 janvier dernier. Il s'agissait de renforcer l'effort de traitement individualisé des jeunes sans emploi et d'accroître les moyens de traitement du chômage de longue durée ;

• ce premier volant de mesures s'avérait insuffisant pour tenir compte des besoins des 900 000 chômeurs de longue durée. Aussi, M. Bérégovoy annonça-t-il, le 29 avril dernier, l'accentuation de cet effort.

Globalement, le financement de ce plan, dont le bien-fondé n'est pas contesté, porte sur une somme de 10 à 12 milliards de francs en 1992, dont :

- 3 milliards de francs pour le programme P.A.Q.U.E (1),
- 3,7 milliards de francs pour les mesures en faveur des CLD,
- 4,1 à 5,5 milliards de francs pour les C.E.S. (2), selon le nombre total de bénéficiaires qui sera constaté au 31 décembre 1992.

Ces mesures ont été gagées à due concurrence par le produit de cessions d'actifs. Celui-ci se retrouve en recettes non fiscales à hauteur de 11,937 millions de francs pour 1992 (PLF 93, voies et moyens).

Cette procédure appelle trois remarques :

• on peut d'abord s'étonner que le Gouvernement n'ait pas pu anticiper un tel train de mesures, annoncé en partie le 8 janvier, dans le projet de loi de finances pour 1992 ;

• ensuite, il apparaît profondément anormal de financer les mesures pour l'emploi par des cessions d'actifs d'entreprises appartenant à l'Etat ;

• enfin, l'inscription en 1992 et en 1993 de cette source de financement dans les comptes spéciaux du Trésor abouti à "sortir" ces sommes du budget général et à masquer ainsi la progression réelle des dépenses.

### **3. L'indemnisation des victimes du SIDA**

La contamination de plus de 6 000 personnes par le virus du SIDA à la suite de l'administration de produits sanguins est une affaire sans précédent, dont les conséquences très douloureuses sont également lourdes sur le plan financier.

L'article 47 de la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social a mis en place un système d'indemnisation des victimes de ce préjudice.

*1. PAQUE : préparation active à la qualification et à l'emploi*

*2 Contrats emploi solidarité*

**Ce système repose sur un fonds d'indemnisation chargé de la réparation intégrale des préjudices subis par les victimes qui en font la demande. Le fonds est administré par une commission d'indemnisation.**

**Au titre de ces dépenses, un milliard de francs ont été ouverts dans le décret d'avances du 28 septembre 1992.**

**Toutefois, ces crédits semblent insuffisants, compte tenu notamment des estimations faites par M. Michel Charasse, ministre du budget, devant la commission des finances le 28 avril 1992. Celui-ci avait évalué le coût pour l'Etat de l'indemnisation des transfusés à 2 milliards de francs.**

**Aussi, là encore des dépenses nouvelles sont à prévoir au titre de l'exercice budgétaire 1992.**

#### **4. La sous-estimation manifeste de la charge de la dette**

**Le montant affecté à la charge de la dette (hors garanties) dans la loi de finances initiale pour 1992 est de 154,1 milliards de francs, ce qui représente le deuxième budget civil de l'Etat, soit environ 11 % des dépenses du budget général.**

**Or, la charge de la dette faisant l'objet de crédits par nature évaluatifs, on peut d'ores et déjà considérer comme acquis que les résultats effectifs ne seront pas identiques aux dotations prévues en loi de finances initiale.**

**De fait, l'examen des prévisions et des résultats relatifs à la charge de la dette depuis 1982 fait apparaître des écarts importants, allant même jusqu'à 25 % des dotations initiales (sommet atteint en 1984).**

**En outre, dans tous les cas, les dotations initiales apparaissent sous-évaluées. On remarquera que l'écart constaté a cependant été moindre entre 1986 et 1988, ce qui permet de penser qu'une estimation plus juste et plus fine doit être possible.**

Le tableau ci-dessous fournit le détail de ces évolutions.

**Charge de la dette**

*(en milliards de francs)*

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Loi de finances initiale</b>	51,1	56,1	67,9	79,8	89,3	93,8	98,4	107,7	125,7	140,2	154,1
<b>Dépenses effectives</b>	48,1	68,5	84,7	89,7	92,9	94,3	99,5	116,1	131,1	150,1	--
<b>Ecart</b>	- 3,0	+ 12,4	+ 16,8	+ 9,9	+ 3,6	+ 0,5	+ 1,1	+ 8,4	+ 11,4	+ 9,9	--

Il semble donc probable qu'en 1992 les dépenses liées au service des intérêts de la dette se révéleront, comme les années précédentes, sensiblement sous-évaluées. La Cour des comptes a d'ailleurs souvent dénoncé cette sous-évaluation quasi-systématique des crédits du titre I.

Toutefois, en 1992, d'autres facteurs devraient s'ajouter à cette tendance et provoquer une aggravation notable de la charge de la dette.

En effet, parmi les éléments pris en compte pour calculer le besoin de financement du Trésor, deux au moins, devraient être assez éloignés des prévisions initiales et créer une charge supplémentaire :

- le déficit d'exécution du budget 1991 qui atteindra, en loi de règlement, 131,7 milliards de francs au lieu de 80,7 milliards de francs dans le projet de loi de finances initiale, soit un "dérapage" de 51 milliards de francs ;
- le niveau des taux d'intérêt qui devraient s'élever à 9,75 % pour le court terme et 8,5 % pour le long terme, au lieu des hypothèses initiales de 8,6 % pour le court terme et 8,8 % pour le long terme. Cette différence observée sur le taux à court terme pourrait entraîner un surcoût budgétaire de l'ordre de 2,6 milliards de francs sur l'exercice 1992.

Cette mauvaise appréciation de la charge de la dette effective justifie donc, pour partie, l'augmentation du déficit budgétaire pour 1992. Ainsi, la charge de la dette alimente désormais à elle seule à la fois le déficit budgétaire et le stock de la dette publique.

M. Martin Malvy a indiqué, le 27 octobre, devant la Commission des finances du Sénat, qu'un crédit supplémentaire de 10 milliards de francs environ pourrait être inscrit en loi de finances rectificative pour 1992 afin de prendre en charge l'accroissement de la charge de la dette.



### **C. L'ANTICIPATION DE LA SUPPRESSION DU TAUX MAJORÉ DE TVA**

La loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal supprime pour l'automobile le taux majoré de TVA qui passe ainsi de 24 % à 18,6 %.

Le coût de cette mesure conduit à une baisse des recettes de 4,3 milliards de francs pour 1992.

## **II - L'EXPLOSION DU DÉFICIT**

Depuis 1990, l'écart entre le déficit prévu en loi de finances initiale et celui constaté en exécution ne cesse de s'accroître.

L'écart passe de - 2,1 milliards de francs en 1990 à - 51 milliards de francs en 1991. Il pourrait atteindre, voire dépasser, plus de 80 milliards de francs en 1992.

En effet, la loi de finances pour 1992, telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale prévoyait un déficit de 89,9 milliards de francs.

Dès le mois d'avril 1992, le Gouvernement annonçait un déficit prévisionnel de 135 milliards de francs.

Pourtant la dégradation du solde du budget général ne semble pas devoir se limiter à cette dérive.

Lors d'une conférence de presse, en date du 30 septembre 1992, M. Michel Charasse estimait le déficit budgétaire à 170 milliards de francs. Cette nouvelle progression trouvait partiellement son explication dans l'aggravation des moins-values fiscales. Lors de la discussion générale du projet de loi de finances pour 1993 à l'Assemblée nationale, M. Martin Malvy a estimé à 69 milliards de francs l'erreur de prévision sur les composantes de la croissance en 1992. Selon le ministère du budget, les moins-values fiscales affectent principalement l'impôt sur les sociétés pour 37 milliards de francs et la TVA pour 32 milliards de francs.

Pourtant l'objectif de M. Michel Charasse n'était-il pas de *"ramener le déficit au niveau qui stabilise le poids de la dette dans la richesse nationale"* (AN - 15 octobre 1991) ?

Il ajoutait, le 19 novembre 1991 au Sénat, que *"le Gouvernement s'assigne comme objectif premier d'éviter un dérapage*

*majeur du déficit budgétaire” qui, précisait-il “obligerait immanquablement à relever fortement les taux pour garantir la stabilité de notre monnaie”.*

**La réalité budgétaire en 1992 paraît donc en contradiction avec les objectifs affichés par le Gouvernement.**

**Dans les deux cas, erreurs de prévisions ou oublis volontaires, l'effet final est de distraire de l'examen de la loi de finances des sommes considérables tout en présentant un habillage budgétaire plus acceptable.**

**Face à cette dérive, l'Etat n'a opposé jusqu'à aujourd'hui que des compensations partielles.**

### **III - DES COMPENSATIONS PARTIELLES**

#### **A. LES MESURES DE GEL DE CRÉDITS**

**Dès le 30 novembre 1991 au Sénat, le ministre du budget annonçait :**

*“Je compte prolonger, si Mme le Premier ministre me donne son autorisation, la régulation budgétaire à partir du 1er janvier de façon à veiller à ce qu'il n'y ait pas dépassement du déficit budgétaire.”*

**Au mois de février, le gouvernement a demandé aux différents départements ministériels de geler des crédits à hauteur de 15 milliards de francs, de manière à compenser les dépenses supplémentaires.**

**Cela correspond à geler :**

**- 5 % des dépenses ordinaires à l'exception des charges de personnel,**

**- 8 % des dépenses en capital en autorisations de programme comme en crédits de paiement.**

**A ces 15 milliards de francs s'ajoutent les financements spécifiques à l'emploi par voie de cessions d'actifs.**

**Il paraît évident que ces mesures sont insuffisantes pour compenser la dérive inquiétante des dépenses et des moins values fiscales.**

## **B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS, GAGE DES OUVERTURES À TITRE D'AVANCE.**

• Le décret n° 92-908 du 2 septembre 1992 a ouvert un crédit d'avance de 10 milliards de francs au budget des charges communes, afin de financer les mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi.

Ce crédit est exactement gagé par les cessions d'actifs intervenus sur Elf (1,6 milliards de francs) et Total (8,4 milliards de francs).

• Le décret n° 92-1045 du 28 septembre 1992 a ouvert, à titre d'avance, un crédit de :

- 4,01 milliards de francs en dépenses ordinaires,
- 0,77 milliard de francs en crédits de paiement.
- 1,76 milliard de francs en autorisations de programme,

Ces ouvertures sont exactement gagées en crédits de paiement par un arrêté d'annulation à la même date annulant :

- 3,63 milliards de francs en autorisations de programme,
- 4,78 milliards de francs en crédits de paiement.

Si les ouvertures de crédit à titre d'avance sont concentrées sur un petit nombre de postes (pour routes, aides au logement, indemnisation des transfusés), il n'en va pas de même pour les annulations qui portent, comme les années précédentes, sur un grand nombre de chapitres.

Ce "saupoudrage" est d'autant plus regrettable qu'il est bien évidemment contraire aux termes de l'article 13 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, selon lequel *"tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé"*. On observe, en effet, fréquemment des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative portant sur des chapitres ayant précédemment fait l'objet d'annulations.

**En définitive, l'aggravation du déficit de l'exercice 1992 peut être résumée de la manière suivante :**

• Déficit en LFI 1992	89,9 milliards de francs
• Erreurs d'effets conjoncture :	69 milliards de francs
dont TVA	32 milliards de francs
impôt sur les sociétés	37 milliards de francs
• Oublis volontaires :	
- Fonction publique	5 milliards de francs
- Sida	2 milliards de francs
- Charge de la dette	10 milliards de francs
- Plan emploi	10 milliards de francs
	-----
	185,9 milliards de francs

**Si l'on exclut les dépenses gagées (l'emploi et une partie de l'indemnisation du Sida), on aboutit à un déficit de 180 milliards de francs.**

**Si le Gouvernement poursuit sa logique, il devrait décider de ne pas compenser ces pertes par des économies à due concurrence afin de ne pas peser négativement sur une reprise éventuelle. M. Martin Malvy a toutefois indiqué au Sénat le 27 octobre, que le Gouvernement annulerait en loi de finances rectificative les 15 milliards de francs de crédits gelés en février dernier.**

**Il est donc vraisemblable que les estimations de moins-values fiscales se trouveront aggravées en fin d'année 1992.**

## CHAPITRE IV

### LE PROJET DE BUDGET POUR 1993

#### I - DES MARGES DE MANOEUVRES DE PLUS EN PLUS ETROITES

##### A. L'ACCENTUATION DE LA DÉRIVE DES DÉPENSES

Avec une progression des dépenses du budget général de 3,4 % (contre 3,2 % en 1992), le projet de budget pour 1993 consacre une nette accentuation de la dérive apparue au début de la décennie précédente.

##### Evolution des dépenses

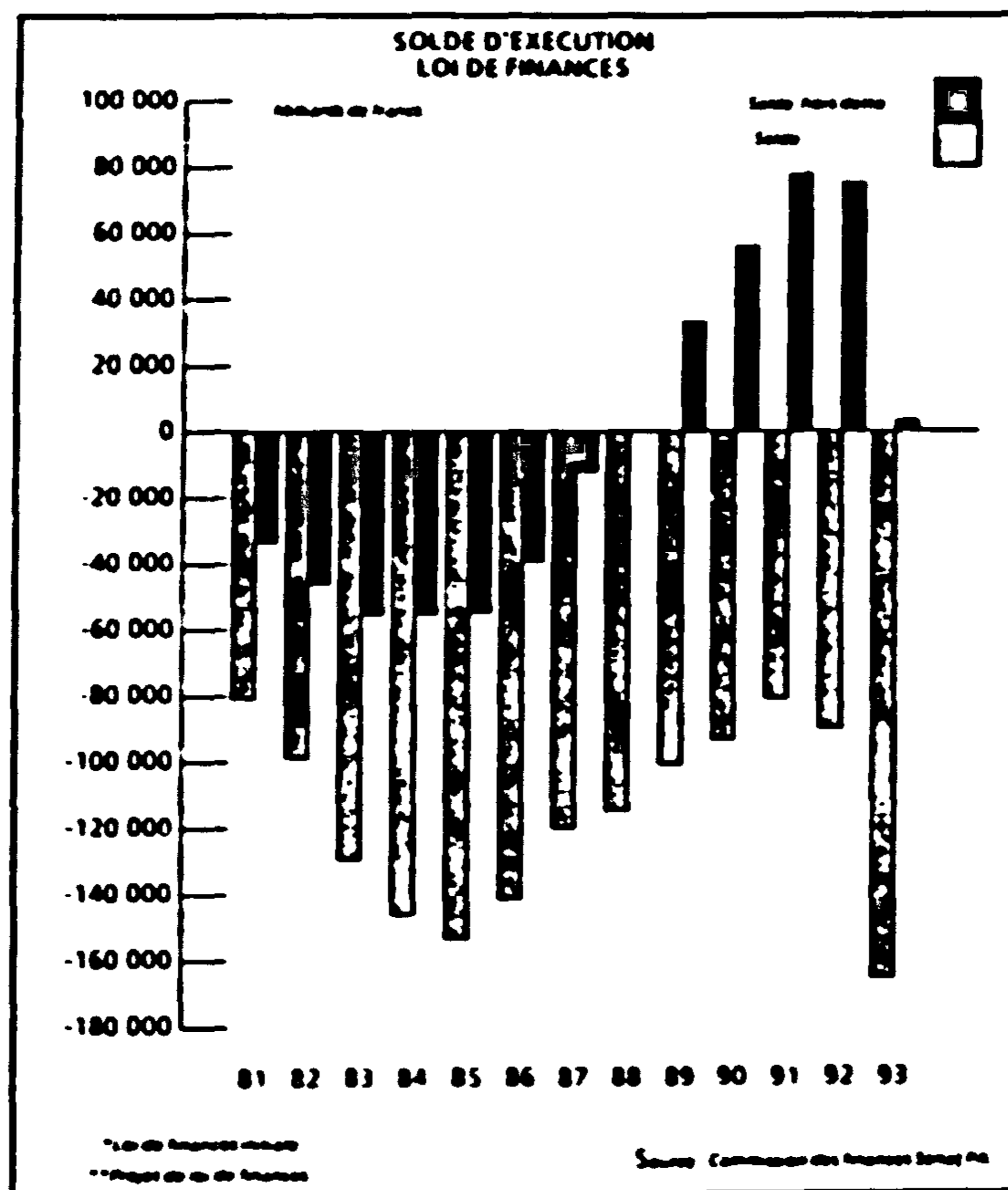
	Loi de finances initiale 1992			Projet de loi de finances 1993		
	Montant (Mds F.)	% dans le total	Evolution 1991	Montant (Mds F.)	% dans le total	Evolution /1992
• Dette publique et garanties (1)	166,66	12,6	+ 9,1	177,78	13,0	+ 6,7
• Budgets civils	914,78	69,2	+ 2,9	943,8	69,0	+ 3,2
Pouvoirs publics	3,60	0,3	+ 2,8	3,78	0,3	+ 5,0
Moyens des services	449,49	34,0	+ 3,8	477,44	34,9	+ 6,2
Interventions publiques	372,06	28,1	+ 3,4	374,68	27,4	+ 0,7
Dépenses en capital	89,63	6,8	- 3,3	87,90	6,4	- 1,9
• Budget militaire	240,39	18,2	+ 0,8	245,63	18,0	+ 2,2
Dépenses de fonctionnement	137,46	10,4	+ 1,6	142,70	10,5	+ 3,8
Dépenses en capital	102,93	7,8	- 0,2	102,93	7,5	0,0
<b>Total</b>	<b>1.321,85</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 3,2</b>	<b>1.367,23</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 3,4</b>
<b>Rappel hypothèses économiques</b>						
Taux de croissance du PIB			+ 2,2			+ 2,6
Taux d'inflation			+ 2,8			+ 2,8

(1) Titre I hors remboursements et dégrèvements.

La poursuite des errements du passe est particulièrement significative dans le projet de budget pour 1993.

### 1. Une sous-estimation probable de la charge de la dette

• La derive des dépenses de l'Etat, la raréfaction des recettes fiscales et l'accroissement du déficit budgétaire ont entraîné un gonflement rapide de la charge de la dette qui a presque doublé en six ans. En effet, cette charge de la dette est passée de 99,5 milliards de francs en 1988 à près de 170 milliards de francs en 1993. Elle représente le deuxième budget civil de l'Etat après l'Education nationale mais, surtout, elle dépasse le montant du déficit affiché. Sans la charge de la dette, le budget pourrait être en équilibre, ainsi que le montre le graphique ci-dessous.



Le tableau ci-après fournit l'évolution de la charge de la dette depuis 1988.

**Evolution de la charge de la dette**

(milliards de francs)

	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (1)	1992 (2)	1993 (3)
Charge de la dette	99,5	116,1	137,1	150,0	154,1	169,9
Garanties	13,9	15,8	12,1	11,5	11,4	6,7
<b>Total</b>	<b>113,4</b>	<b>131,9</b>	<b>149,2</b>	<b>161,5</b>	<b>165,5</b>	<b>176,6</b>

(1) loi de règlement

(2) loi de finances initiale

(3) projet de loi de finances.

On soulignera en outre que la charge de la dette a été minorée en 1988 de 3 milliards de francs, en 1989 de 13 milliards de francs et en 1990 de 5,2 milliards de francs à l'aide d'un artifice comptable dénoncé par la Cour des comptes et par la Commission des finances dans ses rapports sur les lois de règlement pour 1989 et 1990.

**Poids de la charge de la dette hors garanties dans le budget général (1)**

1983	1985	1987	1989	1991	1993
6,9	8,3	7,6	8,5	10,9	12,4

(1) montant des intérêts en % des dépenses publiques totales.

• De 1983 à 1993, la part de la charge de la dette dans le total des dépenses du budget général a quasiment doublé, passant de 6,9 % à 12,4 %.

• De la loi de finances initiale 1992 au projet de loi de finances pour 1993, cette part continue de s'accroître, passant de 11,4 % à 12,4 %.

Malgré un taux de progression supérieur de plus de 7 points à celui des dépenses du budget général (+ 10,2 % contre + 3,1 %), la charge de la dette (hors garanties) apparaît sous-évaluée dans le projet de loi de finances pour 1993.

• **Une évolution d'autant plus forte...**

En augmentation de 10,2 % par rapport aux crédits votés pour 1992, la charge de la dette (hors garanties) s'élève à 169,9 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1993.

La charge d'intérêt relative à la seule dette négociable représente 90,6 % de ce montant, soit 153,9 milliards de francs, en augmentation de 13,2 % par rapport à 1992.

Ainsi, en dix ans, la part relative de la charge de la dette publique dans le budget général a plus que doublé, pour atteindre, en 1993, 13 % de l'ensemble des dépenses.

Supérieure au produit de l'impôt sur les sociétés, deuxième budget civil de l'Etat, en progression forte et continue depuis 1988, la charge de la dette représente désormais une dépense incompressible qui devrait encore augmenter tant en 1993 qu'au cours des années ultérieures.

• **...qu'elle est sous-évaluée**

L'évolution de la charge de la dette d'une année dépend de plusieurs facteurs qui sont :

- le stock de la dette,
- le niveau des taux d'intérêt sur ce stock,
- les besoins de financement de l'année et le niveau des taux d'intérêt liés à ces emprunts.

En outre, pour déterminer précisément les besoins de financement qu'il faudra couvrir, plusieurs éléments doivent être pris en compte :

- le montant du déficit à financer en gestion,
- les échéances d'amortissement de la dette,
- les besoins infra-annuels de trésorerie.

Parmi l'ensemble de ces données, certains éléments sont connus et ne donnent pas lieu à contestation.

Ainsi, les échéances d'amortissement de la dette en 1993 s'élèvent à 151,4 milliards de francs, dont 58,8 milliards de francs d'emprunts d'Etat et d'OAT et 92,6 milliards de francs de BTAN.



En revanche, plusieurs facteurs sont incertains et apparaissent, après examen, sous-évalués.

Tel est le cas notamment du stock de la dette qui devrait dépasser 2.000 milliards de francs à la fin de l'année 1992. En effet, le déficit budgétaire de l'exercice 1992, initialement fixé à 90 milliards de francs, est aujourd'hui estimé à plus de 180 milliards de francs (1). Cette aggravation du déficit ne manquera pas de provoquer un nouvel alourdissement de l'endettement de l'Etat et, par voie de conséquence, une progression de la charge de la dette.

De même, les hypothèses faites en matière de taux d'intérêt ont souvent été trop optimistes au cours des dernières années.

Pour 1992 et 1993, les hypothèses tenues par le gouvernement figurent dans le tableau ci-dessous.

	1992 loi de finances initiale	1992 résultats probables	1993 projet de loi de finances
TMB (court terme)	8,6	9,75	9
TME (long terme)	8,8	8,5	8,5

On rappellera ici l'importance du facteur "taux d'intérêt" dans l'évaluation de la charge de la dette. En effet, une hausse moyenne d'un point des taux d'intérêt dès les premiers jours de 1993 entraînerait une augmentation de 4 milliards de francs, en année pleine, de la charge de la dette.

Par ailleurs, l'importance des appels de l'Etat sur les marchés financiers exerce également une pression à la hausse sur les taux d'intérêt, qui, elle-même pèse sur la charge de remboursement de l'Etat.

Ainsi, pour 1993, trois inquiétudes justifient à elles seules une remise en cause de l'évaluation de la charge de la dette telle qu'elle figure dans le projet de loi de finances pour 1993 :

*1. Déclaration de M. Martin Malvy devant la Commission des finances du Sénat le 27 octobre 1992.*

- l'alourdissement significatif du déficit budgétaire de l'exercice 1992,
- l'aggravation de l'encours de la dette publique au 31 décembre 1992,
- les incertitudes relatives au niveau des taux d'intérêt.

En tout état de cause, on soulignera que, désormais, le service des intérêts de la dette publique alimente à lui seul à la fois le déficit budgétaire et le stock de la dette. L'Etat doit emprunter pour payer les intérêts de sa dette.

Or, il n'existe qu'une seule solution pour rompre cet enchaînement : une diminution massive du stock de la dette.

En effet, compte tenu de l'encours actuel de la dette publique et du niveau très élevé des taux d'intérêt réels, supérieurs au taux de croissance du PIB, le poids de la charge de la dette ne peut qu'augmenter.

Pour stabiliser ce poids, il serait indispensable de dégager un excédent budgétaire hors dette de 90 milliards de francs : le projet de loi de finances pour 1993 n'emprunte pas cette voie !. Le projet de budget comporte, certes, un "solde primaire" positif, mais de 4,5 milliards de francs seulement.

Certes, une estimation de la charge réelle de la dette en 1993 s'avère un exercice difficile. La seule certitude est, qu'en l'état, la charge ne peut que dépasser les 170 milliards de francs arrêtés par le Gouvernement.

## **2. La vive croissance des dépenses de personnel et de fonctionnement**

L'essentiel de cette évolution est dû à la progression notable des charges de personnel (au titre des rémunérations, des pensions et des cotisations sociales des seuls personnels civils) qui passent, en effet, de 368,1 milliards de francs à 391,9 milliards de francs (+ 6,5 %), soit une augmentation de 23,8 milliards de francs.

Cet abondement représente à lui seul plus de la moitié de la hausse des crédits du budget général (+ 45,4 milliards de francs hors remboursements et dégrèvements d'impôts).

Il se décompose en deux ensembles qui se recoupent en grande partie :

- l'accroissement de la dépense publique est tout d'abord imputable à un département ministériel : l'Éducation nationale. Outre les mesures relatives à l'amélioration de la situation enseignante qui s'intègrent dans l'ensemble des actions en faveur de la fonction publique, ce budget doit sa progression (+ 15,3 milliards de francs sur le titre III) à l'augmentation sensible des effectifs rémunérés : 9 770 créations d'emplois (4 315 dans l'enseignement supérieur et 5 455 dans l'enseignement secondaire), ce qui portera à 55 000 le nombre des créations d'emplois sur la législature.

- la loi de finances initiale prend également en compte le coût en 1993 de la réforme de la grille de la fonction publique, dont les effets se poursuivront jusqu'en 1997, ainsi que l'incidence de l'accord salarial signé à la fin 1991, devenant ainsi une source de rigidité supplémentaire des budgets à venir.

**Part des charges de personnel dans le total  
des dépenses ordinaires civiles hors dette publique**

(en %)

1988	1989	1990	1991	1992	1993
43,4	42,9	44,0	44,8	44,9	45,8

(Source : lois de finances initiales)

**3. Dépenses d'intervention : diminution de 2,1 % en volume**

Le budget de 1993 confirme l'évolution à la baisse des dépenses d'intervention qui passent de 40,07 % du total des dépenses ordinaires en 1982 à 33,66 % en 1991.

En 1993, la quasi-stabilisation de ces dépenses en francs courants recouvre des redéploiements de grande ampleur :

- les interventions économiques passent, en effet, de 106,3 milliards de francs à 100,8 milliards de francs. Cette évolution traduit :

• la création du compte d'affectation spéciale des produits des cessions de titres du secteur public qui a vocation à financer l'ensemble des dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la

formation professionnelle (pour un montant de 8,7 milliards de francs).

• la réduction de 2,9 milliards de francs du coût pour l'Etat des bonifications de prêts résultant de la baisse des encours et également du *refinancement de la dette du Brésil*.

- les interventions à caractère social s'élèvent, en 1993, à 166,9 milliards de francs, en très faible progression (+ 0,7 %).

En fait, les principales mesures annoncées sous cette tête de chapitre sont les suivantes :

. inscription de 2,5 milliards de francs pour l'indemnisation des préjudices résultant de la contamination de transfusés par le virus d'immuno-déficience humaine ;

. abondement de 420 millions de francs des crédits du budget du logement pour le financement de la troisième et dernière étape de la généralisation de l'allocation de logement sociale ;

. accroissement de plus de 1 milliard de francs des dotations de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Ces dépenses sont "gagées" par la réduction des crédits relatifs au fonds national de solidarité et surtout par la diminution nette des subventions de l'Etat aux régimes sociaux (- 3,3 milliards de francs)

La hausse de 7 milliards de francs des *autres interventions* (107 milliards de francs en 1993) est, pour l'essentiel, la conséquence de l'accord passé le 13 juin 1992 avec les représentants de l'enseignement privé et relatif, notamment à la prise en charge des documentalistes et à la formation des enseignants du 1er degré.

#### **4. La diminution des dépenses en capital**

Pour la seconde année consécutive, le montant des dépenses en capital diminue en francs courants : - 1,9 % (soit - 4,7 % en volume) après - 3,3 % en 1992.

Ce mouvement confirme la tendance générale observée depuis 1985, en onze ans, la part des dépenses d'infrastructure dans l'ensemble du budget général aura diminué de 1,4 point (14 % au lieu de 15,4 % des dépenses).

Il s'explique, en grande partie, cette année, par le transfert des dépenses afférentes aux dotations en capital, avances d'actionnaires et autres apports aux entreprises publiques sur le compte d'affectation spéciale des produits de cessions d'actifs publics. Ce compte sera doté d'un crédit de 7,95 milliards de francs pour le financement de cette catégorie d'actions.

### 5. La forte progression des prélèvements sur recettes au profit des communautés européennes

Les versements de la contribution de la France aux communautés européennes sont estimés à 83,48 milliards de francs en 1993.

La part de ce prélèvement dans les recettes fiscales nettes est passée de 5,1 % en 1988 à 6,3 % en 1993 en loi de finances initiale.

Les dépenses, sous forme de prélèvement sur recettes, inscrites au budget de l'Etat sont totalement dépendantes du projet de budget communautaire préparé par la Commission et arrêté par le Conseil.

La croissance de ce poste devrait se poursuivre dans les années à venir.

La réduction de 7,25 milliards de francs en 1992 est due à une diminution des versements de compensation du FEOGA en raison de la bonne tenue des prix agricoles mondiaux exprimés en dollars.

La discussion de ce que l'on appelle le "Paquet Delors II" sur lequel devrait s'appuyer la programmation budgétaire pluriannuelle ne peut que conduire à un alourdissement conséquent du budget des communautés et donc des prélèvements nationaux, quelle que soit la forme qu'ils prennent.

#### Évolution du prélèvement sur les recettes de l'État opéré au profit de la C.E.E.

(En milliards F)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>1. En loi de finances initiale :</b>						
a. Prélèvement CEE .....	54,8	64,5	63,5	70,7	84,2	83,5
b. Recettes fiscales nettes .....	1.058,8	1.142,2	1.211,5	1.293,9	1.335,4	1.319,8
Ratio a/b (en %) .....	5,1	5,6	5,2	5,4	6,3	6,3
<b>2. En exécution :</b>						
a. Prélèvement CEE .....	64,5	61,4	58,1	74,7	77,0 (2)	-
b. Recettes fiscales nettes (1) .....	1.099,8	1.167,1	1.205,8	1.228,3	1.242,4 (2)	
Ratio a/b (en %) .....	5,8	5,2	4,8	6,1	6,2	

(1) Recettes fiscales brutes moins les remboursements et dégrèvements  
(2) Estimation.

Une telle perspective, justifiée par les impératifs de la construction européenne, pose le problème de la définition des "ressources propres" de la Communauté. Au-delà du vocable, ne peuvent être considérées comme de véritables ressources propres que celles provenant des droits de douanes, des prélèvements et cotisations agricoles, lesquels ne représentent que 14,86 milliards de francs en 1993, soit 17,8 % du total des 83,48 milliards de francs de la contribution française.

### B. L'ASSÈCHEMENT DES RECETTES NON RECONDUCTIBLES

Les pertes de recettes fiscales avaient pu être limitées les années précédentes par le recours de plus en plus important aux recettes non fiscales.

	Recettes non fiscales	en % des recettes fiscales nettes
1982	53,25	7,23
1983	57,53	7,23
1984	65,3	7,63
1985	66,6	7,26
1986	71,64	7,32
1987	75,4	7,22
1988	84,9	7,72
1989	106	9,08
1990	123,1	10,21
1991	156,36	12,73
1992	158,75	12,62
1993	127,9	9,69

Ce tableau montre une importante progression du montant des recettes non fiscales et l'accroissement cumulatif de leur poids relatif par rapport aux recettes fiscales à partir de 1989.

**Ce recours sans cesse croissant aux recettes non fiscales va permettre au Gouvernement de poursuivre sa politique de dépense tout en masquant l'importance réelle de la dégradation durable du déficit et en évitant un alourdissement de la fiscalité.**

**Ce fut particulièrement le cas en 1991, année au cours de laquelle l'Etat a réussi à encaisser 35 milliards de recettes supplémentaires.**

**C'est ainsi que la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF) du 26 juillet 1991 a eu une incidence nette de 11,599 milliards de francs.**

### **L'incidence des recettes non reconductibles en 1991**

- **3,5 milliards de francs par modification de versement des retenues à la source, du prélèvement libératoire et de la taxe sur les conventions d'assurances. Cette disposition contestable consistait à améliorer la trésorerie de l'État en 1991 au détriment des organismes qui assurent la collecte de ces impôts, ce qui revenait "in fine" à en faire supporter le coût par le consommateur.**

- **3 milliards de francs grâce au boni de liquidation de la CACOM,**

- **1 milliard de francs prélevé sur les réserves de l'ORGANIC au détriment de l'indemnité de départ des commerçants et artisans âgés.**

- **1,109 milliards de francs par écrêtement du fonds de roulement opérés par voie réglementaire mais pris en compte dans le DDOEF (EPAD, CNI, CND),**

- **1,58 milliards de francs par "harmonisation" de la TVA. L'objectif, dénoncé par le Sénat, était, sous couvert d'ardente obligation européenne, de rechercher des recettes supplémentaires en jouant sur la date d'entrée en vigueur de celles-ci.**

**Il est d'ailleurs à noter que ces dispositions, si elles ont encore eu un impact positif en 1992 (+ 4,9 milliards de francs) devraient se solder par une diminution de 8,3 milliards en 1993.**

- **le reste étant constitué par un ensemble de recette fiscales ou non fiscales nouvelles au titre desquelles on note la suppression du prélèvement sur les enjeux des courses à Paris qui a rapporté 200 millions de francs au budget général.**

**Pour atteindre les 35 milliards de recettes supplémentaires en 1991, l'État a eu également recours à d'autres recettes non reconductibles :**

- **l'assèchement, en deux ans, des réserves du fonds de réserve de l'épargne logement (FREL) qui a porté sur 11 milliards de francs en 1991 et 14,7 milliards de francs en 1992, sommes qui ont été purement et simplement détournées du financement du logement au profit de l'État dans le seul but d'amoindrir le déficit.**

- **d'autres prélèvements sur trésorerie pour un montant de 1,145 milliard de francs (CNT en INPI),**

- **la contribution des pays étrangers à l'opération Daguet pour un montant de 10,1 milliards de francs.**



**Le budget pour 1992 a utilisé les mêmes recettes :**

- outre la fin de transfert des avoirs du FREL à l'Etat pour 14,7 milliards de francs, on note :

- un prélèvement supplémentaire de 100 millions de francs provenant des recettes précédemment versées par le PMU à la Ville de Paris,
- un reliquat de l'opération Daguet pour 1,7 milliard de francs,
- le produit supplémentaire des cessions d'actifs qui atteignent 11,9 milliards de francs.

Il semble que le gouvernement n'ait pas totalement épuisé son ingéniosité à trouver dans les recettes non fiscales et dans les expédients divers, des ressources supplémentaires. C'est ce qui apparaîtra dans l'analyse des suppléments de recettes et des minorations de dépenses.

L'épuisement relatif des ressources non reconductibles se traduit néanmoins de manière sévère puisque les ressources non fiscales diminuent de 30,85 milliards de francs en 1993. Après avoir épuisé la trésorerie des organismes, l'Etat en est réduit à vendre les meubles.

Les marges de manoeuvre budgétaires déjà fort limitées, sont encore réduites par le poids des ardoises du passé.

### **C. LE POIDS DES "ARDOISES" DU PASSÉ**

#### **1. La fonction publique**

Sans préjuger d'une éventuelle augmentation des salaires de la fonction publique en 1993, une progression "obligatoire" des charges de personnel figure déjà dans le projet de loi de finances.

Cette progression traduit, d'une part l'impact des divers plans catégoriels pluriannuels décidés au cours des dernières années, d'autre part les conséquences de l'accord salarial ou "plan Soisson" de novembre 1991.

**En outre, les créations nettes d'emplois civils contribuent à accroître les charges de personnel, tant pour l'exercice budgétaire de 1993, que pour les exercices suivants.**

**En effet, de 1989 à 1993, 48 800 emplois civils ont été créés, ce qui représente 2,3 % des effectifs budgétaires. Leur coût, en termes de traitements, de charges sociales et de pensions pèsera lourdement sur les budgets à venir.**

**Ce mouvement va clairement à l'encontre de la politique suivie entre 1985 et 1988 qui avait permis la suppression de 16 200 emplois civils dans un souci d'économie budgétaire et de limitation de la croissance des dépenses de fonctionnement.**

**Ainsi, la hausse des charges de personnel dans le projet de budget pour 1993 est imputable à :**

**- la création nette de 3 731 emplois (8 505 emplois civils créés compensés par 4 774 suppressions d'emplois à la Défense),**

**- l'incidence du "protocole Durafour" (accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille de la fonction publique), soit 1,7 milliard de francs,**

**- l'incidence du "plan Jospin" de revalorisation de la fonction enseignante, soit 1,5 milliard de francs,**

**- l'incidence de mesures catégorielles en faveur des personnels de la Défense, soit 0,8 milliard de francs,**

**- l'incidence d'un ensemble d'autres mesures catégorielles, soit 475 millions de francs,**

**- enfin, et surtout, l'impact de l'accord salarial du 12 novembre 1991 ou "plan Soisson" qui a prévu une augmentation générale des traitements de 6,5 % sur 3 ans, ce qui correspond à une charge budgétaire pour 1993 de 13 milliards de francs dont 8 milliards pour les rémunérations.**

**Les charges de personnel "obligatoires" qui pèseront sur les budgets ultérieurs seront notamment la conséquence :**

**- des créations d'emplois,**

**- de la poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" jusqu'en 1997, pour un coût brut total de 22 milliards de francs pour le budget de l'Etat.**

**Ce n'est pas tant les mesures prises qui sont critiquables que l'incapacité de l'Etat à les accompagner par des suppressions d'emplois et des mesures d'économie concomitantes.**

## **2. Le "traitement" de la BFCE**

**Les finances de l'Etat doivent en outre assumer les conséquences de la politique quelque peu hasardeuse de consolidation des dettes de nos partenaires étrangers mise en oeuvre entre 1981 et 1986.**

**Au cours de cette période, la budgétisation immédiate des sinistres constatés au titre de l'assurance crédit publique a en effet été évitée par un recours massif aux refinancements, alors opérés pour le compte de l'Etat par la Banque française du commerce extérieur (BFCE). De nombreux débiteurs défaillants ont ainsi bénéficié d'un nouveau prêt, leur permettant :**

**- de rembourser à la COFACE les indemnités déjà versées ;**

**- d'honorer les échéances ultérieures comprises dans la période de consolidation.**

**Grâce à cette débudgétisation, le besoin de financement public de la COFACE a pu être maintenu dans des limites "présentables", alors même que l'importance réelle des sinistres ne cessait de croître. Mais parallèlement, la BFCE a accumulé un encours de prêts de refinancement d'environ 42 milliards de francs.**

Le tableau suivant retrace ces différents enchainements :

**Besoin de financement de l'assurance crédit**

(Millions de francs courants)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Sinistres réels</b>	3 900	6 700	10 500	12 200	14 200	15 600	22 300	19 800	22 400	20 000	18 400
<b>Besoin de financement</b>	1 000	3 400	5 500	7 700	8 900	9 500	17 100	14 300	15 800	12 800	11.114
<b>Versements Trésor</b>	100	600	1 200	- 1 000		2 800	8 500	10 000	12 000	9 000	5.835
<b>Versements BFCE</b>	400	600	1 600	7 700	10 400	4 800	11 000	2 500	5 400	3 500	2.800
<b>. à la Coface</b>	800	300	600	4 400	4 800	1 900	6 900	600	3 900	3 000	2.700
<b>. aux assurés</b>	- 400	300	1 000	3 300	5 600	2 900	4 100	1 900	1 500	500	300
<b>Emprunts</b>		1 500	2 000		3 500						
<b>Variation de la trésorerie</b>	- 500	- 700	700	1 000	- 2 000	1 900	+ 2 400	1 800	+ 1 658	- 300	- 2.500

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget

Certes, cette approche a été abandonnée à partir de 1986 au profit d'une budgétisation immédiate des sinistres. Mais les pays ayant bénéficié d'un refinancement de dette s'avèrent incapables d'honorer leurs échéances. Dès lors, l'État doit reprendre en charge ces impayés par le biais du compte de gestion "Trésor BFCE", et surtout par l'intermédiaire du compte spécial n° 903-17 "Consolidation de dettes envers la France" dont le solde négatif a connu une évolution spectaculaire au cours des dernières années.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (1)	1993 (1)
<b>Impayés BFCE</b>	681	1 093	776	1 821	818	317	2 100	nd
<b>Charge nette du compte spécial n° 903-17</b>	570	1 500	3 320	5 300	7 150	8 300	8 400	10 400
<b>Total</b>	1.251	2.593	4.096	7.121	7.968	8.617	10.500	10.400

(1) Prévisions les de finances initiale

En conséquence, l'Etat assume aujourd'hui une double charge : celle de sinistres actuels qui pèsent sur la COFACE, mais également celle de nombreux sinistres anciens qui n'ont pas été immédiatement budgétisés.

•

• •

Confronté à cette absence de marges de manoeuvres budgétaires issues :

- de la croissance des dépenses incompressibles,
- de la quasi-disparition des recettes non reconductibles,
- du poids des ardoises du passé,

le Gouvernement a eu recours, une ultime fois, au gonflement artificiel de certaines recettes et à une minoration des dépenses, qui ont pour effet d'alléger le solde budgétaire final.

## **II - LE GONFLEMENT ARTIFICIEL DES RECETTES**

### **A. ANALYSE GLOBALE DES RECETTES DE 1993**

Pour 1993, les recettes nettes attendues au titre du budget général sont évaluées à 1.210,24 milliards de francs. Elles marquent :

- un recul de 2,8 % par rapport aux évaluations initiales de la loi de finances pour 1992,
- une progression apparente de 2,9 % par rapport aux évaluations révisées de cette même année.

Le tableau suivant en retrace les principales composantes.

(en millions de francs)

	1992		P.L.F. 1993		
	L.F.I.	Evaluations révisées	Montant	Variation en %	
				L.F.I. 1992	Evaluations révisées
A. Recettes fiscales	1 560,50	1 482,50	1 558,11	- 0,15 %	+ 5,1 %
B. Recettes non fiscales	140,64	158,75	127,90	- 9 %	- 19,4 %
C. Prélèvements sur recettes	- 231,29	- 225,05	- 237,45	+ 2,7 %	+ 5,5 %
<b>Ressources brutes (A + B - C)</b>	<b>1.469,86</b>	<b>1.416,20</b>	<b>1.418,56</b>	<b>- 1,4 %</b>	<b>+ 2,3 %</b>
Dégrèvements et remboursements	- 225,12	- 240,10	- 233,31	+ 5,8 %	- 0,7 %
<b>Ressources nettes</b>	<b>1.244,74</b>	<b>1.176,10</b>	<b>1.210,24</b>	<b>- 2,8 %</b>	<b>+ 2,9 %</b>

La comparaison entre les données révisées de 1992 et les prévisions pour l'année à venir doit cependant s'apprécier en tenant compte d'un effet de structure, dû au mode de comptabilisation du produit des cessions d'actifs publics.

Figurant pour environ 11 milliards de francs dans les évaluations révisées des recettes non fiscales de 1992, ce produit spécifique n'apparaît plus dans les données du budget général de 1993, mais se trouve désormais versé sur un compte d'affectation spéciale créé par le projet de loi de finances (produit attendu : 16,6 milliards de francs). A structure constante, les autres ressources présentent donc un taux de progression global de 3,8 %.

• Indépendamment de l'effet de structure, les recettes non fiscales accusent un net repli, alors qu'elles avaient été fortement sollicitées dans les budgets précédents. L'évolution constatée pour 1993 traduit essentiellement la disparition d'une recette exceptionnelle de l'année en cours : le prélèvement sur l'ancien fonds de réserve de l'épargne logement des caisses d'épargne (14,5 milliards de francs).

Parmi les autres ajustements, on relèvera cependant l'apparition d'une ressource complémentaire de 955 millions de

francs, dûe au maintien en 1993 de la majoration de 0,4 % des frais d'assiette et de recouvrement en matière d'impôts directs locaux.

• Les recettes fiscales brutes escomptées pour 1993 progressent de 5,1 % par rapport aux évaluations révisées, et atteignent 1.558,11 milliards de francs. Cette évolution d'ensemble recouvre cependant de fortes disparités selon les principaux postes.

**Produit des principaux impôts**

*(en milliards de francs)*

	<b>Evaluation révisée 1992</b>	<b>Estimation 1993</b>	<b>Variation en %</b>
<b>Impôt sur le revenu</b>	314,00	324,75	+ 3,42
<b>Retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers</b>	24,10	20,94	- 13,11
<b>Impôt sur les sociétés</b>	136,00	152,93	+ 12,45
<b>Taxe sur les salaires</b>	36,50	37,89	+ 3,80
<b>Mutations à titre gratuit</b>	25,00	27,20	+ 8,80
<b>Taxe sur les conventions d'assurances</b>	22,80	23,58	+ 3,42
<b>T.I.P.P.</b>	120,20	124,87	+ 3,88
<b>T.V.A.</b>	672,50	703,87	+ 4,66
<b>Droits de consommation sur les tabacs</b>	25,50	27,79	+ 8,93

Tout à fait logiquement, ces évaluations sont largement influencées par les hypothèses économiques retenues dans le cadrage général du projet de loi de finances. Elles intègrent également les conséquences, en année pleine, des dispositions votées avant la présentation du budget.

Mais certaines évolutions atypiques, et notamment celles concernant le produit de l'impôt sur les sociétés, traduisent de manière concrète l'impact réel des mesures fiscales envisagées pour 1993. Il s'agit notamment de la suppression à compter de 1992 de la déductibilité des dividendes et des changements affectant le régime fiscal des OPCVM.

• Les prélèvements sur recettes accusent une hausse significative (+ 5,5 %) et reviennent pratiquement au niveau estimé lors de l'élaboration de la loi de finances pour 1992. La progression la plus sensible concerne les prélèvements opérés au profit de la Communauté (+ 8,4 %) tandis que ceux destinés aux collectivités locales évoluent de façon plus modérée (+ 4 %).

• Paradoxalement, les remboursements et dégrèvements d'impôts (dépenses en atténuation de recettes) se contractent de 1,8 milliard de francs (- 0,7 %) par rapport aux évaluations révisées de 1992, et alors même que celles-ci font apparaître une dérive sensible par rapport à la prévision initiale. Ce retournement résulte en fait de deux événements :

- l'effet de la mesure, adoptée dans la loi de finances pour 1992, qui a conduit à transformer certains dégrèvements d'impôts locaux en exonérations ;

- l'impact de deux dispositions proposées par le projet de loi de finances pour 1993 et qui permettent à l'Etat de réaliser une économie globale de 3,9 milliards de francs en 1993, au prix d'un report de charges sur l'avenir :

• La diminution des remboursements du crédit d'impôt recherche (- 2,5 milliards),

• L'effet du nouveau mode de calcul du plafonnement de taxe professionnelle (- 1,4 milliard).

## **B. UN DISPOSITIF FISCAL FONDE SUR UN "EFFET DE CISEAUX" PARTICULIÈREMENT DANGEREUX**

Dans sa présentation générale, et tout en soulignant "l'absence d'impôts nouveaux", le Gouvernement demeure très discret sur l'effet budgétaire global immédiat des mesures fiscales proposées dans le projet de loi de finances. De fait, il met l'accent sur leur impact "en régime de croisière", approche qui permet de faire apparaître un allègement global de la fiscalité de l'ordre de 4,5 milliards de francs, soit 2,7 milliards de francs pour les ménages et 1,7 milliard de francs pour les entreprises.

Mais pour 1993, la réalité s'avère fort différente. En raison de ses caractéristiques techniques, le dispositif envisagé conduit à dégager -de façon très éphémère- d'importantes ressources



**fiscales supplémentaires. Concrètement, ce dispositif s'articule autour de trois volets.**

### **1. Des allègements fiscaux permanents**

**Au-delà des traditionnelles mesures d'actualisation de seuils ou de barèmes (en matière d'impôt sur le revenu notamment), le projet de loi de finances comporte trois séries d'allègements fiscaux :**

**- les mesures "phares" qui prennent la forme de l'institution d'une réduction d'impôt pour frais de scolarisation, d'un aménagement des dispositions relatives à l'investissement locatif, d'une réduction à 33  $\frac{1}{3}$  % du taux de l'impôt sur les sociétés, et d'une suppression des parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;**

**- une série d'aménagements plus ponctuels ayant un impact immédiat, et généralement destinés aux entreprises : aménagement de la taxe sur les conventions d'assurance, du crédit d'impôt emploi formation et de la taxe sur les salaires ;**

**- des dispositions plus significatives, mais qui figurent en deuxième partie, et ayant donc un effet réel en 1994. Il s'agit essentiellement de l'aménagement du régime "mère-fille", ou l'amélioration des dispositions relatives à l'investissement agricole.**

Le tableau suivant résume l'impact budgétaire de ces différentes dispositions.

(millions de francs)

Mesures ayant un impact	Coût 1993	Coût régime de croisière
<b>- sur les recettes brutes</b>		
. réduction du taux de l'I S	- 3 800	- 1 700
. réduction d'impôt frais de scolarité	- 3 060	- 3 060
. amélioration des mesures en faveur de l'investissement locatif	- 100	- 750
. crédit d'impôt apprentissage	- 65	- 315
. aménagement de la taxe sur les conventions d'assurances pour les véhicules routiers	- 270	- 270
. allègement de la taxe sur les salaires	- 140	- 140
. divers	- 262	- 262
. aménagement du régime mère-fille		- 1 800
. amélioration des dispositions relatives à l'investissement agricole		- 250
<b>Sous-total</b>	<b>- 7.697</b>	<b>- 8.517</b>
<b>- sur les dépenses en atténuation de recettes et prélèvement sur recettes</b>		
Suppression progressive des parts départementale et régionale de la TFPNB	+ 810 (1)	+ 2 800
<b>Impact global sur les recettes nettes</b>	<b>- 8.507</b>	<b>11 347</b>

(1) Une augmentation des dépenses en atténuation de recettes réduit les recettes nettes de l'Etat

On relève en particulier .

- le coût particulièrement élevé, en 1993, de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés. Ce phénomène s'explique par un effet de seuil dû à une normalisation du mode de calcul des acomptes. En effet, au cours de l'année 1992, ceux-ci ont été calculés au taux de 36 %, soit un niveau supérieur de deux points au taux effectif de l'impôt sur les sociétés. Les 3,8 milliards de francs annoncés pour 1993 intègrent donc le prix à payer pour revenir à une situation normale ;

- en revanche, plusieurs dispositions -investissement locatif, crédit d'impôt apprentissage, taxe foncière sur les propriétés

non bâties- ont un impact sur 1993 relativement marginal, mais présentent un coût croissant.

Sur le fond, la plupart de ces mesures d'allégements répondent à une véritable nécessité. Ce sont leurs modalités d'application et de mise en oeuvre qui sont éminemment critiquables.

## **2. Des adaptations "techniques" très opportunes**

Pour rééquilibrer les ressources du budget général, le gouvernement s'appuie en fait sur quatre principales mesures qui, toutes, pèsent sur les entreprises.

### *a) L'adaptation du régime fiscal des parts ou actions d'OPCVM détenues par les entreprises*

L'article 12 du projet de budget pour 1993 prévoit une modification importante du régime fiscal des OPCVM.

Les titres de portefeuille détenus sous cette forme par les entreprises ont connu une progression importante puisque leur encours est passé de 296 milliards de francs en 1989 à 430 milliards en 1991.

Sur le plan fiscal, les revenus capitalisés sont placés sous le régime des plus-values. C'est ainsi qu'ils ne sont soumis à l'impôt qu'au moment de la cession des parts.

L'objet de la modification proposée par le gouvernement est d'anticiper cette imposition et de la fractionner sur la période de détention ou de vie des titres.

La justification de cette mesure tiendrait dans le trop grand avantage donné à des placements financiers au détriment de l'investissement productif. Globalement parlant, le produit de l'imposition fractionné serait le même que celui de l'imposition in fine. La réforme est donc en théorie neutre fiscalement puisqu'elle s'analyse comme une anticipation de perception par l'État d'un impôt qui aurait de toute façon été versé.

C'est dire que l'intérêt principal de la réforme est de rechercher un effet de trésorerie accentué par un effet de seuil dû au changement de législation: pour un rendement attendu de 1 milliard de francs en régime de croisière, l'État dégagera

**en 1993, 5 milliards de francs qui pèseront gravement sur la trésorerie des entreprises afin de contribuer artificiellement à la limitation du solde budgétaire.**

*b) La suppression du régime de déductibilité des dividendes*

Institué en 1978, alors que le taux de l'impôt sur les sociétés était encore fixé à 50 %, le régime de la déductibilité des dividendes permettait de compenser le phénomène de double imposition des sommes versées aux actionnaires, tout en incitant les sociétés à renforcer leurs fonds propres par le biais d'augmentations de capital en numéraire.

La suppression de ce dispositif va de soi dès lors que le taux de l'impôt sur les sociétés est fixé à 33  $\frac{1}{3}$  et qu'il n'est plus distingué entre les bénéfices selon qu'ils sont réinvestis ou distribués.

C'est encore une fois les modalités d'application d'un principe juste sur le fond qui peuvent être critiquées.

En faisant porter l'application de cette réforme à compter du 1er janvier 1992, le gouvernement modifie rétroactivement la "règle du jeu" initialement proposée à l'entreprise et qui avait été confirmée pour trois ans par l'article 87 de la loi de finances pour 1991.

Aussi, le rendement de la réforme en 1993 est-il de 3,8 milliards de francs alors qu'en régime de croisière il n'est que de 1,9 milliard de francs.

La concordance des chiffres entre le coût du passage de l'impôt sur les sociétés à 33  $\frac{1}{3}$  et le rendement de la non déductibilité montre, à l'évidence, que, par cet artifice, le gouvernement entend faire prendre en charge par les entreprises le coût momentané de sa réforme.

*c) La modification des conditions de paiement de la taxe professionnelle et de la période de référence pour le calcul du plafonnement de cette taxe par rapport à la valeur ajoutée.*

L'apport principal de l'article 23 du projet de loi de finances pour 1993 est de donner une nouvelle définition de la période

de référence à partir de laquelle est calculé le plafonnement de cette taxe par rapport à la valeur ajoutée.

Le texte du gouvernement propose de faire reposer le calcul sur la valeur ajoutée de l'année au cours de laquelle est acquitté l'impôt local et non plus l'avant-dernière année, c'est-à-dire celle retenue pour la détermination de bases imposables.

Les conséquences budgétaires de l'article 23 du projet de budget sont importantes puisqu'elles contribuent à l'équilibre pour un montant de 9,4 milliards de francs.

L'économie réalisée par la mesure est, en effet, double :

- L'article 23 conduit automatiquement à une économie de 1,4 milliard de francs du simple fait de la croissance annuelle moyenne de la valeur ajoutée. (*fascicule des voies et moyens Tome I recettes*)

- De plus, le décalage de trésorerie induit par l'absence de prise en compte de dégrèvements de taxe professionnelle au titre du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée en 1993 provoque une recette temporaire de 8 milliards de francs.

Cette recette apparaît indirectement sur le compte d'avance sur le montant des impositions dues aux collectivités locales.

Toutefois, le montant de 8 milliards de francs est minoré pour tenir compte de la régularisation du déficit de résultat du compte d'avance aux collectivités locales.

En définitive, le compte d'avance fait donc apparaître un excédent des recettes sur les dépenses de 5,2 milliards de francs.

La charge nette du compte d'avance aux collectivités locales est donc diminuée de 5,2 milliards de francs.

#### *d) La reconduction du crédit d'impôt recherche*

L'article 17 du projet de budget reconduit jusqu'en 1995 les dispositions établissant un crédit d'impôt recherche qui venaient à expiration en 1992.

Cette mesure, coûteuse pour le budget de l'Etat, a néanmoins atteint son objectif : permettre aux entreprises, et notamment aux PME-PMI, de procéder à des opérations de recherche dont une partie est prise en charge par l'allègement fiscal.

Les améliorations et extensions successives de ce dispositif ont été approuvées et voulues par le Sénat. Il en va notamment ainsi à l'ouverture du bénéfice du crédit d'impôt recherche au secteur du textile.

Le texte du gouvernement se propose par ailleurs d'aménager la règle de la restitution immédiate de la part du crédit qui excède l'impôt dû.

Il est envisagé de ne restituer celui-ci qu'à l'issue d'une période de cinq ans, réduite à trois ans par l'Assemblée nationale.

Cette disposition permet à l'Etat de payer à terme aux entreprises les créances qu'elles détiennent.

De plus, la date d'entrée en vigueur de ce dispositif a été fixée en 1992. Les nouvelles dispositions sur la restitution entrent donc rétroactivement en vigueur pour les entreprises ayant bénéficié du crédit d'impôt recherche cette année-là.

Le gain pour l'Etat est estimé à 2,5 milliards de francs (chiffre cité par le gouvernement).

\*  
\*   \*  
\*

Le tableau ci-dessous résume l'impact de ces mesures sur les entreprises :

	1993	Régime de croisière
<b>• sur les recettes fiscales</b>		
- fiscalisation des OPCVM	+ 5.000	+ 1.000
- suppression de la déductibilité des dividendes	+ 3.800	+ 1.900
<b>• sur les dégrèvements et remboursements d'impôts</b>		
- modification du CIR	+ 2.500	
- modification du plafonnement TP	+ 1.400	+ 1.400
<b>Total</b>	<b>12.700</b>	<b>4.300</b>

**Par la conjugaison de ces quatre articles, l'État voit ses ressources augmenter de 8.800 millions de francs auxquels il faut rajouter 3.900 millions de remboursements d'impôts en moins, soit un total de 12,7 milliards de francs en 1993.**

**Est ainsi mise en lumière la véritable architecture du volet recettes du projet de loi de finances pour 1993. La ponction nette sur les entreprises serait de 8,8 milliards de francs, permettant de masquer la tendance de fond d'aggravation du déficit budgétaire.**

**A cet effet direct, il faudrait ajouter l'effet de trésorerie de 8 milliards de francs issue de la modification du plafonnement de la taxe professionnelle. La ponction totale opérée par l'État et, corrélativement la progression optique des ressources de 1993, s'élèvent à 20,7 milliards de francs.**

**D'emblée, on soulignera qu'un tel schéma de financement du budget reposant sur les entreprises en général, et plus particulièrement sur les grandes sociétés, n'est pas de nature à susciter une relance de l'investissement productif et risque d'exercer un effet dépressif sur l'emploi. Les priorités affichées par le gouvernement sont donc loin de trouver une traduction concrète dans le projet de loi de finances.**

**En outre, il est évident que les ressources de trésorerie engrangées l'an prochain n'auront qu'une existence temporaire.**

**Ces impacts éphémères commenceront à disparaître de façon progressive à la fin de l'année prochaine. Les budgets pour 1994 et 1995 devront alors en assumer les conséquences.**

### **3. Les ajustements et prélèvements divers**

**Le Gouvernement a également inscrit au titre des recettes un ensemble de mesures de reconduction ou d'augmentation dont l'impact cumulé est important.**

***a) La reconduction de la majoration de 0,4 % des frais d'assiette et de recouvrement en matière d'impôts directs locaux***

**Le Gouvernement avait, dans un premier temps, proposé la simple pérennisation d'un prélèvement qu'il avait toujours présenté comme étant temporaire.**

**Ce prélèvement avait été institué afin de couvrir les frais de révision des impôts locaux et de rémunérer les membres des commissions locales chargées des évaluations cadastrales.**

**La pérennisation voulue par le Gouvernement aurait été justifiée par le suivi de ces travaux et la maintenance des évaluations.**

**En fait, cette mesure aurait eu un double avantage :**

- elle rendait permanente une ressource temporaire évaluée pour 1993 à 955 millions de francs,**
- elle intègre dans le budget, et améliore donc son solde à due concurrence, une recette qui était précédemment inscrite sur fonds de concours.**

**L'Assemblée nationale ne s'y est pas trompée et a refusé cette pérennisation pour les années à venir, tout en acceptant la disposition pour 1993.**

***b) Les ajustements de la taxe intérieure sur les produits pétroliers***

**L'article 24 du projet de budget contient un relèvement classique de la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui correspond à son actualisation annuelle prévue par l'article 266 du code des douanes.**

**De plus, comme en 1991, pour la loi de finances 1992, le gel de l'écart entre le supercarburant plombé et le gazole est reconduit et élargi au supercarburant sans plomb et à l'essence.**

**A ces mesures s'ajoute un second relèvement de la TIPP fixé selon les mêmes modalités d'actualisation de gel, mais intervenant le 15 avril et correspondant à la moitié de celui intervenu le 15 janvier.**

**L'ensemble de ces mesures aura un impact budgétaire positif de 1,5 milliard de francs dont 427 millions de francs au 15 avril 1993.**



***c) Hausse du droit de consommation sur les tabacs***

**La hausse du droit de consommation sur les tabacs devrait rapporter 1.490 millions de francs à l'Etat, lequel doit en reverser une partie en 1993 à la Caisse nationale d'assurance maladie.**

•

• •

**Conclusion : des recettes en forte décroissance réelle**

**En définitive, sans pour autant que la présentation juridique du budget de 1993 puisse être contestée, il importe de refuser le gonflement des recettes du budget général qui n'ont pour but que de masquer une dérive plus importante du solde.**

**Il est du reste certain que la dérive des dépenses sera accentuée par l'impact des hypothèses d'évolutions spontanées retenues par le Gouvernement qui tiennent compte d'une reprise de la croissance (+ 2,6 %), de la consommation (+ 2,3 %) et de l'investissement des entreprises (+ 3 %). La demande intérieure passerait ainsi de 1 % en 1992 à 2,6 % en 1993.**

**Si, comme il est probable, ces estimations se révèlent erronées, les effets d'une croissance moins forte, différente éventuellement dans sa composition, ne manqueront pas de se faire sentir en termes de moins values fiscales. Enfin, si les estimations sur lesquelles s'appuie la révision des données de 1992 s'aggravent, l'effet base constaté de 1991 sur 1992 ne manquera pas de se reproduire.**

**Projet de loi de finances pour 1993 : évolution des recettes du budget général**

<b>Projet de loi de finances pour 1993</b>	<b>Evolution</b>	<b>Mesures</b>	<b>Mesures</b>	<b>mesures</b>	<b>mesures</b>	<b>Projet de loi de finances pour 1993</b>
(en millions de francs)	spontanée	acquises négatives	acquises positives	nouvelles négatives	nouvelles positives	(en millions de francs)
<b>I - RECETTES FISCALES</b>	<b>93224</b>					<b>I - RECETTES FISCALES</b>
IRPP (relèvement des tranches du barème de 2,8%)		-9010				a) IMPOT SUR LE REVENU
ISF (relèvement de 2,8%)		-157		-100		amélioration impôt localif
Affectation à la Corse des accises alcools		-54		-3060		réduction d'impôt frais de scolarité
reconduction prelev. entrep. pétrolières			9	-3800		b) IMPOT SUR LES SOCIETES :
indexation de la TIPP sur la 7ème tranche de l'IRPP				-154		réduction des acomptes à 33,3%
dont : effet TIPP			1604	-160		taxe sur les salaires
effet TVA			210			suspension de la perception de 0,6% sur les revenus soumis à prélèvement libératoire
				-270		Produits de l'enregistrement
						3) autres ressources
				-5		TIPP
				-30		TVA
					5000	fiscalisation des OPCVM
					3800	suppression de la déductibilité des dividendes
					190	relèvement du droit de timbre sur les jeux
					1376	TIPP extension du gel et augmentation au 15 avril
					124	effet TVA de la TIPP
					800	tabacs effet TVA
					690	majoration de droits de consommation sur le tabac
<b>Total I</b>		<b>-9221</b>	<b>1823</b>	<b>-7579</b>	<b>11980</b>	<b>Total I</b>
<b>II - autres facteurs de variation dont effets des mesures adoptées dans les lois de finances et DDOF ou DDOEF précédents</b>		<b>-15316</b>	<b>655</b>			<b>II - autres facteurs de variation dont effets des mesures adoptées dans les lois de finances et DDOF ou DDOEF précédents</b>
<b>III - RECETTES NON FISCALES</b>	<b>-3490</b>			<b>-11924</b>		<b>III - RECETTES NON FISCALES</b>
Epuisement du FREL		-14700			955	non reconduction des cessions d'actifs
fin des contributions guerre du golfe		-1691				reconduction du 0,4%
<b>IV - PRELEVEMENTS SUR RECETTES</b>	<b>-11575</b>					<b>IV - PRELEVEMENTS SUR RECETTES</b>
				-426		compensation de l'exonération TFPNB
				-398		abondement DDR
<b>V - REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS</b>	<b>-2781</b>					<b>V - REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS</b>
					2500	effet CIR
					1400	effet TP
		-810	1910	-430		suspension de la TDR
						évolution spontanée plus mesures positives moins mesures négatives
<b>TOTAL</b>	<b>75378</b>	<b>-41738</b>	<b>4388</b>	<b>-20757</b>	<b>18835</b>	<b>34106</b>

**Le tableau ci-dessus récapitule les montants des recettes inscrites dans le fascicule voies et moyens tome 1 pour 1993.**

**Plusieurs remarques s'imposent :**

**- selon les hypothèses retenues par le gouvernement, l'évolution spontanée des recettes publiques serait, au total, de 75,38 milliards de francs en 1993 ;**

**- par rapport aux évaluations révisées de 1992, la progression des ressources nettes du budget général serait, en 1993, de 34,1 milliards de francs ;**

**Il apparaît clairement à la lecture de ce tableau que le financement du budget 1993 constitue une accentuation de la tendance dénoncée.**

**En matière de recettes, les marges de manœuvre que le Gouvernement avait trouvées en 1990 et 1991 dans les recettes non fiscales, n'existent plus. Celles-ci diminuent de 28.315 millions de francs.**

**Plus que jamais l'épuisement des fonds de tiroirs des trésoreries des organismes fait reposer l'équilibre du budget et la progression des ressources sur l'évolution spontanée des ressources, et donc sur la validité des prévisions macro-économiques.**

**Que celles-ci, comme il est probable, s'avèrent fausses et la baisse des recettes creusera à due concurrence le déficit que les mesures nouvelles viennent compenser cette perte.**

### **III - LA MINORATION DES DEPENSES**

**A la surestimation des dépenses, le Gouvernement a rajouté la minoration de certaines dépenses pour alléger le solde du budget. Il a eu, pour cela, recours :**

**- aux transferts de charges,**

**- aux débudgétisations,**

**- à des évaluations très optimistes de charges.**

## **A. LES TRANSFERTS DE CHARGES**

### **1. Le retour de la surcompensation**

Comme en 1985, le Gouvernement a recours à la surcompensation entre régimes sociaux pour alléger la charge du budget général.

Le mécanisme de la surcompensation "inventé" en 1985 est simple. Elle vient s'ajouter à la compensation démographique vieillesse pour les régimes spéciaux de salariés.

Le principe consiste à créer un régime fictif qui servirait à chaque retraité de droit direct âgé de 60 ans et plus, ainsi qu'à chaque retraité de droit dérivé, non plus une pension minimale, mais une pension égale à la moyenne des pensions servies dans ces régimes. Les cotisations nécessaires à l'équilibre de ce régime fictif sont calculées sur l'assiette effective des cotisations vieillesse reçues par les régimes en cause.

Les flux financiers générés par ce mécanisme sont si importants qu'il a fallu réduire la portée de la compensation en décidant de limiter les transferts effectifs à un certain pourcentage du montant des transferts théoriques.

Ce " curseur " était jusqu'à présent fixé à 22 %.

Les régimes traditionnellement débiteurs sont la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), l'Etat employeur et EDF-GDF.

Les régimes créditeurs sont ceux des mines, de la SNCF, des marins, et la caisse autonome mutuelle de retraite (CAMR).

L'Etat se trouve à la fois débiteur en tant qu'employeur et créateur en ce que le mécanisme vient alléger la charge d'équilibre qu'il doit assumer et qu'il transfère aux autres par le mécanisme suivant :

- Le budget des charges communes bénéficie d'un abondement de 3.041 millions de francs sur le chapitre afférent aux versements de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale.

• En contrepartie, les dotations sont diminuées de :

. 3.824 millions de francs sur le budget des Affaires sociales et de la santé (dotations au Fonds spécial de retraites de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale),

. 1.937 millions de francs sur le budget des Transports intérieurs (dotation de l'Etat au titre de la normalisation des charges de retraites supportées par la SNCF) ;

. 562 millions de francs sur le budget de la Mer (contribution de l'Etat aux dépenses de l'Etablissement national des invalides de la marine - ENIM).

• Au total, l'allègement net des charges pour le budget général s'élève à 3.282 millions de francs.

Pour aboutir à ce résultat l'Etat déplace tout simplement le " curseur " de 22 à 38 %.

Le différentiel de 3,3 milliards de francs sera donc, selon toute probabilité, à la charge de la CNRACL (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales).

Ce procédé peut d'autant moins être admis qu'en fine cette opération se traduira par une hausse significative des cotisations demandées aux intéressés et aux collectivités locales.

## **2. Les transferts au détriment des entreprises**

- Le déplafonnement du versement de transport prévu à l'article 79 du projet de loi de finances pourrait également se traduire par un autre transfert de charges du budget général de l'Etat vers les entreprises.

Selon l'exposé des motifs, le déplafonnement du versement de transport doit permettre de rééquilibrer les conditions de financement des transports collectifs en assurant une répartition plus équitable de cette contribution entre les entreprises. Cette mesure doit, en outre, s'accompagner d'une réduction des taux de prélèvement effectivement appliqués et engendrer ainsi un allègement des charges pesant sur les salaires les moins élevés. Il s'agirait donc, au bout du compte, d'une opération à somme nulle.

On remarquera toutefois que les nouveaux taux devront être fixés au début de l'année prochaine par décret en région Ile-de-France et par délibération des autorités organisatrices dans les autres régions. L'exposé des motifs préjuge donc de décisions à venir dont une part sera prise par des collectivités locales qui s'administrent librement.

Or, dans le premier cas, le dossier de presse publié par le ministère du budget précise que le déficit des transports collectifs en Ile-de-France sera réduit et que des ressources supplémentaires pourront être dégagées pour les transports collectifs en Ile-de-France. Dans le même temps, il est prévu de réduire :

- l'indemnité compensatrice versée par l'Etat à la RATP de 219,45 millions de francs et
- l'indemnité compensatrice versée par l'Etat à la SNCF de 171,5 millions de francs.

L'économie totale pour l'Etat atteint ainsi 391 millions de francs.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'article 109 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a relevé les taux maxima des prélèvements que les collectivités locales sont autorisées à opérer au titre du versement de transport.

## B. LES DEBUDGETISATIONS

Au chapitre des débudgétisations, on doit mentionner la création demandée dans le projet de loi de finances pour 1993 d'un nouveau compte d'affectation spéciale appelé *"Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public"* sur lequel viendront s'imputer, d'une part, l'ensemble des dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi et, d'autre part, les dotations aux entreprises du secteur public.

Le chapitre relatif aux dotations en capital, avances d'actionnaire et autres apports aux entreprises publiques sera ainsi doté de 7,95 milliards de francs et celui afférent aux dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle d'un crédit de 8,7 milliards de francs.

Ce transfert du budget général vers un compte spécial du Trésor permet de réaliser, à structure budgétaire constante, une série d'économies représentant un total de 6,9 milliards de francs :

- Certaines des dépenses entrant aujourd'hui dans le champ des dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi ont été accomplies, en 1992, sur crédits inscrits en loi de finances initiale au budget des Charges communes. Il s'agit de celles relatives au dispositif exo-jeunes ainsi qu'aux mesures en faveur des emplois familiaux. La moindre dépense dans la loi de finances pour 1993 est évaluée pour ce budget à - 3 290 millions de francs (1).

- En vertu des clauses du contrat de plan Etat-SNCF conclu pour la période 1990-1994, le versement d'une dotation pour charges d'infrastructures aurait du avoir pour conséquence l'inscription d'une mesure nouvelle sur le budget des Transports intérieurs pour un montant de 1,8 milliard de francs. Cette contribution sera financée sur le compte d'affectation spéciale.

- Les crédits destinés au Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) sur le budget de la Recherche et de l'Espace ont été volontairement minorés de 730 millions de francs en loi de finances initiale afin de tenir compte de l'inscription d'une dotation de même montant sur le compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public.

- Enfin, les sociétés France 2 et France 3 recevront 1.087,5 millions de francs au titre de l'effort de l'Etat en faveur des programmes par l'intermédiaire du Compte d'affectation spéciale.

Une importante économie de 3,9 milliards de francs apparait également au budget des Charges communes, au chapitre des dépenses en atténuation de recettes. Elle résulte des changements proposés par le projet de loi de finances touchant les modalités de calcul des remboursements ou des dégrèvements d'impôts :

L'incidence du changement d'année de référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée est de 1,4 milliards de francs ;

*1 L'arrêté de répartition du 15 septembre 1992 a, par ailleurs, ouvert un crédit de 5 080 millions de francs au budget du Travail, de l'Emploi et de la formation professionnelle en vue du financement d'une partie du plan exceptionnel en faveur de l'emploi, notamment les contrats emploi-solidarité du programme "XXI (XX) C.I.D.". Toutefois, ces nouvelles dotations ont été gérées par les recettes d'un montant de 16 milliards de francs constatées sur le budget général au titre des cessions d'actifs du secteur public*

. Les nouvelles règles de restitution du crédit d'impôt recherche entraînent une économie pour l'État de 2,5 milliards de francs.

.

### C. UNE ÉVALUATION TRÈS OPTIMISTE

Au chapitre des sous-évaluations manifestes de charges, on doit signaler la diminution aussi bien inexplicquée qu'inexpliquable des dotations à la COFACE pour un montant de 4 milliards de francs (1).

Enfin, on placera dans la catégorie des "mesures qui tombent à point" le remboursement par le Brésil consécutif à l'accord intervenu sur le refinancement d'une partie des intérêts de sa dette à la Banque française du commerce extérieur justifiant ainsi un ajustement à la baisse des crédits de bonifications versés par l'État à cet établissement. L'économie est de 2 115 millions de francs (2).

\*  
\*   \*  
.

Au total, le ministère du budget est ainsi parvenu à masquer en partie la tendance réelle de l'évolution de la dépense publique en escamotant par des procédés divers plus de 20 milliards de francs de dépenses du budget général.

1 Chapitre 14-01 "Garanties diverses" du budget des Charges communes

2 Chapitre 44-98 du budget des Charges communes



**Rappel des principales économies réalisées par le budget général en 1993**

<b>Mesures</b>	<b>Allègements nets des charge du budget général (en millions de francs)</b>
1. Aménagement des modalités de calcul de la surcompensation .....	3 282
2. Déplafonnement du versement de transport	391
3. Création du compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public .....	6.907,5
4. a) incidence du changement d'année de référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée .....	1 400
b) nouvelles règles de restitution du crédit d'impôt recherche .....	2 500
5. Crédits COFACE .....	4 000
6. Conséquences du refinancement de la dette du Brésil .....	2 115
<b>TOTAL .....</b>	<b>20.595,5</b>

**IV - UN ULTIME CAMOUFLAGE PAR L'INTERMEDIAIRE DES COMPTES SPECIAUX**

L'examen des différentes composantes du solde budgétaire global fait apparaître une dégradation du solde des opérations à caractère définitif beaucoup plus accentuée que celle de l'ensemble du budget. Inquiétante, l'ampleur réelle de cette dérive est cependant partiellement occultée par une réduction significative du déficit des opérations temporaires figurant sur les comptes spéciaux du Trésor.

Décomposition du solde budgétaire

(milliards de francs)

	LFI 1992	LFI 1993	Ecart
Solde des opérations à caractère définitif	- 76,60	- 156,86	- 80,26
Solde des opérations à caractère temporaire,	- 12,93	- 8,52	+ 4,41
dont			
<i>comptes d'avances</i>	+ 0,47	+ 5,15	+ 4,68
<i>comptes de prêts</i>	- 13,57	- 15,63	- 2,06
<b>Total Budget</b>	<b>- 89,53</b>	<b>- 165,38</b>	<b>- 75,85</b>

Ce second mouvement résulte exclusivement des comptes d'avances, et plus précisément du compte d'avance aux collectivités locales dont le solde, habituellement présenté en équilibre, dégagera l'an prochain un excédent de 5,2 milliards de francs.

Une telle évolution traduit en fait le deuxième impact de la disposition fiscale tendant à modifier simultanément les conditions de paiement de la taxe professionnelle et la période de référence retenue pour le calcul de plafonnement de cette taxe par rapport à la valeur ajoutée (*article 23 du projet de loi de finances 1993*).

En rendant impossible toute imputation de ce dégrèvement sur la taxe due au titre de l'exercice 1993, cette mesure conduit les entreprises à verser l'intégralité d'un impôt dont une fraction leur sera remboursée quelques mois plus tard, au début de 1994. Cet effort de trésorerie supplémentaire demandé aux acteurs économiques permet de gonfler de près de 8 milliards de francs les ressources du compte d'avances.

**Cette manne, largement provisoire, permet alors :**

**- d'apurer à hauteur de 3 milliards de francs le déficit structurel que présente ce même compte d'avance en gestion ;**

**- de compenser la dégradation du solde des comptes de prêts, phénomène qui, a priori, retrace l'effort consenti par l'Etat à la suite de l'accord de refinancement de la dette brésilienne ;**

**- de réduire de plus de 4 milliards le déficit d'ensemble des opérations temporaires, et par voie de conséquence, celui du Budget dans son ensemble.**

**Encore faut-il souligner que cet effet de trésorerie ne se reproduira pas dans les mêmes proportions au cours des exercices suivants.**

**\***

**\*      \***

## Équilibre modifié

Le déficit annoncé dans le projet de loi de finances pour 1993 atteint 165,4 milliards de francs. Il est le plus important jamais atteint. Il sera largement dépassé dans les faits.

L'analyse des recettes et des dépenses du projet de budget rend inacceptable cette proposition. La tendance à la dérive du déficit est masquée par le gonflement artificiel des recettes et la minoration des dépenses.

Un tableau rectifié de l'équilibre du budget pour 1993 pourrait être le suivant :

en millions de francs	1993
<b>I - DEFICIT EN Loi de Finances Initiale pour 1993 :</b>	<b>165400</b>
<b>II - AMELIORATIONS OPTIQUES</b>	
<b>a ) Prélèvements sur la trésorerie des entreprises</b>	
OPCVM	4000
Crédit d'impôt recherche	2500
Décalage du plafonnement de la TP	8000
<b>b ) Charge ponctuelle non récupérable</b>	
Rétroactivité de la déductibilité des dividendes	1900
<b>c ) charges permanentes supplémentaires sur les entreprises</b>	
OPCVM	1000
Versement transport	391
Changement de période de référence pour le calcul du plafonnement de la TP	1400
<b>d ) effet de la surcompensation des régimes sociaux</b>	3282
<b>e ) débudgétisation sur le Compte d'affectation spéciale</b>	
Plan emploi	3290
Versement SNCF	1800
CEA	730
France 2 et France 3	1087,5
<b>f ) la seconde augmentation de la TIPP</b>	427
<b>g ) la reconduction du prélèvement de 0,4% sur les contribuables locaux</b>	955
<b>SOLDE BUDGETAIRE RECTIFIE :</b>	<b>196162,5</b>
<b>III - ECARTS D'EVALUATION</b>	
Sous-estimation de la charge de la dette	?
Effet base 1992 sur 1993	?
Moins-values fiscales dues à l'optimisme des prévisions 1993	?
<b>DEFICIT REVISE (en milliards de francs) :</b>	<b>&gt; 235 &lt; 255</b>

**Ce tableau réintègre dans le calcul de l'équilibre général :**

**• les recettes contestables qui viennent en déduction :**

- des recettes brutes à hauteur de :

. 5.000 millions de francs pour les OPCVM,

. 1.900 millions de francs pour la rétroactivité de la suppression de la déductibilité des dividendes,

. 427 millions de francs pour la seconde augmentation de la TIPP,

. 955 millions de francs pour la budgétisation de la reconduction de la majoration de 0,4 % des frais d'assiette et de recouvrement en matière d'impôts directs locaux ;

- du compte d'affectation spéciale n° 903-21 à hauteur de 8.000 millions de francs soit l'amélioration non reproductible provenant de l'opération plafonnement taxe professionnelle ;

- 3.900 millions de francs de dégrèvements de taxe professionnelle et crédit d'impôt recherche.

**• Les dépenses minorées :**

- 3.282 millions de francs de surcompensation,

- 391 millions de francs du versement transport,

**• La réintégration dans le budget général des sommes inscrites au compte d'affectation spéciale 902-24. :**

- 3.290 millions de francs du plan emploi,

- 1.800 millions de francs de versement à la SNCF,

- 730 millions de francs de versement au CEA,

- 1.087,5 millions de francs de versement à France 2 et France 3.

Au total le déficit général passerait de 165,4 milliards de francs à 194,25 milliards de francs (+ 17,44 %).

Ce tableau montre à l'évidence que la limitation artificielle du déficit repose :

- Sur une ponction de 19,2 milliards de francs sur les entreprises, qui se décompose en 14,5 milliards de francs de prélèvement sur la trésorerie, en 2,791 milliards de francs en charges supplémentaires permanentes et 1,9 milliard de francs en charges ponctuelles non récupérables.

On ne peut que souligner le paradoxe qui consiste à ponctionner de près de 20 milliards de francs les entreprises, tout en souhaitant les voir développer leurs investissements. Cette évidence n'est nullement contredite par la mesure positive que constitue l'abaissement de l'impôt sur les sociétés à 33 1/3.

- Sur une ponction de 4.664 milliards de francs sur les ménages, sur les contribuables locaux, ou sur les cotisations retraite.

- Sur la débudgétisation de 6,9 milliards de francs de charges transférées de budgets spécifiques (charges communes, recherche, transports...) vers le compte d'affectation spécial sur le produit des cessions d'actif.

A s'en tenir à ce simple rétablissement de la clarté des comptes, en dénonçant l'adoption de mesures très contestables, le déficit rectifié atteint 196,2 milliards de francs (+ 30,8 milliards de francs).

On devrait y rajouter la sous-estimation manifeste de la charge de la dette : effet 1992 sur 1993 et effet 1993 qui pourraient alourdir les dépenses d'au moins 10 milliards de francs.

En outre, on doit anticiper, par rapport aux prévisions contenues dans le projet de loi de finances pour 1993, une moins-value significative des ressources provenant de l'impôt sur les sociétés. Alors que la loi de finances initiale pour 1992 avait prévu 162,85 milliards de francs, les perspectives d'encaissement sont révisées à la baisse et pourraient ne pas dépasser 120 milliards. Tous les indicateurs laissent prévoir un fléchissement sensible des résultats 1992 des sociétés commerciales. La prudence exigerait une estimation plus réaliste des ressources 1993.

Les recettes fiscales seront affectées en 1993 par :

- l'effet base des moins-values sous estimées en 1992,
- l'effet erreur de prévision sur 1993.

En définitive, cette reconstitution d'un d'équilibre fictif indique une tendance certaine à l'aggravation du déficit réel manifestement sous-estimé en 1993.

## CHAPITRE V

### PROPOSITIONS DE REFLEXION POUR L'ALTERNANCE

Le projet de loi de finances ne contient pas les dispositions qui pourraient permettre de réduire le chômage. Or, cet objectif doit rester la priorité absolue de tout Gouvernement.

Cet impératif humain, moral et économique fait l'objet d'une unanimité parfaite. Il ne s'agit pas de nier ici l'importance des efforts accomplis en ce sens mais de s'interroger sur leur efficacité.

L'échec, même d'un simple ralentissement de la courbe du chômage sur moyenne période, est patent.

De fait, la politique suivie depuis cinq ans s'est focalisée sur deux catégories de chômeurs : les jeunes et les chômeurs de longue durée.

La politique de lutte contre le chômage est devenue, par la nature des choses, une politique de stock.

Le coût budgétaire de cette politique, hors coûts d'incitation fiscale, est de l'ordre de 83 milliards de francs (74 milliards de francs du budget de l'emploi et 8,7 milliards de francs inscrits en compte d'affectation spéciale 902-24).

A cette somme devrait s'ajouter le coût de l'UNEDIC dont les dépenses de 1992 ont été de 107 milliards de francs.

Enfin, montant inestimable faute de données, il faudrait y inclure le coût social, l'effet sur la consommation etc...

Ces données incomplètes donnent l'ordre de grandeur de l'impact économique du chômage.

Il est frappant de constater que si le discours est passé de "la lutte contre le chômage "aux "plans emplois", le contenu n'a pas



varié : il s'agit toujours du traitement social d'un stock amené à s'accroître faute de politique globale de création d'emplois.

L'objectif premier de toute politique économique doit donc être de concilier la création d'emplois et l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

Votre Commission est persuadée que l'un et l'autre de ces deux objectifs sont indissolublement liés et supposent une collaboration étroite de l'ensemble des acteurs économiques, ne serait-ce que pour réduire le taux trop élevé dans notre pays de substitution du facteur travail par le facteur capital.

C'est par ce type d'approche que l'on peut donner un peu de sens à des formules incantatoires comme celle d'une croissance plus riche en emplois.

Dans ce schéma l'Etat a un rôle primordial à jouer pour créer les conditions nécessaires à la création d'emplois par les entreprises. Cela ne signifie naturellement pas l'abandon du traitement actuel du chômage qui demeure, pour tout Gouvernement, un devoir premier de solidarité.

## **I - REINDUSTRIALISER ET RECREER DES EMPLOIS**

Sans méconnaître l'importance que peut avoir la création d'emplois par les personnes physiques ou par le secteur associatif, ce sont les entreprises qui doivent être, quels que soient leur taille ou leur secteur d'activité, les vecteurs du redressement.

Or, il existe aujourd'hui une contradiction fondamentale qui tient à l'ouverture mondiale des marchés. Les pays développés qui ont bâti une politique de protection sociale généreuse à l'abri de leurs frontières sont confrontés aujourd'hui, une fois les frontières ouvertes, à des mouvements massifs de délocalisation vers des pays où les charges sociales et salariales autocrisent des coûts de production sans commune mesure avec ceux connus dans nos pays. La désindustrialisation est-elle une fatalité ? Si les politiques d'indice des prix y trouvent leur compte, avec la complicité des pouvoirs publics, ses effets peuvent être dévastateurs, sur la durée, au plan économique et social.

Dans ce contexte, et bien que des comparaisons complètes soient difficiles, la France pâtit d'un poids excessif des prélèvements

obligatoires supportés par les entreprises, même par rapport à ses principaux concurrents.

Tous les grands pays modernes se trouvent néanmoins, bien que dans une moindre mesure, confrontés à ces phénomènes de "délocalisation" de l'emploi.

Comparaison des prélèvements obligatoires supportés par les entreprises

(% du PIB des SCS)

	France		Royaume-Uni		Allemagne	
	1986	1990	1986	1990	1986	1990
Impôts sur les bénéfices et gains en capital des sociétés	5,18	5,5	8,92	9,26	3,46	2,71
Cotisations sociales employeurs	28,44	28,17	7,86	8,38	11,07	10,76
Impôts sur le patrimoine	0,46	0,4	-	-	0,48	0,6
Impôts sur les salaires ou la main-d'oeuvre	2,07	1,96	-	-	-	-
Autres impôts	3,27	3,37	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>39,42</b>	<b>39,4</b>	<b>16,78</b>	<b>17,64</b>	<b>15,01</b>	<b>14,07</b>

Source : Direction de la Prévision d'après "Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE"-OCDE

Toute politique de création d'emplois par les entreprises passe par un abaissement significatif du taux de ces prélèvements.

Si un premier pas a été fait avec l'aboutissement de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés à 33,3 % -à défaut de réduire les coûts directs de production-, cette mesure a pour principal but de diminuer les charges financières des entreprises en situation bénéficiaire. Plusieurs autres mesures pourraient être utilement proposées à la réflexion d'un futur gouvernement de la France.

## A. LA FISCALISATION DES COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES

### Une proposition qui vise la hausse du salaire direct

Dans un article de la revue Droit social du 2 février 1992 intitulé "Pour une hausse du salaire direct", MM. Alphandéry, Ballardur, Chamard, Chavanes, Delalande et Vasseur posent les principes d'une réforme susceptible d'élever le salaire direct tout en offrant le moyen de mieux garantir les retraites.

Selon les auteurs de cet article *"la faiblesse du salaire direct dans notre pays est la conséquence du financement par des cotisations sociales de dépenses de nature diverses : dépenses relevant de la solidarité, mais aussi dépenses d'intérêt national comme la politique familiale"*.

Corrélativement à cette constatation est souligné le fait que la faiblesse relative du salaire direct est un frein à la constitution d'une épargne. Ceci entraîne les retraites à se constituer quasi exclusivement sur le mécanisme de la répartition et non par capitalisation.

De ces deux constatations naît une proposition de réforme : le transfert progressif du financement de la branche famille de la Sécurité sociale, des entreprises vers le budget de l'Etat. Les entreprises restitueraient aux salariés le montant de ces cotisations sous forme de salaire direct supplémentaire à due concurrence.

De leur côté les salariés seraient incités à constituer une épargne en vue de leur retraite. Cette incitation consisterait à exonérer de toute charge le surcroît de salaire reversé à un fonds d'épargne en vue de la retraite.

La réforme qui s'étalerait sur huit à dix ans aurait un coût budgétaire de 15 milliards de francs par an que les auteurs de l'article "gagent" par l'allégement de la charge de la dette consécutif à l'affectation du produit des privatisations à la réduction du déficit budgétaire et du stock de la dette.

Les conséquences de cette réforme seraient, selon les auteurs, triples :

- à son terme, le dispositif proposé procurerait une augmentation des rémunérations directement perçues par les salariés correspondant approximativement à 2,3 % du PIB ;

- l'épargne retraite est évaluée actuellement à 75 milliards de francs par an. La réforme proposée permettrait de tripler ce montant et porterait l'ensemble de l'épargne retraite autour de 30 % des retraites annuellement versées ;

- pour un salaire payé au niveau du plafond de la Sécurité sociale (environ 130.000 francs par an) la capitalisation sur vingt ans, selon ce régime, apporterait un complément de retraite représentant plus de 10 % du salaire brut et sur 37,5 ans, de plus de 22 %.

Le schéma proposé soulève néanmoins quelques interrogations de fond.

Si le principe de la budgétisation des charges familiales paraît excellent, sa mise en oeuvre doit surmonter deux écueils :

- Le premier tient à l'effet concret de cette réforme. L'étalement sur huit à dix ans du projet ne risque-t-il pas de diluer l'impact financier ? Le transfert de 5,4 points de cotisation patronale, soit environ 140 milliards de francs, sur la période, suppose donc un rythme annuel de 0,54 point. En définitive, l'augmentation de salaire brut serait de 0,5 % par an, qui, en cas de récupération immédiate par le salarié, subirait l'impôt sur le revenu.

Le raccourcissement du délai dans lequel la réforme serait opérationnelle en augmenterait à la fois l'impact pour les intéressés mais aussi le coût budgétaire.

- La seconde question concerne la couverture budgétaire de cette réforme. Dans le contexte actuel du marché financier un ambitieux programme de privatisations pourrait être freiné.

L'affectation d'une partie du produit des privatisations à la constitution d'une garantie de l'Etat aux fonds de retraite ne rend pas la tâche plus aisée.

Enfin, la charge de la réforme est cumulative sur dix ans pour atteindre in fine un montant de l'ordre de 140 milliards de francs. Même s'il est vrai que les effets induits par cette réforme (reprise de la consommation, de l'investissement, recul du chômage) pourraient être importants, la question du financement ne peut passer pour réglée.

*En outre, et surtout, on peut s'interroger sur la notion de reversement intégral du montant des cotisations aux salariés. Un partage, proche de celui de la valeur ajoutée, ne serait-il pas plus normal et plus efficient en termes de reprise économique ?*

D'une manière plus générale, le reversement à due concurrence des montants transférés au budget de l'Etat, sous forme de salaire direct, même si celui-ci est reversé pour partie dans des fonds d'épargne retraite, n'aura qu'un impact relatif sur l'investissement.

Dès lors, ne serait-il pas opportun d'étudier l'impact d'un allègement pur et simple des charges des entreprises non compensé, si ce n'est par le développement de l'intéressement et de la participation.

Une telle mesure ne manquerait pas, en effet, d'avoir un effet puissant sur la compétitivité, la créativité, la mobilisation des intelligences et des moyens humains, ainsi que l'investissement alors que le transfert sous forme de salaire direct se traduirait par un alourdissement des charges sociales. Une amélioration significative des résultats des entreprises en découlerait, permettant alors une progression de la participation des salariés aux bénéfices de leur entreprise.

En tout état de cause cette proposition de réforme, en dépit des questions qu'elle laisse en suspens, est l'une des plus intéressantes. En France, la dégradation du marché de l'emploi appelle une accélération de la mise en oeuvre de telles mesures.

#### B. LE DEVELOPPEMENT PROGRESSIF DES RETRAITES PAR CAPITALISATION

Si le principe du reversement des allègements de charges familiales sous forme de salaire direct devait être écarté, celui de la constitution de fonds de retraite par capitalisation, complémentaire au système actuel, ne doit pas être abandonné.

L'indiscutable succès des régimes de retraite par répartition en France et l'absence de remise en cause de ceux ci, n'empêchent pas de souligner tout l'intérêt d'un développement complémentaire des régimes par capitalisation qui peuvent constituer un atout important pour l'économie française en favorisant l'investissement productif.

Le rapport d'information réalisé, au nom de notre Commission, par M. Jacques Oudin, sur les aspects financiers de la protection sociale, a exposé les termes de ce que pourrait être un système d'épargne retraite volontaire à la française (rapport n° 31 (1992-1993), pages 188-189).

Le système qui prévaut en Allemagne consiste à mettre en réserve au bilan de l'entreprise les sommes capitalisées par les salariés pour leur retraite complémentaire.

S'il n'est pas question de transposer tel quel ce régime en France, il est particulièrement intéressant de constater que le patronat allemand considère que ce système a contribué de manière très favorable au développement économique allemand.

L'avantage principal du système est, jusqu'à sa période d'équilibre (c'est-à-dire au bout de 16 à 17 ans), de conserver au sein de l'entreprise des sommes importantes qu'elle assimile à des quasi fonds propres dont l'usage est multiple :

- il permet de s'affranchir de recourir au marché des capitaux ou d'en limiter le recours, ce qui garantit l'indépendance de l'entreprise :

- il offre l'accès à une trésorerie peu coûteuse pour l'entreprise.

Il est toutefois évident qu'un certain nombre de précautions doivent être prises pour éviter le détournement de ces fonds comme l'a montré l'affaire Maxwell en Grande-Bretagne, ou pour assurer la pérennité des fonds en cas de disparition de l'entreprise.

En tout état de cause, le développement de fonds de retraite par capitalisation paraît indispensable pour limiter les déséquilibres des systèmes de retraite par répartition et pour assurer aux retraités des revenus complémentaires.

### **C. LA SUPPRESSION DU DECALAGE D'UN MOIS DE LA TVA**

Le décalage d'un mois de la récupération de la TVA s'apparente à une avance des entreprises à l'Etat pour un montant estimé à 100 milliards de francs en 1992. L'appréciation rigoureuse de la dette de l'Etat fait obligation de prendre en considération cette somme et de l'ajouter à l'encours global.

La pérennisation de ce mécanisme a toujours été dénoncée, à juste titre, par les entreprises qui en supportent la charge en trésorerie. Cette charge est d'autant plus absurde que le niveau élevé des taux d'intérêt vient la renforcer.

De son côté l'Etat a constamment avancé la lourdeur du coût pour expliquer son refus de supprimer un mécanisme qui n'a pas de raison d'être.

Néanmoins cette suppression s'impose d'autant plus que l'harmonisation fiscale européenne en matière de TVA ne justifie plus le maintien d'une règle spécifique à notre pays (1), qui handicape nos

*1. L'article 18 de la sixième directive n° 77/388 du 17 mai 1977 pose le principe de la déductibilité immédiate de la TVA.*

entreprises par rapport à leurs concurrents européens. De ce point de vue, la France n'est pas au rendez-vous du marché unique européen.

Ce débat, qui n'a rien de nouveau, a été récemment relancé à l'Assemblée nationale lors de la discussion de la loi de finances pour 1993.

### **1. Le dispositif proposé par les députés**

L'avant-projet de loi de finances pour 1993 comportait un article permettant une réduction du décalage de la récupération de la TVA limitée aux PME.

Ce projet a été repris par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale. Un amendement déposé par M. Douyère prévoyait de compenser le coût de cette mesure par l'instauration d'une cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle fixée à 0,45 % de la valeur ajoutée et s'appliquant aux entreprises qui paient actuellement une taxe professionnelle supérieure à 2 % de celle-ci.

Le dispositif retenu par M. Douyère et accepté par la Commission des finances de l'Assemblée nationale reposait sur l'article 273 sexies du code général des impôts, lequel prévoit que, pour les dépenses de télécommunications, la déduction de la TVA est opérée par imputation sur la taxe due au titre du mois pendant lequel le droit à déduction a pris naissance, c'est-à-dire sans décalage.

L'amendement complétait cet article en prévoyant un mécanisme identique pour les biens ne constituant pas des immobilisations et pour les services.

Afin de limiter, pour des raisons financières, l'impact de cet élargissement du dispositif de l'article 273 sexies, il était prévu que seules les entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 500 millions de francs dans les secteurs industriels ou 100 millions de francs pour les autres, pourraient en bénéficier.

Par ailleurs, le texte proposait un mécanisme limitant les effets budgétaires du dispositif en gelant le décalage à son niveau actuel et en le réduisant progressivement.

Pour ce faire, les entreprises auraient dû calculer un mois de déduction de référence, déterminé par rapport à la moyenne des déductions de l'année 1992, qui se serait imputé pour la première fois sur la déclaration de janvier 1993 déposée en février de la même année.

Les années suivantes, l'entreprise aurait calculé un montant moyen de déduction. Au cas où ce dernier aurait été inférieur au montant de l'année  $n-1$ , l'entreprise aurait disposé d'un droit d'imputation supplémentaire. Dans le cas contraire, elle aurait conservé le montant moyen de l'année précédente.

Bien que ce dispositif semble avoir été d'abord soutenu par le Gouvernement, celui-ci s'est finalement opposé à l'amendement en raison de son coût estimé par le ministre du budget à 7 milliards de francs au moins en 1993.

M. Martin Malvy a toutefois déclaré que *"Le Gouvernement, bien que conscient de la nécessité de supprimer, à terme, cette règle dans le nouveau contexte du grand marché, a dû retenir pour cette année d'autres priorités lors de l'examen du présent projet de loi de finances."*(1)

L'intérêt de cette proposition est de montrer qu'au moment de faire des choix budgétaires, le Gouvernement n'a pas cru bon d'accéder à une exigence de justice et de compétitivité en faveur des entreprises, malgré un accord général sur l'opportunité de cette suppression, sinon sur ses modalités. On peut regretter tout à la fois la complexité du dispositif imaginé et l'inconvénient résultant de l'effet de seuil constitué par les plafonds du chiffre d'affaires.

D'autres propositions sont, en effet, envisageables.

## 2. Les autres mécanismes de suppression

Il est difficile d'accepter une mesure qui établit une discrimination selon la taille de l'entreprise ou selon sa plus ou moins grande intégration.

Parmi les propositions les moins coûteuses, il convient de rappeler celle de M. Maurice Lauré -le "père" de la TVA- dans un article de la "Revue des sciences financières".

Le dispositif consisterait tout simplement à appliquer un taux d'intérêt moyen au montant à déduire. L'entreprise déduirait 102 ou 103 ou 104 au lieu des 100. Le pourcentage supplémentaire correspondrait au coût en trésorerie qu'engendre le décalage pour les entreprises.

Une autre solution consisterait à ce que le financement de la suppression soit assuré par le recours à l'emprunt -seule mesure claire et simple-, ce qui aurait pour inconvénient d'alourdir la dette de

1. Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale du 23 octobre 1992, page 4216.



**l'Etat mais au bénéfice d'un allégement de charges pour les entreprises. Il n'est nullement exclu que cet emprunt puisse être contracté par les entreprises elles-mêmes pour peu que ce soit l'Etat qui assure le paiement des intérêts.**

**Enfin, il serait possible de reprendre la philosophie générale de l'amendement de M. Douyère mais sans les limitations qu'il y a incluses.**

**La difficulté principale de cette suppression réside, on le sait, dans son coût, ce qui interdit un remboursement immédiat qui, compte tenu de l'annualité budgétaire, entraînerait l'année où elle se produirait un manque à gagner, chiffré aux alentours de 100 milliards de francs.**

**Pour résoudre ce problème, il pourrait être envisagé de procéder en deux étapes.**

**La première poserait le principe de la déduction immédiate, en maintenant, pour des raisons budgétaires, l'avance de trésorerie consentie par les entreprises au Trésor.**

**Mais pour que cette solution ait l'accord des assujettis à la TVA la suppression du décalage d'un mois doit être accompagnée de deux dispositions qui s'inscrivent dans la logique de cette remise en ordre :**

**- un plafonnement de cette avance qui subirait chaque année un abattement en fonction de la progression du produit intérieur brut au cours de l'année précédente ;**

**- et une rémunération de cette avance au profit des contribuables par un intérêt égal au taux moyen du marché monétaire de l'année précédente.**

**Dans une deuxième étape, et en fonction des possibilités budgétaires, le ministre des finances pourrait, par décret, prévoir un abattement supplémentaire destiné à permettre le remboursement de cette avance.**

**Le mécanisme pourrait être le suivant :**

**Au 1er janvier 1993, le décalage d'un mois est supprimé.**

**Dans la déclaration de février, déposée au titre du mois de janvier, les entreprises totalisent les taxes figurant sur les factures reçues pour des biens autres que les investissements des deux mois précédents (décembre 1992 et janvier 1993). Les mois suivants, la récupération serait immédiate.**

Mais, afin de ne pas entraîner une perte budgétaire brutale pour le Trésor, l'assujetti à la TVA déduit de cette masse le douzième des déductions de même nature effectuées au cours de l'année précédente.

Ce douzième des déductions concrétise l'avance faite par l'entreprise au Trésor.

En 1993 cette avance subit un abattement égal au taux moyen du marché monétaire de l'année précédente afin de la rémunérer.

En 1994 et les années suivantes le douzième des déductions de l'entreprise réellement réalisées (c'est-à-dire après imputation de l'avance consentie) au cours de l'année précédente est à nouveau calculé. En ne figeant pas la créance de l'entreprise et, en ne se basant pas sur la seule année 1993, une neutralité plus grande est obtenue : les entreprises anciennes et nouvelles sont traitées de la même façon, et chaque entreprise voit sa créance évoluer en fonction de ses activités.

En 1994, le montant de cette avance subirait deux abattements : le premier basé sur la progression du produit intérieur brut de 1993 par rapport à 1992 aura pour but de stabiliser globalement la créance des entreprises sur le Trésor, et le second serait destiné à donner un taux d'intérêt aux entreprises qui ont consenti cette avance.

Si l'avance nette de l'entreprise pour 1994 est inférieure à celle de 1993 elle ouvrirait droit à une déduction supplémentaire de TVA égale à la différence.

En revanche, si l'avance nette de 1994 est supérieure à celle de 1993, la différence constatée augmente l'avance de l'entreprise au Trésor.

Et ainsi de suite pour les années suivantes.

Dans la deuxième étape en 1994 ou 1995, par exemple, le ministre des finances pourra prévoir, par décret, un troisième abattement destiné à rembourser l'avance en question.

En définitive, le décalage d'un mois serait supprimé dès la suppression des frontières au sein de l'Union européenne, mais sa mise en oeuvre serait bloquée : les avances des entreprises seraient rémunérées et leur remboursement pourrait être effectué en fonction des possibilités budgétaires.

Dans l'exemple ci-dessous, le mécanisme précédemment décrit s'applique à une entreprise dont le montant déductible de TVA afférente aux services et aux biens ne constituant pas des immobilisations, est de 120 millions de francs par an.

Le montant mensuel moyen de TVA déductible est donc de 10 millions de francs.

Le mécanisme aboutit à une diminution progressive de l'avance consentie par l'entreprise qui reçoit une rémunération au taux du marché monétaire, estimé dans cet exemple, à 10 %.

**SUPPRESSION DU DECALAGE D'UN MOIS**  
Stabilité du droit à déduction et des données  
Effets à compter de janvier 1994

Données annuelles	1992	1993	1994	1995	...
TVA déductible (1)	120 MF	120 MF	120 MF	120 MF	
Montant moyen 1/12	10 MF	10 MF	10 MF	10 MF	
Progression PIB	.	3 %	3 %	3 %	
T.M.M (2)	10 %	10 %	10 %	10 %	
<b>Calcul de l'avance</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>...</b>
Base	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	
a) Abattement PIB base 100 au 1/1/93	.	0,03	0,06	0,09	
Solde	10 000 000	9 700 000	9 400 000	9 100 000	
b) Abattement remboursement base 0 au 1/1/93	.	.	0,10 (3)	0,20 (3)	
Solde	10 000 000	9 700 000	8 460 000	7 280 000	
c) Rémunération (TMM)	.	970 000	846 000	728 000	
Solde	10 000 000	8 730 000	7 614 000	6 552 000	
Avance à constater en janvier 1993 et suivants	10 000 000	8 730 000	7 614 000	6 552 000	
Avance supplémentaire	.	0	0	0	
Droit à déduction complémentaire	.	1 270 000	1 116 000	1 062 000	

(1) TVA afférente aux services et aux biens ne constituant pas des immobilisations

(2) TMM : taux du marché monétaire

(3) Abattement fixé par le ministère des finances en fonction des possibilités budgétaires

La variété des solutions proposées montre à l'évidence que ce sera l'une des tâches du futur Gouvernement que de trancher cette question.

Face à l'ensemble de ces propositions il apparaît que les créations d'emplois par les entreprises doivent inclure de manière systématique un rééquilibrage des facteurs travail et capital dans les coûts de production.

Cette première démarche en faveur de l'emploi aura, on le voit, un coût important. Il est donc également prioritaire que l'Etat s'engage dans une redéfinition de son rôle et de sa place dans l'économie nationale.

## II - REHABILITER L'ETAT

Aujourd'hui l'Etat apparaît comme le principal prestataire de service universel et providentiel.

Le Gouvernement en est réduit à qualifier de "priorités" des secteurs de responsabilités fondamentaux de l'Etat comme l'éducation, la justice, la police et la sécurité, la recherche ou l'emploi qui participent tous d'une conception extensive mais précise du rôle régalien de l'Etat.

Deux écueils majeurs doivent être évités :

- celui du dirigisme économique,

- celui du libéralisme qui aboutit, par ses excès, à une situation du type de celle que connaît la Grande-Bretagne où l'offre indigène a disparu, où l'industrie s'est largement délocalisée et où la demande se raréfie faute de ressources.

Mais il n'en est pas moins nécessaire de réhabiliter l'Etat qui est, pour reprendre le mot de M. Philippe Delmas, "le maître des horloges".

S'il convient de réconcilier la logique d'Etat et celle de l'entreprise, l'Etat oublierait son rôle de "gardien des horloges, pourvoyeur de la lenteur nécessaire" en "alignant ses horloges sur celles des entreprises et des marchés, en confondant sa légitimité et les leurs".

Dans l'immédiat, le rôle budgétaire de l'Etat est double :

- afficher un objectif clair de réduction de la dette et de sa charge et y affecter les moyens nécessaires,
- réduire ses dépenses en redéfinissant son rôle.

#### **A. ALLEGER LA CHARGE DE LA DETTE PAR LE PRODUIT DES PRIVATISATIONS**

L'allègement de la charge de la dette suppose que le produit des privatisations d'entreprises publiques, ou celui des cessions d'actifs, soit consacré à la réduction du déficit budgétaire.

La réduction du déficit budgétaire à un niveau tel que le stock de la dette ne progresse plus ne saurait se réaliser rapidement. L'objectif à retenir est, en effet, d'aboutir à un solde primaire du budget positif de l'ordre de 96 milliards de francs en 1993.

Cette réduction sera lente et difficile.

Une projection des finances publiques à l'horizon 1997 a été réalisée par la cellule économique du service des études législatives du Sénat à l'aide des modèles spécialisés de la Direction de la Prévision, à partir d'un scénario macro-économique construit avec le modèle AMADEUS de l'INSEE. Cette étude montre que, l'encours de la dette brute de l'Etat passerait de 1 908 milliards de francs en 1991 à 3 352,3 milliards de francs en 1997 (1)

*1. Rapport d'information n° 52 (1992-1993) de M. Bernard Barbier sur les résultats de projections macro-économiques.*

**Encours de la dette brute de l'Etat  
(en milliards de francs et en % du P.I.B.)**

	1991	1994	1997
<b>En milliards de francs</b>			
- Dette à moyen et long terme	1 759	2 460,7	3 217,3
- Bons en court terme	149	135	135
<b>Total</b>	<b>1 908</b>	<b>2 595,7</b>	<b>3 352,3</b>
<b>Total en % du P.I.B.</b>	<b>28,2</b>	<b>32,6</b>	<b>35,8</b>

Une précision technique s'impose : si l'encours de la dette progresse en fonction du besoin de financement des administrations publiques centrales, il faut garder à l'esprit que "les opérations financières" (dotations aux entreprises publiques, prêts accordés par l'Etat,...) influent également sur son niveau.

La projection étant faite à législation constante, elle n'inclut naturellement pas les moyens qui seraient susceptibles d'infléchir la tendance indiquée.

La simulation montre que :

Malgré une détente sur les taux d'intérêt, résultant des hypothèses retenues dans la projection macro-économique, les charges d'intérêt, mesurées en pourcentage du P.I.B., progressent sensiblement -de 2,15 % en 1991 à 2,4 % en 1997- en raison d'une part, du maintien, tout au long de la projection, de taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance du P.I.B. et, d'autre part, du gonflement progressif de la dette publique exprimée en points de P.I.B.

En effet, les administrations publiques ne dégagent aucune année de la projection un excédent hors intérêt suffisant pour contenir l'augmentation de l'encours de la dette publique mesuré en pourcentage du P.I.B. : celui-ci passe ainsi de 28,2 % du P.I.B. en 1991 à 32,6 % en 1994 et 35,8 % en 1996.

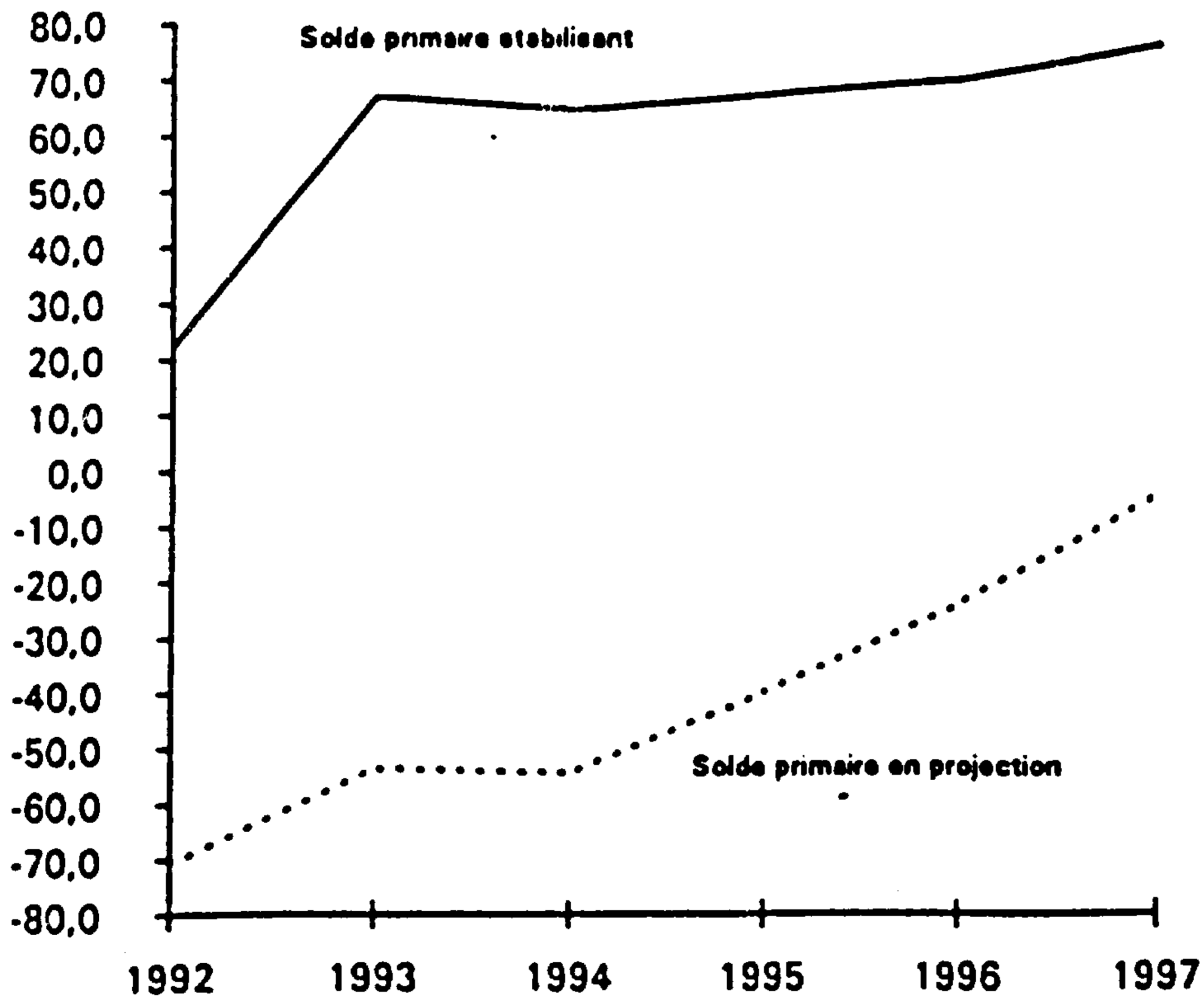
L'objectif à retenir est, en effet, d'aboutir à un solde primaire du budget d'un montant suffisant pour stabiliser le ratio dette publique sur P.I.B.

### Comment stabiliser le ratio dette publique / P.I.B. ?

*La stabilisation du pourcentage de la dette publique dans le P.I.B. suppose que le déficit des administrations publiques conduise à une progression de la dette publique strictement parallèle à celle du P.I.B.*

*Si les taux d'intérêts nominaux sont supérieurs au taux de croissance du P.I.B., les dépenses d'intérêt croissent davantage que ce dernier. Dans cette situation, le seul équilibre du solde des recettes et des dépenses hors intérêt s'accompagne d'un déficit public égal au montant des intérêts qui provoque une croissance du ratio dette publique / P.I.B. égale au différentiel entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du P.I.B. Cette hausse ne peut être évitée que si le solde primaire est excédentaire d'un même montant.*

**Evolution comparée du solde primaire "stabilisant"  
et du solde constaté en projection**





Un exemple tiré de la projection :

En 1991, le pourcentage de la dette publique dans le P.I.B. est de 28,2 % (1.908/6.766 milliards de francs). En 1997, le P.I.B. se monte à 9.364 milliards de francs. Pour que le rapport dette publique / P.I.B. soit stabilisé, il faudrait que le niveau de la dette publique en 1997 soit de  $9.364 \times 28,2 \% = 2.604,8$  milliards de francs. Mais sous l'effet des déficits accumulés, et des "opérations financières", la dette publique atteint 3.352 milliards de francs en 1997.

Le montant cumulé des dépenses d'intérêt et des "opérations financières" s'élève à 1.197,2 milliards de francs. Ainsi, même si les soldes primaires cumulés avaient été équilibrés, la part de la dette publique dans le P.I.B. se serait accrue. Elle serait passée à  $1.908 + 1.197,2 = 3.105,2 / 9.364 = 33,16 \%$  du P.I.B. Pour stabiliser le ratio dette publique / P.I.B., il eût fallu dégager des excédents primaires pour un montant cumulé de 464,4 milliards de francs, soit  $33,16 \% - 28,2 \% = 4,96 \% \times 9.364$  milliards de francs.

De la même manière, avec une dette publique en 1996 s'élevant à 3.105,6 milliards de francs, soit 34,94 % du P.I.B., la stabilisation de cette proportion l'année suivante implique que le montant de la dette publique en 1997 n'excède pas 3.271,92 milliards de francs, soit 34,94 % du P.I.B. de l'année 1997.

Or, sous l'effet des dépenses d'intérêt et des "opérations financières", le montant de la dette s'élève spontanément à 3.348 milliards de francs (35,75 % du P.I.B.). La stabilisation du rapport dette publique / P.I.B. rend nécessaire de dégager un solde primaire positif de :

•  $3.348 - 3.271,9 = 76,1$  milliards de francs,

• ou encore, de  $35,75 \% - 34,94 \% = 0,81 \% \times$  P.I.B. de 1997 :  
 $9.364 = 76,1$  milliards de francs.

• ou encore, de : (taux d'intérêt de la dette) 7,805 % - (taux de croissance du P.I.B.)  
5,355 %  $\times$  (niveau initial de la dette publique) 3.105,6 = 76,1 milliards de francs.

**Le produit des cessions d'actifs ne peut avoir, comme but prioritaire, qu'une diminution de la dette publique et pour partie seulement la recapitalisation des entreprises publiques.**

Sur la décroissance impérative du déficit budgétaire et de la dette existe un très large consensus.

Le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale notait dans le tome I du rapport général :

*"La dynamique de la dette ne laisse pas d'être inquiétante, particulièrement sous l'angle des charges budgétaires. En 1993 plus que jamais, il sera à la fois impératif et ardu de progresser vers une stabilisation de l'endettement".*  
(rapport n° 2945 (1992-1993) Tome I, p. 270).

Si l'objectif est clairement identifié, si les moyens de l'atteindre sont clairement indiqués, le Gouvernement n'entend pas prendre le chemin conseillé de manière unanime.

- Le produit des cessions d'actifs est consacré pour partie à des dépenses d'interventions justifiées par la médiocrité de la conjoncture.

- En outre, avec la création du compte d'affectation spéciale sur le produit des cessions d'actifs, le Gouvernement opère une débudgétisation de ces dépenses, masquant ainsi la réalité du déficit.

**L'objectif affirmé par la Commission des finances en 1990, et réaffirmé sans cesse depuis, doit devenir une priorité budgétaire pour le futur Gouvernement.**

Dans cet esprit, votre Commission a décidé, le 10 novembre 1992, de constituer, en son sein, un groupe de travail sur la dette et les créances de l'Etat, afin d'établir un état exact des lieux, étape indispensable à un redressement.

Elle est, en effet, profondément convaincue que ce n'est pas tant le niveau de la dette qui est inquiétant que l'emploi qui en a été fait. Il est, en effet, patent que les importantes plus values fiscales des années 1988 et 1989 ont été principalement utilisées à des allègements d'impôts et à l'accélération de la croissance des dépenses de fonctionnement, plutôt qu'à l'assainissement de la situation des finances publiques.

## B. REDUIRE LES INTERVENTIONS DE L'ETAT

Une partie de la crédibilité de l'effort de l'Etat en faveur de la création d'emplois par la relance de l'investissement productif consécutif à l'allègement des charges des entreprises, tient à sa capacité à limiter ses dépenses, c'est-à-dire à libérer suffisamment de disponibilité financière pour couvrir une part de l'effort consenti.

De manière unanime, la croissance des dépenses civiles ordinaires a été condamnée.

Tout en soulignant l'inertie des évolutions de dépenses, le rapporteur général de l'Assemblée nationale notait : *"C'est sur les dépenses définitives, et particulièrement celles du budget général, qu'un effort de maîtrise est possible et nécessaire"*. (Rapport n° 2945 (1992-1993) Tome I, p. 258).

Il est impossible, et il serait irresponsable de proposer aujourd'hui des suppressions ou des transferts "à la hache".

C'est pourquoi votre Commission propose que soit constitué, par le futur Gouvernement, mais en concertation avec l'ensemble des forces politiques, un comité restreint chargé de définir la subsidiarité de la dépense publique : l'Etat ne doit prendre en charge que ce que l'économie ne peut assurer spontanément.

L'échec de la politique de modernisation du secteur public lancée par M. Michel Rocard, tient en partie à ce qu'elle a été confiée aux fonctionnaires eux-mêmes sans que leur réflexion, qui a débouché sur des améliorations sensibles mais non fondamentales, ne soit accompagnée et partagée par d'autres acteurs.

La transparence de cette démarche est le garant de son efficacité. Elle devra être rapide et ne pas excéder 12 à 18 mois.

Votre rapporteur général suggère que les réflexions de cette commission s'inspirent de quelques principes simples :

- il paraît indispensable d'analyser et d'identifier clairement les éléments de rigidité de la dépense, leur permanence ou leurs effets pluriannuels comme ce sera le cas pour la revalorisation salariale de la fonction publique ;

- il convient de distinguer les économies immédiates, des économies plus structurelles. L'urgence du redressement des finances publiques impliquera que certaines économies soient d'effet immédiat

et visible. Elles devraient être privilégiées, les réformes structurelles qui s'étaleront dans le temps étant proposées par ailleurs ;

- parmi les dépenses, il est important d'isoler celles qui ont un effet d'entraînement et de procéder à un examen critique de l'ensemble des aides de l'Etat ;

- l'objectif à poursuivre est d'éviter d'avoir recours à la technique brutale et globale de la régulation quantitative qui nuit à la sincérité de présentation des budgets initiaux, est un élément de démoralisation des intéressés et qui, souvent, est contredite par des ouvertures ultérieures de crédits pour abonder les chapitres précédemment ponctionnés.

Parmi les nombreuses voies de réflexion, il faudra porter l'accent :

- sur la politique salariale et les effectifs pour aboutir à une réforme réelle en ce domaine ;

- en matière sociale, il convient de réfléchir au partage des rôles entre les assurés, l'Etat, la sécurité sociale et les entreprises ;

- la réforme de l'administration passe, on l'a dit, par celle de ses structures, de ses niveaux et de ses réseaux.

Concernant ces structures, il faut s'interroger sur l'actualité de leur existence par rapport à leur mission d'origine et sur le point de savoir si le coût du service rendu ne serait pas inférieur par fusion, régionalisation ou départementalisation, privatisation... ;

- enfin, des solutions sont sans doute à trouver dans une meilleure répartition entre l'Etat et l'Europe.

En outre, il faudra porter une appréciation attentive :

- aux effets des transferts de charges, compensés par des ressources aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation.

Votre commission a, en effet, dénoncé de manière systématique les transferts de charges auxquels l'Etat procède de manière concrète sans transfert de ressources.

S'il est des services de l'Etat dont la gestion serait plus efficace si elle était assurée par les collectivités, ces transferts devraient se faire dans la transparence.

Il faut être particulièrement attentif à ce que la décentralisation ne soit pas le moyen pour l'Etat de se décharger de

ses responsabilités et de présenter un bilan vertueux, ce qui est le cas notamment en matière de baisse de la pression fiscale.

Plusieurs engagements pourraient être pris en attendant que des propositions concrètes soient établies :

- la progression des dépenses hors dépenses d'investissement serait limitée à celle de l'indice des prix à la consommation ;

- au contraire, les dépenses d'investissement progresseraient au même rythme que le PIB, voire à un rythme plus soutenu ;

- un gel des postes serait décidé de manière à ce que les créations nécessaires dans certains secteurs ne puissent se faire que par redéploiement. L'objectif nécessaire d'une diminution du nombre des fonctionnaires devant se faire ultérieurement à la fois par le jeu de désengagement de l'Etat de certains secteurs, et par le non-remplacement des postes vacants.

Il est toutefois évident que la privatisation de certains actifs et la réduction des interventions de l'Etat ne sauraient suffire à redonner à l'économie les moyens qu'elle réclame.

C'est poser la question de l'avenir de notre fiscalité. Les dispositions en vigueur ont été conçues et éprouvées dans un contexte de plein emploi, à l'intérieur de frontières relativement étanches. Les ateliers, les usines et les bureaux sont devenus mobiles et désormais prompts à se transplanter là où les coûts de production, notamment salariaux, sont les plus faibles. La France, eu égard à la situation du chômage, peut elle encore imposer les activités de production ?

### **III - REFORMER LA FISCALITE**

Dans le passé et notamment au cours des trois dernières années, votre Commission des finances s'est efforcée de présenter des alternatives budgétaires cohérentes. Toutefois, ses propositions ont rarement été retenues par le Gouvernement.

## **A - RAPPEL DES ALLEGEMENTS FISCAUX PROPOSES PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

Outre l'allègement de l'impôt sur les sociétés que le Gouvernement s'est résolu à faire, votre Commission avait émis un certain nombre de propositions dont la mise en oeuvre doit parfois s'effectuer selon un calendrier pluriannuel.

Il s'agissait :

### **1. Dans le projet de loi de finances pour 1990 :**

. de réduire d'un point le taux normal de la TVA de manière à rapprocher le taux français du taux moyen européen.

. d'alléger la fiscalité sur l'épargne. Cette proposition, émise en 1988 pour la loi de finances pour 1989, a été reprise par le Gouvernement en 1990, sans pour autant qu'il aille jusqu'à prévoir une réelle harmonisation de l'épargne avec institution d'une retenue à la source,

. d'une modification de la définition de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune. Il était proposé d'instituer un abattement plafonné sur la valeur de la résidence principale incluse dans l'assiette de cet impôt. En revanche, la Commission estimait utile d'inclure partiellement les oeuvres d'art dans cette assiette.

. d'une modification de l'impôt sur le revenu en ramenant à 50 % la tranche marginale de cet impôt et en abaissant le taux moyen d'imposition.

### **2. Dans le projet de loi de finances pour 1991 :**

. de réformer l'impôt sur le revenu en procédant à une simplification des tranches et en atténuant leur progressivité. La proposition de la Commission se traduisait par un élargissement des 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> tranches du barème des revenus imposables. Cette mesure avait pour effet une baisse du taux moyen d'imposition qui était la plus sensible pour la huitième tranche (- 1,2 point) et s'atténuait ensuite pour ne représenter que 0,3 point pour la tranche la plus élevée,

. de diminuer les droits de succession, première étape vers une indispensable réforme d'ensemble de la fiscalité du patrimoine, considérée, par votre Commission, comme inadaptée et pénalisante, notamment en cas de transmission d'entreprises,

. de poursuivre la baisse de l'impôt sur les sociétés,

. d'aménager l'impôt de bourse, première étape vers sa suppression. Votre Commission proposait de substituer à l'actuel barème un tarif unique de 1 ‰ applicable quel que soit le montant de la transaction,

. de prendre en compte la crise agricole par l'allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et par l'autorisation, dès 1991, de la déductibilité totale de la TVA grevant le fioul à usage agricole.

### **3. Dans le projet de loi de finances pour 1992 :**

#### *a) des "mesures nouvelles"*

- permettre aux entrepreneurs individuels de constituer une provision pour investissement déductible de leur résultat imposable ;

- exonérer, en 1992, les exploitants agricoles des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;

- améliorer le régime de la provision pour auto-financement des exploitants agricoles ;

- exonérer d'impôt les plus values mobilières lors de la cession de titres non cotés détenus depuis plus de cinq ans ;

- réduire et uniformiser à 1 ‰ le barème de l'impôt de bourse ;

- se conformer strictement aux impératifs européens en matière de TVA sur les produits de l'horticulture et de la sylviculture ;

#### *b) des améliorations*

- confirmer le caractère transitoire du régime de double taux d'acompte d'impôt sur les sociétés ;

- étendre en 1992 le champ d'application du taux d'acompte réduit d'impôt sur les sociétés aux entreprises du bâtiment et aux sociétés contrôlées par un holding familial ;

- intégrer, dès 1992, dans la base du crédit d'impôt recherche, les frais de collection engagés par certains secteurs industriels ;

- accentuer la baisse du taux de la taxe applicable à certains contrats d'assurances, et avancer, au 1er janvier 1992, la date d'application de cette mesure.

Un très important travail de propositions d'allègements fiscaux avait donc été envisagé par votre Commission qui préférait cette solution à celle des subventions..

Certes, le Gouvernement s'est quelquefois rendu à la raison. L'essentiel de ces propositions a toutefois été négligé, le Gouvernement préférant utiliser les plus values fiscales des années 1988 et 1989, ou les marges de manoeuvre dont il disposait pour accroître les dépenses.

Le rappel ci-dessus n'a pas vocation à être un catalogue de propositions. Ce qu'il était possible de faire en 1990, ne l'était déjà que plus difficilement en 1991 et encore plus en 1992.

Il a simplement pour objet de rappeler qu'à tout moment, votre Commission a établi des propositions cohérentes pour une éventuelle alternative.

## **B - DES MOYENS D'INTERVENTION SONT DISPONIBLES POUR REEQUILIBRER LES FINANCES PUBLIQUES**

### **1. Un rééquilibrage des impôts indirects**

Toute action de la France dans le domaine de la TVA doit désormais s'insérer dans le cadre communautaire. La mise en place du régime transitoire au 1er janvier 1993 a déjà fortement pesé sur la politique fiscale dans ce domaine. A ce stade, il devient urgent d'ouvrir un débat sur le juste niveau de l'impôt sur la consommation.

#### *a) Les contraintes européennes*

Ainsi, comme les cinq autres Etats qui disposaient d'un taux majoré, la France a connu des pertes de recettes fiscales non négligeables en raison de la suppression du taux majoré. Celles-ci ont été estimées à plus de 30 milliards de francs (Rapport Sénat, n° 405 relatif à l'anticipation du taux majoré de la TVA, du 11 juin 1992).



La directive n° 92/77 du 19 octobre 1992, qui vient d'être adoptée par le Conseil, relative au rapprochement des taux de TVA consacre le principe de l'application d'un taux normal qui ne peut être inférieur à 15 % et confirme le maintien d'un taux réduit qui ne peut être inférieur à 5 %.

La France respecte d'ores et déjà les critères fixés par la directive et le taux normal de 18,60 % se situe dans la moyenne de ceux appliqués par les autres Etats membres.

Taux de TVA au 1er octobre 1992

PAYS	TAUX REDUIT	TAUX NORMAL	TAUX MAJORE
BELGIQUE (1)	1 ; 6 ; 12	19,5	-
DANEMARK (1)		25	-
ALLEMAGNE	7	14 (2)	-
GRECE	4 ; 8	18	36
ESPAGNE	6	15	
FRANCE	2,1 ; 5,5	18,6	-
IRLANDE (1)	2,3 ; 10 ; 12,5	16 ; 21	-
ITALIE	4 ; 9 ; 12	19	38
LUXEMBOURG	3 ; 6	15	-
PAYS-BAS	6	17,5	-
PORTUGAL	5	16	30
ROYAUME-UNI (1)		17,5	-

(1) Prévoit un taux-zéro pour certaines opérations

(2) 15 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993

Taux de TVA au 30 octobre 1982

PAYS	ZERO	TAUX REDUIT	TAUX NORMAL	TAUX MAJORE
BELGIQUE	»	6	17	25 (2)
DANEMARK	»	»	22	»
FRANCE	»	5,5 ou 7	18,6	33,33
IRLANDE	oui	18	30	»
ITALIE		2 et 8	15	18 et 35
LUXEMBOURG		5 et 2	10	
PAYS-BAS	oui	4	18	(3)
REP.FEDERALE D'ALLEMAGNE	»	6,5	13	»
ROYAUME-UNI	oui	»	15	»

(1) La grèce ne figure pas, la TVA n'ayant pas encore été introduite à la date où ce tableau est établi, ni l'Espagne et le Portugal

(2) Du fait d'une taxe additionnelle de 8 % au taux majoré de 25 %

(3) Surtaxe de 4 ou 16 % pour les automobiles, de 8 ou 15 % pour les motocyclettes

L'Allemagne doit relever son taux normal de 14 % à 15 % dès le 1er janvier 1993 et le coût de la réunification pourrait amener une nouvelle augmentation dans un délai proche. L'Angleterre a progressivement augmenté son taux normal qui est aujourd'hui de 17,50 %. Le Danemark pour sa part est passé de 22 % à 25 % depuis le 1er janvier 1992.

Sans contrevenir aux engagements européens, une hausse modérée et limitée du taux normal de la TVA permettrait d'obtenir des recettes fiscales permanentes. Une telle mesure ne serait pas contraire aux mouvements observés ces dernières années chez nos partenaires.

*b) Une hausse modérée et limitée de la TVA*

Le passage de 18,60 % à 20 % entraînerait un gain immédiat de 35 milliards de francs (année pleine). S'il est incontestable que cette hausse de TVA se traduirait par une augmentation des prix à la consommation, elle serait d'une part, sans incidence sur la compétitivité externe des entreprises qui récupèrent normalement la taxe facturée en amont et, d'autre part, sans effet significatif sur l'indice des prix qui, mécaniquement, ne serait modifié qu'une seule fois.

Le danger d'une relance de l'inflation provoquée par cette mesure semble donc devoir être écarté.

Dans un autre domaine qui est celui de la "concurrence fiscale" des Etats membres de la CEE, les études engagées par la Commission sur l'impact des écarts de taux de TVA sur la consommation mettent en évidence que le problème n'est pas marginal. En effet, la concurrence "taxe incluse" favorise les pays à faible taxation et concerne les consommateurs qui ne récupèrent pas (les ménages, les collectivités publiques) ou partiellement la TVA (banques, assurances). Le régime transitoire prévoit d'ailleurs des limitations à cette distorsion dans le cas des ventes à distance ainsi qu'en cas d'achats intracommunautaires excédant un seuil annuel (70 000 francs pour la France).

Cependant, la Commission estime qu'un écart de 6 points entre les taux appliqués par les Etats membres est suffisamment faible sur le prix final pour limiter les détournements du trafic. De plus, les échanges communautaires concernent essentiellement les assujettis (90 %) qui récupèrent l'intégralité de la TVA et qui ne sont donc pas concernés. Le taux minimum étant fixé à 15 %, le taux de 21 % serait le taux maximum à atteindre à ce moindre risque.

En ce qui concerne les ménages et les comportements frontaliers, la Commission estime également que les risques sont limités au-dessous d'un écart de 6 points.

Un taux de 20 % ne provoquerait donc probablement pas d'effet dommageable pour les entreprises.

Il reste que "l'économie souterraine" (paiement sans facture) ne diminuerait pas, toute augmentation de la TVA ayant pour effet de la développer. Ceci est néanmoins plus un problème de contrôle que de fiscalité. C'est l'autorité de l'Etat qui est en cause.

## **2. Redonner un rôle économique aux ménages**

Dans ce domaine, il faut tenter de réconcilier le particulier et l'impôt et diriger l'épargne longue dans un cadre approprié.

### *a) Réconcilier le particulier et l'impôt*

Le niveau élevé des droits de mutation est désormais considéré comme inacceptable par l'ensemble des ménages. Cette situation a conduit le Gouvernement à corriger les excès en utilisant des mécanismes (réduction à la base, abattement des droits,...) qui rendent particulièrement complexe cette fiscalité.

Il faut désormais prévoir une remise à plat de ces règles, en réformant les barèmes et en simplifiant le cadre existant.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, une réforme prudente et mesurée doit également être entreprise. Les mécanismes actuels sont particulièrement complexes et toute modification ne peut être engagée sans en analyser exactement les coûts.

Une action est cependant indispensable dans le domaine des taux. Alors que les principaux pays partenaires de la France ont réduit le taux maximum (40 % en Angleterre, 51 % en Suède), le taux français est toujours de 56,80 % (sans les contributions permanentes). Ce taux est un handicap pour la France, car il décourage les forces vives et incite les personnes à se déplacer là où l'initiative et le succès sont le moins pénalisés fiscalement.

Il apparaît, au contraire, qu'un programme économique qui veut efficacement inciter à la solidarité réelle, doit favoriser les

activités productives des citoyens les plus dynamiques et écarter les taux d'imposition les plus élevés qui découragent l'initiative et qui peuvent pousser les contribuables à la fraude fiscale ou à s'expatrier.

Il faut donc, dans un premier temps, ramener le taux à 50 %, dans la perspective de l'amener à 40 % à moyen terme.

Enfin, l'impôt de solidarité sur la fortune ne peut être écarté de cette réforme. Si son existence et son maintien ne sont plus l'objet d'interrogation, il n'en est pas de même de son assiette et de son taux. Il faudra donc mieux redéfinir l'assiette en prenant mieux en compte l'exonération de l'outil de travail et en allégeant l'impôt qui pèse sur la résidence principale du contribuable. Les taux applicables ne doivent pas être confiscatoires, le barème actuel devra être réaménagé et la règle du plafonnement revue.

#### *b) Diriger l'épargne longue dans un cadre approprié*

Après les CELT, CEA, PER, PEP, le PEA, actuellement proposé aux ménages, ne répond pas exactement à leur attente ; malgré son relatif succès, les chiffres de collecte d'épargne nouvelle sont à ce jour modestes. Encourager l'épargne directe dans les entreprises en donnant un avantage fiscal très net par rapport à la fiscalité des placements financiers, serait mieux adapté aux besoins de financement des entreprises et aux attentes des ménages. L'avantage fiscal déterminant serait indiscutablement l'exonération des droits de succession ou de donation.

L'épargne salariale, au travers d'une amélioration simple du Plan d'Épargne d'Entreprise (PEE), consistant à relever les plafonds, pourrait également servir à renforcer l'épargne investie dans les entreprises.

Enfin, sans remettre en cause le principe des retraites par répartition, il faudrait s'engager, à titre facultatif, dans un complément de retraite ("sur-complémentaire") qui reposerait sur la capitalisation et qui aurait un incontestable effet sur les fonds propres des entreprises.

### **3. Dynamiser la fiscalité immobilière**

La crise actuelle de l'immobilier ne peut être résolue à coup d'expédients fiscaux comme ceux proposés par le Gouvernement, dont les effets ne sont pas significatifs comme le souligne le dernier rapport du Conseil des impôts ; elle mérite une réflexion d'ensemble portant sur la rentabilité de l'investissement immobilier et sur son rôle économique.

Pour ce faire, un cadre fiscal clair et stable, renonçant à des mécanismes interventionnistes qui ont prouvé leurs limites, apparaît nécessaire. M. Henri Collard, rapporteur spécial du budget de l'Urbanisme et du Logement, a présenté un rapport exhaustif sur cette question.

## **IV - LIBERER L'ETAT DE LA DERIVE DES "SUBVENTIONS AUTOMATIQUES" D'EQUILIBRAGE DU BUDGET EUROPEEN**

La réflexion sur ce thème a déjà été largement entamée lors du débat sur la proposition de loi organique visant à modifier le texte de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

La dérive du budget européen et l'importance croissante de la contribution française, qui est passée de 0,97 % du PIB en 1986, à 1,39 % en 1991, et dont le montant en valeur est estimé à 83,48 milliards de francs pour 1993, sont des facteurs également préoccupants. Il est légitime de s'interroger sur une éventuelle réforme fiscale européenne. Celle-ci pourrait prendre la forme de nouvelles recettes propres à la CEE perçues, soit au travers d'une politique tarifaire externe (droits de douane additionnels), soit en améliorant sensiblement la procédure budgétaire communautaire, et en encourageant la convergence des politiques économiques.

### **A. UNE NOUVELLE POLITIQUE TARIFAIRE COMMUNAUTAIRE ?**

La politique tarifaire actuelle de la Communauté et le niveau des prélèvements applicables ne peuvent être déconnectés des

accords internationaux (GATT). La tendance observée dans ce domaine laisse en fait une faible marge de manoeuvre à la Communauté.

La perception de recettes supplémentaires propres à la CEE supposerait, d'une part, de modifier les taux, alors que ces derniers font l'objet de pression à la baisse, et d'autre part, une augmentation des échanges que les taux de croissance constatés ou observés dans les pays industrialisés, ne laisse pas augurer.

## **B. LA PROCEDURE BUDGETAIRE COMMUNAUTAIRE**

Votre rapporteur général a eu l'occasion, dans le rapport sur le projet de proposition de loi organique, d'esquisser quelques pistes en ce sens. Les dysfonctionnements de la procédure communautaire sont nombreux (voir le commentaire sur article 36 dans le tome II du présent rapport).

Le déficit démocratique résulte du fait que la dépense est financée par une recette dont le transfert à la Communauté a été accepté par tous, mais qui par la suite n'est plus votée par personne, ni par le Parlement européen, ni par les Etats.

Il faut réintroduire le Parlement national dans la procédure budgétaire communautaire :

- d'une part en amont en organisant un débat sur l'avant-projet de budget présenté par la Commission, c'est-à-dire dès mai, juin ;

- d'autre part en aval en imposant aux gouvernements membres du Conseil de revenir devant leurs Parlements pour autoriser un dépassement des crédits communautaires évalués en loi de finances initiale.

## **C. LA CONVERGENCE DES POLITIQUES ECONOMIQUES**

Le traité de Maastricht a prévu, lors des différentes étapes constitutives de l'Union économique et monétaire (UEM), une convergence contrôlée des politiques budgétaires et économiques.

Votre rapporteur général est partisan de cette convergence et de l'institution d'une concertation et d'une solidarité plus grandes entre les pays européens dont le sort économique est étroitement lié.

La réflexion ne fait que s'esquisser en la matière. Il semble à votre rapporteur général que les Parlements nationaux ne peuvent être absents de ce mouvement et qu'au contraire, les commissions des finances des différents Parlements devraient par contacts réguliers participer activement à cette réflexion.

C'est dans cet esprit que votre rapporteur général s'efforcera de prendre des contacts avec les commissions compétentes de chaque pays et d'établir un programme de travail pour l'année 1993.



## CONCLUSION

Au terme de l'examen approfondi du projet de loi de finances pour 1993 considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, votre Commission estime :

- que le Parlement ne devrait voter un budget dont le contenu ne reflète que très imparfaitement la réalité de l'économie française. Les majorations temporaires des recettes de l'Etat et la minoration de ses dépenses viennent s'ajouter au caractère imprudent des estimations macro-économiques, si bien que la sincérité des comptes prévisionnels présentés à l'opinion, et à ses représentants élus, ne peut être attestée ;

- que seul, le rétablissement de la vérité et la transparence de l'action sont de nature à permettre une prise de conscience de la gravité de la situation et à provoquer une mobilisation des énergies pour y remédier ;

- que, face à la détérioration de l'emploi et de l'équilibre social, le projet de budget pour 1993 n'avance que peu de solutions et n'apporte pas de réponse, autre que l'attentisme, à la situation.

Dès lors que ces conditions nécessaires ne sont pas remplies, elle a décidé de s'opposer à l'ensemble de ce projet de loi de finances.

**MOTION**  
**présentée par**  
**M. Jean Arthuis,**  
**au nom de la commission des finances**

---

**TENDANT A OPPOSER LA QUESTION PREALABLE \***

Considérant que le présent projet de loi de finances pour 1993 ne répond pas aux exigences fondamentales de prudence des évaluations et de sincérité des comptes ;

Considérant, en effet, que les hypothèses retenues, par le Gouvernement, pour le cadrage macroéconomique du budget de 1993 reposent sur le double pari que l'environnement international de la France favorisera sa croissance, et que la demande intérieure progressera dans des proportions suffisantes pour entraîner une relance de l'investissement, ces deux facteurs devant permettre une croissance du produit intérieur brut de 2,6% ;

Considérant que la conjonction de l'attentisme américain, de la morosité allemande, de la récession japonaise, des difficultés britanniques, italiennes et espagnoles, de la stagnation des pays en voie de développement et des incertitudes sur la croissance des pays de l'Europe centrale et orientale, entraîne une atonie de la demande internationale rendant plus difficile la bonne tenue de notre commerce extérieur ;

Considérant que l'orientation des politiques monétaires vers la détente des taux sera prudente et progressive notamment en Allemagne en raison de la persistance des tensions inflationnistes, de l'ampleur du déficit public et du recours à l'épargne internationale pour financer le coût de la réunification ; qu'au surplus une éventuelle baisse des taux d'intérêt ne pourrait être qu'un adjuvant à la décision d'investir dans un climat de profond pessimisme des chefs d'entreprise ;

Considérant qu'il est peu vraisemblable que ces incertitudes internationales s'infléchissent dans les mois à venir, au point de favoriser la croissance en France par un soutien de ses exportations et une baisse du loyer de l'argent comme le prévoit le Gouvernement ;

Considérant de même que la reprise de la consommation des ménages français, qui suppose la dissipation des inquiétudes économiques et politiques de l'opinion, aggravées par la progression du chômage et la dépréciation du patrimoine immobilier, ne saurait intervenir avant la fin du premier trimestre 1993 ;

Considérant dès lors qu'il n'est pas plausible, comme le fait le Gouvernement, d'escompter une reprise de l'investissement des entreprises introduite par une relance de la demande française ;

\* en application de l'article 44, alinéa 3 du Règlement, l'auteur demande que cette motion soit soumise au Sénat avant la discussion des articles.

Considérant, par ailleurs, que les erreurs d'appréciation commises sur l'exécution du budget de 1992 sont avérées ; qu'en effet les recettes fiscales ont été surévaluées depuis l'exercice 1991 ; que les dépenses ont été minorées du fait du défaut d'inscription en loi de finances initiale de charges importantes comme le plan pour l'emploi, l'accord salarial dans la fonction publique; que la charge de la dette publique a été sous-estimée ; qu'en conséquence le déficit budgétaire, estimé à 89,9 milliards de francs en loi de finances initiale atteindra 185 milliards de francs en exécution , montant qui pourrait être dépassé en loi de règlement ;

Considérant que la dérive du déficit budgétaire de 1992 aura des répercussions inévitables sur les charges de l'exercice de 1993 en raison de la progression concomitante de la dette de l'Etat ;

Considérant que les prévisions d'évolution spontanée des recettes fiscales en 1993 reposent sur des hypothèses déjà contredites, d'une part, pour le produit de l'impôt sur les sociétés, qui sera inférieur aux prévisions en raison de l'application du taux de 33,3% pour les acomptes, mais surtout d'une croissance certainement moins rapide que prévue de l'excédent brut d'exploitation des entreprises en 1992 et, d'autre part, pour le produit de la taxe sur la valeur ajoutée dont la croissance estimée par le Gouvernement à 4,66% va être freinée par le marasme du secteur du bâtiment et des travaux publics et par l'attentisme des ménages ;

Considérant, en outre, que le Gouvernement procède, dans le projet de loi de finances pour 1993, à une majoration artificielle et temporaire des recettes ;

Considérant que sous couvert d'une politique fiscale favorable aux entreprises, le Gouvernement leur impose en fait des charges supérieures aux allègements affichés ; qu'en effet l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés à 33,3% est plus que compensé par l'adaptation du régime fiscal des parts d'organismes de placement collectifs en valeurs mobilières détenues par les entreprises, par la suppression rétroactive au 1er janvier 1992 de la déductibilité des dividendes, par les modifications des conditions de paiement de la taxe professionnelle et le changement de la période de référence retenue pour le calcul de son plafonnement par rapport à la valeur ajoutée, par la réforme des règles de remboursement du crédit d'impôt recherche et par le déplafonnement du versement transport ;

Considérant, qu'en définitive, ces mesures se traduisent par une ponction injustifiée sur la trésorerie des entreprises de l'ordre de 18 milliards de francs, qui risque de différer l'investissement productif créateur d'emplois ;

Considérant que par la reconduction en 1993 de la majoration de 0,4% des frais d'assiette et de recouvrement perçue par l'Etat en matière d'impôts directs locaux, le Gouvernement s'assure une recette temporaire de 955 millions de francs, alors que la procédure de révision des bases qui la justifiait est achevée ;

Considérant, en outre, que le projet de loi de finances, par divers artifices, minore les dépenses et notamment la charge de la dette publique ;

Considérant par ailleurs que le Gouvernement par le jeu de la surcompensation des régimes spéciaux opère un transfert de charges de plus d'environ 3,6 milliards de francs au détriment de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), qui se traduira par une augmentation sensible des cotisations versées par les collectivités territoriales ;

Considérant qu'avec la création du Compte d'affectation spéciale des produits de cessions de titres du secteur public, le Gouvernement procède à une débudgétisation de plus de 9 milliards de francs et finance ainsi par des recettes temporaires des dépenses de fonctionnement permanentes au lieu de les affecter à l'indispensable allègement de la dette de l'Etat ;

Considérant que le stock de la dette dépasse 2000 milliards de francs ; que de 1983 à 1993, la part de la charge de la dette dans le total des dépenses du budget général a quasiment doublé, passant de 6,9% à 12,4% ; que la charge de la dette est devenu le deuxième budget civil de l'Etat ; que l'Etat est contraint d'emprunter pour payer les intérêts de la dette ;

Considérant d'autre part que le projet de budget pour 1993 ne comporte pas de dispositions de nature à freiner la progression des charges de la dette publique ; que bien au contraire il est fondé sur une progression des dépenses plus fortes que celle de l'inflation prévisionnelle, ce qui traduit une absence de réflexion sur l'évolution de la dépense publique et par la même sur le rôle de l'Etat ;

Considérant que le projet de loi de finances pour 1993 ne comporte pas de disposition de nature à favoriser une reprise de l'économie française ;

Considérant que ce projet de loi de finances est la consécration d'une politique des occasions manquées, dénoncée constamment par le Sénat, et qu'il n'est que l'aboutissement de la dilapidation continue des plus-values fiscales dégagées en 1988 et 1989 ;

Considérant au surplus que ce projet de loi de finances pour 1993, du fait des charges potentielles qu'il comporte ainsi que de l'utilisation d'effets de trésorerie, laisse aux successeurs du Gouvernement le soin d'assurer la responsabilité de ses erreurs politiques ;

Le Sénat décide de s'opposer à l'ensemble du projet de loi de finances pour 1993, adopté par l'Assemblée Nationale.

*En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat s'oppose à l'ensemble du projet de loi de finances pour 1993 adopté par l'Assemblée Nationale.*

## ANNEXE 1

### LE PROJET DE BUDGET ET LES COLLECTIVITES LOCALES (1)

On rappellera, toutefois quelques éléments sur l'évolution récente de la conjoncture des collectivités locales (I) avant d'examiner les éléments positifs et négatifs des principales mesures relatives aux collectivités territoriales dans le projet de budget pour 1993 (II) ainsi que les dispositions essentielles introduits dans la deuxième partie du projet de loi de finances (III).

#### I - LE BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La pression fiscale imputable aux collectivités locales, qui s'était fortement accélérée en 1990 et 1991, où des taux de croissance de l'ordre de 10 % en moyenne avaient été observés, connaîtrait un ralentissement en 1992, avec un taux d'augmentation de 5,3 % en francs constants pour les quatre taxes directes locales (2).

Plusieurs éléments entrent en ligne de compte pour expliquer une telle évolution : interviennent les différentes phases du cycle d'investissement dans le secteur public local, la plus ou moins grande maîtrise dont font preuve les collectivités locales pour faire face aux charges financières induites par les transferts de compétence opérés dans le cadre de la décentralisation ainsi que l'influence du niveau des concours financiers de l'Etat.

Les études effectuées par le Crédit Local de France (3) permettent de présenter certains éléments de réponse sur la manière

*1. Cette analyse sera développée dans le rapport de M. Jacques Mossion, rapporteur special du budget de l'Intérieur (décentralisation).*

*2. Source DGCI. - évolution calculée à législation constante.*

*3. note de conjoncture sur les finances locales du Credit local de France - juillet 1992.*

dont les collectivités locales ont abordé la conjoncture difficile et incertaine de l'année 1992.

Tout d'abord, il apparaît que les collectivités locales ont, maintenu l'effort d'équipement à un niveau élevé, bien qu'à un rythme moins soutenu que les années précédentes. Les dépenses d'investissement augmenteraient de 6 %, en raison notamment des engagements importants des régions et des départements en matière d'enseignement public ainsi que des efforts des petites communes dans le domaine des travaux ruraux.

Ensuite, les dépenses de fonctionnement n'ont pas connu, dans les budgets primitifs pour 1992, de ralentissement net : le Crédit Local de France estime ainsi à 6,6 % la hausse des frais de personnel dans les collectivités locales en 1992. La Direction Générale des Collectivités Locales confirme également, pour 1992, la hausse de 10,7 % des dépenses de fonctionnement des départements, ainsi que de 9,7 % des dépenses de personnel dans les régions. Cette tendance trouve son origine dans l'application aux collectivités locales du protocole de rénovation de la grille de la fonction publique (protocole Durafour).

Enfin, concernant les recettes, la préoccupation des collectivités locales de modérer les évolutions des taux d'imposition se conjuguerait avec le ralentissement observé des concours de l'État notamment en section de fonctionnement.

Le Crédit Local de France estime, au vu des budgets primitifs, à 1 % seulement la croissance, en valeur, des dotations de l'État aux collectivités locales, chiffre nettement inférieur, il est vrai, au montant de l'évolution annoncée de la DGF en 1992 (+ 4,42 %).

Il résulte de cette situation un recours accru des collectivités locales à l'emprunt (+ 7,6 %), assorti d'une progression des annuités de la dette, dont le montant total serait en augmentation de 9,5 % en 1992 selon le C.L.F. Les emprunts nouveaux des collectivités locales représentent 73,5 milliards de francs en 1992 : ils augmentent à nouveau, ce qui se situe en rupture avec le phénomène de tendance à la baisse du volume des nouveaux emprunts observée en 1990 et 1991.

Il conviendrait toutefois, pour mesurer plus exactement la part de l'endettement nouveau des collectivités locales des collectivités territoriales, de prendre en compte les sommes, inscrites en dépenses de la section d'investissement des budgets des collectivités locales, dévolues au remboursement en capital des emprunts déjà contractés, à savoir, 52,1 milliards de francs, selon le Crédit local de France en 1992.

Cette donnée conduit à s'interroger sur le montant retenu actuellement pour mesurer le déficit des Administrations publiques locales dans le cadre de l'examen des critères de convergence prévu par le Traité de Maastricht.

En effet, le ratio, de 3 % de déficit public par rapport au produit intérieur brut au prix du marché, prévu à l'article 1er du "protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs" du Traité de Maastricht, fait référence à l'ensemble des déficits publics, qu'il s'agisse de "l'administration centrale", des "autorités régionales ou locales" ou des "fonds de sécurité sociale", pour reprendre la terminologie du traité.

Actuellement le dernier chiffre retenu par la France, en ce qui concerne les collectivités territoriales, est le solde des créances et des dettes des administrations publiques locales (APUL) tel qu'il ressort des comptes de la Nation pour l'année 1991, à savoir 7,2 milliards de francs.

On peut s'interroger sur l'évolution de ce ratio pour l'avenir, dès lors que le mouvement d'augmentation de l'endettement des collectivités territoriales perçu par le Crédit local de France se confirmerait pour l'avenir.

## II - LE BUDGET POUR 1993

S'agissant du budget actuel, les mesures proposées en première partie du projet de loi de finances comportent des points positifs pour les collectivités locales.

On observe au préalable que le projet de budget pour 1993 fait apparaître un taux d'évolution global des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales en hausse de + 6,11 %, plus rapide que le taux de croissance des dépenses du budget général de l'Etat + 3,1 %, même s'il est important de souligner la part croissante des dotations versées par l'Etat en compensation des mesures d'exonérations fiscales (+ 11,13 %).

Le concours le plus important demeure la dotation globale de fonctionnement qui augmentera de 4,33 % en 1992 soit une garantie d'évolution minimale de 2,38 %.

## **A. LES POINTS POSITIFS**

### **1. Abondement de la dotation de développement rural (article 35)**

Tout d'abord, le Gouvernement accepte d'abonder la dotation de développement rural (D.D.R.), de manière à compenser le manque à gagner pour cette dotation, consécutif à la baisse des recettes fiscales nettes de l'Etat, estimée à - 1,97 % dans le présent projet de loi de finances.

Dans la mesure, en effet, où la D.D.R. est financée par le surplus annuel de croissance de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.), elle-même indexée sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, l'application des dispositions existantes aurait conduit à une légère régression de la D.D.R. en 1993 par rapport à 1992, où elle a atteint 202 millions de francs.

Le Gouvernement s'engage donc en 1993, par un versement complémentaire de 398 millions de francs, à abonder la dotation de développement rural de manière à atteindre l'objectif affiché dans la *loi d'orientation n° 92-663 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République*, qui était de dégager 600 millions de francs; au maximum, en 1993, au profit des communes rurales d'une part, et des projets de développement en milieu rural des groupements de communes d'autre part.

Il reste que les déclarations de l'ancien ministre du Budget, M. Michel Charasse, devant le Comité des finances locales le 8 juillet 1992 montrent que l'abondement complémentaire de la D.D.R. du projet de budget de 1993 trouve, indirectement, une contrepartie dans l'absence de versement de régularisation de D.G.F. au titre de l'exercice 1991, en l'absence d'amendements au nouveau dispositif d'indexation issu de la loi de finances pour 1990.

### **2. Suspension de la taxe départementale sur les revenus soumis à prélèvement libératoire (article 5)**

Le second élément positif réside dans la suppression de la taxe départementale de 0,6 % sur les revenus soumis à prélèvement libératoire.

La taxe particulière sur les revenus soumis à prélèvement libératoire n'entre pas dans le champ d'application de la mesure de suspension de la taxe départementale sur le revenu (T.D.R.), introduite par l'article 3 de la loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant



*diverses dispositions d'ordre fiscal, à la suite d'un amendement d'origine sénatoriale.*

A la date de l'adoption de l'amendement précité, le ministre du Budget avait déclaré ne pas être en mesure de rétrocéder les sommes perçues mensuellement, depuis janvier 1992, sur les produits versés au titre des placements financiers donnant lieu à prélèvement libératoire (obligations notamment), et avait souhaité le maintien de la taxe de 0,6% sur l'année 1992, afin de maintenir le principe d'égalité entre les contribuables.

La mesure de suspension du dispositif de la T.D.R., jusqu'à une éventuelle adoption par une loi ultérieure, éventuellement après le 1er avril 1993, met donc fin à une discrimination qui touchait injustement les bénéficiaires de revenus soumis à prélèvement libératoire, alors que les revenus soumis à l'impôt sur le revenu ont été finalement dispensés de l'acquittement de la T.D.R. en 1992.

Une inquiétude subsiste néanmoins sur l'affectation des sommes perçues au titre de la taxe de 0,6%, soit 280 millions de francs, en 1992, qui devraient être réparties, aux termes de la loi, à parts égales, entre l'Etat et un fonds national d'aide aux départements pour lesquels l'assiette constituée par les revenus imposables à l'impôt sur le revenu est inférieure de 85% à la moyenne nationale.

A ce jour, les attributions du fonds national d'aide n'ont pas été notifiées aux départements qui devraient en principe en être bénéficiaires.

### **3. Création de la dotation "élu local"**

Enfin, parmi les mesures favorables aux collectivités locales, il convient de citer la création d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat d'un montant de 250 millions de francs, au profit de la dotation «*élu local*» correspondant à la participation de l'Etat aux indemnités de fonction versées aux élus des petites communes rurales.

## **B. LES MESURES DÉFAVORABLES**

Le bilan des mesures de la première partie du projet de loi de finances pour 1993, relatives aux collectivités locales, comporte néanmoins des mesures contestables.

### **1. Pérennisation de la taxe de 0,4 % (article 22)**

Tout d'abord, *l'article 22 du projet de loi de finances pour 1993* pérennise le prélèvement exceptionnel de 0,4 % sur les impôts locaux, applicable aux impositions des années 1991 et 1992 par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990, relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux. Ce prélèvement sur le contribuable local était destiné à assurer le financement des opérations de révision des bases des impôts locaux.

Le Gouvernement opère ainsi un prélèvement de 950 millions de francs, au détriment du contribuable local, dans un contexte d'augmentation de la fiscalité directe locale depuis deux ans, alors même que cette taxe additionnelle de 0,4 % devait revêtir un caractère strictement temporaire.

Au demeurant, le produit de cette taxe, qui avait été portée de 0,3 % à 0,4 % lors de la discussion de la loi du 30 juillet 1990 précitée, devait être destiné, non seulement à couvrir les frais incombant au ministère des finances en matière de révision des bases, mais également à rémunérer divers représentants des collectivités locales et des contribuables membres des commissions locales d'évaluation.

Il semble, au vu de l'exposé des motifs du projet de loi et des informations dont dispose votre rapporteur général, que les indemnités dues aux membres des commissions locales n'ont pas été toujours versées, à ce jour, et donc que l'intention du législateur n'ait pas été intégralement respectée, malgré les engagements du Gouvernement à l'époque.

L'Assemblée Nationale, au cours de la discussion, a limité à l'année 1993 seulement la reconduction du prélèvement spécial de 0,4 %.

### **2. Compensation partielle au titre du foncier non bâti (article 8)**

Le second élément préjudiciable aux collectivités locales tient au caractère partiel de la compensation versée par l'État en contrepartie de la suppression des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties prévue à *l'article 8 du projet de loi de finances pour 1993*.

La compensation fait l'objet d'une double opération:

Tout d'abord la dotation, assise sur le montant des bases d'imposition exonérées, est définitivement calculée sur la base du

taux de taxe foncière sur le non bâti voté par le département ou par la région en 1992. La mesure s'applique aussi bien aux régions, pour lesquelles l'exonération du foncier non bâti interviendra dès 1993, que pour les départements pour lesquels la taxe sur le foncier non bâti sera progressivement supprimée entre 1994 et 1996.

Ensuite, la compensation est diminuée pour chaque département, et pour chaque région, d'un ticket modérateur égal à 1 % du montant du produit des quatre taxes directes locales perçues par le département ou par la région l'année précédente.

L'Assemblée Nationale a modifié le dispositif de manière à ce que l'abattement, au titre de la compensation, soit pondéré en fonction du niveau relatif du potentiel fiscal par habitant de la collectivité locale, sans diminution du coût global de l'opération pour l'Etat : le taux du ticket modérateur varierait entre 1,1 % et 0,7 % selon que le potentiel fiscal par habitant est plus ou moins élevé dans le département ou dans la région.

### **3. Modalités de calcul de la taxe professionnelle (article 23)**

Enfin, l'article 23 du présent projet de loi relatif aux modalités de mise en oeuvre du plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise, permet au Gouvernement de diminuer artificiellement de 8 milliards de francs en 1993 le coût du dégrèvement pour l'Etat.

L'article 23 précité prévoit que le plafonnement sera calculé, non plus par rapport à la valeur ajoutée de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie, soit l'avant-dernière année précédant l'imposition, mais au titre de l'année d'imposition elle-même.

Or, dans la mesure où la valeur ajoutée est connue par l'entreprise à partir des données de l'exercice comptable, lequel est clos, dans la majorité des cas, à la fin de l'année civile, les redevables de la taxe professionnelle vont se trouver, désormais, dans l'impossibilité pratique d'imputer le montant du dégrèvement qui leur est dû, sur les acomptes de l'année en cours.

La mesure entraîne, tout d'abord, un effet de trésorerie, favorable au budget de l'Etat, qui porte sur un montant de 8 milliards de francs, au détriment des entreprises.

Elle induit par ailleurs une économie nette de 1,4 milliards de francs en 1993, puis de 1,2 milliards de francs en 1994 sur le coût du dégrèvement. En effet, la valeur ajoutée des entreprises tend à s'accroître chaque année, en moyenne, de 10 %. Le décalage de

2 ans introduit pour le calcul du plafonnement entraîne donc automatiquement une économie due au relèvement du niveau du plafond pris en compte au titre du dégrèvement.

En trésorerie, les effets sont considérables :

A législation inchangée, le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée aurait eu un coût de 17,9 milliards de francs réparti pour 9,7 milliards de francs sur 1993 et pour 8,2 milliards de francs en 1994, compte tenu des délais des demandes de dégrèvement.

La mise en oeuvre des nouvelles modalités de dégrèvement entraîne une diminution de 9,4 milliards de francs du coût du dégrèvement en 1993, dont 8 milliards de francs de report sur le budget de 1994 et 1,4 milliard de francs d'économies nettes dues au relèvement du plafond.

La charge à financer sur le budget de 1994 sera égale, au minimum, à 15,4 milliards de francs, incluant un effet de trésorerie de 8 milliards de francs, imputable à l'application du nouveau dispositif de calcul aux dégrèvements dus au titre 1993.

Sur les 8 milliards de francs dégagés par l'Etat, 2,8 milliards de francs sont affectés à la réduction du déficit d'exécution du compte d'avance aux collectivités territoriales.

### **III - LES MESURES FISCALES ET FINANCIERES DE LA DEUXIEME PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993**

L'Assemblée nationale a inséré un article additionnel 71 undecies, issu d'un amendement de M. Augustin Bonrepaux.

Celui-ci revient sur une disposition adoptée à l'initiative du Sénat dans la *loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république* tendant à permettre que le calcul de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle d'un groupement de communes, au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, soit effectué en prenant pour référence la population de la commune d'implantation de l'établissement exceptionnel, alors qu'aucun écrêtement n'était légalement appliqué auparavant.

L'article 71 undecies précité encadre l'action de redistribution des conseils généraux au sein des fonds départementaux en prévoyant la restitution automatique aux

groupements concernés d'une fraction des sommes écartées sur leurs bases de taxe professionnelle.

Pour les groupements ayant instauré une taxe professionnelle d'agglomération, il est prévu que le Conseil général leur rétrocédera 20 % au moins et 40 % au plus du montant de l'écartement.

Pour les autres groupements de commune ayant instauré une taxe professionnelle de zone ou dotés d'une fiscalité additionnelle, le reversement portera au moins sur les deux tiers et au plus sur les trois quarts du montant de l'écartement perçu à leur détriment.

• l'article 71 undecies résultant d'un amendement de M. René Dosière, a pour objet d'exclure progressivement du bénéfice du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP, les communes de plus de 200 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur aux deux tiers de la moyenne du potentiel fiscal par habitant de cette strate démographique. Cinq communes sont concernées par cette mesure d'exclusion : Toulouse, Bordeaux, Nice, Strasbourg et Lyon.

Un mécanisme de diminution progressive, par quart sur quatre ans, de l'attribution du FNPTP pour les communes devenant non éligibles est instauré par le présent article. Les sommes ainsi dégagées sont reversées aux communes d'au moins 100 000 habitants dans le cadre du FNPTP.

• l'article 70 bis, résultant d'un amendement déposé par la Commission des finances à l'Assemblée nationale prévoit que, pour éviter des pertes de recettes importantes aux collectivités locales, que lorsqu'une entreprise cède à une société de crédit-bail une partie de ses équipements pour les reprendre ensuite en location (opérations dites de "lease-back"), la valeur locative du bien loué ne sera plus estimée à la date de la signature du contrat de location, mais calculée à partir de la valeur locative établie au cours de la dernière année au titre de laquelle l'entreprise était propriétaire de ce bien.

• les articles 71 ter, 71 quater, 71 quinquies, 71 sexies, 71 septies et 71 decies, résultant de l'adoption d'amendements déposés par M. Edmond Hervé et repris par la Commission des finances, visent à compléter les dispositions de la *loi d'orientation du 6 février 1992 précitée* en ce qui concerne le régime fiscal des groupements de communes optant pour l'instauration d'une taxe professionnelle d'agglomération. Ces articles ont pour objet :

- la prise en compte du produit fiscal perçu sur les ménages, par un groupement antérieurement à l'instauration de la taxe professionnelle d'agglomération, pour le calcul du prélèvement

lui revenant sur le produit total de la taxe professionnelle d'agglomération. Cette disposition serait applicable aux districts (*article 71 ter*), aux communautés urbaines (*article 71 quater*) et aux communautés de communes (*article 71 quinquies*) optant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle d'agglomération.

- l'interdiction de la perception d'une fiscalité additionnelle aux taxes directes locales par une communauté de villes ou un district sur le territoire des communes membres. Par ailleurs, lorsque ces communes font partie d'un groupement ayant opté pour une taxe professionnelle de zone ou d'agglomération (*article 71 sexies*),

- la prise en compte du taux de fiscalité additionnelle de taxe d'habitation ou de foncier bâti perçu en 1981 par un groupement de communes à fiscalité propre, pour le calcul de la dotation de compensation de la taxe d'habitation des communes membres, lorsque ce groupement décide d'opter pour la taxe professionnelle d'agglomération (*article 71 septies*).

- la prise en compte du droit acquis d'une commune écrêtée à bénéficier au moins de 80 % des bases de l'établissement exceptionnel (hors centrales nucléaires et électriques) imposables en 1979 en cas d'écrêtement d'un groupement instaurant une taxe professionnelle d'agglomération applicable à un tel établissement (*article 71 decies*).

M. Alain Richard, rapporteur général à l'Assemblée nationale, s'est interrogé sur le caractère constitutionnel des dispositions ainsi introduites qui ne relèveraient pas de la loi de finances.

• l'article 71 octies résultent de l'adoption d'un amendement, déposé par le Gouvernement, qui prévoit expressément dans la loi, à l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, que la liaison entre le taux de la taxe professionnelle, d'une part et les taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières, d'autre part, joue à la fois, en cas de variation à la baisse ou à la hausse des taux d'imposition.

## ANNEXE 2

### PRINCIPALES MESURES RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

- Bilan de la législature -

#### I - PRELEVEMENT NET SUR LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Il convient de rappeler, pour mémoire, qu'au début de la législature, le Gouvernement a procédé dans la loi de finances rectificative pour 1988 (*article 42*) à la validation législative de diverses dispositions contenues dans *un décret du 26 décembre 1985* partiellement annulé par le Conseil d'Etat par *un arrêt du 9 novembre 1988*, portant sur le fonds de compensation de la TVA.

Le Gouvernement a prévu notamment la validation d'un taux de compensation égal au taux normal de la TVA, calculé en dedans du prix (15,7 %) à compter du 1er janvier 1989, et validé les taux fixés par décret pour 1985, 1987 et 1988. Cette mesure a permis d'éviter une dépense de 8 à 10 milliards de francs au détriment du budget de l'Etat.

• Dans la loi de finances pour 1990, le Gouvernement a procédé à la réforme de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (*article 47*)

L'indexation était, avant 1990, effectuée sur la base de l'évolution du produit prévisionnel de la TVA, ajustée afin de garantir aux collectivités locales une ressource indexée sur la TVA calculée à taux constant de 1979.

Le nouvel indice de révision est égal à la somme de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation et des deux-tiers de l'évolution du PIB en volume.

Le nouveau régime d'indexation a été mis en place progressivement :

- pour 1990, l'indice pris en compte est fondé uniquement sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation ;

- pour 1991, l'indice est égal à la somme du taux d'évolution des prix à la consommation et de la moitié du taux d'évolution du PIB total en volume ;

- à partir de 1992, l'indice est calculé en tenant compte de l'évolution des prix à la consommation et des deux-tiers de la croissance du PIB total en volume.

La révision de l'indexation permet de diminuer de 4,9 milliards de francs le montant de la DGF en 1990 par rapport à son montant calculé pour 1990 à législation inchangée. En outre, il convient d'ajouter 1,16 milliard de francs d'économie réalisée sur les montants révisés de la dotation générale de décentralisation (DGD) et de la dotation spéciale instituteurs (DSI). En définitive, le Gouvernement a réalisé, en 1990, une économie de 6 milliards de francs au détriment des collectivités locales.

• Dans la loi de finances pour 1991 (*article 122*), le Gouvernement supprime l'allocation de scolarité des fonds scolaires départementaux, dite "Allocation Barangé", inscrite en dépenses pour un montant total de 400 millions de francs au budget de l'Intérieur. Cette disposition s'avère pénalisante pour les communes en milieu rural.

• Dans la loi de finances pour 1992 (*article 21*), le Gouvernement transforme les dégrèvements complets de taxe d'habitation accordés notamment aux contribuables âgés, veufs ou handicapés et non imposables à l'impôt sur le revenu, en un régime d'exonération compensée, pour les collectivités locales, par le versement d'une dotation calculée sur la base des taux de taxe d'habitation votés en 1991.

L'Etat réalise ainsi une économie de 500 millions de francs dans la mesure où la compensation est calculée pour 1992 à partir du montant des bases de taxe d'habitation et des taux de taxe d'habitation votés par les collectivités locales en 1991.

• Par ailleurs, dans la loi de finances pour 1992 (*article 46*), le Gouvernement procède à un aménagement de la



**dotation de compensation de la taxe professionnelle en instaurant un abattement sur la compensation de la réduction pour embauche et investissements (R.E.I.).**

La compensation versée aux collectivités locales est diminuée d'un abattement égal à 2 % des recettes fiscales de la collectivité, sauf pour :

- les collectivités locales dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont inférieures à la moyenne nationale,

- les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine ou au fonds de solidarité en région Ile-de-France et les départements éligibles au mécanisme de solidarité financière entre les départements.

- les communes de moins de 1.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1.700.

- les communes de plus de 120.000 habitants dont le taux de logements sociaux par rapport à la population est supérieure à 17 %.

Au total l'économie réalisée au titre de la réforme de la dotation de compensation de la taxe professionnelle est de 1,7 milliard de francs au détriment des communes, 730 millions de francs au détriment des départements et de 79 millions de francs au détriment des régions, soit 2,2 milliards de francs au total.

- Dans le projet de loi de finances pour 1993 (*article 8*), le Gouvernement procède à la suppression des parts départementale et régionale du foncier non bâti pour les terres agricoles, tout en ne procédant pas à une compensation complète de la suppression de cette imposition. Le coût de l'application d'un abattement égal à 1 % des recettes fiscales de chaque région ou de chaque département, modulé par le niveau relatif du potentiel fiscal, est de 102 millions de francs pour les régions en 1993 et de 391 millions de francs pour les départements entre 1994 et 1995, auxquelles il faut ajouter la prise en charge, par les collectivités locales concernées, de cet abattement lorsque la suppression des parts départementale ou régionale représente moins d'1 % du produit des quatre taxes directes locales.

**Prélèvement au détriment des collectivités locales  
1988-1993**

*(en millions de francs)*

Réforme de l'indexation de la DGF (P.L.F 1990)	- 5 960
Suppression de l'allocation Barangé (L.F 1991)	- 400
Réforme de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (L.F 1992)	- 2 200
Réforme de la compensation des dégrèvements de taxe d'habitation (L.F 1992)	- 500
Non régularisation de la DGF en 1992	- 398
Compensation partielle de la suppression des parts départementale et régionale du foncier non bâti (P.L.F 1993)	- 493
<b>TOTAL</b>	<b>- 9 951</b>

## **II - LA PROGRESSION RAPIDE DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT A LA FISCALITE DIRECTE LOCALE**

Entre 1988 et 1993, le coût total net de la part de fiscalité directe locale prise en charge par le budget de l'Etat est passé de 36,5 à 55,2 milliards de francs, soit une augmentation de 51 % en francs courants et de 30 % en francs constants sur 5 ans. La part relative de l'Etat, en tant que contribuable local, s'est accrue de deux points sur la période, en évoluant de 18,7 % à 20,8 % du produit perçu par les collectivités locales et les organismes consulaires entre 1988 et 1992.

L'effort budgétaire supplémentaire de l'Etat témoigne de la volonté positive du Gouvernement de limiter la charge de la taxe professionnelle pour les entreprises, de la taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste et du foncier non bâti pour les exploitants agricoles.

Il reste que l'intervention croissante du budget de l'Etat au sein des recettes fiscales des collectivités locales apparaît souvent comme le substitut commode à l'absence d'une réflexion d'ensemble sur la fiscalité directe locale.

Au demeurant, l'Etat tire parti de la forte croissance des charges budgétaires relatives aux collectivités locales, pour procéder, par un mouvement de retour de balancier, à l'instauration progressive de "tickets modérateurs" sur les compensations (au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle en 1992 ; du foncier non bâti en 1993) qui entraîne, en définitive une perte nette de ressources pour les collectivités locales.

### **Taxe d'habitation**

• Dans la loi de finances pour 1989 (*article 39*), l'Etat prend en charge la fraction de la cotisation de taxe d'habitation, à concurrence de 30 % (au lieu de 25 % auparavant) du montant de l'imposition qui excède 1.000 francs, pour les contribuables non passibles de l'impôt sur le revenu (déjà prévu avant 1989), et également pour les contribuables qui acquittent moins de 1.500 francs d'impôt sur le revenu.

• L'Etat met en place un nouveau régime de dégrèvements de taxe d'habitation dans la loi de finances pour 1990 :

- Prise en charge par l'Etat de la fraction de la cotisation de taxe d'habitation, qui excède 1.370 francs, pour les contribuables non passibles de l'impôt sur le revenu et de la fraction de taxe d'habitation qui excède 500 francs, pour les bénéficiaires du RMI. (*article 6-I de la loi de finances pour 1990*)

- Prise en charge de la moitié de la fraction de la cotisation qui excède 1.370 francs pour les contribuables qui acquittent moins de 1.550 francs d'impôt sur le revenu (*article 6-II*).

- Institution d'un plafonnement de la taxe d'habitation à 4 % du revenu pour les contribuables qui acquittent moins de 15.000 francs d'impôt sur le revenu (*article 6-III*).

L'ensemble de ce dispositif représente une charge annuelle de 2,243 milliards de francs pour le budget de l'Etat en 1990.

• La loi de finances pour 1991 donne lieu à un renforcement des mécanismes de dégrèvements de la taxe d'habitation en fonction du revenu.

Les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sont totalement dégrévés d'office du paiement de la taxe d'habitation pour leur habitation principale.

Par ailleurs, le dispositif de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu pour les contribuables qui acquittent moins de 15.000 francs d'impôt sur le revenu est renforcé par un abaissement du seuil de plafonnement de 4 % à 3,7 %.

Toutefois, dans la loi de finances pour 1991, il a été apporté diverses précisions pour déterminer le montant de la cotisation d'impôt sur le revenu à prendre en compte pour le calcul des dégrèvements à la taxe d'habitation en fonction du revenu : cette mesure a permis à l'Etat de diminuer de 650 millions de francs le coût des dégrèvements pris à sa charge en 1991.

- En 1992, le Gouvernement pérennise le dispositif d'allègement de la taxe d'habitation en fonction du revenu imposable jusqu'ici reconduit d'année en année (*article 8 de la loi de finances pour 1992*).

- Dans le projet de loi de finances pour 1993 (*article 4 bis*), le Gouvernement, à la demande du groupe communiste, diminue à nouveau le taux du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu qui passerait ainsi de 3,7 % à 3,4 % en 1993.

Le coût de cette mesure est de 330 millions de francs pour le budget de l'Etat portant le coût global du plafonnement à 1,8 millions de francs.

### **Taxe professionnelle**

Dans la loi de finances pour 1989 est opéré le passage de 5 % à 4,5 % du taux du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée de l'entreprise (*article 31 de la loi de finances pour 1989*).

Dans la loi de finances pour 1990, le taux est abaissé à nouveau de 4,5 % à 4 % (*article 7 de la loi de finances pour 1990*). Le coût pour l'Etat est de 1,8 milliard de francs en 1991.

Le pourcentage du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée est ramené de 4 % à 3,5 % dans la loi de finances pour 1991 (*article II*). Le coût total du plafonnement de la taxe professionnelle est estimé à 15,2 milliards de francs en 1992.

### **Foncier non bâti**

Dans la loi de finances pour 1991, le Gouvernement institue un dégrèvement de 45 %, porté à 70 % en loi de finances pour 1992, sur les parts départementale et régionale de l'impôt foncier non

bâti pour les herbages et pâturages (300 millions de francs en 1991). Ce dégrèvement a été reconduit pour 1992 pour un coût total de 490 millions de francs. Il est reconduit pour 1993 uniquement en ce qui concerne la part départementale, puisque la part régionale est supprimée.

### **III - AUGMENTATION DE LA PRESSION FISCALE DE L'ETAT SUR LE CONTRIBUABLE LOCAL**

Le Gouvernement a procédé directement sur le contribuable local à divers prélèvements pour le compte de l'Etat.

• Dans la loi de finances rectificative pour 1989 (article 40), le Gouvernement institue une taxe nouvelle - la taxe sur les bureaux dans la région d'Ile-de-France - assise sur les surfaces de bureaux. Depuis sa création, le fonds a collecté environ 3,4 milliards de francs. Le fonds est géré par un comité de gestion, uniquement composé de représentants des ministères des Finances et de l'Equipement.

• La loi de finances pour 1989 (article 31) prévoit une majoration de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle au bénéfice de l'Etat : les taux de 1 %, 0,75 % et 0,5 % sont portés respectivement à 1,7 %, 1,25 % et 0,5 % pour les entreprises. Le produit de la majoration est reversé au budget général de l'Etat.

Cette disposition aboutit au reversement, sur le budget de l'Etat, de 847 millions de francs en 1990, de 992 millions de francs en 1991 et de 1,07 milliard de francs en 1992, perçus directement sur les entreprises en tant que contribuable local.

• Dans la loi de finances pour 1990, le Gouvernement perçoit, pour compenser le coût des nouveaux dégrèvements de taxe d'habitation, un prélèvement spécial progressif en fonction du montant des valeurs locatives imposables à la taxe d'habitation.

Le prélèvement supplémentaire est de 0,2 % des bases sur les habitations principales dont la valeur locative est supérieure à 30.000 francs, de 1,2 % sur les résidences secondaires dont la valeur locative est supérieure à 3.000 francs, de 1,7 % sur les résidences secondaires dont la valeur locative dépasse 50.000 francs (article 6-VII de la loi de finances pour 1990).

La mesure permet à l'Etat de percevoir, au détriment du contribuable local, 113 millions de francs en 1990, 140 millions de francs en 1991 et 150 millions de francs en 1992 au profit de l'Etat.

• Dans la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990, relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux (*article 59*), le Gouvernement impose une majoration de 0,4 point en 1991 et 1992 des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement, fixés à 3,6 % du montant du produit perçu pour les collectivités locales. Cette mesure rapporte 1 milliard de francs environ au budget de l'Etat sur 1991 et 1992.

• Dans la loi de finances pour 1991 (*article 98*), l'Etat améliore sa gestion de trésorerie au détriment du contribuable local en avançant du 31 octobre, au 15 septembre, la date d'exigibilité des impôts directs locaux émis par voie de rôle dans les communes de moins de 3.000 habitants. (Cette mesure d'alignement des dates d'exigibilité concerne également le recouvrement de l'impôt sur le revenu).

• Au cours de l'année 1992, l'Etat a perçu environ 140 millions de francs, soit 50 % du produit de la taxe départementale de 0,6 % applicable aux revenus soumis à prélèvement libératoire, introduite dans le dispositif d'ensemble de la taxe départementale sur le revenu (T.D.R.) dont l'entrée en vigueur a été suspendue par l'*article 3 de la loi n° 92-655 du 15 juillet 1992* portant diverses dispositions d'ordre fiscal.

• Dans le projet de loi de finances pour 1993, le Gouvernement propose de reconduire le prélèvement spécial de 0,4 point, destiné à financer la révision des bases, pour une année, afin de procurer 955 millions de francs de recettes au budget de l'Etat en 1993.

#### **IV - DES TRANSFERTS DE CHARGES DEGUISES**

• La loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (*article 41*) fait obligation au département d'inscrire annuellement dans un chapitre individualisé de son budget, un crédit égal à 20 % des sommes versées au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de ladite allocation.

Cette disposition conduit à geler une partie du budget des départements.

Par ailleurs, l'article 45 de la loi du 1er décembre 1988 précitée prévoit la prise en charge par le département des cotisations des personnes affiliées de plein droit au régime de l'assurance personnelle dès lors qu'elles n'ont pas droit, à un titre quelconque, aux prestations en nature d'un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité. La mise en place du revenu minimum d'insertion entraîne une explosion de ces dépenses.

Entre 1989 et 1991, le montant des dépenses assurées par les départements passe de 567 millions de francs à 2,83 milliards de francs, au titre à la fois des crédits départementaux d'insertion et de la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des titulaires du RMI non couverts par le régime général.

Une étape supplémentaire a été franchie avec la loi n° 92-722 portant adaptation de la loi n° 88-1088 (29 juillet 1992) : création obligation d'un fonds départemental d'aide aux jeunes, la participation du département étant au moins égale à celle de l'Etat ; extension de l'admission de plein droit à l'aide médicale pour le ticket modérateur pour les bénéficiaires du R.M.I. pour les jeunes.

- La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement crée un fonds de solidarité pour le logement dont le financement doit être assuré, à part égale, par l'Etat et par le département (article 7).

- La loi n° 92-462 du 12 juillet 1992 relative aux assistants maternels, assistantes maternelles et modifiant le code de la famille et de l'aide sociale, le code de la santé publique et le code du travail, renforce les obligations financières des départements en matière de financement de la formation des assistantes maternelles et d'organisation de l'accueil des enfants pendant la période de formation.

- La loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, procède à la compensation partielle des dépenses transférées aux départements au titre des bibliothèques départementales de prêt afin de faciliter le financement des pôles associés à la Bibliothèque de France.

## V - L'ENCADREMENT DES RECETTES FISCALES TRANSFEREES AU TITRE DES TRANSFERTS DE COMPETENCE

Dans la loi de finances pour 1989, les droits d'enregistrement exigibles lors de la cession de fonds de commerce sont réduits, à compter du 1er octobre 1988, au détriment des ressources des collectivités locales :

- réduction de 1,2 % à 1 % de la taxe additionnelle au droit d'enregistrement perçue au profit des communes et du fonds départemental de péréquation (*article 16-I de la loi de finances pour 1989*).

- Réduction de 1,6 % à 1,4 % de la taxe additionnelle au droit d'enregistrement perçue au profit des départements (*article 16-I de la loi de finances pour 1989*).

- Réduction de 1,6 % à 0,5 % de la taxe additionnelle perçue au profit des départements applicable aux ventes aux enchères publiques de meubles (*article 30-II-III de la loi de finances pour 1989*).

- Réduction de 1,2 % à 0,4 % de la taxe additionnelle perçue au profit des communes sur les mêmes ventes (*article 30-II-III de la loi de finances 1989*).

Dans la loi de finances pour 1991 (*article 93*), le niveau maximum du droit de mutation des départements est abaissé de 10 % à 7 % à compter du 1er janvier 1991. Le plafond est abaissé à 6,5 % à compter du 1er juin 1992. L'article 93 précité précise expressément que les pertes de produit fiscal résultant d'une modification, du fait de l'Etat, du taux de l'impôt, pourtant transféré en compensation financière, des transferts de compétence, ne seront pas compensées comme prévu dans les lois de décentralisation.

Le taux du "plafonnement" mentionné ci-dessus est aggravé par l'article 102 de la loi de finances pour 1992. Pour les mutations à titre onéreux d'immeubles, le taux du droit départemental ne pourra être supérieur à 6,5 % au 1er juin 1992, 6 % à compter du 1er juin 1993, 5,5 % au 1er juin 1994 et 5 % à compter du 1er juin 1995. En conséquence, 32 départements se voient dans l'obligation de diminuer le taux d'une taxe qui leur a été transférée au titre de la compensation financière des transferts de compétences sans contrepartie versée par l'Etat.



Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 1991 prévoit que les départements peuvent, par délibération, voter un taux réduit des droits d'enregistrements départementaux à la place du taux commun de 13,4 % pour les acquisitions d'immeubles ruraux par les agriculteurs qui prennent l'engagement de mettre personnellement en valeur lesdits biens pendant un délai minimal de cinq ans à compter de la date du transfert de propriété (*article 50*).

Dans la loi de finances pour 1992, la réforme du droit d'apport consistant au remplacement des droits proportionnels par un droit fixe, entraîne la disparition des taxes communales, départementales et régionales qui complétaient la taxe perçue sur l'Etat: le coût pour les collectivités locales est de 7,5 millions de francs pour les communes, de 6 millions de francs pour les départements et de 2 millions de francs pour les régions, soit, au total, 15,5 millions de francs.

De même, l'allègement des droits sur les cessions de fonds de commerce entraîne une diminution de recettes de 35 millions de francs pour les départements et de 27 millions de francs pour les communes.

## **VI - UNE IMAGINATION FERTILE AUX RESULTATS PEU PROBANTS**

En dépit des prétentions affichées, la présente législature n'aura pas été celle de la réforme en matière de fiscalité locale.

La période 1988-1993 restera marquée par la mise sous le boisseau des velléités réformatrices de 1989, par le malencontreux feuilletton de la taxe départementale sur le revenu et par des initiatives malheureuses sur le fonds de compensation de la TVA.

### **• Les initiatives avortées de l'automne 1989**

La loi de finances pour 1990 contenait diverses demandes de simulation qui, fort heureusement, n'ont pas été suivies d'effets au vu des résultats des travaux communiqués par le Gouvernement:

- écrêtement des communes dont les bases de taxe professionnelle excèdent le double de la moyenne nationale par habitant (*article 78*),

- durcissement des conditions d'éligibilité à la première part du FNPTP (*article 86-III*),

- affectation aux groupements des suppléments de bases d'imposition des communes membres (*article 87*),

- institution d'une cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée de l'entreprise (*article 88*),

- création d'un fonds national de solidarité alimenté par le produit d'une cotisation de solidarité de taxe professionnelle (*article 89*),

- création d'un fonds interdépartemental de solidarité de la taxe professionnelle (*article 90*).

**• Le feuillet malencontreux de la taxe départementale sur le revenu**

Le principe du remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation par une taxe nouvelle, par un prélèvement à taux proportionnel fixé par le Conseil général sur les revenus imposables à l'impôt sur le revenu au niveau du département, a été posé dans la loi de finances pour 1990 (*article 79*).

Au vu des simulations transmises par le Gouvernement à la session de printemps 1990, la majorité à l'Assemblée nationale a décidé, dans la loi du 30 juillet 1990 précitée, relative à la révision des valeurs cadastrales (*article 56*), de différer au 1er janvier 1992 la date d'entrée en vigueur de la taxe départementale sur le revenu initialement fixée au 1er janvier 1991, sous réserve d'approbation par le Parlement.

Malgré le vote défavorable du Sénat, la majorité à l'Assemblée nationale confirme l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe départementale, au 1er janvier 1992, sous réserve de quelques aménagements techniques, à l'article 33 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Finalement, à l'initiative de la Haute Assemblée, l'application de la taxe départementale sur le revenu est suspendue *sine die* par l'article 3 de la loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal.

• **Des initiatives malheureuses sur le fonds de compensation de la T.V.A.**

Dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 1992, le Gouvernement a préparé un projet de décret tendant à élargir le champ d'application des cas de non versement du fonds de compensation de la T.V.A. à toutes les mises à disposition de tiers non éligibles au fonds de compensation de la T.V.A. effectuées contre paiement d'un loyer. Ce projet de décret devrait s'appliquer rétroactivement à tous les investissements réalisés par les collectivités locales entre 1990 et 1992.

Ce dispositif devait diminuer de 500 millions de francs au minimum le montant du fonds de compensation de la T.V.A. prévu pour 1992.

Finalement, à la suite d'une initiative prise par le Sénat au cours de la discussion de la loi de finances pour 1992, le Gouvernement a décidé de renoncer à la parution de ce projet de décret, sans apporter toutefois les garanties et éclaircissements souhaités par le Sénat au niveau législatif en matière de remboursement de la T.V.A. sur les investissements réalisés sur des biens mis à disposition de tiers.

## **VII - LE RECOURS AUX POSSIBILITES D'EXONERATIONS SUR DECISION DES COLLECTIVITES LOCALES SANS COMPENSATION DE L'ETAT**

• Dans la loi de finances pour 1990, le Parlement valide deux nouvelles exonérations, dont le coût est néanmoins demeuré faible : exonération du foncier non bâti des terrains plantés en arbres truffiers (*article 79 de la loi de finances pour 1990*) et des terrains nouvellement plantés en noyers (*article 80 de la loi de finances pour 1990*).

En revanche, l'exonération relative aux terres incultes plantées en arbres fruitiers ou mûriers ou mises en culture est supprimée pour les terres mises en culture à compter de 1992 (*article 81 de la loi de finances pour 1992*).

• Dans la loi de finances pour 1992, le Gouvernement crée une possibilité d'exonération pour dix ans de la valeur locative des installations de désulfuration du gazole et du fioul lourd

(article 82) et, pour cinq ans, des installations de stockage de gaz liquéfié d'au moins 200 tonnes (article 83 de la loi de finances pour 1992).

Par ailleurs, une faculté d'exonération de la taxe professionnelle, sur décision des collectivités locales, est ouverte aux personnes qui louent en meublés ou à titre de gîte rural tout ou partie de leur habitation personnelle.

- A l'article 109 de la loi de finances pour 1992, le Gouvernement crée une faculté de dégrèvement de taxe sur le foncier non bâti pour les jeunes agriculteurs bénéficiant de la prime spéciale d'intallation. Le dégrèvement, décidé par délibération de la commune, du département ou de la région, est à la charge des collectivités territoriales.

- Par ailleurs, le dispositif de la loi de finances pour 1992 (articles 128 et 129) portant suppression de la subvention compensatrice versée au titre des exonérations de foncier bâti de moins de deux ans pour les constructions nouvelles aboutit également à faire peser une responsabilité financière importante sur les conseils municipaux.

En effet, en contrepartie de la suppression de la compensation, les exonérations de foncier bâti relatives aux immeubles, autres que ceux à usage d'habitation, ont été supprimées par la loi. En revanche, les exonérations relatives aux immeubles à usage d'habitation ont été maintenues : il appartient aux conseils municipaux de les supprimer, par délibération expresse, en modulant, le cas échéant, pour tenir compte des logements bénéficiaires de prêts en accession à la propriété.

- Le projet de loi de finances pour 1993 (article 59) prévoit la possibilité pour le département d'instituer un abattement compris entre 50 000 francs et 300 000 francs, par tranche de 50 000 francs, pour le paiement des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles à usage d'habitation.

## VIII - LES MECANISMES DE PEREQUATION ENTRE COLLECTIVITES LOCALES SANS ABONDEMENT COMPLEMENTAIRE PAR L'ETAT

Si la dernière législature n'a pas fait preuve d'un esprit d'innovation excessif pour réviser l'architecture de la fiscalité directe locale, elle aura été particulièrement imaginative pour procéder à des

redistributions sélectives des ressources existantes au sein des diverses catégories de collectivités locales .

Entre 1991 et 1993, en effet, le Gouvernement a mis en place de multiples mécanismes de péréquation nouveaux en faveur de catégories précises de collectivités locales. Ceux-ci présentent la particularité d'être financés par une redistribution de ressources entre les collectivités locales elles-mêmes, sans apport complémentaire de l'Etat.

• La loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, a créé trois fonds de solidarité relatifs aux communes urbaines et aux départements :

- la dotation de solidarité urbaine est financée, à hauteur de 1 milliard de francs en 1993, par une réduction modulée de la garantie minimale d'évolution des communes à fort potentiel fiscal et à faible proportion de logements sociaux. Elle est répartie entre communes dont les charges en logements sociaux sont élevées par rapport à leurs ressources fiscales (*articles 7 et 10 de la loi du 13 mai 1991 précitée*),

- la dotation particulière de solidarité urbaine (225 millions de francs environ en 1993), est financée par prélèvement sur les départements considérés comme favorisés. Elle est répartie par le Secrétaire d'Etat à la ville, sur proposition du Comité des finances locales entre les communes à faible potentiel fiscal ou dont le taux de logements sociaux est élevé. Elle permet, en outre, le maintien d'une garantie d'attribution sur un an pour les communes devenant inéligibles à la dotation de solidarité urbaine (*article 19 de la loi du 13 mai 1991 précitée*),

- le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (500 millions de francs en 1992), financé par un prélèvement "à la source" sur les recettes fiscales des communes "favorisées" de la région d'Ile-de-France (*article 14 de la loi du 13 mai 1991 précitée*),

- le mécanisme de solidarité financière entre les départements (225 millions de francs environ en 1993), financé par un prélèvement et sur la DGF des départements considérés comme favorisés (*article 18 de la loi du 13 mai 1991 précitée*).

• La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, créé, en outre, deux nouveaux dispositifs en faveur du monde rural :

- la dotation de développement rural (600 millions de francs en 1993), alimentée par le gel sélectif de l'évolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (*articles 124 et 125 de la loi du 6 février 1992 précitée*),

- le fonds de correction des déséquilibres régionaux (250 millions de francs en 1993), financé par prélèvement sur les recettes fiscales de trois régions "favorisées" : Ile-de-France, Rhône-Alpes et Alsace (*article 64 de la loi du 6 février 1992 précitée*).

Par ailleurs, la loi du 6 février 1992 a procédé à des ajustements sur certaines dotations de l'Etat en faveur des communes rurales et des groupements :

- rééquilibrage de 40 à 50 % de la seconde part de la DGE destinée au versement des subventions sur les investissements des communes de moins de 2 000 habitants (*article 116 de la loi du 6 février 1992*).

- majoration spécifique, à compter de 1993, de la dotation de compensation de la DGF des communes de moins de 2 000 habitants à faible potentiel fiscal superficiaire (*article 121 de la loi du 6 février 1992 précitée*).

## TRAVAUX EN COMMISSION

### I - AUDITIONS

#### MM. Michel Sapin et Martin Malvy

Réunie le mardi 27 octobre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'audition de M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances et de M. Martin Malvy, ministre du budget, sur la situation économique et monétaire et le projet de loi de finances pour 1993.

M. Martin Malvy a d'abord présenté les grandes lignes du projet de loi de finances pour 1993. Il a indiqué que celui-ci reposait sur deux objectifs, parachever la préparation de la France à l'ouverture européenne, accompagner la reprise progressive de la croissance.

Il a ajouté que, pour atteindre ces objectifs, le projet de budget comportait trois aspects essentiels : une baisse sensible des prélèvements obligatoires, la maîtrise des dépenses publiques, enfin un déficit limité à 2,2 % du produit intérieur brut, soit un des niveaux les plus faibles des grands pays industrialisés.

S'agissant des recettes, le ministre du budget a souligné le caractère exceptionnel d'une évaluation des recettes inférieure à celle de la loi de finances initiale précédente. A cet égard, il a insisté sur l'importance des moins-values fiscales dues à la conjoncture en 1992, soit 69 milliards de francs.

De ce fait, il a précisé que, le Gouvernement ayant décidé de ne pas relever les impôts, les prélèvements obligatoires de l'Etat avaient baissé pour atteindre 14,9 % du P.I.B., contre 16,7 % en 1988 et que les prélèvements obligatoires totaux s'élevaient à 43,3 % du P.I.B., soit au plus bas niveau constaté depuis dix ans.

Examinant ensuite les dépenses, M. Martin Malvy, ministre du budget, a indiqué qu'elles s'élevaient à 1.375 milliards de francs, en progression de 3,1 % par rapport à 1992. Il a précisé que la totalité des marges de manoeuvre hors dette était affectée aux priorités : l'éducation, l'emploi, la justice, la sécurité, la recherche et l'aménagement du territoire. Il a ajouté que certaines mesures exceptionnelles, notamment en faveur de l'emploi, étaient financées par cessions d'actifs.

Puis, le ministre du budget a souligné que les suppressions d'emplois effectuées dans les ministères non prioritaires et à la défense étaient entièrement redéployées dans trois ministères prioritaires : l'éducation, l'intérieur et la justice.

Concluant son propos sur l'équilibre budgétaire en 1993, M. Martin Malvy, ministre du budget, a indiqué que le déficit prévu était de 165,4 milliards de francs, soit 2,2 % du P.I.B.

Puis, il a précisé que le besoin de financement des administrations publiques en 1993 serait de l'ordre de 2,4 % du P.I.B., soit à un niveau bien inférieur à celui des autres pays européens : 3,9 % pour l'Allemagne, 5 % pour le Royaume-Uni, 5,2 % pour la Belgique, 9,8 % pour l'Italie et 4,9 % pour la moyenne des pays de la Communauté. Il a ajouté que la France serait le seul pays européen à ne pas dépasser le seuil de 3 % du P.I.B. tout en continuant à alléger le montant de ses prélèvements.

M. Martin Malvy, ministre du budget, a alors rappelé les deux axes principaux de la politique du Gouvernement pour 1993 et souligné leur traduction dans les crédits affectés aux différents ministères.

Il a indiqué que le premier axe, celui de la modernisation, apparaissait notamment dans les budgets de l'éducation (+ 7,2 %, + 19 milliards de francs et + 9770 emplois), de la recherche (+ 5,2 %), de l'industrie (+ 3,5 %), de la justice (+ 6,9 % et + 519 emplois) et de l'intérieur (+ 5,7 % et + 1140 emplois).

Puis, le ministre a détaillé l'objet et l'évolution des dépenses participant au deuxième objectif : la solidarité et la cohésion sociale. Ainsi, il a indiqué que les dotations affectées au revenu minimum d'insertion s'élevaient à 14,3 milliards de francs, que les crédits destinés à la ville atteignaient 7 milliards de francs et que les crédits du logement progressaient avec 80.000 prêts locatifs aidés, 200.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.), la création d'un fonds de garantie et la généralisation des aides au logement. Il a ensuite précisé que les mesures en faveur de l'emploi, également prioritaires, seraient financées à hauteur de 9 milliards de francs par des cessions d'actifs publics.



Il a enfin estimé que la progression des crédits de l'aménagement du territoire (+ 23 %), les différentes mesures d'accompagnement de la politique agricole commune, l'augmentation du budget de l'environnement (+ 10 %) et l'accroissement de l'aide au développement qui atteint 0,58 % du P.I.B., concouraient également à l'objectif de solidarité du Gouvernement.

Puis, M. Martin Malvy, a exposé les différentes modifications apportées par l'Assemblée nationale au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances.

En dépenses, le ministre du budget a indiqué que l'augmentation de l'allocation de rentrée scolaire pour les élèves du primaire, diverses mesures en faveur des bourses accordées aux élèves du secondaire et le financement de 10.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) supplémentaires entraînaient un coût de 825 millions de francs.

Il a précisé qu'il fallait ajouter à cette mesure 500 millions de francs d'allègements fiscaux au titre notamment du rétablissement de la déduction d'impôt pour les pensions accordées aux élèves de l'enseignement supérieur, du relèvement de l'abattement de taxe sur les salaires dont bénéficient les associations et de la diminution de 3,7 % à 3,4 % du plafonnement de la taxe d'habitation par rapport au revenu.

Pour financer ces mesures, M. Martin Malvy, ministre du budget, a indiqué que l'Assemblée nationale avait relevé les droits d'accise sur le tabac et la bière, n'avait pas revalorisé le barème de l'impôt sur la fortune, avait relevé le barème de l'imposition forfaitaire à l'impôt sur les sociétés et amoindri certains effets de la décote et du régime de minoration de la cotisation d'impôt sur le revenu.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a alors posé des questions, d'une part sur l'exécution du budget 1992 et d'autre part sur le projet de loi de finances pour 1993.

En réponse à une question sur le montant des dépenses supplémentaires à ouvrir en 1992, M. Martin Malvy, ministre du budget, a précisé que les mesures en faveur de l'emploi, d'un montant de 10 milliards de francs, avaient été gagées par les cessions d'actifs intervenues depuis le début de l'année : Elf-Aquitaine pour 1,6 milliard de francs et Total pour 8,4 milliards de francs. Puis, il a indiqué que l'indemnisation des victimes du SIDA avait donné lieu à l'ouverture d'un milliard de francs dans le décret d'avance du 28 septembre 1992.

Pour la charge de la dette, le ministre du budget a estimé qu'il faudrait ouvrir 10 milliards de francs supplémentaires dans le collectif. En revanche, il a estimé difficile de prévoir exactement le montant des ouvertures nécessaires pour financer l'accord salarial de novembre 1991 dans la fonction publique.

M. Martin Malvy, a ensuite rappelé à M. Jean Arthuis, rapporteur général, le montant des moins-values fiscales enregistrées en 1992. Il a indiqué que les recettes effectives devraient être très proches des évaluations révisées, contrairement à ce qui avait eu lieu en 1991.

Puis, à la question de M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur la régulation budgétaire effectuée en 1992, le ministre du budget a précisé qu'elle avait concerné 5 % des dépenses ordinaires et 8 % des crédits de paiement, mais que des exonérations avaient été prévues pour les actions prioritaires. Il a ajouté qu'au total 15 milliards de francs avaient pu être gelés, dont 5 avaient fait l'objet d'annulation par l'arrêté du 28 septembre.

Évaluant ensuite, à la demande du rapporteur général, le montant du déficit budgétaire attendu pour 1992, M. Martin Malvy, ministre du budget, a indiqué que celui-ci devrait s'élever à 180 milliards de francs, à 2 ou 3 milliards de francs près.

Il a ajouté que les déficits publics, y compris ceux de la sécurité sociale et des collectivités locales, devraient atteindre 195 milliards de francs, soit 2,7 % du P.I.B.

Revenant ensuite sur les cessions d'actifs, le ministre du budget a indiqué qu'une seule nouvelle opération était prévue et qu'elle concernait la caisse nationale de prévoyance pour environ 1,9 milliard de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, ayant interrogé le ministre du budget sur la mise en oeuvre du crédit d'impôt éducation, celui-ci a précisé que la mesure ne serait appliquée que lors de la régularisation de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire au mois de septembre 1993. Le ministre a ajouté qu'il n'y aurait pas de remboursement si l'avantage fiscal octroyé aux familles était supérieur à la cotisation d'impôt due.

Puis, M. Martin Malvy, ministre du budget a estimé que l'inscription de 4 milliards de francs au lieu de 8 en 1992 au titre des dépenses de la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (C.O.F.A.C.E.) était raisonnable, puisque les crédits consommés en 1991 et 1992, soit 5,6 et 5 milliards de francs, avaient été inférieurs aux dotations inscrites dans les lois de finances initiales, soit 8 milliards de francs. Il a ajouté que la politique du Gouvernement de réorientation de ses prises de risque portait ses fruits et qu'en outre, les pays concernés avaient une politique de gestion plus rigoureuse.

Puis, à une question de M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur la diminution de l'indemnité compensatrice versée à la S.N.C.F. et à la R.A.T.P., M. Martin Malvy a répondu que cette évolution était liée à l'économie réalisée grâce au déplafonnement du versement transport.

Pour le calcul de la charge de la dette pour 1993, soit 169,9 milliards de francs, en progression de 10,3 % par rapport à 1992, M. Martin Malvy a indiqué que les hypothèses retenues avaient été un déficit pour 1992 de 170 milliards de francs et des taux d'intérêt à court terme de 9 % et à long terme de 8,5 %.

Enfin, le ministre du budget a souligné qu'il n'y avait aucune débudgétisation en 1993, mais que certaines mesures, notamment en faveur de l'emploi, étaient financées par cessions d'actifs.

Puis, M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, répondant à M. Jean Arthuis, rapporteur général, a estimé qu'il n'y avait pas lieu de réviser le cadrage macro-économique du budget pour 1993. Il a d'abord précisé que les hypothèses en matière de hausse des prix et de balance commerciale n'étaient pas remises en cause par les instituts de conjoncture.

Puis, M. Michel Sapin a souligné que le débat portait principalement sur la demande intérieure dont les deux composantes étaient la demande des ménages qui devrait augmenter de 2,3 % en 1993 et la demande des entreprises.

Examinant la progression de l'investissement des entreprises fixée à 3 % pour 1993, M. Michel Sapin a estimé qu'elle reposait sur des hypothèses réalistes, tant en matière de taux de change du dollar, soit 5,50 francs, que du niveau des taux d'intérêt, les tendances observées au cours des derniers jours renforçant d'ailleurs le bien-fondé de ces prévisions.

A une question de M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur l'impact de la mesure relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières sur l'évolution des marchés, M. Michel Sapin a indiqué qu'il n'y avait pas eu de réaction à l'annonce de cette disposition qui était en outre cohérente avec les décisions prises par le Gouvernement, notamment lors de la mise en place du plan d'épargne en actions, pour réorienter l'épargne vers le long terme et vers l'investissement.

Un large débat s'est alors instauré auquel ont participé MM. Jacques Oudin, Claude Belot, François Trucy, René Régnauld, Robert Vizet, René Trégouët, René Ballayer, Michel Moreigne et Maurice Blin.

Aux diverses questions posées sur la "bataille du franc", M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, a répondu qu'il s'était agi d'un moment historique et que la France avait connu là une crise d'une ampleur sans précédent.

Il a ajouté que la "folie spéculative" qui s'était emparée des marchés ne reposait sur aucune raison objective, du fait des bonnes performances de l'économie française. Il a souligné que cette solidité de l'économie française avait en grande partie déterminé le soutien allemand. Enfin, il a précisé que les 4/5 des 160 milliards de francs engagés par la Banque de France pour défendre le franc étaient aujourd'hui recouverts.

A MM. Claude Belot, René Trégouët et René Ballayer qui l'interrogeaient sur le niveau élevé des taux d'intérêt réels, M. Michel Sapin a répondu que le niveau élevé de ces taux était en grande partie dû aux bons résultats de la France en matière d'inflation. Puis, il a indiqué que la France ne pouvait baisser ses taux que si l'Allemagne le faisait elle-même. Enfin, il a précisé que les différentiels de taux avec l'Allemagne étaient en forte diminution et que cette évolution permettait d'espérer une prochaine baisse des taux d'intérêt.

M. Michel Sapin a ensuite rappelé à M. René Trégouët que les entreprises avaient reconstitué leurs marges brutes d'autofinancement en 1992 et qu'elles avaient atteint une capacité d'autofinancement moyenne supérieure à 100 %.

Puis, le ministre de l'économie et des finances a considéré qu'une des leçons de la récente crise monétaire était la nécessité de freiner les mouvements spéculatifs et que la solution devrait être trouvée dans le cadre européen, ou mieux mondial, sous l'égide du Fonds monétaire international.

A M. Claude Belot qui l'interrogeait sur le caractère excessivement optimiste des prévisions économiques, M. Michel Sapin a répondu que le montant du déficit du projet de loi de finances pour 1993 correspondait à une double volonté : ne pas relever les impôts et ne pas freiner la reprise.

Il a indiqué que l'encours de la dette publique serait de 2.000 milliards de francs au 31 décembre 1992, ce qui correspondait à 27,9 % du P.I.B., soit près de la moitié du critère de 60 % inscrit dans le Traité de Maastricht.

Il a précisé que le déficit de la sécurité sociale devrait s'élever à 7 milliards de francs en 1992, conformément aux travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale du mois de juillet 1992.

Enfin, le ministre a indiqué que l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement pour 1993 devrait être de 4,33 %.

A M. François Trucy qui l'interrogeait sur les divers crédits et dotations pour les villes, M. Martin Malvy, ministre du budget, a répondu que ceux-ci figureraient dans un prochain "jaune" budgétaire.

Le ministre du budget a ensuite souligné qu'en 1993, aucun changement n'affecterait le mécanisme du fonds de compensation de la T.V.A., une circulaire du ministre du budget en date du mois d'août ayant annulé une précédente circulaire sur ce point.

A M. René Régnault qui évoquait la nécessité d'affecter des P.I.A. au milieu rural, M. Martin Malvy a indiqué que la priorité était accordée aux zones urbaines où les difficultés de logement étaient grandes. Néanmoins, il a précisé qu'il allait mettre à l'étude un relèvement du plafond applicable aux loyers des logements financés au moyen de P.I.A.

A M. Robert Vizez qui l'interrogeait sur la possibilité d'une réforme de l'impôt foncier bâti, indentique à celle effectuée pour la taxe d'habitation, M. Martin Malvy a répondu qu'une telle réforme serait onéreuse mais qu'il fallait poursuivre la réflexion en matière de finances locales.

Puis, le ministre du budget a estimé que le tri qui avait été fait, à l'initiative de M. Pierre Bérégovoy, dans les affectations du livret A se révélait efficace.

Enfin, s'agissant des dispositions relatives au foncier non bâti, M. Martin Malvy a considéré que la mesure de 1 % de solidarité sans compensation serait probablement amendée, le rapporteur général de l'Assemblée nationale ayant récemment proposé d'établir une certaine péréquation pour la mise en oeuvre de cette mesure.

## II - EXAMEN EN COMMISSION

### A. PRESENTATION DES ELEMENTS D'ANALYSE DU BUDGET POUR 1993

Réunie le mercredi 28 octobre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général, à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1993.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a tout d'abord procédé à l'analyse des principales hypothèses économiques prévues par le Gouvernement pour 1993.

Il a estimé optimistes les prévisions faites concernant l'environnement international, qui permettrait un soutien du commerce extérieur français ainsi qu'une baisse des taux d'intérêt et la consommation intérieure, qui connaîtrait une reprise suffisante pour générer une relance de l'investissement.

S'agissant de l'évolution du commerce extérieur, il a expliqué que les contraintes subies par nos partenaires faisaient douter de la poursuite des bons résultats constatés en 1992. A cet égard, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a rappelé que si l'investissement des entreprises américaines avait repris au deuxième trimestre de 1992, la consommation des ménages aux Etats-Unis était en diminution et que les échanges extérieurs de ce pays continuaient de se détériorer. Parallèlement, le regain d'activité qu'a connu l'Allemagne au cours du premier trimestre de 1992 a été sans lendemain. Aussi, le produit national brut de ce pays s'est-il stabilisé à l'Ouest et ne devrait pas progresser de plus de 3 % sur l'ensemble de l'année à l'Est. Enfin, les taux d'intérêt allemands ont été maintenus à un niveau élevé en 1992, soit 9,75 % pour le taux lombard et 8 % pour le taux de réescompte.

Après avoir rappelé que la reprise allemande restait une condition indispensable pour le maintien du solde favorable des échanges extérieurs de la France, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné que l'activité avait également nettement fléchi au deuxième trimestre de 1992 au Japon. De même, le produit intérieur brut de la Grande-Bretagne n'a progressé que de 0,1 % au dernier trimestre après sept trimestres de récession. Des constats similaires peuvent d'ailleurs être faits concernant l'Italie et l'Espagne.

Après avoir brossé un tableau d'ensemble de la situation économique dans le reste du monde, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a expliqué que l'incertitude internationale et les difficultés rencontrées par les principaux partenaires de la France rendaient improbable la prévision gouvernementale d'une progression des échanges de plus de 5 % en 1993. De même, il a estimé fragile l'hypothèse d'une baisse des taux d'intérêt significative. D'ailleurs, le niveau des taux européens reste anormalement élevé et se révèle difficilement compatible avec une relance de l'activité. En outre, le rapporteur général a souligné que toute initiative de baisse unilatérale des taux d'intérêt se heurterait inévitablement à un transfert massif de capitaux vers l'Allemagne où les taux restent élevés afin de lutter contre les tensions inflationnistes nées de la réunification.

Du reste, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a noté que la baisse des taux d'intérêt risquait d'être insuffisante pour relancer l'activité économique, d'autant que la confiance plus grande accordée par les investisseurs étrangers à l'économie allemande continue d'imposer une prime de risque qui majore les taux français. Surtout, il a rappelé que l'investissement des entreprises restait déterminé par les perspectives en matière de demande, qui demeurent défavorables.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite procédé à une analyse de la situation économique de la France. Il a indiqué que les prévisions gouvernementales pour 1993 donnaient à la consommation des ménages un rôle moteur dans la croissance. Il lui est apparu toutefois que la prévision avancée par le Gouvernement était trop optimiste car l'économie française doute d'elle-même et surtout, l'État n'a pas su jouer son rôle de régulateur au cours de ces dernières années.

Certes, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a rappelé que l'économie française bénéficiait de bons résultats dans certains domaines. En 1992, le taux de l'inflation devrait se situer à 3 % après 3,2 % en 1991 et 3,4 % en 1990, l'écart d'inflation avec l'Allemagne occidentale continuant de se révéler négatif. En outre, depuis le début de l'année 1992, le commerce extérieur a dégagé un excédent cumulé de 23,1 milliards de francs, la France améliorant même sensiblement ses parts de marché avec ses partenaires de la Communauté européenne. Toutefois, il a estimé que ces indicateurs ne sauraient suffire à ramener la confiance dans une économie qui reste soumise à certaines fragilités structurelles.



En effet, le rapporteur général a indiqué que les raisons d'épargner des ménages restaient fortes. Il a précisé que la peur du chômage qui atteint désormais 10,2 %, la dévalorisation du patrimoine immobilier et l'incertitude de la situation politique jusqu'en mars 1993 rendaient aléatoire une vraie reprise de la consommation l'année prochaine.

S'agissant de la situation des entreprises, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a observé que celles-ci avaient donné ces derniers mois la priorité au désendettement sur l'investissement, ce choix étant conforté par le niveau élevé des taux d'intérêt. Dès lors, il a estimé illusoire la hausse de 3 % escomptée par le Gouvernement pour la croissance de l'investissement en 1993.

Outre ces doutes concernant les agents économiques, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a formulé des interrogations quant au rôle de l'Etat. Il a expliqué que celui-ci était devenu disproportionné au cours des dernières années sans que l'Etat ait été pour autant en mesure d'apporter des réponses aux problèmes du pays. Ainsi, la ponction opérée sur le revenu national au titre des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) est-elle plus élevée en France que chez nos principaux partenaires. A cette ponction sur les revenus s'ajoute un déficit budgétaire croissant dont le financement constitue un prélèvement considérable sur l'épargne nationale. Aussi le rapporteur général a-t-il déploré la progression accélérée de la dépense publique depuis 1982. Il a également noté que la part des dépenses du budget général de l'Etat rapportée au produit intérieur brut était évaluée en 1992 à 18,6 %, dont 12 % pour les dépenses de fonctionnement. Parallèlement, la dépense sociale alimentée par les cotisations représentait en 1991 plus d'un cinquième du produit intérieur brut.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné le fait que cette dérive révélait une évolution non maîtrisée du rôle de l'Etat, car les dépenses correspondant à ses missions régaliennes n'atteindront plus que 45 % du total des dépenses du budget général en 1993. Or, il a observé que le ralentissement économique et la croissance de la dette publique réduisaient, dans le même temps, la marge de manoeuvre dont le Gouvernement pouvait disposer sur le plan budgétaire.

Concluant son analyse de la situation budgétaire, M. Jean Arthuis a souligné par conséquent que la désinflation compétitive avait montré ses limites et révélé la persistance de la fragilité économique de notre pays. En particulier, il a observé que le tissu industriel français restait trop inégalement tourné vers l'exportation et a regretté l'apparition d'une véritable fracture sociale. A cet égard, après avoir noté que le cap des 3 millions de chômeurs était d'ores et déjà atteint, il a expliqué que cette situation révélait l'inaptitude de l'économie à créer des emplois et, au-delà, l'inadaptation de notre système éducatif et de formation professionnelle. Constatant la croissance du chômage de longue durée en 1991, il a estimé qu'il paraissait dès lors difficile d'éviter plus longtemps d'aborder les problèmes du partage et du coût du travail.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite examiné l'état d'exécution de la loi de finances pour 1992. Dès le vote du budget, a-t-il indiqué, il paraissait évident que les erreurs de prévision économique et la volonté de ne pas intégrer dans la loi de finances des dépenses pourtant prévisibles conduisaient à l'adoption d'un budget irréaliste. Il a expliqué que les prévisions de recettes pour 1992 avaient été surévaluées de 41 milliards de francs en raison de la dissimulation par le Gouvernement des effets sur l'exercice 1992 du ralentissement constaté en 1991. Parallèlement, il a souligné que le Gouvernement avait omis d'inscrire quatre titres de dépenses en 1992. La prise en charge de l'accord salarial de la fonction publique de novembre 1991 aurait dû être ajoutée à la loi de finances initiale ; il en va de même pour le financement des plans Emploi ainsi que pour l'indemnisation des victimes du SIDA ; enfin la charge de la dette est apparue manifestement sous-évaluée.

En conséquence, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a expliqué que le Gouvernement avait été amené à annoncer dès le mois d'avril 1992 un déficit prévisionnel de 135 milliards de francs, à comparer au déficit inscrit en loi de finances pour 1992 de 89,9 milliards de francs. Il a toutefois souligné que cette dérive pourrait être plus importante et approcherait près de 180 milliards de francs.

Abordant ensuite l'analyse du projet de budget pour 1993, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a noté que celui-ci était l'aboutissement et l'illustration des erreurs de stratégie et de gestion commises depuis 1982 et dénoncées avec constance par le Sénat. Il a premièrement rappelé l'explosion de la dette de l'Etat et de sa charge, les pouvoirs publics ayant délibérément renoncé à la politique de désendettement amorcée en 1986 et 1987 alors que jusqu'en 1990, les plus-values fiscales et la poursuite des privatisations auraient permis un assainissement significatif des finances publiques.

Ensuite M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué que la croissance continue de la dépense publique depuis 1982 se poursuivait en 1993, atteignant 3,4 % pour la progression des dépenses du budget général. Enfin, malgré les efforts réalisés ces dernières années, la politique d'allègements fiscaux poursuivie dans le cadre du projet de budget pour 1993 révèle la persistance de pesanteurs idéologiques puisque l'essentiel des ressources supplémentaires destinées à limiter le déficit budgétaire provient de ponctions opérées sur la trésorerie des entreprises.

Abordant l'examen détaillé des différents éléments du budget, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné, en premier lieu, la croissance des dépenses incompressibles. Avec près de 170 milliards de francs en 1993 (au lieu de 99,5 milliards de francs en 1988), la charge de la dette est devenue aujourd'hui le deuxième budget civil de l'Etat, cependant que la dette publique totale de l'Etat dépasse 2.000 milliards de francs en 1992. De plus, l'accroissement des charges de personnel résulte pour l'essentiel de la création nette de 55.000 emplois sur le budget de l'éducation nationale tout au long de la législature écoulée ; enfin, la part des prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes est passée dans le budget général de 5,1 % en 1988 à 6,3 % en 1993.

La diminution de la marge d'action du Gouvernement s'explique également par l'assèchement des recettes non reconductibles particulièrement abondantes en 1991 et 1992 : leur épuisement relatif se traduit par une réduction de près de 31 milliards de francs des ressources non fiscales en 1993. Enfin, le budget de 1993 est en grande partie obéré par ce que M. Jean Arthuis, rapporteur général, a appelé les "ardoises" du passé. Les charges de personnel obligatoires qui pèseront sur les budgets ultérieurs sont notamment la conséquence de la poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" jusqu'en 1997 pour un coût brut total de 22 milliards de francs. De même, l'Etat devra assumer financièrement les sinistres à l'exportation actuels pesant sur la C.O.F.A.C.E. et également celles de nombreux sinistres anciens qui n'ont pas encore été budgétisés.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite estimé que, confronté à cette réduction sensible de marge de manoeuvre budgétaire, le Gouvernement avait eu recours en 1993 au gonflement artificiel de certaines recettes et à la minimisation des dépenses, l'un et l'autre ayant pour effet d'alléger le montant du déficit budgétaire. S'agissant des recettes, il a indiqué que l'Etat avait fait porter l'essentiel de l'effort sur les entreprises. Il a ainsi cité la suppression du régime de déductibilité des dividendes, la modification des conditions de paiement de la taxe professionnelle et de la période de référence pour le calcul du plafonnement de cette taxe par rapport à la valeur ajoutée et la suppression de la restitution immédiate du crédit d'impôt recherche, disposition dont la date d'entrée en vigueur a en outre été fixée au 1er janvier 1992. Il a enfin mentionné l'imposition des intérêts courus sur les parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) détenues par les entreprises et détaillé les modalités d'application de ces dispositions qui permettent à l'Etat de dégager en 1993 exceptionnellement 5 milliards de francs qui pèseront gravement sur la trésorerie des entreprises alors que le rendement attendu de cette mesure est de 1 milliard de francs en régime de croisière.

Parallèlement, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a déploré l'accentuation de la dérive des dépenses du budget, d'autant qu'il a estimé que la charge de la dette était vraisemblablement sous estimée. Il a par ailleurs détaillé les moyens mis en oeuvre par le Gouvernement pour réduire la progression réelle de la dépense budgétaire de 20,6 milliards de francs en 1993. La modification des règles en matière de surcompensation a ainsi permis de transférer une charge nette de 3,3 milliards de francs du budget de l'Etat sur celui de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ; plusieurs transferts ont été opérés au détriment des entreprises grâce, d'une part, au déplafonnement du versement transport et, d'autre part, aux nouvelles modalités de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle et du crédit d'impôt recherche. Ensuite, la création du compte d'affectation des produits des cessions de titres du secteur public a permis de sortir une dépense de 16 milliards de francs du budget général. Enfin, les crédits de la C.O.F.A.C.E, soit 4 milliards de francs, sont manifestement sous évalués.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a également indiqué que le compte d'avances aux collectivités locales dégagerait en 1993, à titre exceptionnel, un excédent de 5,2 milliards de francs, compte tenu de la modification de la période de référence retenue pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée des entreprises.

En conclusion, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a estimé que le déficit réel présenté par le Gouvernement dans le cadre du budget pour 1993 était sous évalué d'environ 30 milliards de francs et devrait s'établir en exécution plus probablement à 195 milliards de francs.

A l'issue de l'exposé du rapporteur général, la commission a procédé à un large échange de vues.

M. Maurice Blin s'est félicité de l'accent mis par le rapporteur général dans la présentation qu'il a faite du budget de 1993 sur l'absence d'affectation des plus-values fiscales dégagées de 1988 à 1990 à la réduction de la dette publique. Il a enfin souhaité que l'ensemble des mesures dont l'impact fiscal doit apparaître au cours des prochains exercices soit recensé.

M. René Trégouët a exprimé l'avis selon lequel une part non négligeable des excédents commerciaux de la France était liée à la réduction du montant de ses importations. Il s'est interrogé sur la capacité des entreprises françaises à accroître le niveau de leurs investissements. Il a ainsi estimé que la remontée sensible du taux d'épargne des ménages et des entreprises révélait les anticipations négatives sur l'évolution de la situation économique. Abordant enfin la modification des règles d'imputation du crédit d'impôt recherche, il a déploré les effets négatifs que cette disposition ne manquera pas d'avoir sur les résultats des entreprises qui ont fondé leur plan de développement sur leur activité de recherche.

M. Jean-Pierre Masseret, constatant que les entreprises avaient bénéficié de nombreux allègements fiscaux au cours des dernières années, s'est interrogé sur la pertinence du système libéral en matière économique.

M. Geoffroy de Montalembert s'est interrogé sur les conséquences de la réforme de la politique agricole commune sur l'évolution du produit intérieur brut et du commerce extérieur de la France.

M. François Trucy a déploré le fait que les entreprises et les collectivités locales soient sans aucun doute les premières victimes du projet de budget pour 1993.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur les modalités des versements de la contribution de la France au budget des Communautés européennes.

Arguant du nombre de 3 millions de chômeurs, Mme Paulette Fost a estimé qu'il n'était pas opportun de proposer une réduction du nombre des fonctionnaires.

Enfin, M. Christian Poncelet, président, a exprimé des doutes sur la volonté et la capacité effectives de l'Allemagne à baisser ses taux d'intérêt.

En réponse aux différents intervenants, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné l'importance des phénomènes d'attentisme générés par la crainte du chômage chez les différents agents économiques. S'agissant des créations d'emplois dans la fonction publique, il a noté l'absence de réflexion concernant la réalisation de gains de productivité et a dénoncé les pesanteurs des services publics. Il a également indiqué que l'amélioration de leur fonctionnement ne passait pas nécessairement par une augmentation des dépenses budgétaires. Il a enfin estimé judicieux l'organisation d'un débat au Parlement sur les flux financiers entre la France et les Communautés européennes.

## B. PRESENTATION DES ARTICLES ET ADOPTION DU PRINCIPLE DE LA QUESTION PREALABLE

Réunie le jeudi 19 novembre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général, à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1993

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a d'emblée indiqué que, dans la logique de la présentation qu'il avait faite, le 28 octobre dernier en commission, du projet de budget pour 1993, il proposerait l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 1993. Il a précisé que cette position reposait, d'une part, sur des arguments techniques, d'autre part, sur deux motifs politiques.

En premier lieu, il a rappelé l'absence de prudence du Gouvernement dans la définition du cadrage macro-économique. Un taux de croissance de 2,6 %, un investissement des entreprises en hausse de 3 %, une progression de la consommation des ménages de 2,3 % sont, a souligné M. Jean Arthuis, rapporteur général, autant d'hypothèses aujourd'hui unanimement contestées par les principaux instituts économiques ainsi que par l'organisation de coopération et de développement économique, le fonds monétaire international et l'institut national de la statistique et des études économiques.

Le rapporteur général a, de la même façon, émis des doutes sur les possibilités d'une baisse des taux d'intérêt et d'une poursuite de la tendance positive enregistrée en matière d'exportations.

Il a estimé qu'en conséquence, l'évolution spontanée des recettes fiscales du budget général, estimée à + 93 milliards de francs, était exagérée tant étaient prévisibles les chutes des rentrées liées à l'impôt sur les sociétés et à la taxe sur la valeur ajoutée.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite fustigé, au-delà de l'imprudence des prévisions gouvernementales, l'absence de sincérité dans la présentation du projet de budget. Il a, en particulier, dénoncé le recours à divers procédés de surestimation du montant réel des recettes et de minoration des dépenses qui apparaît à l'analyse des articles de la première partie du projet de loi de finances.

Abordant précisément leur contenu, il a proposé un classement des articles en trois catégories. Il a précisé que la première série d'articles regroupait ceux qui portaient simplement actualisation des mesures figurant habituellement en loi de finances ou découlant de décisions législatives prises récemment.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué que faisaient partie de ces dispositions qui n'appelaient pas de commentaires particuliers : l'article premier qui autorise la perception des impôts existants ; l'article 2 portant relèvement du barème de l'impôt sur le revenu ; l'article 5 qui fait entrer la taxe départementale sur les revenus soumis à prélèvement libératoire sous le régime de "suspension" prévu à l'article 3 de la loi du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal ; l'article 6, supprimé par l'Assemblée nationale pour un motif tenant à la nécessité de réformer l'impôt de solidarité sur la fortune, qui relevait de 2,8 % les tranches du barème de cet impôt ; l'article 20 qui actualise la limite de l'abattement de 20 % sur les bénéfices déclarés par les adhérents des centres de gestion et associations agréés ; l'article 27 qui affecte le produit du droit de consommation sur les alcools perçu en Corse, à la collectivité territoriale de Corse conformément aux dispositions de la loi du 13 mai 1991 portant statut particulier de cette collectivité ; l'article 28 portant relèvement des droits de timbre sur l'exploitation de certaines oeuvres à caractère pornographique ou d'incitation à la violence en contrepartie de la suppression du taux majoré de TVA ; l'article 29 qui fixe le montant de la contribution versée par la Poste et France Telecom au budget général ; l'article 30 qui revalorise le taux de la taxe unique ainsi que le barème de la redevance due par les installations classées pour la protection de l'environnement ; l'article 30 bis qui relève le seuil de non reversement des dégrèvements, avoirs fiscaux et crédits d'impôt ; l'article 30 quinquies qui actualise le montant des amendes fiscales applicables en cas de non respect de certaines obligations déclaratives ; l'article 31 qui autorise l'affectation de certaines recettes aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor ; l'article 32 qui actualise les taux de la taxe sur les huiles perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles.



M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite énuméré les articles dont il estime que la commission aurait pu proposer leur adoption au Sénat sous réserve, le cas échéant, de certaines modifications ; l'article 3 instituant un crédit d'impôt scolarité ; l'article 4 qui améliore le dispositif Quilès-Méhaignerie de réduction d'impôt au titre des investissements locatifs, l'article 4 bis qui abaisse le seuil de plafonnement de la taxe d'habitation par rapport au revenu ; l'article 7 qui relève à 25 francs au lieu de 21,50 francs la limite d'exonération de la contribution des employeurs à l'acquisition de titres-restaurant par les salariés ; l'article 10 qui ramène à 33,3 % le taux de l'impôt sur les sociétés, aboutissement d'une réforme lancée en 1986 par le Gouvernement de Jacques Chirac et poursuivie depuis lors ; l'article 10 bis qui assouplit les règles d'ouverture des exercices de sociétés placées sous le régime de l'intégration fiscale ; l'article 13 qui étend le champ d'application du dispositif en faveur de la reprise d'entreprises en difficulté ; l'article 13 bis qui assouplit les conditions d'obtention de la réduction d'impôt au titre de la souscription au capital de sociétés nouvelles ; l'article 14 qui étend aux dépenses d'apprentissage, le crédit d'impôt formation ; l'article 15 qui institue un régime de franchise et de décote aux bénéfices des plus petits redevables de la taxe sur les salaires ; l'article 16 qui exonère de la taxe sur les conventions d'assurances les contrats garantissant les risques des véhicules de plus de 3,5 tonnes ; l'article 19 qui exonère de la taxe intérieure de consommation le gaz naturel utilisé dans les unités de cogénération ; l'article 21 qui étend le droit à déduction de la T.V.A. sur les produits pétroliers ; l'article 26 qui procède à une nouvelle hausse du droit de consommation sur les tabacs ; l'article 30 quater qui institue un nouveau droit spécifique sur les bières et boissons non alcoolisées ; l'article 33 assujettissant la SEPT et Radio-France Outre-mer au paiement du prélèvement perçu au profit du compte de soutien à l'industrie cinématographique et permettant de ce fait à ces sociétés d'être éligibles à ce compte ; l'article 35 qui abonde la première fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a enfin indiqué que son option de rejet du budget reposait sur l'existence d'une troisième catégorie d'articles proposant des majorations temporaires et artificielles de ressources, génératrices d'un équilibre budgétaire purement factice.

Il a relevé, tout d'abord, celles de ces mesures, les plus nombreuses, qui pèseront sur la trésorerie des entreprises : l'article 11 qui supprime le régime de déductibilité des dividendes ; l'article 12 portant adaptation du régime fiscal des parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières détenues par les entreprises ; l'article 17 qui a notamment pour objet la suppression du reversement immédiat aux entreprises du crédit d'impôt recherche ; l'article 23 modifiant les conditions de paiement de la taxe professionnelle ainsi que la période de référence pour le calcul du plafonnement de cette taxe par rapport à la valeur ajoutée.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a également fait porter ses critiques sur une autre série d'articles qui pénalisent à des titres divers les entreprises mais aussi les collectivités locales ; l'article 2 bis qui déplace l'imputation de la réduction d'impôt sur les grosses réparations après le calcul de la décote ; l'article 8 qui prévoit la suppression progressive des parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties mais dont la compensation par l'État n'est pas intégrale ; l'article 22 portant pérennisation du prélèvement temporaire de 0,4 % pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux ; l'article 24 qui prévoit plusieurs augmentations du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ; l'article 25 qui reconduit le prélèvement exceptionnel sur les entreprises pétrolières exploitant des gisements en France ; l'article 30 ter qui met en place un second barème pour l'imposition forfaitaire annuelle due par les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 10 millions de francs ; l'article 34 portant relèvement de la taxe de sûreté et de sécurité des aéroports ; l'article 36 relatif à la contribution française au budget des communautés européennes et, enfin, l'article 37 relatif à l'équilibre du budget.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ainsi fait observer que le bouclage du budget de 1993 n'était assuré qu'au prix du recours à 20 milliards de francs de recettes temporaires dont 17,8 milliards de francs de ponction sur la trésorerie des entreprises.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite indiqué qu'outre les majorations temporaires de ressources, le déficit du budget général était contenu par la minoration de certaines dépenses.

A ce titre, il a cité l'aménagement du mécanisme de surcompensation des régimes sociaux qui doit se traduire par une économie de 3,3 milliards de francs pour l'État au détriment de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, ainsi que la création du compte d'affectation spéciale sur les produits de cessions d'actifs pour le financement de charges précédemment inscrites sur divers budgets ministériels tels que le travail et l'emploi, les transports, les charges communes, la recherche et la communication, pour un total de 9 milliards de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ainsi estimé qu'il était nécessaire de procéder à un rétablissement de la sincérité des comptes qui se traduirait par l'annonce d'un déficit vraisemblable de 200 milliards de francs en 1992, et de 235 à 255 milliards de francs en 1993.

Après le développement de cet argumentaire technique, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a exposé les deux motifs politiques qui justifiaient la présentation d'une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 1993 : l'absence de prise en considération par le Gouvernement des alternatives budgétaires présentées par la commission et la nécessité, en préalable à la formulation de toute proposition, de procéder à un bilan de la situation des finances publiques. Il a ajouté que les contraintes de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances ne permettaient pas au Parlement de se livrer à cet exercice.

A l'issue de cette présentation des articles de la première partie, M. Christian Poncelet, président, a insisté sur le caractère particulièrement contestable du projet de loi de finances pour 1993, construit sur la base fragile d'hypothèses économiques très optimistes, et sur un équilibre inacceptable que l'examen détaillé des articles traduisait de façon manifeste.

Un large débat s'est alors instauré, auquel ont participé MM. Paul Loridant, Robert Vizet, Emmanuel Hamel, Paul Girod, Maurice Blin, Jean Arthuis, rapporteur général, et Christian Poncelet, président.

M. Paul Loridant a regretté la décision prise de ne pas établir de contre-budget car cela aurait permis de présenter les voies d'une nouvelle politique budgétaire à la veille des élections législatives.

Il a également estimé que l'ensemble des pays développés seraient bientôt conduits à faire de la relance. Enfin, il a considéré que le montant du déficit pour 1993, soit 165 milliards de francs, permettait le jeu normal des stabilisateurs automatiques.

M. Robert Vizet a regretté le choix fait par la commission de voter une question préalable, estimant que cela empêchait un débat sur l'ensemble du budget en séance publique et, qu'en outre, une telle procédure ne permettait pas de faire des propositions concrètes.

M. Emmanuel Hamel a considéré que l'état de la situation économique et budgétaire de la France nécessitait qu'on en fasse une présentation objective à l'opinion publique. Il a ajouté que pour pouvoir proposer une autre politique, il fallait d'abord faire un travail de bilan.

M. Paul Girod a estimé qu'en apparence la politique suivie par le Gouvernement avait été une politique de franc fort et de maîtrise de l'inflation, mais qu'en réalité, par une augmentation des dépenses, le Gouvernement avait pratiqué une politique de relance. Il a cependant précisé que cette politique s'était faite en surchargeant les entreprises par des taux d'intérêts réels positifs très élevés. Enfin, il a souligné que l'ensemble des remarques faites sur la première partie de la loi de finances devaient s'ajouter aux différentes observations formulées sur la deuxième partie, celles-ci ayant conduit au rejet, par la commission, de la plupart des crédits des ministères.

M. Maurice Blin a indiqué que l'héritage de la politique budgétaire suivie depuis 1988 serait difficile à assumer, car il devrait faire face à une double contradiction : une charge de la dette très lourde, qu'il conviendra de ne pas aggraver, et un besoin de relance, en particulier dans le domaine des équipements publics.

Répondant alors aux différents intervenants, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué que la présentation du projet de loi de finances pour 1993, ni prudente, ni sincère, exigeait un travail préalable de rétablissement des comptes et que les contraintes de l'ordonnance organique relative aux lois de finances ne permettaient pas de bâtir un contre-budget sur de telles bases.

Il a réaffirmé que le produit des cessions d'actifs publics devait uniquement servir au désendettement de l'État et aux dotations en capital des entreprises du secteur public.

Puis, le rapporteur général a indiqué qu'il présenterait devant la commission un certain nombre de pistes de réflexion.

Il a ajouté que le groupe de travail sur la dette publique, qui venait d'être constitué au sein de la commission, aurait, en particulier, pour mission de faire un audit, puis des observations sur la gestion de la dette de l'État.

Enfin, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a rappelé qu'à son avis le plus grave défi auquel la France devait faire face aujourd'hui était celui des délocalisations industrielles et qu'il serait déraisonnable de penser que l'on puisse conserver des standards sociaux élevés, tout en diminuant la pression fiscale.

M. Christian Poncelet, président, a rendu hommage au travail de Roger Chinaud qui s'était livré, trois années de suite, à l'exercice difficile de la construction d'une alternative budgétaire. Mais il a ajouté que le contexte économique et budgétaire actuel interdisait un tel travail cette année.

Il a en outre précisé que le Gouvernement n'avait pas tenu compte des observations faites par le Sénat et qu'il était donc normal de sanctionner, par une question préalable, le dernier budget de la législature.

La commission des finances a alors adopté le principe du vote d'une question préalable.