

N° 30

septembre 1989

---

---

# S É N A T

---

INTERSESSION D'ETE 1988-1989

---

Service des Commissions

---

BULLETIN  
DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation .....	2101

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE  
ET COMPTES ÉCONOMIQUES  
DE LA NATION**

**Mercredi 20 septembre 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé à l'audition de M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget et de M. Michel Charasse, ministre délégué, chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour 1990.**

En préambule, M. Christian Poncelet, président, s'est félicité que la commission, en dépit du prochain renouvellement triennal, puisse, cette année comme en 1988, entendre le ministre des finances sur les grandes orientations du budget le jour même de sa présentation en conseil des ministres.

M. Pierre Bérégovoy a tout d'abord rappelé que le projet de loi de finances pour 1990 s'inscrivait dans le contexte d'une croissance forte et visait à traduire les priorités du Gouvernement : préparer l'avenir, ce qui impose de mener un effort considérable en faveur de l'éducation et de prévoir l'ouverture des frontières européennes, réduire les inégalités, c'est-à-dire assurer une meilleure répartition des richesses à l'intérieur du pays et assumer la solidarité nécessaire à l'égard des pays en développement, et, enfin, réhabiliter le rôle de l'Etat.

Abordant la situation économique d'ensemble, le ministre d'Etat s'est félicité de la forte progression des

investissements, qui permet à nouveau de créer des emplois, ainsi que de la poursuite de la décélération des prix.

Cependant, il a souligné que le chômage restait élevé et que le commerce extérieur demeurerait déficitaire de plus de 40 milliards de francs en 1989, en raison de capacités de production insuffisantes.

Par conséquent, la politique économique et sociale restera en 1990 orientée vers la recherche de la compétitivité. D'autre part, elle doit conduire à un partage plus équitable de la richesse nationale.

Abordant les instruments de politique économique propres à remplir ces exigences, **M. Pierre Bérégovoy** s'est félicité de la stabilité du franc, qui suppose que la croissance de la masse monétaire continue d'être contrôlée.

Quant à la politique des revenus, elle doit faire en sorte que les évolutions des revenus salariaux et non salariaux se rapprochent.

S'agissant de la fiscalité, le ministre d'Etat a souhaité que l'éventuelle mise en place d'un prélèvement généralisé sur les revenus au bénéfice de la sécurité sociale s'insère dans le cadre d'une réforme globale des prélèvements fiscaux et sociaux, au sujet de laquelle le Parlement pourrait mener une réflexion approfondie. Il a souligné, par ailleurs, la nécessité de redéfinir le partage des responsabilités et des compétences entre système d'assurance collective et prise en charge par l'Etat, notamment en matière de politique familiale.

Puis **M. Pierre Bérégovoy** a présenté les grandes orientations de la politique fiscale pour 1990. Celle-ci comportera trois volets :

- des allègements fiscaux pour les entreprises (baisse de l'impôt sur les sociétés pour les bénéficiaires réinvestis, amélioration des crédits d'impôt pour la recherche et la

formation). Ainsi, les charges sociales des entreprises auront diminué de 10 milliards de francs en deux ans ;

- des mesures de justice fiscale (baisse du taux majoré de la T.V.A., plafonnement de la taxe d'habitation pour les ménages à revenus modestes) ;

- enfin, une réduction de la fiscalité de l'épargne et un encouragement à l'épargne longue avec la création du plan d'épargne populaire.

Au titre de l'action en faveur des plus démunis, 8 milliards de francs seront consacrés au revenu minimum d'insertion (R.M.I.) ; la lutte contre l'exclusion et l'échec scolaire sera poursuivie et un effort particulier sera consenti en faveur du logement social.

Abordant les recettes, **M. Pierre Bérégovoy** a rappelé que les allègements de la T.V.A. coûteront 7,4 milliards de francs et que l'harmonisation européenne rendait nécessaire de supprimer progressivement le taux majoré. Par ailleurs, la taxe d'habitation que paient les ménages disposant de petits revenus sera allégée.

En revanche, l'impôt de solidarité sur la fortune (I.S.F.) fera l'objet d'un alourdissement et le régime des stock-options sera modifié. De même, les dépenses fiscales consenties en faveur du logement seront réaménagées.

Concluant son propos, **M. Pierre Bérégovoy** a expliqué que les dépenses de l'Etat, hors charge de la dette et dépenses prioritaires, n'augmenteront que de 2,5 % environ en 1990.

A l'issue de cette présentation, **M. René Ballayer** est intervenu pour s'inquiéter des incidences du projet de loi de finances pour 1990 sur les finances des collectivités locales, aussi bien en ce qui concerne l'allègement de la taxe d'habitation, que la modification du mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) et les éventuels aménagements de la taxe professionnelle.

**M. Henri Goetschy** a souhaité que la T.V.A. sur les ventes de voitures permette de mieux prendre en compte les impératifs de sécurité routière.

S'agissant des concours de l'Etat aux collectivités locales, il a expliqué que la D.G.F. constituait en réalité la répartition d'un impôt perçu au profit des collectivités locales. De même, l'abandon du système d'indexation de la D.G.F. sur le produit de la T.V.A. perçue au taux en vigueur au 1er janvier 1979 s'apparenterait à un retour en arrière, d'autant que les collectivités locales doivent financer certaines dépenses de l'Etat, comme les routes nationales.

Par ailleurs, le plafonnement de la taxe d'habitation devrait davantage prendre en compte la composition de la famille, tant il est vrai que la surface habitable dépend du nombre d'enfants du ménage.

En ce qui concerne les dépenses culturelles, il a déploré le déséquilibre créé entre Paris et les régions. De même, l'évolution du budget de la jeunesse et des sports ne permet pas de préparer dans les meilleures conditions les jeux olympiques de 1992.

En revanche, **M. Henri Goetschy** s'est félicité de l'accroissement du budget des D.O.M.-T.O.M. et il s'est interrogé sur la dérive des prix qui sera finalement observée en 1989.

**M. Robert Vizet** s'est tout d'abord félicité de la baisse de la T.V.A. sur les voitures, mais s'est inquiété du supplément éventuel d'importations qui pourrait en résulter.

S'agissant de l'allègement de la taxe d'habitation, il a souligné que celui-ci constituait un début de prise en compte des revenus dans le calcul des impôts locaux. Par ailleurs, cette mesure pose le problème de la cotisation de péréquation compensatoire.

**M. Robert Vizet** s'est également déclaré préoccupé par les effets de la réforme de la D.G.F. sur le pouvoir

d'achat des collectivités locales ainsi que par le maintien du mécanisme du minimum garanti.

**M. Maurice Couve de Murville** s'est interrogé sur la légalité de l'entrée en vigueur anticipée des baisses de taux de la T.V.A. inscrites dans le projet de loi de finances. En outre, s'agissant de la réduction du déficit budgétaire à 90 milliards de francs, il a souligné que celle-ci ne permettait pas encore de stabiliser l'encours de la dette publique.

**M. Paul Loridant** s'est réjoui des grandes orientations du projet de loi de finances pour 1990. Toutefois, il s'est interrogé sur le sens des mesures fiscales proposées, notamment à propos de la baisse de l'impôt sur les sociétés. Il s'est également enquis des raisons de l'accroissement important de la charge de la dette publique.

S'agissant de la situation de l'emploi, il a expliqué que la politique salariale dans la fonction publique, en particulier territoriale, devait aujourd'hui faire l'objet d'une réflexion d'ensemble.

Abordant la réforme du mode de calcul de la D.G.F., il a rappelé que si les collectivités locales ont bénéficié de la période récente d'expansion de l'activité, elles avaient auparavant pâti de la crise.

Enfin, il a souligné que tous les contribuables locaux devaient participer, ne serait-ce que modestement, au financement des dépenses des collectivités locales, ce qui implique de limiter les dégrèvements à 100 % contrairement aux dispositions d'allègement de la taxe d'habitation proposées par le projet de loi de finances pour 1990.

**M. Emmanuel Hamel** s'est interrogé sur l'exécution de la loi de programmation militaire et sur la traduction budgétaire des préoccupations des militaires et des gendarmes. Il s'est aussi préoccupé de l'abondement des aides aux agriculteurs touchés par la sécheresse. Enfin, il

s'est inquiété des répercussions de l'impôt de solidarité sur la fortune sur la transmission des entreprises familiales.

**M. René Monory** a observé que l'augmentation de la dette publique trouvait sa source dans l'accroissement de 27 % des dépenses réalisé par la loi de finances pour 1982. La situation de croissance forte devrait donc être davantage consacrée à réduire le déficit budgétaire.

En outre, il a regretté que la dépense publique augmente aussi rapidement que le produit intérieur brut (P.I.B.) en valeur.

Il s'est également interrogé sur la traduction de la décentralisation en matière financière, les dépenses des collectivités locales devant pouvoir augmenter au même rythme que la richesse nationale, qu'elles contribuent pour partie à créer par leurs dépenses.

**M. René Monory** a par ailleurs appelé de ses vœux un grand débat sur la formation professionnelle, qui favorise encore trop l'assistance au détriment d'un véritable effort de formation.

Evoquant la présentation effectuée par le ministère des finances des "concours de l'Etat aux collectivités locales", **M. Jacques Descours Desacres** a indiqué que la moitié de ceux-ci constituait la compensation de dégrèvements accordés aux contribuables ou de charges transférées aux collectivités locales et ne répondaient donc pas à l'appellation "concours". De plus, a-t-il rappelé, la D.G.F. exprimée en pourcentage de la T.V.A. est restée globalement stable depuis 1980. Son indexation sur les prix conduirait à réduire le pouvoir d'achat des collectivités locales, en particulier des communes bénéficiant du minimum garanti et donc à augmenter les impôts directs locaux, dont le caractère inéquitable, dû à l'absence de révision des bases, est largement constaté.

**M. Christian Poncelet, président**, a déploré que le Gouvernement n'ait pas choisi d'affecter à une nette réduction du déficit budgétaire le fort accroissement des recettes fiscales induit par la bonne conjoncture

économique. Il a estimé qu'une telle politique, impliquant une plus grande maîtrise des dépenses de l'Etat, était indispensable pour contenir la charge de la dette dont l'évolution prévue pour 1990 (+ 17 %) lui est apparu très préoccupante.

Il a constaté, par ailleurs, que la poursuite de la politique de privatisation s'imposait devant l'importance des besoins en fonds propres du secteur public (de l'ordre de 15 milliards de francs pour les groupes industriels), auxquels le budget de l'Etat ne peut seul faire face.

Il s'est d'autre part inquiété des modalités de la compensation de l'allègement de la taxe d'habitation proposé par le projet de loi de finances pour 1990, ainsi que de l'évolution de la D.G.F. que le Gouvernement propose d'indexer sur les prix. Un tel système supprimerait le lien qui unit actuellement cette ressource des communes à l'activité économique.

Enfin, évoquant la fiscalisation des dépenses sociales, **M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur ses implications en ce qui concerne la gestion paritaire des organismes concernés.

En réponse aux différents intervenants, **M. Pierre Bérégovoy** a souligné que le déficit budgétaire aura été réduit de 115 à 90 milliards de francs entre 1988 et 1990. Par ailleurs, la charge de la dette publique -au demeurant moins forte en France en pourcentage du P.I.B. que chez ses principaux partenaires- ne pose problème que dans un contexte d'épargne insuffisante et de taux d'intérêt réels positifs. En outre, sur 89 milliards de francs de recettes supplémentaires, 10 sont consacrés à la baisse du déficit budgétaire, 17 aux réductions d'impôt. Il reste, après affectation de 21 milliards à l'augmentation de la charge de la dette, 41 milliards de francs pour financer les priorités définies par le Gouvernement.

S'agissant des prévisions en matière de dérive des prix, **M. Pierre Bérégovoy** a rappelé que celle-ci atteindrait 2,5 % en 1990, la France ayant mieux maîtrisé

les effets de l'augmentation du prix des matières premières et du dollar.

En ce qui concerne la T.V.A., il a expliqué que la disparition du taux majoré devrait être réalisée d'ici au 1er janvier 1993. La baisse de 28 à 25 % de ce taux dès septembre 1989 était rendue possible par le consensus existant sur ce point et visait à ne pas entraîner un attentisme gênant de la part des acheteurs. De plus, le réaménagement du dispositif fiscal applicable au leasing permettra de corriger, au moins partiellement, les éventuels effets de cette mesure sur les importations de voitures étrangères.

Abordant la situation de l'emploi, le ministre d'Etat s'est déclaré favorable à un grand débat consacré à la formation, qui doit être améliorée tant sur le plan géographique que professionnel.

M. Pierre Bérégovoy a ensuite expliqué que le différentiel mis en place en matière d'impôt sur les sociétés s'inspirait des expériences étrangères et notamment de celle de la Suède.

S'agissant de la réforme du mode de calcul de la D.G.F., il a rappelé que celle-ci était fondée sur les recettes nettes théoriques de T.V.A. au 1er janvier 1979 alors que depuis cette date le prélèvement consenti en faveur des Communautés européennes a doublé et que l'harmonisation de la T.V.A. conduit à diminuer son produit. Par conséquent, la D.G.F. est passée de 6,57 % des recettes totales de l'Etat en 1980 à 9,33 % aujourd'hui. En outre, instaurer un nouveau mode de calcul permettra de limiter l'évolution des prélèvements obligatoires.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, son plafonnement à 4 % du revenu imposable du foyer fiscal et l'augmentation des dégrèvements coûteront 2,3 milliards de francs. 1,8 milliard de francs sera pris en charge par le budget de l'Etat et 500 millions feront l'objet d'une péréquation, assise d'une part sur les résidences

secondaires et d'autre part sur l'ensemble de l'assiette, au taux de 0,2 %.

Enfin, abordant les salaires dans la fonction publique, **M. Pierre Bérégovoy** a souligné qu'il convenait de mener une réflexion sur le problème spécifique de l'Ile-de-France.

Répondant à son tour à MM. Jacques Descours Desacres, René Monory, Paul Loridant, Henri Goetschy, Robert Vizet et Christian Poncelet, président, **M. Michel Charasse** a précisé à propos de la taxe d'habitation, que le Gouvernement avait souhaité différer une réforme d'ensemble de la taxe, en allégeant la charge des plus défavorisés. Les collectivités locales bénéficieront d'une compensation intégrale de cet allègement, dont une partie sera financée par un mécanisme de péréquation.

**M. Michel Charasse** a également indiqué que la prise en compte de la composition du ménage serait un élément du débat qui ne manquera pas d'intervenir lors de la réforme générale de la taxe.

Enfin, à propos du décret du 26 décembre 1985 relatif à l'aménagement du régime du fonds de compensation de la T.V.A., il a expliqué que celui-ci était fondé sur un raisonnement équitable : la T.V.A. non payée (en particulier sur les terrains et les travaux réalisés pour compte de tiers) ne peut être remboursée aux collectivités locales. En ce qui concerne le F.C.T.V.A., le ministre délégué a fait part de son étonnement quant aux retards parfois constatés à l'heure actuelle dans son versement.

Abordant la D.G.F., après avoir rappelé la genèse de cette recette, indexée sur un pourcentage de la T.V.A. perçue à taux constant, il a expliqué que ce mécanisme conduit à calculer une recette de T.V.A. nette d'autant plus fictive que l'harmonisation européenne réduit le produit de cet impôt. Au total, si aucun correctif n'était apporté, l'harmonisation européenne coûterait 110 milliards de francs à l'Etat, auxquels s'ajouterait une dépense de l'ordre de 20 milliards de francs au titre de la

D.G.F. Par ailleurs, calculer la D.G.F. par rapport à la T.V.A. réelle aurait pu conduire à réduire le montant de celle-ci dans le cas d'une forte diminution des recettes de T.V.A.

**M. Michel Charasse** a ensuite expliqué les principes qui ont présidé à la réforme du mode de calcul proposée par le projet de loi de finances pour 1990. La D.G.F. étant destinée à financer les dépenses de fonctionnement, il paraît légitime de la faire varier comme l'inflation.

En tout état de cause, le nouveau mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement n'entraînerait, le cas échéant, une diminution réelle du rythme de progression de cette dotation qu'à compter de 1991, voire de 1992. Aussi, **M. Michel Charasse** a-t-il déclaré ne pas être hostile à la mise en place, à compter de cette date, d'un système d'indexation reflétant mieux l'évolution économique que la seule augmentation des prix.

Enfin, **M. Christian Poncelet**, président, a rendu hommage aux quatre membres de la commission n'ayant pas sollicité le renouvellement de leur mandat : MM. Jacques Descours Desacres et Joseph Raybaud, vice-présidents, Mlle Irma Rapuzzi et M. Jean Francou. Au nom du Gouvernement, **M. Michel Charasse** s'est associé à cet hommage.