

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 avril 1983.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières.*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, René Chazelle, Pierre Croze, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1401, 1416 et in-8° 317.

Sénat : 228 (1982-1983).

---

Politique économique et sociale. — Autorisations - Commerce extérieur - Contribution sur les revenus - Cotisation sur le tabac - Emploi - Emprunts obligatoires - Epargne Financement - Finances publiques - Ordonnances - Politique industrielle - Sécurité sociale - Taxe intérieure sur les produits pétroliers.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction</b> .....	3
<b>Rapport :</b>	
<b>I. — Une procédure qui se justifie mal</b> .....	5
1. <i>L'utilisation d'une procédure exceptionnelle</i> .....	5
2. <i>Le vote d'une loi de finances rectificative était possible</i> .....	6
<b>II. — Le projet de loi dans le cadre du programme d'ensemble d'austérité du Gouvernement</b> .....	8
1. <i>Une grave crise financière</i> .....	8
2. <i>Les mesures de redressement</i> .....	10
<b>III. — Le projet de loi présenté</b> .....	15
1. <i>L'émission d'un emprunt obligatoire</i> .....	15
2. <i>La contribution au financement des régimes de Sécurité sociale</i> .....	18
3. <i>La modification du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et assimilés</i> .....	24
<b>Examen en Commission</b> .....	27
<b>Conclusion</b> .....	35
<b>Annexe</b> .....	37

---

## INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

La situation économique et financière de notre pays est grave : à plusieurs reprises, au cours des vingt-trois mois écoulés, votre commission des Finances a mis en garde le Gouvernement contre des orientations jugées trop dispendieuses et multiplié les appels au bon sens. Aucun de ses avertissements n'a été entendu.

Aujourd'hui, nous payons le prix d'une accumulation d'erreurs et le Gouvernement est condamné, par la force des choses, à remettre en cause l'ensemble de sa politique.

Votre commission des Finances prend acte de cette évolution qui marque un retour au réalisme : comment en effet, un pays, pour satisfaire à des points d'un programme établi en dehors de toute référence à la réalité économique, peut-il consommer beaucoup plus qu'il ne produit sans perdre peu à peu la plénitude de son indépendance financière ? Tel est le problème posé. En effet, cette indépendance est entamée lorsqu'au terme de trois dévaluations, le pays est amputé de ses richesses et, **toujours au détriment des classes les plus défavorisées.**

Votre commission des Finances souscrit au diagnostic honnête présenté par le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget : il n'y a pas de place dans le monde qui vient pour des nations incapables de se débarrasser du mal inflationniste, d'assurer l'équilibre de leurs échanges extérieurs et d'obtenir une compétitivité suffisante de leur appareil de production.

Mais les causes de cette dégradation semblent ignorées : l'inflation et le déséquilibre extérieur naissent d'une demande incontrôlée nourrie en permanence par des dépenses improductives tandis que l'investissement et l'innovation indispensables ne peuvent être réalisés quand les charges directes ou indirectes des entreprises ne cessent de croître.

**Pourquoi rechercher toujours des recettes nouvelles sans s'attaquer aux racines mêmes des déséquilibres et des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire sans procéder à des économies drastiques ? Comment investir sans épargner et comment épargner si les contributions fiscales et sociales sont en augmentation permanente et si les recettes ainsi procurées tendent à couvrir des dépenses considérées comme intangibles quand elles n'apparaissent pas, par une sorte de fatalité, comme appelées à de nouveaux développements ?**

## RAPPORT

### I. — UNE PROCÉDURE QUI SE JUSTIFIE MAL

L'article 38 de la Constitution dispose (alinéa premier) « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».

Si le présent projet de loi d'habilitation ne contrevient pas à ces dispositions, on peut néanmoins se demander si le Gouvernement était vraiment dans l'obligation de recourir à la procédure exceptionnelle des ordonnances.

#### 1. L'utilisation d'une procédure exceptionnelle.

Le recours aux ordonnances est destiné, dans l'esprit de la Constitution de 1958, à permettre aux pouvoirs publics de faire face à des situations graves, imposant des solutions d'urgence que la procédure usuelle d'examen des projets de loi par le Parlement ne permettrait pas de dégager avec suffisamment de promptitude.

Le souci de conférer un caractère exceptionnel à cette procédure apparaît à la lecture des travaux du comité consultatif constitutionnel. En témoignent également les nombreuses précautions prises à l'article 38 de la Constitution pour enserrer dans des limites précises les possibilités de délégation du pouvoir législatif :

— les pouvoirs spéciaux ne sont accordés qu'au seul Gouvernement en exercice au moment du vote de la loi d'habilitation : le changement de l'équipe gouvernementale rendrait par conséquent caduque cette habilitation ;

— l'habilitation est *temporaire*, la loi fixant impérativement la durée pendant laquelle le Gouvernement est autorisé à légiférer par ordonnances. Au cas présent, le délai est de un mois à compter de la date de promulgation de la loi ;

— la loi doit déterminer également le *champ d'intervention* du Gouvernement : les ordonnances doivent concerner des mesures qui s'inscrivent dans le cadre de « l'exécution de son programme ». Dans sa décision du 12 janvier 1977, le Conseil constitutionnel a estimé que cette expression devait être entendue « comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre » ;

— enfin, un projet de loi de *ratification* des ordonnances doit être déposé dans un délai donné. En l'occurrence la date limite est celle du 2 octobre 1983.

On observera que la seule obligation à laquelle le Gouvernement se trouve soumis à cet égard est de déposer le projet de loi de ratification dans le délai prévu, mais qu'il n'est pas contraint de demander l'inscription de ce texte à l'ordre du jour du Parlement. En effet, la ratification n'est nullement une condition de la validité des ordonnances ; elle ne fait que leur conférer une valeur législative. A défaut de ratification, elles conservent leur caractère réglementaire et peuvent faire l'objet de recours devant le juge administratif. D'ailleurs l'expérience montre que de nombreuses ordonnances n'ont jamais été ratifiées.

## **2. Le vote d'une loi de finances rectificative était possible.**

Depuis 1958, dix-sept lois d'habilitation ont été adoptées. Dans la plupart des cas, la délégation a été demandée soit pour résoudre des problèmes liés à la décolonisation, soit pour assurer la transposition en droit français de décisions prises au niveau européen (1).

Parmi les dix-sept lois adoptées selon la procédure prévue à l'article 38 de la Constitution, trois revêtent une importance particulière. Ce sont :

— la loi du 4 février 1960 relative au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie ;

— la loi du 22 juin 1967 relative à diverses mesures d'ordre économique et social ;

---

(1) Cf. en annexe du présent rapport, la liste des lois de pouvoirs spéciaux votées en application de l'article 38 de la Constitution.

— la loi du 6 janvier 1982 relative à des mesures d'ordre social.

Seule la loi du 22 juin 1967 comportait des mesures d'ordre économique. Sur les trente-six ordonnances prises en application de cette loi, neuf étaient de nature économique ou financière et avaient pour but d'opérer des *réformes de structure* (institution du G.I.E., création de la C.O.B., développement du marché financier, etc.).

Le présent projet de loi se distingue de ce précédent en ce qu'il porte sur des *mesures essentiellement conjoncturelles et de nature financière ou fiscale*.

A cet égard, les mesures prévues s'apparentent plus à celles ayant fait l'objet du plan de stabilisation de 1963 qu'aux vastes réformes de 1967. Or, il est intéressant d'observer que *le plan de stabilisation de 1963 avait été mis en œuvre par une loi de finances rectificative* (loi du 2 juillet 1963). Pourtant, comme aujourd'hui, il s'agissait de frapper vite et fort. Qu'on en juge : restrictions de crédits, émission d'un emprunt d'État, aménagements apportés à l'épargne, création des S.I.C.A.V., réduction d'un tiers du déficit budgétaire pour 1964, aggravation de la fiscalité (taxation des plus-values immobilières), etc.

On voit mal pourquoi une procédure semblable n'a pas été utilisée dans le cas présent, compte tenu du fait que les mesures en préparation sont exclusivement de nature financière ou fiscale et relèvent donc normalement, en vertu de la loi organique, d'une loi de finances.

L'argument de la rapidité d'*élaboration* et d'*exécution* n'est pas convaincant dès lors que de nombreuses mesures du plan établi par le Gouvernement sont de nature réglementaire et peuvent donc être mises en œuvre rapidement en dehors de toute intervention du législateur, et qu'en ce qui concerne les mesures d'ordre législatif, le Gouvernement propose de se donner un délai d'un mois pour les mettre au point et les publier sous forme d'ordonnances.

Comme l'a observé notre Haute Assemblée à l'occasion de la loi du 6 janvier 1982 relative aux ordonnances prises dans le domaine social, il est « regrettable que le Parlement soit amené à se dépouiller de ses compétences en un domaine (...) qui intéresse fondamentalement la vie quotidienne de nos concitoyens ». (1).

---

(1) Rapport établi au nom de la Commission spéciale par M. F. Collet, sénateur.

## II. — LE PROJET DE LOI DANS LE CADRE DU PROGRAMME D'ENSEMBLE D'AUSTÉRITÉ DU GOUVERNEMENT

Avant d'examiner les mesures que le Gouvernement se propose de prendre à la suite de l'adoption du projet de loi d'habilitation qui nous est soumis, il convient de rappeler l'ensemble des dispositions arrêtées le 25 mars dernier et de situer cet ensemble dans le contexte économique qui a conduit à la dévaluation intervenue le 21 mars précédent.

### 1. Une grave crise financière.

A la suite du réajustement monétaire opéré en juin 1982 (10 % entre le franc et le mark), le Gouvernement avait décidé la mise en œuvre de mesures destinées à ramener le taux d'inflation en dessous de 10 %, sans casser la croissance économique et en poursuivant la lutte contre le chômage. Ces mesures qui comportaient notamment le blocage des prix et des revenus pendant quatre mois, tendaient à un meilleur contrôle du déficit des finances publiques et au rééquilibrage des régimes sociaux.

Cependant, l'infléchissement de la politique économique amorcé alors n'a pas empêché que se développe un processus de dégradation dans des domaines essentiels, sanctionné par la troisième dévaluation opérée depuis mai 1981.

#### a) *Le déficit des comptes extérieurs.*

Le déficit du commerce extérieur de la France en 1982 a pratiquement doublé par rapport à l'année précédente, passant de 49,6 milliards de francs à 93,3 milliards. Pour les deux premiers mois de 1983, le déséquilibre s'élève déjà, après correction, à 17,2 milliards de francs. Or, pendant le même temps, l'Allemagne fédérale — notre principal partenaire commercial — continue d'accumuler d'énormes excédents (l'équivalent de 150 milliards de francs).

Cette situation, qui est la conséquence d'une forte augmentation des importations et d'une quasi-stagnation des exportations, a entraîné un lourd déséquilibre de la balance des paiements, dont le déficit

de 78,7 milliards de francs en 1982 représente 2,5 % du P.I.B., soit un triplement par rapport à 1981 (25,8 milliards et 0,8 % du P.I.B.).

Il en résulte un endettement extérieur net croissant estimé, selon les indications officielles, à 60 milliards de francs en 1982.

#### b) *Les déficits internes.*

Aux déséquilibres externes ci-dessus évoqués s'ajoutent d'importants déficits internes.

— *Le déficit budgétaire* : déjà en 1982, pour contenir le solde d'exécution de la loi de finances dans les limites initialement prévues, c'est-à-dire 2,6 % du P.I.B., il avait été procédé à l'annulation de 19,9 milliards de francs de crédits.

Le déficit prévisionnel de 1983 s'élevait à 117,8 milliards de francs, soit 3 % du P.I.B. ; mais une régulation spécifique de 20 milliards de francs a été créée.

— *Le déficit des systèmes sociaux* : il s'avère qu'un besoin de financement estimé entre 15 et 17 milliards de francs sera nécessaire pour couvrir le déficit cumulé de la Sécurité sociale des années antérieures (dont 5,6 milliards pour 1982) et le déficit prévisionnel de 1983 (3 milliards). De même, quelque 11 à 12 milliards de francs devraient être dégagés pour couvrir le déficit de l'U.N.E.D.I.C., l'année 1982 s'étant achevée sur une situation comptable déficitaire de 6 milliards de francs.

— *Le déficit des entreprises publiques* : le déficit cumulé du secteur public peut être estimé à 30 milliards de francs en 1982 et d'ores et déjà, les prévisions pour 1983 portent sur un besoin de financement d'environ 50 milliards de francs.

#### c) *Le différentiel d'inflation.*

Les indices de hausse des prix depuis la fin du blocage n'ont pas assuré la réduction du différentiel d'inflation par rapport aux autres pays industriels et notamment l'Allemagne fédérale.

Si en France le taux d'inflation est tombé à la fin de 1982 en dessous de la barre des 10 %, ce même taux se situait en dessous de 3 % en Allemagne fédérale. Depuis le début de l'année 1983, l'écart avec nos partenaires s'est encore dégradé passant de + 3,8 points en décembre 1982 à + 5,3 points en janvier 1983.

#### **d) Le réajustement monétaire de mars 1983.**

Ces considérations économiques ont vu leurs effets amplifiés par les très fortes pressions qui se sont exercées sur le franc à la suite des élections allemandes.

Au total, le réajustement opéré le mois dernier a sanctionné en quelque sorte un différentiel, non seulement d'inflation mais aussi de consommation vis-à-vis de l'environnement international, et plus particulièrement de nos voisins les plus proches. Ainsi, la consommation se sera accrue dans notre pays de 4,7 % entre 1981 et 1983 tandis qu'elle s'est réduite de 3,7 % en Allemagne.

L'accord monétaire européen intervenu le 21 mars s'est finalement traduit par des ajustements de sens opposé :

— la réévaluation du mark (5,5 %), du florin (3,5 %) de la couronne danoise (2,5 %), du franc belge (1,5 %) ;

— la dévaluation du franc français et de la lire (2,5 %), de la livre irlandaise (3,5 %).

Dans une telle situation, où la contrainte extérieure est devenue pour les pouvoirs publics le problème le plus important et le plus urgent à résoudre, il était nécessaire de prendre des mesures pour accompagner la dévaluation et pour asseoir les bases d'un indispensable assainissement économique et financier.

#### **2. Les mesures de redressement.**

Le dispositif arrêté par le Gouvernement le 25 mars 1983 s'inscrit, selon lui, dans une action tendant à :

- remédier au déficit des échanges extérieurs ;
- consolider les résultats obtenus en matière d'inflation ;
- améliorer la situation des finances publiques ;
- poursuivre la lutte pour l'emploi.

En ce qui concerne le déficit du commerce extérieur, l'objectif est de le réduire de moitié en 1983 pour le faire disparaître en 1984. Comme il ne paraît pas réaliste d'escompter une augmentation correspondante de nos exportations, la seule solution possible — sauf à recourir au protectionnisme — consiste à réduire massivement nos importations. Pour économiser 25 milliards de francs sur nos achats à l'étranger, certains experts ont calculé qu'il fallait diminuer la

demande intérieure, constituée à plus de 70 % par la consommation des ménages, de 40 milliards de francs. Cependant le prélèvement — d'un montant de 35 milliards de francs sur les ménages et de 30 milliards sur le secteur public mais qui serait, selon les déclarations du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, respectivement de 24 et de 41 milliards de francs — correspond à une ponction globale de 65 milliards de francs (2 % du P.I.B. en année pleine).

Le tableau ci-après fournit une première approche globale et chiffrée des principales dispositions décidées ou envisagées, que nous analyserons ensuite de façon plus détaillée : il a été dressé à partir de données fournies par un document publié par le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (les notes bleues n° 117).

### L'impact financier du plan gouvernemental.

(En milliards de francs.)

#### 1° Recettes nouvelles :

— prélèvement de 1 % sur les revenus .....	11
— emprunt obligatoire (1) .....	14
— taxe spéciale sur les carburants .....	5
— avancement des hausses de tarifs publics .....	2,5
— forfait hospitalier .....	1
— vignettes sur l'alcool et les tabacs .....	5
<b>Total .....</b>	<b>38,5</b>

#### 2° Economies :

— budget de l'État (2) .....	8
— dépenses des entreprises publiques .....	12
— prêts aux collectivités locales .....	2
— dépenses de Sécurité sociale .....	4
<b>Total .....</b>	<b>26</b>

#### a) La réduction des déficits publics.

Les hypothèses économiques sur lesquelles s'appuyait la présentation du budget sont dès maintenant dépassées : le produit intérieur

(1) Bien que de caractère temporaire, ce prélèvement contribuera effectivement à la réduction de la consommation.

(2) Compte non tenu de l'annulation d'une partie des crédits gelés dans le fonds de régulation budgétaire (7 milliards de francs).

brut devrait rester au mieux à son niveau de 1982 (pour 1983 croissance zéro en volume au lieu de celle de 1 % précédemment envisagée), tandis que l'impact sur les prix correspondrait à 0,7 ou 0,8 point supplémentaire.

Cette évolution, dont les effets affecteront immanquablement les ressources de l'Etat, aurait justifié à elle seule la présentation d'une loi de finances rectificative, fondée sur des hypothèses économiques révisées.

Quoi qu'il en soit, pour contenir le déficit budgétaire dans les limites fixées, il est envisagé :

— d'annuler 7 milliards de francs de dotations comprises dans le fonds de régulation budgétaire ;

— de reporter au-delà de 1983 certaines dépenses correspondant à des dotations figurant dans le fonds précité à hauteur de 3 milliards de francs ;

— de procéder à des économies supplémentaires pour un montant de 5 milliards de francs ;

— d'instituer à partir du mois d'avril une taxe spéciale destinée à compenser les baisses dues à la réduction du coût du pétrole brut ;

— de réduire de 2 milliards de francs l'enveloppe des prêts mis à la disposition des collectivités locales.

A cet égard, force est de constater que les remarques contenues dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 1983 prennent une résonance particulière : « Tel qu'il nous est proposé, le projet de budget pour 1983 est très loin de marquer les inflexions nécessaires. Bâti sur des hypothèses fragiles, il doit être redressé et ramené à des proportions saines. Faute de quoi le Gouvernement sera à nouveau entraîné avant un an à lui faire subir, comme à son prédécesseur, des coupes importantes. Ce faisant, il courrait le risque énorme d'amputer, non plus les dépenses de fonctionnement comme il se doit, mais des dépenses d'équipement privant notre pays d'éléments essentiels à son avenir. »

Il importe donc de connaître précisément la nature des dotations affectées par les annulations prévues pour en apprécier l'opportunité.

Par ailleurs, une réduction supplémentaire des besoins de financement des entreprises publiques devrait porter à 12 milliards de francs les économies à réaliser en 1983 dans ce secteur, tandis que l'anticipation de certaines augmentations de tarifs produirait environ 2,5 milliards de francs de recettes nouvelles.

b) *L'équilibre des comptes sociaux.*

Les mesures proposées à cet égard sont analysées dans le dixième chapitre du présent rapport.

Nous nous contenterons ici d'indiquer que pour réaliser l'équilibre des régimes sociaux, les pouvoirs publics espèrent pouvoir mobiliser cette année 13 milliards de francs de ressources supplémentaires.

En ce qui concerne l'U.N.E.D.I.C., la recherche de l'équilibre financier du régime doit faire l'objet de négociations entre les partenaires sociaux.

c) *Le développement de l'épargne.*

Devant la moindre propension à épargner des ménages — la part des revenus épargnés est passée de 15,6 % à 13,6 % entre 1981 et 1982 — et la chute du taux d'épargne brute des sociétés — au-dessous de 8 % en 1982 contre 10 % après 1974 et 11-12 % entre 1978 et 1980 —, le Gouvernement se propose de compléter la loi sur la protection de l'épargne et le développement des investissements pour accroître de 20 milliards de francs en 1983 le volume d'épargne disponible.

C'est ainsi que sont prévus :

— un emprunt obligatoire égal à 10 % de l'impôt sur le revenu et sur les grandes fortunes, dont les modalités sont étudiées plus loin (14 milliards de francs) ;

— une relance de l'épargne-logement par un relèvement, de 9 à 10 %, du taux d'intérêt sur les dépôts, le doublement des plafonds de dépôts et de prêts, l'aménagement de la prime accordée en cas d'investissement immobilier à l'issue normale du plan (5 milliards de francs) ;

— le relèvement du plafond des livrets A des Caisses d'épargne et du livret bleu du Crédit mutuel, porté à compter du 1<sup>er</sup> avril de 49.000 à 58.000 francs ;

— la mise en place de fonds salariaux pour le développement industriel et la création d'emplois, qui pourront être constitués à l'initiative des partenaires sociaux et qui seraient alimentés soit par des versements des salariés, soit par l'affectation d'une partie des augmentations salariales, soit par des versements des entreprises.

*d) Le rééquilibrage de nos échanges extérieurs.*

Outre l'effet des mesures de contraction des importations et celui, limité, de la diminution du prix de nos achats de produits pétroliers, la réduction de notre endettement extérieur est attendue de mesures diverses comportant :

— un nouveau régime financier des déplacements à l'étranger pour limiter les dépenses touristiques des résidents français ;

— la modification de la réglementation des activités de négoce pour empêcher des prises de position nuisant à l'équilibre des changes ;

— la libéralisation des possibilités d'emprunt des entreprises à l'étranger, en relevant de 10 à 50 millions de francs le seuil au-delà duquel lesdits emprunts sont soumis à autorisation.

Tel est, rapidement esquissé, l'ensemble du dispositif dans lequel devraient s'inscrire les mesures que le Gouvernement envisage de prendre par voie d'ordonnances.

### III. — LE PROJET DE LOI PRÉSENTÉ

Il comprend deux articles :

— le premier concernant la portée et la durée de l'habilitation, à savoir un délai d'un mois à compter de la date de promulgation de la loi ;

— le second visant le délai de dépôt du projet de loi portant ratification des ordonnances : celui-ci devra être déposé devant le Parlement au plus tard le 2 octobre 1983.

C'est donc les dispositions de l'article premier qui donneront lieu à examen ; elles concernent :

— l'émission d'un emprunt obligatoire ;

— l'institution d'une contribution sur les revenus des personnes physiques versée à un établissement public chargé de contribuer au financement des régimes de sécurité sociale ;

— la modification du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

#### 1. L'émission d'un emprunt obligatoire.

##### a) *Le texte de la loi d'habilitation précise seulement la qualité des souscripteurs de l'emprunt.*

Il s'agit des « redevables de l'impôt sur la fortune ainsi que des contribuables à l'impôt sur le revenu, compte tenu de leur niveau d'imposition ». Dès lors la question se pose de savoir si l'emploi des termes différents « contribuables » et « redevables » implique que seront concernés ceux qui ont cotisé à l'impôt sur le revenu en 1982 et ceux qui cotiseront à l'impôt sur la fortune en 1983.

Selon la présentation des mesures décidées en conseil des ministres et faites à la presse le 25 mars 1983 par le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, l'Etat va émettre un emprunt qui aura un caractère obligatoire pour les contribuables dont l'impôt sur le

revenu acquitté en 1982 a excédé 5.000 F. Le produit de cet emprunt est estimé à 14 milliards de francs.

Sept millions de foyers fiscaux étaient à l'origine concernés, soit approximativement un tiers des contribuables à l'impôt sur le revenu. Le montant de l'emprunt obligatoire serait égal à 10 % de l'impôt sur les grandes fortunes acquitté en 1983 et à 10 % de l'impôt sur le revenu payé en 1982, déterminé avant déduction de l'avoir fiscal et des différents crédits d'impôt. Toutefois, il ne serait pas dû par un certain nombre de personnes (ayants-droit de personnes décédées dans l'année, retraités depuis le 31 décembre 1981, personnes ayant perdu leur emploi ou entrepreneurs individuels ayant cessé leur activité à la suite d'un règlement judiciaire ou d'une liquidation de biens depuis le 31 décembre 1981, personnes ayant subi une invalidité grave durant les mêmes périodes).

b) *Les interrogations et les remarques qu'appelle le projet d'habilitation concernant le prélèvement exceptionnel opéré sous forme d'emprunt obligatoire.*

L'assiette du prélèvement inclura-t-elle la majoration elle-même exceptionnelle votée en 1981 et destinée à financer une partie des déficits de l'assurance-chômage ?

Comment régler certains cas particuliers : plus-values exceptionnelles réalisées par certains contribuables en 1981 ?

Les titres d'emprunt seront-ils négociables ?

Le taux de l'emprunt n'est pas défini. Une remarque peut être formulée : afin qu'il ne soit pas spoliateur, l'intérêt servi devrait s'apparenter à celui des emprunts d'Etat lancés à cette période de l'année.

La durée de l'emprunt annoncée pour trois ans est brève ; trop peut-être, compte tenu du poids prévisible de la charge de l'intérêt et du remboursement du capital sur le budget de 1986.

L'indication donnée par le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget que l'emprunt pourra être remboursé par anticipation lorsque l'équilibre des comptes extérieurs devrait être explicitée : en effet le lien établi entre l'équilibre extérieur et l'emprunt interne n'est pas évident, le produit de l'emprunt devant servir à financer des actions engagées par l'Etat en faveur du développement industriel et du soutien à l'emploi, c'est-à-dire, selon le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, les investissements prévus au budget de cette année.

*c) L'affectation de l'emprunt obligatoire.*

C'est la première fois qu'un emprunt obligatoire est lancé dans un but de politique économique. Le Gouvernement ne peut se fonder sur le précédent de l'emprunt libératoire de 1976. Il s'agissait alors, selon les termes de la loi du 29 octobre 1976 d'un « supplément d'imposition » dont les contribuables pouvaient s'acquitter en souscrivant un emprunt dont les titres étaient nominatifs, inaliénables et incessibles. Le décret du 12 novembre 1976 avait fixé les conditions d'émission : délai de remboursement de cinq ans et taux d'intérêt extrêmement bas de 6,5 % l'an (taux actuariel brut). S'agissant d'un impôt dont les contribuables pouvaient se libérer partiellement par un emprunt, il était normal que les conditions faites aux souscripteurs fussent exceptionnelles. D'ailleurs, cette cotisation supplémentaire répondait à un besoin de financement né d'une situation climatique également exceptionnelle.

Dans le projet de loi d'habilitation, tel qu'il nous est présenté, l'emprunt obligatoire obéirait aux conditions générales des emprunts lancés habituellement par l'Etat (notamment en ce qui concerne l'intérêt versé aux souscripteurs).

Sans doute, la formule de l'emprunt présente-t-elle l'avantage optique de ne pas alourdir les prélèvements obligatoires qui dépasseront 45 % du revenu en 1983 et d'améliorer les statistiques de l'épargne dont le taux décroît en 1982 (14,8 % du revenu contre 15 % en 1981). Il reste que cette épargne forcée sera prélevée sur l'épargne volontaire ; en effet, si l'on distingue dans la population les épargnants d'une part, et ceux qui consacrent l'intégralité de leurs revenus à des dépenses de consommation, d'autre part, on observe par expérience que ces derniers ont les revenus les plus bas. Or, à juste titre d'ailleurs, ce sont ceux qui ne sont pas concernés par cette mesure.

S'agissant de la catégorie des épargnants, des études économiques ont montré que l'épargne forcée s'imputait essentiellement sur l'épargne volontaire. Deux raisons sont avancées comme explication de ce phénomène : tout d'abord, l'effet de « crémaillère » qui empêche les ménages de descendre en dessous du niveau de consommation précédemment atteint, et ensuite un effet dit de substitution. Pour l'épargnant, l'emprunt obligatoire est une épargne à laquelle il renonce momentanément ; dès lors celui-ci ne fait que diminuer provisoirement son encaisse disponible.

Au reste, quand l'emprunt obligatoire, comme c'est la règle, n'est pas affecté, son produit figure parmi les moyens de financement du découvert du Trésor : il nourrit essentiellement un supplément de consommation publique et privée, ce qui constitue une désépargne.

Quant au point de savoir si l'épargne forcée pourra réduire substantiellement le besoin de financement lié au déficit de notre commerce extérieur aucune affirmation ne peut être avancée. Les études de consommation qui sont réalisées selon une nomenclature fine montrent qu'une grande quantité de biens importés fait partie de la « consommation de masse » qui augmente rapidement avec la croissance du niveau de vie des catégories disposant d'un faible revenu.

## **2. La contribution au financement des régimes de sécurité sociale.**

Le projet de loi d'habilitation comporte l'autorisation pour le Gouvernement d'instituer une contribution sur les revenus des personnes physiques destinée au financement des régimes de sécurité sociale.

### *a) Les modalités de la contribution.*

En l'état actuel des informations disponibles, *cette mesure devrait revêtir les modalités suivantes :*

D'un *montant* égal à 1 % des revenus imposables au titre de 1982 — c'est-à-dire après application des abattements de 10 % et 20 % — la contribution sera exigible de l'ensemble des assujettis à l'impôt sur le revenu au titre de l'année considérée.

Ainsi, seraient exclues de *son champ d'application* les personnes remplissant l'une des conditions ci-après :

— être non imposable (soit près de 7 millions de foyers fiscaux) ou non imposé « de fait » en raison de l'existence d'un minimum de recouvrement (il s'agit, dans ce dernier cas, de celles qui sont redevables d'un montant d'impôt inférieur à 270 F) ;

— avoir la qualité d'ayant droit de personnes décédées dans l'année ;

— avoir pris sa retraite depuis le 31 décembre 1982 ;

— avoir perdu son emploi ou pour l'entrepreneur individuel avoir cessé son activité à la suite d'un règlement judiciaire ou d'une liquidation de biens depuis le 31 décembre 1982 ;

— avoir été affecté par une invalidité sérieuse au cours des mêmes périodes.

En outre, des *aménagements* devraient intervenir permettant de prendre en considération les charges de famille.

Il serait ainsi tenu compte de la situation des familles au moyen d'une déduction forfaitaire par enfant à charge de telle sorte que celles aux revenus les plus modestes ne paient pas une contribution excessive en comparaison avec leurs autres impositions.

*Recouvrée* par l'administration fiscale à partir du mois de septembre 1983 (un acompte pourrait être demandé dès le mois de mai prochain), cette contribution sera *affectée* à un fonds de péréquation des régimes de sécurité sociale qui prendra la forme juridique d'un établissement public.

On peut supposer que le précédent constitué par le fonds de solidarité pour l'emploi (loi n° 82-939 du 4 novembre 1982) servira de référence.

Il convient enfin de souligner qu'avec un *rendement* évalué à 11 milliards de francs (sous réserve du coût des aménagements envisagés), ce prélèvement — reconductible pour les années à venir — aggraverà à lui seul le taux de la pression fiscale de l'Etat de + 0,3 %, la faisant passer de 18,3 % (rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour 1983) à 18,6 %.

#### b) *Le déficit du régime général de la Sécurité sociale.*

A l'heure actuelle, le *déficit cumulé du régime général de la Sécurité sociale s'établit à plus de 15 milliards de francs*, décomposé de la façon suivante :

- 1978 : — 10.082 M.F. ;
- 1979 : + 41 M.F. ;
- 1980 : + 10.668 M.F. ;
- 1981 : — 6.620 M.F. ;
- 1982 : — 5.600 M.F. (comptes provisoires) ;
- 1983 : entre — 3.000 M.F.  
et — 5.000 M.F. (prévisions).

Pour faire face à cette situation, plusieurs *plans de redressement* ont été mis en œuvre, utilisant tour à tour l'augmentation des cotisations et la réalisation d'économies.

Ainsi, prenant la suite du plan du mois de novembre 1981 qui comportait un dé plafonnement de 3,5 points des cotisations patronales d'assurance maladie et une majoration de 1 point de la cotisation maladie des salariés, et de celui de juillet 1982 qui différait l'application de certaines mesures et prévoyait la réalisation de 7 milliards d'économies, le *dernier en date* — arrêté en septembre 1982 (loi n° 83-25 du 19 janvier 1983 portant diverses mesures en matière de sécurité sociale) — ambitionnait de rétablir l'équilibre des comptes sociaux en mobilisant 23 milliards de francs de ressources supplémentaires, à la charge des assurés.

Il comportait à cet effet quatre mesures principales, dont trois sont effectivement entrées en application le 1<sup>er</sup> avril dernier :

— *l'alignement du taux de la cotisation d'assurance maladie acquittée par les préretraités sur celui appliqué aux salariés actifs du régime général (5,5 % au lieu de 2 %) ;*

— *l'institution d'un forfait journalier hospitalier (20 F par jour) à la charge des malades hospitalisés ;*

— *la création d'une taxe sur les alcools (1 F par décilitre pour les boissons titrant plus de 25°) ;*

— *quant à la quatrième, à savoir la taxe sur les tabacs (25 % du prix de l'unité de conditionnement), elle n'entrerait en vigueur que le 1<sup>er</sup> juillet prochain au lieu du 1<sup>er</sup> avril, date fixée dans l'article 26 de la loi du 19 janvier 1983 précitée et ce, dans un objectif de lutte contre l'inflation. Le Gouvernement procédera à ce report de date dans le cadre des ordonnances.*

### *c) Des hypothèses irréalistes pour 1983.*

Il s'avère, dès la fin du premier trimestre 1983, que *les hypothèses sur lesquelles avaient été fondées les prévisions en matière d'assurance maladie pour l'année en cours, soit :*

— *une quasi-stabilisation des effectifs salariés,*

— *une réduction très sensible du rythme de progression des dépenses d'assurance maladie (+ 12,3 % contre + 18,5 % en 1982) ne pourront pas être réalisées.*

En outre, il convient de souligner que le blocage des revenus intervenu en 1982 et leur progression « encadrée » en 1983 entraînent *un très net ralentissement du rendement des cotisations.*

Or, tant que le rythme desdites dépenses (+ 16,8 % fin février) progressera beaucoup plus rapidement que la richesse nationale, aucune des digues mises en place par les pouvoirs publics ne résistera.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur des dispositions sur la retraite à soixante ans, et notamment l'institution d'un minimum de pensions contributives — 2.200 F par mois — (on estime que 40 % des pensions liquidées à partir du 1<sup>er</sup> avril 1983 seront portées à ce nouveau minimum, soit près de 140.000) ne manquera pas d'avoir des conséquences sur le solde de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

On prévoit aussi à nouveau — en dehors du prélèvement de 1 % — *la réalisation de 4 milliards d'économies supplémentaires tant sur les prestations familiales que sur l'assurance maladie.*

Les difficultés à mettre en œuvre les précédents objectifs en la matière laissent mal augurer de la réalisation de ce dernier, mais *le plus important est que, pour la première fois, il est fait appel à des ressources fiscales pour financer les régimes de sécurité sociale.*

d) *Vers une fiscalisation des ressources de la protection sociale.*

Une telle mesure a été envisagée depuis plusieurs années dans le cadre du débat qui s'est instauré sur l'opportunité de modifier l'assiette des prélèvements sociaux.

A partir des trois constatations suivantes, à savoir que :

— *notre pays enregistre un taux de prélèvements obligatoires plus élevé que celui de nos principaux partenaires européens, se rapprochant d'année en année de celui des pays de l'Europe du Nord ;*

**PART DES PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LE P.I.B.**

(En pourcentage.)

Pays	1971	(3) 1981
Suède .....	41,4	51,5
Norvège .....	42,4	48,5
Pays-Bas .....	41,7	45,8
Danemark .....	43,5	44,9
Belgique .....	36,7	44,7
France .....	35,1	(2) 42,9
Irlande .....	32,4	38,3
R.F.A. ....	33,2	37,2
Royaume-Uni .....	35,2	36,8
Italie .....	28,7	(1) 32,4
Grèce .....	24,4	(1) 26,5

(1) Résultats de l'année 1980.

(2) 1982 : 43,9 %.

(3) Chiffres provisoires.

Source : O.C.D.E.

— *notre pays se distingue par la faiblesse de sa fiscalité directe et le poids de ses cotisations sociales, principales responsables de l'alourdissement des prélèvements obligatoires ;*

RÉPARTITION DES IMPÔTS ET COTISATIONS SOCIALES EN POURCENTAGE  
DU P.I.B.

Année 1981 (1)

Pays	Impôt sur le revenu	Cotisations de sécurité sociale	Impôt sur les bénéfices des sociétés	Impôt sur les biens et services	Autres impôts	Total
France .....	5,6	18,3	2,2	12,7	4	42,9
Italie (2) .....	8	11,6	2,7	8,7	1,4	32,4
Royaume-Uni .....	10,7	6,2	3,6	10,1	6	36,8
R.F.A. ....	10,8	13,3	1,8	10,1	1,2	37,2
Pays-Bas .....	11,2	18,5	3,2	11,1	1,8	45,6
Belgique (2) .....	15,4	13,7	2,6	11,5	1,1	44,7
Suède .....	20,6	15,3	1,3	12,4	1,8	51,5
Danemark .....	23,6	1	1,3	16,7	2,3	44,9
O.C.D.E. ....	12	8,5	2,7	10,4	2,5	35,8
C.E.E. ....	11,5	10,8	2,7	11,9	2,5	39,4

(1) Chiffres provisoires.

(2) Résultats de l'année 1980.

Source : O.C.D.E.

— le prélèvement social est, dans notre pays, assis principalement sur les salaires et assuré pour une large partie par les entreprises qui sont ainsi appelées à supporter le taux de prélèvement le plus élevé de l'ensemble des pays industrialisés.

REPARTITION DES IMPOTS ET COTISATIONS SOCIALES PAR CATEGORIES D'AGENTS ECONOMIQUES  
(EN POURCENTAGE DU TOTAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)

Année 1980.

Pays	Impôt sur les bénéfices des sociétés	Cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs	Autres impôts supportés par les entreprises	Total des prélèvements supportés par les entreprises	Impôt sur le revenu des personnes physiques	Cotisations de sécurité sociale à la charge des salariés	Impôt sur le patrimoine à la charge des ménages	Total des prélèvements supportés par les ménages	Impôt sur la consommation
France .....	5	29	5,2	39,2	12,9	11,4	0,9	25,2	29,2
Japon .....	17,3	14,8	4,9	37	24,2	10,2	»	34,4	14,1
Suède .....	2,4	27,4	2,7	32,5	41	»	0,3	41,3	22,9
Italie .....	8,3	22,2	»	30,5	24,7	5,7	»	30,4	26,2
Etats-Unis .....	10,1	15,6	»	25,7	36,8	10,1	5,1	52	14,4
Belgique .....	5,7	19,7	»	25,4	35,2	8,6	»	43,8	24,5
Pays-Bas .....	6,6	17,8	0,2	24,6	26,3	15,6	0,7	42,6	22,7
R.F.A. ....	5,5	18,1	0,9	24,5	29,9	15,5	0,7	46,1	25,6
Royaume-Uni ....	7,7	9,9	4,2	21,8	30	6,6	4,5	41,1	27,2
Danemark .....	3,2	0,7	0,1	4	51,4	1	0,7	53,1	35,5
O.C.D.E. ....	7,5	13,3	1,9	22,7	33,3	6,3	1,2	40,8	27,5
C.E.E. ....	6,7	14,3	1,4	22,4	28,4	8,1	1	37,5	29,5

Source : O.C.D.E.

Plusieurs voies ont été explorées et notamment celle d'une fiscalisation d'une partie des charges sociales par transfert sur le budget de l'Etat pris au sens large.

*Une telle réforme peut être en effet envisagée dans la mesure où, conduisant à un rapprochement de notre structure fiscale et de notre structure de financement des régimes sociaux avec celles des autres pays de la Communauté économique européenne, elle permettrait de réaliser un rééquilibrage entre les charges supportées respectivement par les entreprises et les ménages et conduirait à une meilleure responsabilisation des acteurs de la dépense de santé.*

Elle comporterait par ailleurs l'avantage de réaliser une meilleure indexation des ressources de la protection sociale sur les revenus des ménages.

*On doit cependant s'interroger sur la façon dont cette fiscalisation partielle est introduite. Certes, elle avait été récemment remise à l'ordre du jour avec l'annonce de la réforme du financement des prestations familiales dont l'objectif est d'annuler progressivement les*

neuf points de cotisation patronale et de les remplacer par une contribution proportionnelle aux revenus sous la forme d'une retenue fiscale à la source. Toutefois, la mesure proposée ne tend pas du tout à la réalisation de cet objectif. En effet, son produit servira à combler un déficit sans que l'on sache comment les pouvoirs publics entendent poursuivre dans l'avenir la réforme du financement des allocations familiales.

Or si l'on ne parvient pas à maîtriser les dépenses sociales, on sera inévitablement amené à majorer chaque année la contribution en cause, aboutissant ainsi à une « étatisation » inacceptable des régimes de sécurité sociale sans que cela ne se soit vraiment traduit par un allègement *positif* des charges des entreprises.

Dans un tel contexte, le prochain débat sur le budget social de la nation revêt une particulière importance ; toutefois, il n'aura de sens et ne sera utile que s'il permet au législateur d'exercer pleinement son pouvoir financier, à travers les choix qu'il sera amené à effectuer.

### **3. La modification du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et assimilés.**

La taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et assimilés (en abrégé T.I.P.P.) est un impôt spécifique, c'est-à-dire que ses taux sont exprimés en francs par unité de quantité de produits pétroliers, généralement par hectolitre.

#### *a) Une fiscalité fortement sollicitée depuis deux ans.*

Les taux de ladite taxe qui n'avaient pas été relevés depuis janvier 1979 ont été majorés deux fois depuis le mois de juillet 1981. En outre, une taxe spécifique sur les produits pétroliers autres que les fiouls, qui est en fait une taxe additionnelle à la T.I.P.P., a été instituée par la loi de finances rectificative du 3 août 1982 afin de financer le fonds des grands travaux.

L'incidence de ces majorations sur le prix du supercarburant à la pompe a été la suivante :

— par la première loi de finances rectificative pour 1981, le taux de la T.I.P.P. avait été augmenté de telle sorte que le supplément de prix à la pompe (T.V.A. comprise) représentait 6 centimes par litre ;

— par la loi de finances pour 1982, le tarif de la T.I.P.P. a été relevé dans la même proportion que la limite supérieure de la 7<sup>e</sup> tranche de l'impôt sur le revenu, soit 13,5 %.

Pour l'année en cours, l'incidence de la mesure — au 15 mai 1983 — est d'environ 20 centimes/litre.

Ajoutons que la taxe spécifique est de 3,20 F/hectolitre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983. En outre, la T.V.A. perçue sur les produits pétroliers au taux intermédiaire (porté à 18,6 % par le premier collectif de 1982) s'applique à l'ensemble des éléments du prix et est par conséquent majorée par toute augmentation de fiscalité (hors T.V.A.) sur les produits concernés.

Enfin, une taxe parafiscale sur certains produits pétroliers a été créée par le décret du 8 avril 1983 au profit de la Caisse nationale de l'énergie au taux de 30 F par hectolitre.

### b) *Une politique tarifaire complexe.*

Compte tenu de la politique délibérée de hausse de la fiscalité pétrolière, la formulation du projet de loi d'habilitation est vague. L'expression « modification du tarif... pour tenir compte des variations des produits importés » apparaît ambiguë.

S'agit-il d'ajuster les taux de la T.I.P.P. afin de maintenir constant le pourcentage de fiscalité dans le prix (le coût de revient étant orienté à la baisse) ? Il y a lieu à cet égard d'indiquer que l'I.N.S.E.E. a calculé les conséquences directes et à court terme d'une baisse de 10 % au 1<sup>er</sup> janvier de l'énergie importée : dans cette hypothèse, les ménages bénéficieraient d'une amélioration de 0,1 % de leur pouvoir d'achat, les prix de détail baissant de 0,2 %, tandis que les entreprises verraient leurs comptes s'améliorer, l'excédent brut d'exploitation, par rapport à la valeur ajoutée, augmentant de 0,7 point, ce qui correspond à une amélioration de 10,9 points de l'épargne brute des sociétés.

S'agit-il au contraire de compenser les baisses de coût d'approvisionnement par des augmentations de la fiscalité, dans le même rapport afin que le surplus dégagé soit fiscalisé ?

La question se pose en outre de savoir comment se combineraient les modifications du taux de la T.I.P.P. pour tenir compte des variations de prix de produits importés et celles provoquées par les clauses d'indexation automatique sur la 7<sup>e</sup> tranche de l'impôt sur le revenu créé par la loi de finances pour 1982 ?

Comment la modulation de la fiscalité va-t-elle s'intégrer au nouveau régime des prix de reprise des produits pétroliers fixé par les arrêtés du 29 avril 1982 ? Rappelons que les prix de reprise des principaux produits pétroliers (essence, supercarburant, gazole, fioul domestique) sont placés désormais sous le régime de la liberté contrôlée : les entreprises titulaires d'une autorisation spéciale d'importation et de mise à la consommation délivrée en application de

la loi du 30 mars 1928 doivent déposer auprès de l'administration le barème du prix de reprise qu'elles se proposent d'appliquer.

Les barèmes déposés ne doivent pas excéder des prix plafonds calculés mensuellement par application d'une formule automatique et publique qui tient compte à la fois du prix de revient réel des produits et des prix constatés sur les marchés européens.

L'automatisme de la formule a joué pleinement à partir du 10 février 1983 pour la seconde fois depuis le 12 mai 1982 ; il répond au vœu formulé par le « groupe long terme » sur l'énergie chargé de la préparation du IX<sup>e</sup> Plan, à savoir que « le niveau élevé de la parité actuelle du dollar et la volonté de faire en sorte que les tarifs reflètent la réalité des coûts doivent amener les prix intérieurs hors taxes à évoluer parallèlement aux prix internationaux en ce qui concerne les énergies importées ».

Ainsi le Gouvernement, désireux d'accroître le produit de la T.I.P.P. et soucieux d'éviter qu'une diminution relative du prix au détail ne rende vains les efforts d'économies d'énergie et les encouragements à l'utilisation d'énergies de substitution, entend à nouveau modifier les taux de cette taxe : à cet effet, le dispositif annoncé par la loi d'habilitation qui vient se surajouter à une réglementation déjà complexe crée un élément d'incertitude à la fois pour les consommateurs et pour les compagnies pétrolières.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Avant d'examiner de manière détaillée le présent projet de loi, la commission des Finances a procédé à l'audition de M. Jacques Delors, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget.

### **1. AUDITION DE M. DELORS, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET**

La commission des Finances s'est réunie à cet effet le 13 avril 1983 sous la présidence de son Président M. Edouard Bonnefous.

Le Ministre a d'abord répondu au questionnaire écrit qui lui avait été adressé.

Concernant les raisons du recours à la procédure des ordonnances, il a rappelé que l'une des motivations de cet ensemble de mesures, c'est d'opérer un prélèvement sur la demande nationale afin d'alléger la pression sur les importations et sur les dépenses en devises. D'où la nécessité de mettre en œuvre le plus rapidement possible ce prélèvement.

Ce n'est qu'après avoir bien calculé les délais nécessaires pour l'adoption d'une loi d'habilitation par rapport à des textes normaux qu'il a semblé au Gouvernement qu'un gain de temps permettrait d'opérer les prélèvements souhaités pour une grande part au mois de mai et au mois de juin.

Le Ministre a précisé que ces mesures, telles qu'elles étaient visées par l'article premier de la loi d'habilitation, seraient exhaustives. Il a observé que la contribution de 1 % constitue « une imposition de toute nature », telle que désignée par l'article 34 de la Constitution, définition reprise par la jurisprudence du Conseil constitutionnel à l'occasion de la création de la contribution destinée au Fonds de compensation des risques de l'assurance construction (collectif 1982). Elle ne sera pas déductible du revenu imposable mais cela ne préjuge en rien la solution qui serait adoptée si, comme l'a demandé

le Président de la République, on envisage une cotisation de ce type pour résoudre les problèmes posés par le devenir de la sécurité sociale, et notamment par la recherche d'un autre mode de financement des prestations familiales. La réponse ainsi apportée ne concerne donc uniquement que la contribution de cette année.

Puis M. Delors a estimé que le dispositif programmé provoquerait :

- une diminution de 0,5 à 1 % de la consommation des ménages,
- un maintien du P.I.B. à son niveau de 1982,
- un effet mécanique sur la situation de l'emploi qu'il était possible de corriger, notamment par le mécanisme des contrats de solidarité,
- une réduction de l'ordre de 40 milliards de francs du déficit de nos échanges extérieurs.

Il a évalué à 14 milliards de francs le rendement de l'emprunt obligatoire et à 11 milliards celui de la contribution de 1 % dont il a rappelé les aménagements apportés en faveur des familles modestes.

Le produit de cette contribution est destiné à financer les systèmes de sécurité sociale, compte tenu des perspectives observées dans tous les pays européens : les dépenses d'assurance maladie augmentent chaque année selon les pays de 4 à 6 %, les dépenses de retraite entre 2 et 4 % alors que nous sommes dans une période de croissance nulle ou ralentie. Il s'agit donc d'un problème de société : quel niveau de protection sociale veulent les Français ? A quel prix ? Quelles économies accepteraient-ils, soit en se soignant aussi bien, soit en diminuant certaines protections ?

Le Gouvernement a décidé que cette question ferait l'objet chaque année d'un débat devant le Parlement. Une sorte de livre blanc sera remis aux parlementaires avec le bilan de chaque régime. C'est en fonction de cela que pourra s'organiser un véritable débat sur la situation et les perspectives des régimes.

Derrière le 1 % se profile une autre méthode d'approche des problèmes de sécurité sociale rendue impérieuse par l'évolution respective des données de la sécurité sociale et de l'économie générale.

Le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget a justifié par la nécessité de réduire la part du pétrole dans notre consommation d'énergie la taxe parafiscale instituée par le décret du 8 avril dernier qu'on peut ajuster en fonction des évolutions du dollar et du prix du pétrole et qui sera relayée ensuite normalement par une augmentation de la T.I.P.P. qui devra être ratifiée par une loi de finances.

Il a ensuite rappelé quel devait être le montant des prélèvements supportés par le secteur public et les ménages, les entreprises ayant été épargnées en raison du faible niveau de leur autofinancement.

A cet égard, il a observé que les charges sociales des entreprises avaient atteint un niveau critique.

M. Fourcade a interrogé le Ministre sur le contenu des économies budgétaires prévues et la diminution annoncée des emprunts des collectivités locales.

M. Moinet a demandé quel serait l'impact des mesures de rigueur sur le volume de nos importations, le différentiel d'inflation avec nos concurrents étrangers et la situation de l'emploi. Il s'est interrogé sur les conséquences de la fiscalisation des dépenses de sécurité sociale, notamment en ce qui concerne l'épargne et les revenus des cadres.

M. Ballayer a mis l'accent sur le financement au moyen de la D.G.E. de l'entretien des routes nationales déclassées.

M. Poncelet a posé le problème du maintien des avantages sociaux acquis.

M. Monory a estimé que le prélèvement de 1 % servirait à couvrir des dépenses déjà engagées plutôt qu'à réduire la consommation des ménages.

M. Blin a constaté que l'amorce de fiscalisation des dépenses de sécurité sociale ne servirait pas à alléger les charges des entreprises. Il a rappelé que la commission des Finances avait, lors du vote de la loi de finances pour 1983, demandé des économies d'un montant équivalent à celui actuellement proposé, dont il souhaite connaître la ventilation. Il s'est interrogé sur les effets de la limitation des dépenses des touristes français à l'étranger.

M. Édouard Bonnefous, président, a questionné le Ministre sur le caractère excessif atteint par la pression fiscale exercée sur la plupart des revenus, le caractère décourageant des charges fiscales pesant sur les entreprises au regard de la nécessité d'investir et, enfin, l'importance des transferts exercés par les travailleurs immigrés.

En réponse à M. Fourcade, le ministre de l'Économie, des Finances et du Budget a précisé que le détail des économies budgétaires envisagées serait connu fin avril ; en ce qui concerne les prêts aux collectivités locales, il n'est pas question de revenir sur les contrats globaux : la réduction de 2 milliards ne portera que sur les demandes nouvelles.

Il a indiqué à M. Moinet qu'il était opposé au protectionnisme, soulignant que les chefs d'entreprise français doivent cependant adapter leur mentalité en vue d'augmenter leurs ventes, notamment à l'intérieur du Marché commun, en acceptant, comme l'ont fait les Japonais, de limiter leurs marges pour accroître leur part de marché.

M. Delors a souligné que les méthodes de lutte contre le chômage devaient être sensiblement améliorées : pour résoudre cette question, il y a les effets des contrats de solidarité. Les deux tiers de ces effets restent à produire. Il y a certaines autres mesures, telles que le travail à temps partiel qui est beaucoup répandu à l'étranger, mais là aussi le cœur du débat est structurel car la politique de l'emploi en France a quinze ans de retard.

Le Ministre a par ailleurs observé que les salariés ouvriers subissaient, en pourcentage de leurs revenus, le prélèvement obligatoire global le plus élevé.

En réponse à MM. Poncelet et Monory, il a indiqué que le prélèvement de 1 % n'est pas destiné à couvrir un déficit. Les prévisions de dépenses n'ont pas été dépassées ; au contraire, on constate par rapport à l'an dernier un ralentissement en francs courants de la croissance des dépenses de maladie. Toutefois, le phénomène ainsi observé est trop bref pour en tirer des conclusions définitives.

Le Ministre a ensuite précisé à M. Blin que ce même prélèvement participait de l'effort de réduction de la demande globale tout en permettant d'expérimenter un nouveau mode de financement des dépenses sociales pesant moins lourdement sur les seuls salariés. Il a déclaré vouloir concilier le plein exercice de leurs responsabilités par les gestionnaires des différents régimes et un droit de regard du Parlement sur les dépenses concernées.

Concernant la limitation des dépenses des touristes français à l'étranger, il a déclaré avoir voulu d'abord provoquer un choc psychologique dans l'opinion, quitte à étudier ensuite des aménagements qu'il ne fallait pas confondre avec un reniement des principes énoncés. Il a confirmé qu'il escomptait de l'application de ces mesures une économie de devises de l'ordre de 5 à 7 milliards de francs.

En réponse à M. Édouard Bonnefous, président, le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget a indiqué que, sur le fond, le problème des transferts de ressources opérés par les travailleurs immigrés vers leur pays d'origine était ouvert.

Il a déclaré que le bon fonctionnement des entreprises impliquait que la ligne hiérarchique, la ligne de gestion et la ligne syndicale soient clairement distinguées.

Enfin, il a fait valoir que les mesures de rigueur tendaient à aider les entreprises à maîtriser leurs coûts de production.



## 2. ÉTUDE DU PROJET DE LOI

Réunie le jeudi 14 avril 1983, sous la présidence de M. Édouard Bonnefous, président, puis de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la commission des Finances a procédé à l'examen du projet de loi n° 228 (1982-1983) autorisant le Gouvernement à prendre par application de l'article 38 de la Constitution diverses mesures financières.

M. Maurice Blin, rapporteur général, rapporteur du projet de loi, a tout d'abord rappelé le contexte économique et financier dans lequel s'inscrivent les mesures de rigueur adoptées par le Conseil des ministres du 25 mars 1983 : importance des déficits extérieurs, dégradation de notre compétitivité, différentiel croissant d'inflation avec nos principaux partenaires ; il a souligné les erreurs de prévision commises depuis deux ans en matière de taux de croissance comme en matière budgétaire imposant des réductions drastiques de crédits en cours d'année.

Le Rapporteur général a rappelé sur ce point les propositions d'économies faites par la commission des Finances du Sénat à l'occasion de la discussion des projets de loi de finances pour 1982 et 1983.

Il a regretté la procédure des ordonnances choisie par le Gouvernement, procédure constitutionnelle certes, souvent utilisée dans le passé mais à laquelle le Gouvernement a recours pour la première fois aux fins d'adaptation à la conjoncture et non de modifications structurelles. Procédure par ailleurs trop générale pour permettre de résoudre les problèmes précis qui se posent à l'heure actuelle : à cet égard la rédaction du présent projet de loi, par son caractère volontairement flou, appelle un très grand nombre de questions. Procédure également faussée dans la mesure où, pour répondre à des préoccupations du moment, le Gouvernement, à la faveur de ce texte, introduit une réforme profonde, aux conséquences multiples, à savoir la fiscalisation partielle des recettes de la sécurité sociale.

M. Maurice Blin a enfin présenté les grands traits du plan de rigueur qui porte sur 65 milliards de francs tout en soulignant les nombreuses incertitudes pesant sur ces mesures et l'insuffisance des informations disponibles.

En conclusion, le Rapporteur général a émis deux observations :

— il a estimé qu'il fallait souhaiter la réussite de ce plan au nom de l'intérêt général car il est la dernière chance d'éviter la sortie du franc du système monétaire européen, une dégradation accélérée

de nos équilibres et, à terme, une atteinte à notre indépendance nationale ;

— il a exprimé cependant sa crainte d'un échec car les choix politiques structurels des deux dernières années constituent un handicap difficilement surmontable, qu'il s'agisse de la démotivation des partenaires économiques et sociaux, des conséquences du blocage des prix industriels, des nationalisations ou de l'entrée en vigueur des « lois Auroux ».

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est instauré au sein de la Commission.

M. Henri Duffaut a estimé que les difficultés actuelles traduisaient un mal profond et ancien. Il a rappelé que le recours aux ordonnances avait été pratiqué à de nombreuses reprises par le passé et que les mesures proposées par le plan de rigueur avaient une portée considérable, notamment celles tendant à une fiscalisation partielle des dépenses sociales. Tout en admettant que certaines erreurs avaient probablement été commises, M. Henri Duffaut a approuvé le plan proposé par le Gouvernement en soulignant que de son succès dépendait l'avenir du pays.

Après avoir souligné que le recours aux ordonnances était significatif de la gravité de la situation tant financière que politique, M. René Monory a exprimé son opposition aux mesures proposées qui ne sont pas à la mesure des problèmes de la France. Il a estimé notamment que la diminution de la consommation sera insuffisante et qu'aucune mesure n'était proposée en faveur de l'investissement. S'agissant des économies budgétaires, M. René Monory s'est inquiété de leurs conséquences sur l'investissement public, notamment dans le domaine du bâtiment et des travaux publics. Il a conclu en s'interrogeant sur les perspectives préoccupantes de la croissance de l'économie à la suite du plan de rigueur, alors que l'O.C.D.E. prévoyait — avant sa mise en œuvre — une progression de l'ordre d'un demi-point.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est également prononcé défavorablement sur les mesures proposées en estimant d'une part que la procédure des ordonnances étant blâmable — le Gouvernement devait déposer un projet de loi de finances rectificatif faisant apparaître un nouvel équilibre budgétaire —, en soulignant d'autre part l'importance exceptionnelle des mesures de fiscalisation partielle des dépenses sociales qui aggraveront les inégalités dont sont victimes les salariés et plus particulièrement les cadres.

M. Christian Poncelet s'est inquiété des conséquences du plan de rigueur sur les finances des collectivités locales qui n'auront pas les moyens d'assumer leurs responsabilités ; il a déploré l'absence dans ce plan d'un volet économique crédible et a estimé que la situation exigeait un plan plus rigoureux encore mais qu'un tel plan n'aurait pas été accepté tant est grave la démobilisation du pays.

M. André Fosset s'est déclaré opposé au projet de loi d'habilitation tant en raison de la procédure employée que des mesures proposées. Il a exprimé en particulier les plus grandes réserves sur l'effet d'une baisse du pouvoir d'achat sur nos importations estimant au contraire que la demande allait croître pour les produits de bas de gamme qui sont importés. Il a souligné enfin le caractère injuste de l'emprunt obligatoire assis sur les revenus de 1981.

M. Josy Moinet a déclaré qu'il ne s'opposera pas au projet de loi ; il a souligné en effet que les difficultés actuelles tenaient à des causes structurelles anciennes et que, si des erreurs conjoncturelles avaient été commises, les mesures annoncées allaient désormais dans le bon sens. Après avoir fait observer que les besoins collectifs ne pourront plus bénéficier d'une part aussi importante que par le passé des ressources nationales, M. Josy Moinet a estimé qu'il était temps de surmonter les divisions politiques dans l'état actuel de guerre économique.

M. Maurice Blin, rapporteur général, rapporteur du projet de loi, a proposé à l'issue de ce débat le rejet des deux articles du projet de loi d'habilitation. La Commission a, alors, adopté les conclusions de son Rapporteur.

## CONCLUSION

**Ce plan de rigueur constitue l'ultime tentative de redressement d'une situation économique compromise par des erreurs d'appréciation et de gestion que votre Commission n'a cessé de dénoncer.**

**Elle considère la procédure utilisée inopportune et peu conforme au respect des droits du Parlement, bref injustifiée.**

**Elle s'interroge avec inquiétude sur ses chances de succès. En effet, elle ne croit pas possible de corriger les choix faits par le Gouvernement en matière de structures par de simples mesures de conjoncture. C'est toute la politique menée depuis bientôt deux ans, et qui a conduit à la fois à la démotivation des agents économiques et à la rupture des grands équilibres, qu'il convient de remettre en cause.**

**C'est la raison pour laquelle la commission des Finances, dans sa majorité, ne peut pas vous recommander le vote du présent projet de loi ; elle vous demande de ne pas adopter les deux articles qui le composent et l'ensemble du texte.**

## ANNEXE

**Liste des lois d'habilitation adoptées dans le cadre de l'article 38 de la Constitution.**

Lois	Durée de la délégation	Dépôt du projet de ratification
1. Loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie .....	Un an	Avant le 1 <sup>er</sup> -04-1961
2. Loi n° 60-773 du 30 juillet 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, les mesures nécessaires pour lutter contre certains fléaux sociaux .	Quatre mois	Avant le 15-12-1960
3. Loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer .....	Jusqu'au 24-04-1962	Avant le 24-06-1962
4. Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole .....	Jusqu'au 30-06-1963	Trois mois après la promulgation des ordonnances
5. Loi n° 64-1231 du 14 décembre 1964 relative à l'application de certains traités internationaux (Marché commun) .	Jusqu'au 1 <sup>er</sup> -01-1966	Avant le 1 <sup>er</sup> -04-1966
6. Loi n° 66-481 du 6 juillet 1966 relative à l'application de certains traités internationaux (Marché commun) ..	Jusqu'au 1 <sup>er</sup> -01-1970	Avant le 1 <sup>er</sup> -04-1970
7. Loi n° 66-949 du 22 décembre 1966 organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis .....	Quatre mois à compter de la consultation	Avant le 1 <sup>er</sup> -12-1967
8. Loi n° 67-482 du 22 juin 1967 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, des mesures d'ordre économique et social .....	Jusqu'au 31-10-1967	Avant le 31-12-1967
9. Loi n° 69-1169 du 26 décembre 1969 relative à l'application de certains traités internationaux (Marché commun) .....	Jusqu'au 31-12-1972	Premier jour de la session d'avril de l'année suivant celle de la publication de chaque ordonnance
10. Loi n° 75-12221 du 26 décembre 1975 autorisant le Gouvernement à procéder en 1976, par ordonnance, à certains aménagements portant sur les acomptes d'impôts directs .....	Jusqu'au 15-03-1976	Avant le 21-04-1976
11. Loi n° 76-664 du 19 juin 1976 relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon .....	Jusqu'au 1 <sup>er</sup> -10-1977	Avant le 1 <sup>er</sup> -11-1977
12. Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte .	Jusqu'au 1 <sup>er</sup> -01-1979	Avant le 1 <sup>er</sup> -10-1979

Lois	Durée de la délégation	Dépôt du projet de ratification
13. Loi n° 77-1113 du 20 janvier 1977 relative aux circonscriptions électorales pour l'élection à la Chambre des députés du T.A.F.I. ....	Jusqu'au 1 <sup>er</sup> -10-1977	Avant le 1 <sup>er</sup> -12-1977
14. Loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte .....	Jusqu'au 30-09-1982	Avant le 1 <sup>er</sup> -11-1982
15. Loi n° 79-1114 du 22 décembre 1979 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures rendues nécessaires par la déclaration de l'indépendance des Nouvelles-Hébrides .	Jusqu'au 1 <sup>er</sup> -01-1982	Avant le 1 <sup>er</sup> -04-1981
16. Loi n° 82-3 du 6 janvier 1982 d'orientation autorisant le Gouvernement à prendre des mesures d'ordre social ..	Jusqu'au 31-03-1982	Avant le 30-04-1982
17. Loi n° 82-127 du 4 février 1982 autorisant le Gouvernement à promouvoir les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie .....	Jusqu'au 31-12-1982	Avant le 28-02-1983