

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1991.

## 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 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier,*  
CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,

Tome I

EXPOSÉ GÉNÉRAL,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur, Rapporteur général

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cortigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2037 rectifié, 2084 et T.A. 493.

Sénat : 394 (1990-1991).

---

Politique économique.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>EXPOSE GENERAL .....</b>	<b>5</b>
<b>I - "CONSOLIDER NOTRE SITUATION FINANCIERE DANS LA CONJONCTURE ACTUELLE" ? .....</b>	<b>5</b>
<b>A. UNE METHODE INACCEPTABLE .....</b>	<b>6</b>
1. Si la fiscalité ne relève pas exclusivement des lois de finances... ..	7
2. ...La modification de l'équilibre général du budget ne peut intervenir que par une loi de finances rectificative... ..	9
a) <i>Des masses financières considérables</i> .....	9
b) <i>Cynisme ou incertitude ?</i> .....	11
3.... Et l'absence de dépôt de loi de finances rectificative impose le dépôt d'un rapport sur la situation de l'économie et des finances publiques .....	12
<b>B. UNE SITUATION GRAVE .....</b>	<b>15</b>
1. Le rééquilibrage budgétaire .....	15
a) <i>La rançon de l'impéritie budgétaire du passé</i> .....	15
b) <i>La fin de l'aisance budgétaire pour les exercices 1990 et               1991</i> .....	18
c) <i>Les "hypothèques" pour les exercices 1992 et 1993</i> .....	23
2. La dégradation de la conjoncture .....	24
a) <i>L'erreur sur les prévisions de croissance pour 1991               associées à la loi de finances 1991</i> .....	24
b) <i>L'aggravation du chômage</i> .....	25
c) <i>La persistance de taux d'intérêt élevés</i> .....	25
<b>II - LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI .....</b>	<b>27</b>
<b>A. LES "VRAIES" MESURES "D.D.O.E.F." .....</b>	<b>27</b>
1. Mesures de modernisation financière .....	27
2. Mesures d'aménagement technique de la fiscalité .....	28
3. Dispositions de fiscalité locale .....	29
4. Dispositions diverses .....	31

	Pages
	-
<b>B. LE BOUCLAGE DU BUDGET DE 1991</b> .....	31
1. L'équilibre du projet de loi .....	32
<i>a) Le texte initial du Gouvernement</i> .....	32
<i>b) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale</i> .....	34
<i>c) Les mesures d'ordre réglementaire</i> .....	37
2. Les recettes de "poche" .....	41
<i>a) Recettes non reductibles</i> .....	41
<i>b) Recettes non fiscales diverses</i> .....	44
<i>c) "Economies" sur le logement</i> .....	47
3. Les mesures d'"harmonisation" de T.V.A. : l'alibi européen ..	48
<i>a) Préambule : l'objet réel de l'harmonisation des fiscalités indirectes</i> .....	48
<i>l' alibi européen du présent texte</i> .....	49
<i>Nota - le cas de l'article 8 : 1,2 milliard de francs de prélèvement potentiel sur les banques</i> .....	56
<b>CONCLUSION</b> .....	57
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	59

## EXPOSE GENERAL

L'adoption du présent projet par l'Assemblée nationale a nécessité l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, par recours à la procédure de l'article 49-3 de la Constitution.

Le Premier ministre, Mme Edith Cresson, en a justifié ainsi la nécessité : *"le présent projet de loi est un élément déterminant de la politique d'adaptation à l'évolution de la conjoncture que mène le Gouvernement"*.

De fait, l'exposé général des motifs précise que ce projet de loi *"comporte essentiellement des mesures d'harmonisation européenne et des dispositions visant à consolider notre situation financière dans la conjoncture actuelle"*.

### I - "CONSOLIDER NOTRE SITUATION FINANCIERE DANS LA CONJONCTURE ACTUELLE" ?

En d'autres termes, il faut comprendre que les dispositions soumises, en urgence, à l'examen du Parlement résultent de la fragilité de la situation financière, face à la détérioration de la conjoncture.

Si tel est le cas, et compte tenu de la portée financière du projet de loi qu'il est demandé au Parlement de voter, il n'est pas acceptable que le Gouvernement fasse l'économie d'un exposé plus détaillé de la situation économique et de l'état des finances publiques.

## A. UNE METHODE INACCEPTABLE

Dès lors qu'il s'agit de "*consolider la situation financière dans la conjoncture actuelle*", il s'agit bien également de définir un nouvel équilibre économique et financier.

Un tel exercice relève d'une loi de finances rectificative et non du mode anodin d'un projet de loi portant diverses mesures d'ordre économique et financier.

### Le contenu des lois de finances

- L'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances définit ainsi le contenu des lois de finances :

- **les dispositions que comportent obligatoirement les lois de finances :**

*"Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charge de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent."*

- **les dispositions qui doivent figurer dans les lois de finances :**

*"Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires sont contenues dans les lois de finances."*

- **les dispositions qui peuvent figurer également dans les lois de finances :**

*"Les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature."*

- Les lois de finances rectificatives "*ont le caractère de lois de finances*" au même titre que la loi de finances de l'année et la loi de règlement (article 2 de l'ordonnance organique).

Elles peuvent, seules, "*en cours d'année modifier les dispositions de la loi de finances de l'année*" (article 2 précité).

Elles "*sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année.*" (article 34 de l'ordonnance organique).

**Il ressort du texte même de l'ordonnance organique que si la fiscalité ne relève pas exclusivement des lois de finances, il appartient aux lois de finances rectificatives de modifier l'équilibre général du budget.**

**1. Si la fiscalité ne relève pas exclusivement des lois de finances...**

Les lois de finances ne sont pas la voie unique des modifications du système fiscal, ni même leur voie privilégiée.

La nécessité de procéder à une réforme en profondeur du système fiscal et l'importance des modifications souhaitables, imposerait, à vrai dire, le dépôt d'un projet de loi traitant spécifiquement de la fiscalité.

Telle est la raison qui a conduit votre Commission à s'élever, à de nombreuses reprises, contre l'insertion croissante dans les projets de loi de finances de l'année ou rectificatives de multiples dispositions fiscales.

Ainsi, examinant le projet de loi de finances pour 1991, votre rapporteur général indiquait-il (1) :

**"Certes, le projet de loi de finances offre un cadre commode car sa discussion devant le Parlement est enserré dans des règles très strictes. Mais, précisément, compte tenu de ces contraintes, il est bien souvent le cadre de réformes précipitées ou d'ajustements ponctuels qui font de notre fiscalité un ensemble extraordinairement complexe et fragile présentant, de surcroît, une propension fâcheuse à la rétroactivité (2).**

A nouveau, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1990, votre rapporteur général observait (3) :

**"Un véritable projet de loi fiscale de 44 articles aura été examiné par le Parlement dans un délai de moins d'un mois entre la date de son dépôt et son adoption définitive.**

**"Votre Commission estime que cette méthode est peu compatible avec un examen approfondi de dispositions qui,**

*1. Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1991, Sénat n° 85, tome II, p. 8.*

*2. Les dispositions du projet de loi pour 1991 en matière d'impôt sur le revenu s'appliquent ainsi, par exemple, sauf dispositions contraires, aux revenus de 1990.*

*3. Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1990, Sénat n° 170, fascicule 1, p. 5.*

pour être techniques, n'en ont pas moins des conséquences parfois considérables sur la situation juridique des personnes et les décisions des agents économiques.

"Elle y trouve une raison supplémentaire pour considérer que les projets de loi de finances rectificative ne doivent pas devenir l'exutoire des diverses dispositions fiscales qui n'ont pu être retenues dans les projets de loi de finances de l'année, eux-mêmes déjà par trop touffus.

"Elle estime que le dépôt de projets de loi spécifiques relatifs à la fiscalité permettrait de traiter, dans de meilleures conditions, la nécessaire réforme de notre système fiscal."

Votre Commission des Finances peut-elle, pour autant, tirer satisfaction du dépôt d'un projet de loi ordinaire comportant un aussi volumineux dispositif fiscal ? En aucun cas. Et ce pour deux raisons :

- En premier lieu, le présent projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier sera examiné à un rythme de "loi de finances" : il est dans l'intention du Gouvernement que le texte, soumis à la procédure de l'urgence, soit adopté définitivement avant la fin de la session, soit un mois après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Rares sont les projets de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, comportant plus de 40 articles, qui ont été adoptés dans de si brefs délais.

**Lois portant diverses dispositions d'ordre économique  
et financier depuis 1968**

Date de dépôt du projet de loi	Date de promulgation	Délai d'examen (jours)	Nombre d'articles
12 juillet 1968	Loi n° 68-690 du 31 juillet 1968	19	31
26 novembre 1968	Loi n° 68-1043 du 29 novembre 1968	3	6
2 octobre 1969	Loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969	90	29
23 mai 1970	Loi n° 70-601 du 9 juillet 1970	47	27
4 avril 1972	Loi n° 72-650 du 11 juillet 1972	98	27
2 avril 1976	Loi n° 77-574 du 7 juin 1977	66	48
25 avril 1985	Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985	77	40

Le Parlement n'est d'ailleurs pas seul à déplorer la brièveté des délais qui lui sont impartis pour examiner les textes du Gouvernement.

Dans son **Rapport annuel** présenté le 20 juin, le **Conseil d'Etat** critique vigoureusement «la brièveté excessive des délais» dont dispose le Conseil :

*«Un tiers des projets de loi a dû être examiné en moins de quinze jours, voire en 48 heures. Cette brièveté est d'autant plus regrettable que les textes soumis sont souvent mal préparés».*

• En second lieu, parce que le texte présenté par le Gouvernement ne constitue ni un projet de loi fiscal cohérent, ni une réflexion de fonds sur notre fiscalité.

Il a pour seul objet de procurer d'urgence à l'Etat les ressources nécessaires au bouclage du budget de 1991..

## **2. ...La modification de l'équilibre général du budget ne peut intervenir que par une loi de finances rectificative...**

Auditionné par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale le 20 février 1991, M. Michel Charasse avait estimé *"qu'il n'y avait pas lieu à faire un collectif puisqu'il n'était pas question aujourd'hui de créer des ressources supplémentaires, ni d'ouvrir des crédits"*(1).

L'examen de la traduction financière du présent texte infirme gravement une telle prise de position.

### *a) Des masses financières considérables*

Le présent projet de loi comporte en effet pour près de 10 milliards de francs de recettes supplémentaires fiscales ou non fiscales. Du moins si l'on en croit le dossier de presse du ministère des finances. Car l'exposé des motifs du projet de loi ne donne **aucun chiffrage** des mesures soumises au vote du Parlement.

1. Assemblée nationale, Commission des Finances, Communiqué à la presse n° 54 du 20 février 1991.

Lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, tant en Commission des Finances qu'en séance publique, le Gouvernement a estimé qu'il était l'occasion d'"un débat utile sur la situation du pays"(1).

Il ressort des informations fragmentaires portées progressivement à la connaissance du Parlement que les masses financières en jeu sont de l'ordre de 80 milliards de francs, soit le montant même du déficit budgétaire prévu pour 1991 :

- d'un côté, une dérive des dépenses de l'ordre de 20 milliards de francs et un manque à gagner fiscal du même ordre soit, au total, un creusement du déficit d'environ 40 milliards de francs ;
- de l'autre, près de 40 milliards de francs de recettes supplémentaires ou d'économies (une dizaine de milliards de francs de contributions extérieures dans le cadre de la guerre du Golfe, dix milliards d'annulations de crédits décidées au mois de mars, 16 milliards de francs de ressources ou d'économies liées au présent projet de loi).

Un tel chiffrage, reconstitué "en gros", pour reprendre l'expression du ministre délégué, à partir des déclarations des ministres ou de la lecture de la presse, à l'évidence mieux informée que le Parlement, ne saurait tenir lieu du nouvel équilibre économique et financier que devrait définir un projet de loi de finances rectificative. Le tableau d'équilibre ferait apparaître clairement :

- l'évaluation révisée des différentes recettes fiscales et non fiscales pour 1991 ;
- l'ouverture des crédits qui apparaissent d'ores et déjà nécessaires, quand bien même ils auraient un caractère évaluatif (charge de la dette, RMI) ;
- l'évaluation détaillée de l'impact des mesures correctrices proposées, qu'elles relèvent du domaine de la loi ou de la seule responsabilité de l'exécutif.

### *b) Cynisme ou incertitude ?*

En définitive, les raisons qui ont conduit le Gouvernement à exclure un collectif budgétaire relèvent d'abord d'une forme de cynisme juridique :

*"Fallait-il un collectif pour faire des économies ? Nous savons tous que la loi organique permet d'opérer par simple arrêté.*

*"Fallait-il un collectif pour mettre en oeuvre des mesures fiscales ? Chacun sait que n'importe quel projet de loi ordinaire peut intervenir en matière fiscale (1)."*

Elles relèvent ensuite d'un aveu inquiétant d'incertitude :

*"Il est encore trop tôt pour faire le bilan des dépenses et des besoins qu'il faudra couvrir (1)."*

*"Nous ne disposons pas aujourd'hui d'éléments suffisamment précis pour actualiser le tableau d'équilibre (1)."*

En conséquence, *"il aurait été peu convenable d'inviter le Parlement à se prononcer sur de nouveaux chiffres prévisionnels de dépenses et de recettes entourés de tant d'incertitudes" (2).*

Ainsi, à mi-parcours, le Gouvernement n'est pas en état de faire le point sur l'exécution du budget de 1991.

Pourtant, l'appréciation de cette exécution conditionne les premières étapes de la préparation du projet de budget pour 1992.

- La *"lettre de cadrage"* fixant le cadre dans lequel les ministres doivent inscrire leurs propositions budgétaires leur a été adressée par le Premier ministre fin avril.

#### **Sur quelle base ?**

- Les *arbitrages budgétaires* doivent commencer le 1er juillet.

#### **Sur quelle base ?**

1. Michel Charasse, *JO Débats AN.*, page 2970.

2. Au demeurant, le ministre estime que la loi organique n'exige pas que les collectifs budgétaires comportent un tableau d'équilibre :

*"On en met ou on n'en met pas. Jusqu'à présent, l'habitude a été de mettre un tableau d'équilibre, mais, contrairement à la loi de finances initiale, ce n'est pas obligatoire" (JO Débats AN., page 2976).*

*Une telle lecture de la loi organique apparaît étonnamment restrictive dès lors que les lois de finances rectificatives sont des lois de finances (article 2 de l'ordonnance organique) et que les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat "compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent" (article premier).*

**3...Et l'absence de dépôt de loi de finances rectificative impose le dépôt d'un rapport sur la situation de l'économie et des finances publiques**

L'article 38 de l'ordonnance organique oblige le Gouvernement à faire, à l'adresse du Parlement, sous la forme d'un "rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques", un point à mi-parcours sur l'exécution du budget lorsqu'il n'a pu le faire dans le cadre d'un collectif de printemps.

**Article 38 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances  
(3ème alinéa)**

*"Si aucun projet de loi de finances rectificative n'est déposé au cours de la deuxième session du Parlement, le Gouvernement lui adresse, au plus tard le 1er juin, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques."*

Dès lors que le Gouvernement choisit de ne pas déposer de loi de finances rectificative –ce qui est contestable– il est tenu de déposer un rapport sur la situation de l'économie et des finances publiques.

Or, ce rapport n'avait pas été déposé le 1er juin 1991, date prescrite par l'ordonnance organique.

Il ne l'avait pas davantage été le 11 juin 1991, date d'examen par l'Assemblée nationale du présent projet de loi.

Par lettre du 3 juin, soit quelques jours après le dépôt du présent projet de loi, le Président et le Rapporteur Général de la Commission des finances du Sénat ont demandé à M. le ministre d'Etat de bien vouloir se conformer aux prescriptions de l'ordonnance organique.

Par lettre du 19 juin, M. Pierre Bérégovoy a indiqué que le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances serait adressé à la Commission "au plus tard le 20 juin" (1).

*1. Dans ce courrier, M. Pierre Bérégovoy indique également qu'"aucun Gouvernement n'a respecté le délai imposé par la loi organique". Le tableau page suivante montre que cette affirmation n'est pas exacte. Il reste, de surcroît, que les circonstances d'aujourd'hui sont particulières puisque le Parlement est appelé à examiner un projet de loi "d'adaptation à la conjoncture".*

**Lorsque votre Commission a examiné le présent projet de loi, le 20 juin 1991, elle ne disposait toujours pas de ce rapport.**

La conséquence en est que le Parlement, et singulièrement l'Assemblée nationale, sont dans la situation étrange de devoir voter des ressources nouvelles sans rien savoir de la situation des finances publiques :

- parce que le Gouvernement, en choisissant de présenter un projet de loi portant diverses mesures d'ordre économique et social et non une loi de finances rectificative, se dispense de fournir les informations concernant les modifications imparfaites de l'équilibre du budget pour 1991 ;
- parce qu'il omet d'adresser au Parlement le *"rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques"* que l'ordonnance organique lui fait obligation de déposer, précisément en l'absence de collectif budgétaire.

L'application de l'article 38 de l'ordonnance de 1959

Exercice budgétaire	Loi de finances rectificative "de printemps" (Date de promulgation de la loi)	Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques (Date d'annonce du dépôt en séance publique (1) ou date de distribution (2))
1959	Loi n° 59-958 du 31 juillet 1959 Loi n° 59-914 du 1er août 1959	-- --
1960	Loi n° 60-706 du 21 juillet 1960 Loi n° 60-859 du 13 août 1960	-- --
1961	Loi n° 61-825 du 29 juillet 1961	--
1962	Loi n° 62-643 du 7 juillet 1962 Loi n° 62-873 du 31 juillet 1962	-- --
1963	Loi n° 63-628 du 2 juillet 1963 Loi n° 63-778 du 31 juillet 1963	-- --
1964	---	23 juin 1964 (1)
1965	---	29 juin 1965 (1)
1966	---	23 juin 1966 (1)
1967	Loi n° 67-481 du 21 juin 1967	20 juin 1967 (1)
1968	Loi n° 68-687 du 30 juillet 1968 Loi n° 68-695 du 31 juillet 1968	-- --
1969	Loi n° 69-433 du 16 mai 1969	--
1970	---	12 juin 1970 (1)
1971	---	8 juin 1971 (1)
1972	---	nd
1973	---	28 juin 1973 (2)
1974	Loi n° 74-644 du 16 juillet 1974	--
1975	Loi n° 75-408 du 29 mai 1975 Loi n° 75-510 du 27 juin 1975	-- --
1976	Loi n° 76-539 du 22 juin 1976	--
1977	Loi n° 77-608 du 14 juin 1977	--
1978	Loi n° 78-653 du 22 juin 1978	--
1979	---	2 juin 1979 (2)
1980	---	31 mai 1980 (2)
1981	Loi n° 81-734 du 3 août 1981	--
1982	Loi n° 82-540 du 28 juin 1982	--
1983	---	13 juin 1983 (2)
1984	---	18 juin 1984 (2)
1985	---	27 juin 1985 (2)
1986	Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986	--
1987	---	10 juin 1987 (2)
1988	---	8 juillet 1988 (2)
1989	---	5 juillet 1989 (2)
1990	---	11 juin 1990 (2)

## B. UNE SITUATION GRAVE

### 1. Le rééquilibrage budgétaire

L'exécution difficile des budgets de 1990 et 1991 conduit à souligner une nouvelle fois les "occasions manquées". qu'ont été les exercices 1988 et 1989.

Alors que la croissance de l'économie se traduisait par une manne fiscale supplémentaire -et indolore, puisqu'elle ne correspondait à aucun relèvement des prélèvements obligatoires mais seulement à l'amélioration de l'activité-, le Gouvernement n'a pu l'utiliser pour réduire le déficit budgétaire ... ou financer le coût inévitable de l'harmonisation européenne.

#### a) La rançon de l'impéritie budgétaire du passé

L'analyse des conditions dans lesquelles ont été exécutés les budgets de 1988 et 1989 est significative.

(milliards de francs)

	Recettes nettes supplémentaires en cours d'année (1)	Réduction du déficit en cours d'année (1)
1986	24,5	4,2
1987	33,1	9,2
1988	38,0	0,3
1989	30,7	0,1

Source : Lois de règlement définitif.

Alors que, lors des deux exercices précédents -1986, 1987- près d'un quart des recettes fiscales supplémentaires avait été utilisé pour réduire le déficit (13,4 milliards de francs, sur 57,6 milliards de francs), sur les deux exercices suivants, 0,5 % seulement du surcroît des rentrées fiscales (0,4 milliard de francs

sur 68,7 milliards de francs) a été utilisé pour financer une réduction du déficit.

Les occasions manquées

(en millions de francs)

	Réévaluation nette des recettes	Majoration des dépenses ordinaires	Majoration des dépenses en capital	Majoration des dépenses militaires	Solde des Comptes Spéciaux du Trésor	Réduction du déficit
Loi de finances rectificative 1988	37.970	23.644	8.425	717	5.117 (2)	67
Loi de finances rectificative 1989	27.827	24.884	1.158	0	1.735 (2)	50
Loi de finances rectificative 1990 (1)	18.038	13.077	8.385	374	-2.763 (3)	-1.035 (4)

(1) Y compris écriture d'ordre (7.456,7 millions de francs en recettes, 1.173,7 millions de francs en dépenses ordinaires civiles, 6.283 millions de francs en dépenses civiles en capital, 2.783 millions de francs de ressources des comptes spéciaux du Trésor) et après modifications apportées par l'Assemblée nationale.

(2) Charges nettes.

(3) Ressources nettes.

Dès lors que la manne des plus-values fiscales s'évanouit, le Gouvernement, dans un premier temps (exercice 1990) est conduit à laisser filer quelque peu le déficit, puis dans un second temps (exercice 1991) à recourir à des ressources nouvelles.

Monsieur le ministre d'Etat déclarait à l'Assemblée nationale :

*"Quand l'économie ralentit, certaines dépenses s'accroissent et les recettes rentrent moins bien. Il est donc impératif de contenir le déficit d'aujourd'hui pour ne pas être acculé à augmenter les impôts demain" (1).*

C'est absolument exact, mais en réalité mieux aurait valu tenir ce raisonnement plus tôt, et comprendre :

*Quand l'économie progresse, certaines dépenses diminuent et les recettes rentrent mieux. (C'est ce qui s'est passé en 1988-1989). Il est alors possible et impératif de réduire le déficit pour ne pas être acculé à augmenter les impôts demain.*

C'est malheureusement ce que le Gouvernement n'a pas su faire. Et c'est la raison pour laquelle on augmente aujourd'hui les recettes fiscales et non fiscales.

En effet lorsque la croissance ralentit, les recettes fiscales -assises sur l'activité des agents économiques- diminuent mécaniquement (1). La charge de certaines dépenses -interventions pour lutter contre le chômage, R.M.I.- s'accroît.

Trois solutions se présentent alors :

- **Augmenter le déficit budgétaire** : c'est prendre le risque de peser à la hausse sur les taux d'intérêt et de menacer la solidité du franc.
- **Augmenter les recettes fiscales** par une hausse du taux de certains impôts et/ou un élargissement de leur assiette.

Le Gouvernement a d'ores et déjà pris des mesures qui se traduisent par une augmentation de la pression fiscale globale : part départementale de la taxe d'habitation assise sur le revenu, majoration de la cotisation maladie pour "boucher" le trou de la sécurité sociale.

- **Diminuer les dépenses publiques.**

C'est, à l'évidence, la solution la plus raisonnable. Mais elle impose des choix difficiles qui remettent nécessairement en cause les engagements du Président de la République.

- . Diminuer les dépenses de fonctionnement (Titre III), c'est agir en premier lieu sur la masse salariale de la fonction publique, c'est-à-dire sur le nombre de fonctionnaires, ou leur rémunération. C'est inverser l'incidence redoutable pour les finances publiques des protocoles Durafour et Jospin, évaluée à 46 milliards de francs sur 7 ans (à compter du 1er août 1990), mais à 150 milliards de francs si l'on prend en compte les effets cumulatifs exprimés en termes de points d'indice et non de primes (2).
- . Freiner les dépenses d'intervention (Titre IV), c'est s'interroger sur l'efficacité de la politique menée en

1. Parallèlement, on constate une diminution du taux des prélèvements obligatoires, qui ne correspond en rien à un allègement de la pression fiscale, mais seulement à une diminution de son assiette.

2. Voir rapport général de la Commission des Finances sur le projet de loi de finances pour 1991 - Tome I - p. 121 - Sénat - n° 85.

faveur des pays en développement, de l'emploi, du logement.

- **Amputer les dépenses d'investissement (Titres V et VI), c'est remettre en cause le financement des infrastructures du pays (équipement routier, constructions scolaires, aménagement du territoire).**

- A vrai dire, il existe une autre solution, que votre Commission des Finances a toujours préconisée, et que le Gouvernement a toujours fustigée, c'est le **recours aux privatisations.**

C'est pourtant cette solution qu'il a d'abord adoptée, de façon subreptice, en mettant fin au dogme du ni-ni par un simple décret autorisant l'ouverture du capital des entreprises publiques à hauteur de 49 %.

Il est vrai que la situation dans laquelle l'Etat, propriétaire d'entreprises dont les déficits s'accumulent, continue lui-même à s'endetter n'est pas tenable longtemps.

*b) La fin de l'aisance budgétaire pour les exercices 1990 et 1991*

- **L'exécution du budget de 1990 fait apparaître un dérapage du déficit budgétaire de 3,2 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.**

Ainsi, l'objectif d'une réduction du déficit de 10,3 milliards de francs par rapport à 1989 se traduit, en résultat, par une diminution du solde débiteur de 7 milliards de francs seulement. Ce que le Ministre d'Etat appelle l'*"épaisseur d'un trait"* porte en réalité sur le tiers de l'objectif initial.

L'exécution du budget de 1990 a fait l'objet d'une communication du Ministre délégué au budget lors du conseil des ministres du 20 mars 1991.

Cette communication a donné lieu à un communiqué officiel d'une grande brièveté :

**Conseil des ministres du 20 mars 1991  
L'exécution du budget de l'année 1990**

*«Le Ministre délégué au budget a présenté une communication sur l'exécution du budget de l'année 1990.*

*«1 - Le déficit d'exécution s'établit à 93,4 milliards de francs. Il est très proche des prévisions figurant dans la loi de finances rectificative, soit 91,2 milliards de francs. Le déficit représente 1,4 % du produit intérieur brut, contre 1,6 % en 1989.*

*«2 - Les dépenses ont progressé de 4,3 % alors que le produit intérieur brut a augmenté de 6 %.*

*«3 - La pression fiscale de l'Etat a été allégée de 0,3 %. En effet, les recettes fiscales de l'Etat ont connu une augmentation de 3,8 %, inférieure à la progression du produit intérieur brut».*

De fait, le déficit fixé à 90,17 milliards de francs dans la loi de finances initiale pour 1990 a été porté à 91,2 milliards de francs par le collectif de fin d'année (loi de finances rectificative du 29 décembre 1990).

Il s'élève en définitive -en loi de règlement- à 93,4 milliards de francs, soit un dérapage de 3,23 milliards de francs par rapport à l'objectif initial.

**C'est la première fois depuis 1986 que le gouvernement ne tient pas en exécution son objectif de réduction du déficit budgétaire.**

Le Parlement ne dispose d'aucune autre information sur les écarts apparus entre le mois de décembre 1990 (date d'adoption du collectif) et l'arrêté des comptes au mois de mars 1991, sinon les quelques précisions apportées par M. le ministre délégué :

- lors de son audition par la Commission des finances de l'Assemblée nationale :

*"L'exercice 1990 s'est traduit par un excédent de 8 milliards de F de recettes non fiscales et par un manque à gagner de 17 milliards de F de recettes fiscales"(1) ;*

- lors de son intervention en séance publique sur le présent projet de loi :

**1. Compte rendu de la réunion de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale du 5 juin 1991.**

*"La véritable alerte est arrivée en février avec les résultats définitifs des recouvrements de l'exercice 1990 : il nous manquait 17 milliards de F par rapport aux prévisions rectifiées du collectif de la loi 1990"(1).*

La loi de finances rectificative pour 1990 prévoyait des recettes supplémentaires (nettes de remboursements, de dégrèvements et de prélèvements) à hauteur de 13,04 milliards de francs, qui ont été affectées, et au-delà, à des dépenses nouvelles.

### Loi de finances rectificative pour 1990

(millions de francs)

RECETTES		DEPENSES	
- Réévaluation des recettes	18.038	- Majoration des dépenses civiles ordinaires	13.077
- Majoration des recettes des comptes spéciaux	2.763	- Majoration des dépenses civiles en capital	8.365
		- Majoration des dépenses	394
<b>Solde budgétaire</b>			
-Aggravation du déficit budgétaire	1.035		

• L'exécution du budget de 1991 apparaît également problématique puisque le Gouvernement est contraint, en cours d'année, de demander au Parlement de voter des ressources nouvelles.

L'objectif de réduction du déficit budgétaire de 9,5 milliards de francs pourra-t-il être tenu, ou même seulement modifié de l'"épaisseur d'un trait", en dépit de la mobilisation d'une diversité étonnante de recettes non fiscales et du recours à l'aggravation de l'impôt ?

Le tableau suivant permet d'en douter, puisque, à partir d'informations lacunaires -notamment sur l'ampleur des dépenses supplémentaires à couvrir avant la fin de l'exercice (2) et sur les moins-values de recettes fiscales pour l'exercice clos- le déficit budgétaire pourrait être alourdi de 5 milliards de francs.

1. Débat Assemblée Nationale 1ère séance du mardi 11 juin 1991

2. M. Charasse a déjà annoncé le dépôt d'un collectif en fin d'année.

**L'exécution du budget de 1991  
(informations disponibles)**

*En milliards de francs*

<b>A. Evolution des dépenses</b>	
- prélèvement sur recettes au profit des <b>communautés européennes</b> (1)	+ 5 à 7(5)
- augmentation des sommes destinées au paiement du <b>revenu minimum d'insertion</b> (1)	+ 3 à 4 (2)
- ajustement des dotations de la <b>dette</b> (" <i>car les taux d'intérêts ne baissent pas et la trésorerie de l'Etat subit le contrecoup du manque à gagner fiscal</i> ") (1)	nd(3)
- " <b>la crise du golfe devra être financée</b> "(1)	nd(4)
- régularisation de la <b>dotacion globale de fonctionnement</b> au titre de 1990 (1)	+ 3,4
	+ 20
<b>Total A</b> (" <i>Voilà déjà en gros, une vingtaine de milliards de dépenses probables</i> ")(1)	
<b>B. Evolution des recettes</b>	
- " <i>Contributions promises par divers Etats du Golfe ainsi que par l'Allemagne et le Japon pour atténuer les conséquences économiques et financières du conflit</i> "(1)	+ 10 à + 11
- " <i>puis sont venues les prévisions de croissance rectifiées pour 1991 : 1 à 1,2 point de moins de croissance que le taux retenu par la loi de finances, soit au bas mot quelques 12 milliards de F de recettes en moins</i> "(1) " <i>un manque à gagner cumulé de 17 milliards de F notamment en ce qui concerne la TVA et l'impôt sur les sociétés a été constaté à la fin du mois de mars, sans modification notoire depuis lors</i> "(6)	- 12 à - 17
<b>Total B</b>	- 1 à - 7
<b>Impact sur le solde budgétaire (A + B)</b>	- 21 à - 27
<b>C. Mesures proposées par le gouvernement</b>	
- Arrêté d'annulation du 5 mars 1991 (économies)	+ 10,2
- Evaluation de l'impact du DDOEF (8)	+ 16
<b>Total C</b>	+ 26,2
<b>Situation du solde budgétaire (7) après DDOEF (A + B + C)</b>	- 5,2 à + 0,8

1. Source : intervention de M. Michel Charasse (JO débats AN 1ère séance du 11 juin 1991 page 2969) NB : certaines évaluations fournies par le ministre délégué lors de son audition par la Commission des finances de l'Assemblée Nationale le 5 juin 1991, diffèrent légèrement : 2 à 4 milliards de F pour le RMI, 6 à 7 milliards de F pour le prélèvement communautaire.

2. Dotation en loi de finances initiale : 9,6 milliards de F.

3. Dotation en loi de finances initiale : 138 milliards de F.

4. 6 à 7 milliards de F selon M. Pierre Béregovoy lors de son audition par la Commission des finances du Sénat, le 13 février 1991.

5. Dotation en loi de finances initiale : 70,7 milliards de F

6. Source : Audition de M. Michel Charasse par la Commission des finances de l'Assemblée Nationale (5 juin 1991)

7. Négatif : aggravation du déficit, positif : diminution du déficit

8. Projet de loi et mesures réglementaires annoncées à l'occasion de son dépôt

**Evolution de recettes**  
**Prévisions initiales - Recettes effectives (1)**

*(en milliards de francs)*

	Prévisions dans la loi de finances initiale	Recettes effectives (2)	Ecart
<b>Budget de 1986 :</b>			
- recettes fiscales	1 062,3	1 091,8	+ 29,5
- recettes non fiscales	63,7	68,0	+ 4,3
<i>Total recettes :</i>	1 126,0	1 159,8	+ 33,8
Prélèvement collectivités locales et CEE	(129,1)	(131,9)	(+ 2,8)
<i>Recettes brutes</i>	996,9	1 027,9	+ 31,0
Remboursements et dégrèvements	(107,4)	(113,9)	(+ 6,5)
<b>Recettes nettes</b>	<b>889,5</b>	<b>914,0</b>	<b>+ 24,5</b>
<b>Budget de 1987 :</b>			
- recettes fiscales	1 120,4	1 161,9	+ 41,5
- recettes non fiscales	63,1	68,7	+ 5,6
<i>Total recettes :</i>	1 183,5	1 230,6	+ 47,1
Prélèvement collectivités locales et CEE	(149,1)	(153,4)	(+ 4,3)
<i>Recettes brutes</i>	1 034,4	1 077,2	+ 42,8
Remboursements et dégrèvements	(109,4)	(119,1)	(+ 9,7)
<b>Recettes nettes</b>	<b>925,0</b>	<b>958,1</b>	<b>+ 33,1</b>
<b>Budget de 1988 :</b>			
- recettes fiscales	1 179,6	1 238,0	+ 58,4
- recettes non fiscales	74,4	83,7	+ 9,3
<i>Total recettes :</i>	1 254,0	1 321,7	+ 67,7
Prélèvement collectivités locales et CEE	(164,4)	(176,6)	(+ 12,2)
<i>Recettes brutes</i>	1 089,6	1 145,1	+ 55,5
Remboursements et dégrèvements	(120,8)	(138,4)	(+ 17,6)
<b>Recettes nettes</b>	<b>968,8</b>	<b>1 066,7</b>	<b>+ 37,9</b>
<b>Budget de 1989 :</b>			
- recette fiscales	1 279,7	1 321,4	+ 41,7
- recettes non fiscales	96,3	104,2	+ 7,9
<i>Total recettes :</i>	1 376,0	1 425,6	+ 49,6
Prélèvement collectivités locales et CEE	(183,1)	(185,3)	(+ 2,2)
<i>Recettes brutes</i>	1 192,9	1 240,3	+ 47,4
Remboursements et dégrèvements	(137,6)	(154,3)	( 16,7)
<b>Recettes nettes</b>	<b>1 055,3</b>	<b>1 086,0</b>	<b>+ 30,7</b>
<b>Budget de 1990 (3) :</b>			
- recette fiscales	1 381,2	1 413,4	+ 32,3
- recettes non fiscales	105,2	111,9	+ 6,7
<i>Total recettes :</i>	1 486,4	1 525,4	+ 39,0
Prélèvement collectivités locales et CEE	(187,2)	(188,3)	(+ 1,1)
<i>Recettes brutes</i>	1 299,2	1 337,1	+ 37,9
Remboursements et dégrèvements	(169,7)	(189,6)	(+ 19,9)
<b>Recettes nettes</b>	<b>1 129,5</b>	<b>1 147,5</b>	<b>+ 18,0</b>

(1) Source : loi de règlement.

(2) Déductions faites des recettes inscrites pour mémoire dans la loi de finances initiale (ex. fonds de concours).

(3) Source : loi de finances rectificative.

*c) Les "hypothèques" pour les exercices 1992 et 1993*

Les mesures dites "d'harmonisation fiscale" et "d'amélioration de la gestion de la trésorerie de l'État" permettent, certes, un "allègement de l'exécution du budget de 1991".

Mais elles hypothèquent également l'exécution des futurs budgets de 1992 et 1993.

- En effet, l'entrée en vigueur des dispositifs fiscaux en fin d'année 1991 limite leur impact sur les recettes de cet exercice.

Pour boucler le budget 199, le Gouvernement a recours à de multiples prélèvements ponctuels et à des mesures d'accélération de l'imputation des recettes. Ceux-ci ne pourront être renouvelés dans le budget de 1992.

**En revanche, l'effet des impôts nouveaux jouera à plein en 1992. Le produit de ces mesures fiscales attendu pour 1992 devrait s'élever à 4,5 milliards de francs.**

Dans le budget de 1991, les majorations d'impôts avaient atteint 8,4 milliards de francs (gageant pour près de la moitié les allègements proposés).

**Ainsi, hors loi de finances, le Parlement est conduit à voter plus de la moitié des augmentations d'impôts que comportait le dernier budget.**

- L'impact du présent projet de loi pour 1993 est inverse et massif : près de 9 milliards de francs de diminution de recettes fiscales au titre de la TVA, alors même que la suppression de la règle du décalage d'un mois, pourtant impérative au 1er janvier 1993, et dont le coût global pour les finances publiques atteint déjà 80 milliards de francs pour un exercice budgétaire, n'y figure pas.

Ainsi, les exercices 1991 et 1992 engrangent les effets positifs -pour les finances publiques- de l'harmonisation européenne. Mais l'exercice 1993 devra faire face à la fois à la suppression du taux majoré de la TVA et à celle du décalage d'un mois.

**En raison de la gestion hasardeuse des finances publiques au cours des dernières années, notre pays prépare, dans les plus mauvaises conditions, l'heure de vérité que sera, pour l'harmonisation européenne, l'exercice 1993.**

## 2. La dégradation de la conjoncture

En l'absence du dépôt du *rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques* en temps utile pour que votre Commission puisse en disposer pour examiner le présent projet de texte, votre rapporteur se bornera à souligner un certain nombre d'éléments de la situation conjoncturelle qui pèsent directement sur celle des finances publiques.

a) *L'erreur sur les prévisions de croissance pour 1991 associées à la loi de finances 1991.*

- A l'automne 1990, les prévisions de croissance portant sur l'année 1991 étaient les suivantes :

	Rapport économique et financier (loi de finances 1991)	Moyenne des principaux instituts de conjoncture
France	2,7	2,5
O.C.D.E.	2,5	2,2
R.F.A.	3,5	3,4
Etats-Unis	2,25	1,4

- Lors de sa dernière réunion en mars 1991, la Commission des comptes de la Nation a révisé à la baisse ses prévisions en les portant de 2,7 % à 2 %.

Lors de l'examen du texte portant réforme des caisses d'épargne, fin mai 1991, M. Pierre Bérégovoy a indiqué que la croissance attendue pour 1991 se situait désormais vraisemblablement autour de 1,5 %.

- Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le taux de croissance retenu pour 1991 par la Direction de la Prévision lors de la prochaine réunion de la Commission des comptes de la Nation, le 2 juillet prochain, s'établira vraisemblablement à 1,3 %<sup>(1)</sup>.

Ce ralentissement sensible de la croissance, confirmé à la mi-1991, sans signes véritables de reprise avant la fin de l'année, se traduira nécessairement par une aggravation des moins-values

1. C'est également le taux retenu par l'O.F.C.E. dans ses dernières prévisions.

fiscales (notamment recettes de T.V.A. assises sur la consommation, recettes d'impôt sur les bénéfices des sociétés).

*b) L'aggravation du chômage*

Les derniers chiffres disponibles (1) font état de la poursuite de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois :

- Mars 1990-mars1991 : + 99.000 chômeurs
- Janvier 1991 : 2 542.000
- Février 1991 : 2.587.200
- Mars 1991 : 2.603.100

Selon l'O.F.C.E., le nombre de chômeurs supplémentaires sur l'ensemble de l'année 1991 pourrait atteindre 200.000.

Là encore, cette évolution inquiétante se traduira par un alourdissement des dépenses d'intervention en faveur des chômeurs.

*c) La persistance de taux d'intérêt élevés*

La persistance actuelle de taux d'intérêt élevés continue de peser sur la charge de la dette.

Les hypothèses retenues pour la loi de finances 1991 reposaient sur un taux de 9 %.

Au premier trimestre 1991, le niveau moyen des taux d'intérêt (au jour le jour) a atteint 9,6 %.

Or, selon les derniers chiffrages disponibles, un point de taux d'intérêt supplémentaire représente une charge supplémentaire de l'ordre de 3,3 milliards de francs sur la charge de la dette.

## II - LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi comporte 43 articles, après lecture par l'Assemblée nationale. Chacun de ces articles fait l'objet d'une analyse détaillée dans le tome II du présent rapport.

Les mesures proposées relèvent en réalité de trois catégories différentes :

- de "vraies" dispositions "diverses" d'ordre économique et financier, dont beaucoup auraient pu trouver leur place en loi de finances ;
- des mesures visant à procurer des "recettes de poche", immédiates, et non reconductibles sur les exercices suivants ;
- des mesures fiscales inscrites sous le chapeau "harmonisation européenne".

Ces deux dernières catégories de mesures ont pour objet immédiat le bouclage de l'exercice budgétaire 1991.

### A. LES "VRAIES" MESURES "D.D.O.E.F."

#### 1. Mesures de modernisation financière

Le texte soumis au Sénat comporte un ensemble de dispositions relevant d'un classique projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Il s'agit des mesures suivantes :

- dispositions relatives à la **liberté de prestation de services en assurance de responsabilité civile automobile** (*article premier*),
- adaptation de la **législation relative aux succursales d'établissements de crédit** au droit communautaire (*article 2*),

- dispositions diverses relatives à la **modernisation financière** (*titre III du projet de loi*) :

- . aménagements du régime juridique et fiscal du prêt de titres (*article 19*),
- . dispositions relatives aux titres de créances négociables (*article 20*),
- . modifications de la liste des marchés à terme reconnus légaux (*article 21*),
- . dispositions relatives à la cessation des paiements des établissements de crédit (*article 22*),
- . suppression de la garantie de l'Etat sur les opérations de la Caisse nationale de prévoyance (*article 23*),
- . harmonisation et aménagement des procédures de report ou de sursis d'imposition des plus-values provenant de l'échange de valeurs mobilières et de droits sociaux (*article 24*).

## **2. Mesures d'aménagement technique de la fiscalité**

Le projet de loi comporte, en outre, un certain nombre d'articles relevant de préoccupations hétérogènes figurant, pour l'essentiel, précisément dans le titre IV (*dispositions diverses*) du projet de loi.

Il s'agit de mesures techniques d'aménagement fiscal :

- aménagement du régime fiscal des associés de sociétés transparentes (*article 26*),
- conditions de détention du capital en cas de reprise d'entreprise en difficulté (*article 27*),
- conséquences fiscales de la cessation partielle d'imposition des sociétés ou à l'impôt sur le revenu (*article 28*),
- aménagement de l'exonération d'impôt sur les sociétés des sociétés de capital risque (*article 29*),
- exonération de taxe sur les conventions d'assurances en faveur des centres de transfusion sanguine (*article 30*),
- suppression de la taxe sur les laissez-passer et sauf-conduits pour l'étranger (*article 31*).

### **3. Dispositions de fiscalité locale**

**Un certain nombre de dispositions ont spécifiquement trait à la fiscalité locale :**

- entrée en vigueur de la taxe départementale sur le revenu (*article 31 bis*) (**voir encadré ci-joint**),
- exonération temporaire des plantations en arbres truffiers (*article 32*),
- détermination des taux d'imposition pour les communes dont les bases sont péréquées (*article 33*),
- taxe professionnelle des médecins et autres titulaires de revenus non commerciaux exerçant des remplacements (*article 34*),
- revalorisation des bases de la taxe locale d'équipement (*article 36 bis*).

**Nota :Au total, le présent projet de loi et le dispositif réglementaire qui l'accompagne constitue un contexte bien peu favorable aux collectivités locales : suppression de certains droits d'enregistrement perçus à leur profit sur les ventes aux enchères publiques (article 4), suppression du prélèvement sur les paris au profit de la capitale (article 40), réduction du plafond de la taxe locale sur l'électricité (article 7, retiré en définitive par le Gouvernement), modification des critères d'éligibilité au Fonds de compensation de la T.V.A. (décret en préparation).**

## Le retour de la taxe départementale sur le revenu

L'article 31 bis du projet de loi autorise l'application à compter du 1er janvier 1992 de la taxe départementale sur le revenu prévu à l'article 56 de la loi du 30 juillet 1990 portant sur la révision générale des évaluations cadastrales.

Le projet de taxe départementale sur le revenu vise au remplacement de la fraction de la taxe d'habitation perçue par les départements sur les habitations principales par une taxe proportionnelle sur le revenu imposable des contribuables.

Un premier dispositif avait été adopté par l'Assemblée nationale au cours de l'examen de la loi de finances pour 1990 à la suite d'un amendement du groupe socialiste.

Au mois d'avril 1990 les résultats des premières simulations réalisées sur ce dispositif par le ministère des finances avaient conduit les auteurs du mécanisme à le réviser partiellement, à en différer la date d'application et à subordonner sa mise en oeuvre définitive en 1992 à l'approbation du Parlement, au vu de nouvelles simulations.

Ces nouvelles simulations ont été publiés en mai 1991 : elles ont été réalisées sur la base des données de 1990 et non "*comme pour une application en 1991*" comme le voulait le législateur.

Le rapport du Gouvernement évalue au minimum à 890 000 le nombre de nouveaux contribuables qui s'acquitteraient de la taxe départementale sur le revenu alors qu'ils ne règlent aujourd'hui aucune taxe d'habitation.

Parmi ceux-ci, on dénombre vraisemblablement une forte majorité d'étudiants salariés ou de célibataires à revenu modeste, sans personne à charge. En outre, environ 10 % des nouveaux contribuables seraient des personnes âgées de plus de 60 ans, titulaires d'une pension ou d'une rente.

En contrepartie, 1 million de contribuables seraient exonérés du paiement de la taxe départementale sur le revenu alors qu'ils règlent aujourd'hui une taxe d'habitation pour le département.

Enfin 1,3 million de contribuables connaîtraient dès la première année une augmentation de leur cotisation supérieure à 200 francs

Les simulations ne précisent pas les conséquences de l'instauration de la taxe en "*vitesse de croisière*" au cours de laquelle les mécanismes de transition ne joueront pas. Elles laissent donc une forte marge d'incertitude quant au nombre exact de nouveaux contribuables..

**Le projet de taxe départementale sur le revenu instaure donc une nouvelle taxe locale sans créer les conditions véritables de la mise en oeuvre d'une spécialisation bénéfique des impôts locaux par catégorie de collectivités locales.**

Il est mis en vigueur de manière précipitée alors que les résultats des opérations générales de révision des valeurs locatives, qui devraient pourtant entraîner des transferts importants de ressources sur le plan local, ne sont pas encore connus.

Par mesure de précaution, la mise en place de la taxe est assortie d'un dispositif plafonnant à 4 % l'évolution de son produit. Par le jeu du mécanisme de liaison entre les taux, ce procédé menace de fragiliser gravement l'équilibre budgétaire de certains départements sollicités par des transferts de charges croissants.

#### **4. Dispositions diverses**

Enfin, plusieurs articles complètent ces dispositions diverses :

- présidence de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (*article 35*),
- présidence du comité de délimitation des secteurs d'évaluation et de la commission départementale des évaluations cadastrales (*article 35 bis*),
- amélioration du fonctionnement de la commission de conciliation et d'expertise douanière (*article 36*),
- aménagement des règles d'inéligibilité des comptables de fait (*article 37*),
- mise en circulation de monnaies métalliques par l'Institut d'émission d'outre-mer (*article 38*),
- extension à la collectivité territoriale de Mayotte de dispositions relatives aux taux de l'intérêt légal et à la définition de l'usure (*article 39*),
- application de la résolution n° 687 du Conseil de sécurité des Nations Unies (*embargo sur l'Irak*) (*article 41*).

Ces dispositions appellent chacune, comme le veut la loi du genre, un examen particulier <sup>(1)</sup> et ne suscitent pas, sauf exception, d'amodiation substantielle.

Il n'aurait, à cet égard, sans doute pas été nécessaire que le Gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée nationale pour qu'elles puissent être "*considérées comme adoptées*".

**La raison en est que le présent projet de loi constitue, par ses autres dispositions, un dispositif litigieux de bouclage du budget de 1991.**

#### **B. LE BOUCLAGE DU BUDGET DE 1991**

Le présent projet de loi comporte également un important volet de dispositions dont l'objet est de procurer, dès 1991, des ressources nouvelles, définitives ou en trésorerie, au budget de l'Etat.

*1. Cf. ci-après Tome II les notes sur les différents articles du projet de loi.*

Il est complété par l'annonce de mesures de nature réglementaire dont votre Rapporteur n'a pris connaissance que dans le dossier du ministère des Finances destiné à la presse.

## **1. L'équilibre du projet de loi**

### *a) Le texte initial du Gouvernement*

Les dispositions du projet de loi permettent au Gouvernement de dégager pour 1991 1,8 milliards de francs de recettes fiscales supplémentaires, 4,1 milliards de francs de recettes non fiscales, 4 milliards de "gain en trésorerie" et 1,2 milliards de francs d'économies, soit au total 10,2 milliards de francs.

Du fait du grand nombre de ressources non reconductibles, mais, a contrario, de l'effet en année pleine des dispositions fiscales, le produit de ces mesures attendu pour 1992 serait de 7,8 milliards de francs.

**Au total, l'amélioration des ressources budgétaires pour 1991 provient essentiellement de recettes de poche, et, pour moins d'un cinquième seulement, de prélèvements fiscaux supplémentaires.**

**En revanche, pour l'exercice 1992, la totalité des ressources supplémentaires déjà prévues résultera d'un alourdissement de la fiscalité indirecte.**

Les évaluations figurant dans le tableau ci-après sont tirées du dossier de presse du ministère des finances. L'exposé général des motifs du projet de loi, comme les exposés des motifs de chacun des articles, ne comporte en effet aucun élément chiffré. Par ailleurs, aucune évaluation n'a été fournie du rendement attendu de l'article 8 du projet de loi (régime de la T.V.A. applicable aux opérations de change).

**Projet de loi portant diverses mesures d'ordre économique et financier**  
**Evaluation des recettes (texte initial du Gouvernement (1))**

*(en millions de francs)*

<b>Recettes fiscales (TVA)</b>	<b>1991</b>	<b>1992 (2)</b>
<i>Article 3</i> Suppression de la taxation sur la marge forfaitaire de 30 % des galeries d'art	17	100
<i>Article 4</i> Taxation des ventes aux enchères publiques	154	370
<i>Article 5</i> Assujettissement des auteurs et interprètes des oeuvres de l'esprit, sports, dresseurs d'animaux et divers	60	360
<i>Article 7</i> Assujettissement de la taxe sur l'électricité	330	730
<i>Article 8</i> Régime de la taxe applicable aux opérations de change, opérations sur titres ou sur l'or	nd	nd
<i>Article 9</i> Application du taux normal aux agences de voyages	175	420
<i>Article 10</i> Application du taux normal aux produits horticoles et sylvicoles	750	1 800
<i>Article 11</i> Application du taux normal aux cessions de terrains à bâtir (3)	140	340
<i>Article 13</i> Réduction du taux de déductibilité de la taxe sur le gazole pour les véhicules de tourisme	130	380
<b>Total recettes fiscales</b>	<b>1 756</b>	<b>4 500</b>
<hr/>		
<b>Recettes non fiscales</b>		
<i>Article 17</i> Prélèvement sur les réserves de l'ORGANIC	1 000	--
<i>Article 18</i> Liquidation de la CACOM	2 900 (4)	--
<i>Article 40</i> Suppression du prélèvement sur les enjeux du pari mutuel au profit de la Ville de Paris	200	400
<b>Total recettes non fiscales</b>	<b>4 100</b>	<b>400</b>
<b><u>Total recettes définitives</u></b>	<b>5 856</b>	<b>4.900</b>
<hr/>		
<b>"Gains en trésorerie"</b>		
<i>Article 16</i> modalités de versement des retenues à la source, du ) prélèvement libératoire et de la taxe sur les ) compagnies d'assurance )	4 000 (5)	480
<hr/>		
<b>"Economies" sur le logement</b>		
<i>Article 25</i> réduction de la participation des employeurs à l'effort de construction, majoration de la cotisation au FNAL, réduction de la subvention d'équilibre	1 200	2 400
<b><u>Impact total sur le solde budgétaire</u></b>	<b>11 056</b>	<b>7 780</b>

(1) Source : dossier de presse du ministère des finances, sauf mention différente

(2) Les évaluations pour 1992, figurant dans le dossier de presse, correspondent à l'augmentation des recettes pour cet exercice par rapport au produit attendu des différentes mesures en 1991 (entrée en vigueur en cours d'année). Dans le présent tableau, figure la recette effective attendue en 1992, c'est-à-dire en année pleine.

(3) Evaluation nette de la réduction de 13 % à 5,5 % du taux applicable aux terrains destinés au logement social

(4) Source : audition de M. Michel Charasse par la Commission des finances de l'AN

(5) Réponse du ministre délégué à votre rapporteur : 3.520 MF au titre du rattachement de ces recettes à l'exercice 1991, 480 MF au titre du gain en trésorerie.

*b) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale*

Le texte, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, comporte deux modifications principales :

- l'Assemblée nationale a repoussé d'un mois au plus l'entrée en vigueur de certaines augmentations de la taxe à la valeur ajoutée ;

- le Gouvernement a, d'autre part, retiré l'article 7 du projet de loi qui prévoyait le plafonnement des taxes communale et départementale sur l'électricité, désormais incluses dans l'assiette de la T.V.A. Cette mesure permettait, au détriment des finances communales, d'éviter que l'assujettissement à la T.V.A. de la taxe sur l'électricité ne pèse sur l'indice des prix.

**Modifications apportées par l'Assemblée nationale :  
Impact sur les recettes de 1991 par rapport au texte initial (1)**

	<b>En milliards de francs</b>
<b>Taxe à la valeur ajoutée</b>	
- <i>Entrée en vigueur repoussée du 1er au 15 juillet 1991</i>	
. Taxation des ventes aux enchères publiques (art. 3)	- 15 MF
. Taux normal sur les terrains à bâtir et taux réduit pour les terrains destinés au logement social (art. 11)	- 13 MF
. Réduction du taux de déductibilité de la taxe afférente au gazole pour les véhicules de tourisme (art. 13)	- 20 MF
- <i>Entrée en vigueur repoussée du 1er juillet au 1er août 1991</i>	
. Taux normal pour les prestations d'agence de voyage (art. 9)	- 35 MF
. Taux normal pour l'horticulture (art. 10)	- 150 MF
- <i>Suppression du plafonnement de la taxe sur l'électricité (art. 7)</i>	+ 58 MF
<b>Total mesures TVA</b>	<b>- 175 MF</b>
<b>Recettes non fiscales</b>	
- <i>Prélèvement sur la Caisse nationale de prévoyance</i>	+ 200 MF
<b>Impact des modifications de l'Assemblée nationale</b>	<b>+ 25 MF</b>

Source : Audition de M. Michel Charasse par la Commission des Finances du Sénat (19 juin 1991).

Le report de l'entrée en vigueur de certaines dispositions relatives à la T.V.A. entraîne, par rapport au projet initial, une moins-value fiscale de 233 millions de francs, au titre de 1991. Il reste naturellement sans effet sur le produit attendu en 1992.

En revanche, la suppression du plafonnement des taxes locales sur l'électricité, dès lors que n'est pas remis en cause l'assujettissement de cette taxe à la T.V.A., a pour effet d'en accroître l'assiette : le gain entraîné par cette mesure est accru de 58 millions de francs en 1991 et en année pleine (1992) de 140 millions de francs.

C'est peut-être pour compenser la moins-value fiscale nette en matière de TVA que le Gouvernement a décidé d'opérer un prélèvement supplémentaire de 200 millions de francs sur la Caisse nationale de prévoyance.

## "Feu l'article 7"

Cet article, retiré par le Gouvernement à l'Assemblée nationale devant l'opposition unanime des députés, avait pour objet de réduire le taux des taxes locales sur l'électricité.

### Quelles étaient les motivations de cet article ?

- mettre fin à une procédure engagée par la Commission européenne contre le Gouvernement français : dans un *"avis motivé"* (1) en date du 16 avril 1991, les autorités de Bruxelles ont demandé que le montant des taxes locales sur l'électricité soit inclus dans la base d'imposition à la TVA, conformément à l'article 11 de la 6ème directive TVA ;

- éviter un alourdissement de la pression fiscale et un renchérissement du prix de l'électricité pour les consommateurs, éviter aussi l'impact de cette augmentation du prix de l'électricité sur la hausse des prix, impact évalué à 0,026 %.

### Quel était le mécanisme retenu ?

- la réduction du taux plafond de 8 % à 6,5 % pour la taxe bénéficiant aux communes et aux regroupements de communes,

- la réduction du taux plafond de 4 % à 3,3 % pour la taxe départementale,

- pour les communes autorisées à bénéficier d'un dépassement de ces taux, le plafonnement à 80 % des ressources que leur rapportent aujourd'hui ces taxes.

### Quelles étaient les conséquences de ces dispositions ?

- un manque à gagner important pour les collectivités locales

Ces taxes ont rapporté près de 6 milliards de francs aux collectivités locales en 1990, dont 3,98 pour les communes et 1,89 pour les départements.

La baisse des taux plafond privait les communes et les départements de plus de **600 millions de francs en année pleine et de 330 millions de francs dès 1991** (en raison de la date d'entrée en vigueur fixée au 1er juillet).

Pour la Ville de Paris, autorisée à appliquer un taux de 13,2 % depuis un arrêté du 23 décembre 1970, le montant rapporté par la taxe en 1990 a été de 420 millions de francs. Le plafonnement à 80 % de ces ressources entraînait une baisse du taux de 13,2 à 10,56 % et un manque à gagner de 84 millions de francs en année pleine.

- un problème particulier pour les syndicats intercommunaux d'électricité.

Le produit de la taxe sur certaines fournitures d'électricité constitue en effet leur seule ressource.

La réduction du taux plafond de la taxe les aurait contraintes à remettre en cause certains grands programmes d'électrification et à envisager une réduction des aménagements et travaux prévus, notamment des extensions de lignes électriques.

Des difficultés financières graves s'y seraient ajoutées, notamment l'impossibilité de payer les annuités des emprunts qu'ils ont contractés.

- en matière de TVA, l'augmentation de l'assiette entraînait une recette supplémentaire pour l'Etat.

Celle-ci est évaluée à 330 millions de francs pour 1991, soit du même ordre de grandeur que la perte subie par les collectivités locales, ce qui correspond à l'objectif affiché du Gouvernement d'obtenir un prix de l'électricité, taxes comprises, globalement inchangé pour les usagers concernés.

En année pleine, cette recette supplémentaire était évaluée à 600 millions de francs.

### Les effets du retrait de l'article

Ayant décidé d'appliquer les dispositions communautaires, le Gouvernement devrait publier dès le 1er juillet 1991 une **instruction** précisant que désormais l'assiette de la TVA sur les fournitures d'électricité inclura le montant des taxes locales sur l'électricité.

Pour le budget de l'Etat, le gain qui résultera de cet élargissement de l'assiette sera bien supérieur à celui qui aurait résulté de l'adoption de l'article.

Il est évalué à **390 millions de francs pour 1991 et à 870 millions de francs en année pleine.**

1. Deuxième étape de la "procédure en manquement", avant la saisine de la Cour de justice (article 169 du Traité de Rome).

*c) Les mesures d'ordre réglementaire*

Annoncées à l'occasion du dépôt du présent projet de loi, ces dispositions ont été précédées, en mars 1991, d'un arrêté d'annulations de crédits.

• Les annulations de crédit du 9 mars 1991

Le 9 mars 1991, le Gouvernement a procédé, par arrêté, à l'annulation de 10,2 milliards de francs de crédits.

Ces crédits gelés dès le mois de février correspondent, en volume, aux économies budgétaires que demandait le Sénat lors de la discussion du projet de budget pour 1991.

Ces annulations portent sur 427 chapitres budgétaires :

- . 131 mesures d'annulations portent sur des crédits inférieurs à 1 MF,
- . 74 mesures portent sur des crédits inférieurs à 500.000 F,
- . 11 mesures portent sur des crédits inférieurs à 100.000 F.

Par catégorie de dépenses, les annulations, qui ne portent que sur les dépenses civiles, se répartissent comme suit :

*(en milliards de francs)*

- Dépenses de fonctionnement (titre III) :	1.102,4
- Dépenses d'intervention (titre IV)	5.631,6
<i>Total dépenses ordinaires</i>	<i>6.733,0</i>
- Dépenses d'investissement (titre V)	1.421,7
- Subventions d'investissement (titre VI)	1.915,8
<i>Total dépenses en capital</i>	<i>3.337,5</i>
- Dépenses des comptes spéciaux du Trésor	150,0
<b>TOTAL</b>	<b>10.220,2</b>

• Les mesures annoncées à l'occasion du présent projet de loi

Ces mesures ont pour objet, soit de procurer des recettes supplémentaires, soit de permettre des économies.

**Mesures d'ordre réglementaire annoncées par le Gouvernement à l'occasion du projet de loi portant D.D.O.E.F. (F)**

<b>Recettes :</b>	<b>en MF</b>
- prélèvement sur les réserves du Fonds des gains non réclamés du pari mutuel .....	400
- prélèvement sur l'établissement public d'aménagement de la Défense .....	1 000
- reversement de la trésorerie disponible de la Caisse nationale de l'industrie et de la Caisse nationale des banques .....	100
<b>"Economies"</b>	
- modification des critères d'éligibilité au Fonds de compensation de la TVA : seraient exclues du bénéfice de ce Fonds les immobilisations financées par les collectivités locales et mises à la disposition de tiers contre paiement d'un loyer .....	500
- régulation des dépenses : limitation de la faculté offerte aux différents ministères de mobiliser les crédits reportés de l'année précédente ; instruction de ne pas dépenser au 30 septembre prochain plus de 70 % des crédits ordinaires hors personnel .....	3 000
<b>Effet total sur le solde .....</b>	<b>5 000</b>
<i>Pour mémoire, arrêté d'annulation de crédits du 9 mars 1991 .....</i>	<i>10 219</i>

Source : dossier de presse du ministère des Finances.

### "Economies" sur le Fonds de compensation de la T.V.A.

Le dossier de presse relatif au D.D.O.E.F. fait état, au titre des mesures "*d'économies diverses*", d'une révision des critères d'éligibilité des investissements des collectivités locales au fonds de compensation de la T.V.A. Cette réforme concerne spécifiquement les investissements réalisés par une collectivité locale et mis à disposition d'un tiers non éligible au fond.

Cette réforme peut intervenir par décret en Conseil d'Etat conformément à l'habilitation prévue par le paragraphe III de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988.

Actuellement, la réglementation applicable n'exclut que les seuls investissements réalisés sur un bien pris à bail emphytéotique ou à bail à construction.

Le nouveau projet de décret, présenté au Comité des Finances Locales, lors de sa dernière séance du 13 juin 1991, élargit considérablement le champ d'application de la mesure d'exclusion de certains investissements : deviendraient non éligibles les travaux sur des immeubles utilisés de façon "*permanente ou à titre principal*" par un tiers non éligible au Fonds dès lors "*que la mise à disposition se fait contre le paiement d'un loyer, quel qu'en soit le montant*".

Cette rédaction laisse la plus vaste marge d'appréciation au Gouvernement pour fixer par circulaire les critères d'appréciation des investissements à exclure. La mesure entrerait en vigueur rétroactivement au 1er janvier 1991. Selon le dossier de presse, **l'économie pour le budget de l'Etat, au détriment des finances locales serait de 500 millions de francs.**

Le débat devant le Comité des Finances Locales a nettement fait apparaître que de nombreux élus locaux craignent que les conséquences financières du décret ne conduisent les collectivités locales à remettre en cause des travaux déjà entrepris.

En outre, les deux questions de la révision des loyers afférents aux bâtiments locaux occupés par des services de l'Etat et du sort des ateliers-relais mis en place par les collectivités locales dans le cadre du soutien à l'activité économique, n'ont pas semblé avoir été prises en compte lors de l'élaboration du décret. C'est pourquoi le Comité des Finances Locales, lors de sa séance du 13 juin 1991, a demandé que l'examen de celui-ci soit reporté au mois de septembre de cette année.

#### • Mesures nouvelles annoncées en cours d'examen

Les mesures précédemment analysées dans le dossier de presse du ministère des Finances ne sont pas nécessairement exhaustives.

Ainsi, votre Rapporteur général a-t-il récemment appris, dans le cadre d'une réunion de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, l'existence d'une "*contribution exceptionnelle pour renforcer le budget*" mise à la charge de la Caisse des dépôts.

### La contribution exceptionnelle de la Caisse des dépôts

Lors de sa réunion du 11 juin 1991, la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts a délibéré sur les divers prélèvements opérés par le Trésor sur le résultat de la section générale :

Résultat avant impôts	4.230,9 MF
Contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (1)	808,6 MF
Résultat net	3.422,3 MF
Versement au trésor d'une fraction du résultat net (2)	855,5 MF

La contribution représentative de l'impôt sur les sociétés comprend un "supplément" de 73,7 MF qui tient compte qu'une part du résultat de la section générale est désormais distribuée et subit un taux de l'impôt sur les sociétés de 42 % au lieu de 37 % pour les bénéfices mis en réserves.

Ainsi, plus "l'Etat actionnaire" prélève au titre du dividende qui lui revient, plus "l'Etat-fisc" accroît sa ponction au titre de l'impôt sur les sociétés.

S'ajouterait à ces prélèvements une troisième contribution qualifiée alternativement de "contribution exceptionnelle et non renouvelable" ou de "contribution exceptionnelle pour renforcer le budget". La Commission de surveillance en a été avisée impromptu lors de sa réunion du 11 juin par une note du directeur général :

*"Nous avons été saisis la semaine dernière par le ministre d'Etat d'une demande de contribution exceptionnelle tendant à renforcer le budget, de manière parallèle à ce que le ministre a demandé à plusieurs institutions et entreprises publiques, dont l'Organic et la Cacom que nous gérons.*

*"Après négociation avec la directeur du Trésor, il apparaît qu'un accord pourrait se faire sur la base d'une contribution exceptionnelle et non renouvelable de 200 MF, indépendante du versement.*

*"Cette solution, à laquelle il a été difficile d'aboutir, paraît relativement favorable pour la CDC. Je souhaiterais qu'elle recueille un avis favorable de la Commission de surveillance".*

La nature de cette contribution exceptionnelle reste indéterminée. Peut-elle être considérée comme un supplément de dividende entraînant un nouveau supplément d'impôt sur les sociétés au titre des bénéfices distribués ? ou a-t-elle la caractère d'une contribution "volontaire" (3) comme les affectionne l'Etablissement ?

(1) inscrite sur la ligne 0111 des recettes non fiscales de l'Etat.

(2) inscrit (non individualisé) sur la ligne 0110 des recettes non fiscales de l'Etat (produit des participations dans des entreprises financières.

(3) avant d'être "légalisée" indirectement par l'article 41 de la loi de finances pour 1990, la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés était qualifiée de "volontaire".

## 2. Les recettes de "poche"

Elles sont de trois ordres : recettes non reconductibles, recettes non fiscales diverses, économies sur le logement.

### *a) Recettes non reconductibles*

Présentées comme des mesures d'"*amélioration de la trésorerie de l'Etat*" (Titre II du projet de loi), un certain nombre de dispositions sont en fait des recettes non reconductibles qui, comme toute recette, améliorent également la trésorerie de l'Etat. Ainsi en est-il du prélèvement sur l'ORGANIC ou de la liquidation de la CACOM.

D'autres mesures ont pour effet d'accélérer certains versements fiscaux : l'impact sur la trésorerie de l'Etat n'est pas négligeable mais l'effet essentiel de la mesure, qui peut être qualifiée familièrement de "*coup d'accordéon*", reste d'imputer au budget de 1991 une échéance qui normalement serait venue en 1992.

#### • La modification des imputations budgétaires

- L'*article 15* propose d'imputer sur l'exercice 1992, la totalité du coût de l'allégement supplémentaire de taxe professionnelle pour 1991.

L'équilibre du budget de 1991, tel que présenté au Parlement, retenait bien une telle imputation sur 1992. Il reste, de fait, que le dispositif permettait aux entreprises de bénéficier de la mesure dès la fin de 1991. Par l'*article 15*, le Gouvernement s'est montré soucieux d'éviter l'apparition, sur l'exercice 1991, d'une charge "imprévue" de 3,4 milliards de francs.

- L'*article 16* procède d'une démarche plus subtile. Sur le fond il comporte deux mesures :

. une obligation de versement par virement pour les impôts - prélèvements libératoires, retenue à la source et taxe sur les conventions d'assurances - collectés pour le compte du Trésor par les intermédiaires bancaires ou les compagnies d'assurances ;

. une réduction du délai accordé aux établissements financiers pour restituer à l'Etat les sommes collectées au titre des prélèvements libératoires. En fait, cette seconde mesure s'insère dans un dispositif plus vaste tendant à uniformiser la procédure et les délais de recouvrement des impôts également concernés par l'obligation de paiement par virement.

Cette disposition va donc permettre de rattacher à l'exercice 1991 des recettes qui, normalement auraient dû être comptabilisées l'année suivante, à savoir :

- les prélèvements libératoires effectués durant le mois de novembre ;
- la taxe sur les conventions d'assurance afférent aux quittances émises au cours du mois de novembre ;
- les retenues à la source collectées durant les mois d'octobre et de novembre.

**Au total, l'exercice 1991 bénéficiera donc à ce titre de 3,5 milliards de francs de ressources "supplémentaires", sans que l'assiette ou le taux des impôts concernés ne soit modifié.**

L'effet trésorerie, qui, lui, est permanent, peut être chiffré pour 1991 à 480 millions de francs sur la base d'un taux d'intérêt de 9 %.

Dans la même optique et parallèlement aux mesures prises dans le cadre du dispositif d'ordre économique et financier, la SEITA sera sollicitée pour verser, avant la fin de l'année, le montant du droit de consommation sur les cigarettes afférent au mois de novembre, ce qui permettra de gonfler les ressources de l'exercice 1991 d'environ 1 milliard de francs.

**En définitive, ces mesures de trésorerie ont pour effet :**

- d'éviter l'apparition d'une charge supplémentaire de 3,4 milliards de francs ;
- de majorer les ressources comptabilisées sur l'exercice 1991 d'environ 4,5 milliards de francs, sans que ce procédé soit reconductible par l'exercice suivant.

**En quelque sorte, l'Etat s'offre un treizième mois...**

• La suppression de la CACOM (article 18)

La suppression de la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (CACOM) entraîne pour l'Etat un "boni de liquidation" de **2,9 milliards de francs**, rattaché à la ligne de recette non fiscale "*produit de la cession de biens appartenant à l'Etat*".

Constitué en 1958, cet établissement public avait pour objet de faciliter la consolidation et la mobilisation des prêts à la construction.

Toutefois, le développement du marché financier a largement rendu caduque la mission initiale de l'établissement.

Ainsi, la Cour des Comptes a-t-elle, à plusieurs reprises, demandé la suppression de la CACOM, devenue un simple compte écran des prêts aidés du Crédit Foncier.

L'importance des réserves constituées s'explique notamment par une très sensible amélioration des positions de change face aux monnaies dans lesquelles était libellée la dette étrangère du Crédit Foncier de France

Il reste, dès lors que ces réserves auront été reversées au budget de l'Etat, que ce dernier devra désormais assurer directement le risque de change par inscription d'une dotation annuelle au budget des **charges communes**.

• Le prélèvement de 1 milliard de francs sur les réserves de l'ORGANIC (article 17)

L'article 17 du projet de loi autorise au profit du budget général un prélèvement exceptionnel de **1 milliard de francs** sur les réserves de l'Organisation Autonome Nationale de l'Industrie et du Commerce (1), alimentées par une taxe sur les grandes surfaces et destinées à financer l'indemnité de départ des commerçants et artisans âgés.

Ce prélèvement implique que les réserves disponibles au titre de l'indemnité de départ de ces catégories seront réduites à environ **250 millions de francs**.

1. Régime d'assurance-vieillesse des non-salariés des professions industrielles et commerciales.

Un tel prélèvement limite donc considérablement la marge de manoeuvre financière dont disposent les gestionnaires du régime, qu'il s'agisse :

- d'une part, de la revalorisation éventuelle des plafonds de ressources ou du montant du capital versé ;

- d'autre part, de la participation financière de l'ORGANIC à des opérations collectives favorisant la transmission ou la restructuration d'entreprises commerciales ou artisanales. En application de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1989 précitée, l'ORGANIC peut en effet affecter l'excédent du produit de la taxe sur les grandes surfaces au financement de telles opérations (1).

**Par ailleurs, l'institution au profit du budget de l'Etat d'un prélèvement exceptionnel sur les réserves financières d'un organisme de sécurité sociale :**

- paraît extrêmement contestable dans son principe,

- pourrait constituer un précédent dangereux. Il convient, à cet égard, de rappeler que l'ORGANIC gère également l'excédent dégagé par la contribution sociale de solidarité, soit 7,3 milliards de francs au 31 décembre 1990. Dans son rapport de février 1991, la Commission des comptes de la sécurité sociale a d'ailleurs estimé que cette réserve était susceptible de "susciter tôt ou tard des tentations, ou des tentatives, propres à troubler la sérénité de la gestion des organismes sociaux de non-salariés"(2).

#### *b) Recettes non fiscales diverses*

##### • La suppression du prélèvement, au profit de la ville de Paris, sur les enjeux des courses dans la capitale (article 40)

L'article 40 du projet de loi supprime le prélèvement de 1,5 % au profit de la Ville de Paris sur les sommes engagées au pari mutuel à l'occasion des courses organisées sur les hippodromes parisiens.

1. Un projet de décret est actuellement en cours d'élaboration au ministère du Commerce à ce sujet.

2. Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale - Février 1991 - partie C, page 161.

Le dossier de presse du ministère des finances qualifie ce prélèvement "*d'avantage indû*" dont la suppression permettrait une "*économie*" pour le budget de l'Etat de 200 MF en 1991.

L'exposé des motifs de l'article souligne que ce prélèvement était à la "*charge des parieurs*".

En réalité, la suppression de ce prélèvement au profit de la Ville de Paris n'allègera pas pour autant la "*charge des parieurs*" puisque son produit sera désormais affecté au budget de l'Etat.

**La démarche du Gouvernement aurait été infiniment plus convaincante s'il avait proposé que la suppression de cet "avantage indu" au profit de la seule Ville de Paris bénéficie à l'ensemble des collectivités locales, sous la forme, par exemple, d'un abondement de la Dotation Globale de Fonctionnement.**

#### Dure session de printemps pour la Ville de Paris...

En quelques semaines, **une ponction de plus d'un milliard de francs** a été effectuée sur le budget de la Ville de Paris qui se voit aujourd'hui contrainte de trouver rapidement le moyen de combler un vide non prévu, représentant plus de 5 % de son budget de fonctionnement.

- 600 millions de francs résultant de la loi du 13 mai 1991 instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France,
- 324 millions de francs dus à la suppression du prélèvement au profit de Paris sur les enjeux engagés au pari mutuel (*article 40* du D.D.O.E.F.),
- plusieurs millions de francs au titre de modification de la taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrements sur les ventes publiques (*article 4* du D.D.O.E.F.),
- 84 millions de francs du fait de la réduction du taux de la taxe sur l'électricité qui, pour Paris, passerait de 13,2 à 10,56 % (*article 7* du D.D.O.E.F.).

Ce dernier article qui entraînait une **perte sèche de plus de 600 millions de francs** pour toutes les collectivités locales - de surcroît applicable dès le 1er juillet 1991 - a été fort **opportunément retiré** par le Gouvernement lors de la discussion à l'Assemblée nationale.

#### • L'institution d'un prélèvement du Trésor sur le résultat de la Caisse nationale de prévoyance (articles 23 et 23 bis)

La Caisse nationale de prévoyance (CNP), compagnie d'assurance du groupe de la Caisse des dépôts, est deux fois ponctionnée dans le présent projet de loi :

- *L'article 23* supprime la garantie de l'Etat dont la CNP bénéficiait, pour l'ensemble des opérations entrant dans l'objet de l'établissement.

La suppression de cette garantie présentée comme une mesure d'accompagnement de la *"banalisation de cet établissement engagée par la réforme de 1987 (laquelle) suppose qu'il soit mis fin à ce privilège"*(1), ne semble guère soucier les responsables de la CNP.

De fait, s'exprimant en qualité de président de la Commission supérieure de la Caisse Nationale de Prévoyance, M. Edmond Alphandéry a tenu à préciser *"que la demande d'abandon de la garantie de l'Etat émanait de cet organisme, car celui-ci considérait qu'il y avait là un privilège inutile et même désobligeant"* (2) Dont acte.

- Désobligeant, *l'article 23 bis*, introduit par le gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité (3) l'est, en revanche, certainement, et ne rencontre pas, semble-t-il, un tel consensus.

Qualifié alternativement *"d'objet de scandale"* (4) ou *"d'amendement scélérat"* (5), cet article prévoit que la CNP verse chaque année à l'Etat une fraction de son résultat net après paiement de l'impôt sur les sociétés. Ce montant est déterminé par le ministre chargé de l'économie et des finances, après avis de la Commission Supérieure saisie par le directeur général.

Force est de constater que si la Commission supérieure sera consultée, le moment venu, sur le montant du versement au Trésor, elle ne l'a point été sur son principe.

Cette commission, où siègent deux parlementaires est pourtant chargée, selon les termes de l'article L.433-4 du code des assurances, *"d'examiner toutes les questions relatives à la caisse nationale de prévoyance."*

Or, son président, au même titre que ses collègues députés, a pris connaissance le 12 juin de l'amendement du gouvernement.

1. *Exposé des motifs de l'article 23.*

2. *Compte-rendu de la réunion de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale du mercredi 5 juin 1991 (séance de 10 heures).*

3. *Application de l'article 49.3 de la Constitution.*

4. *M. Edmond Alphandéry ; débats AN 2ème séance du mercredi 12 juin 1991, compte-rendu analytique page 25.*

5. *M. Gilbert Gantier ibidem.*

Le 15 mai 1991, la Commission supérieure s'était réunie pour approuver, conformément à l'article R.433-7 du code des assurances, les comptes de 1990. Ceux-ci font apparaître un solde créditeur du compte d'exploitation générale de 154,4 MF et un solde créditeur du compte de pertes et profits de 815,4 MF, affecté à hauteur de 611 MF à la réserve spéciale des plus-values à long terme et de 204,4 MF à la réserve générale.

Le caractère expéditif de la procédure adoptée par le gouvernement incline pourtant à penser qu'il entend demander à la CNP un versement *dès 1991*, c'est-à-dire au titre de l'exercice 1990, obligeant, par là même, l'Etablissement à distribuer ses réserves et à recalculer son impôt sur les sociétés.

Selon les informations fournies à votre Rapporteur général, ce versement s'élèverait pour 1991 à 200 millions de francs, soit, semble-t-il, l'intégralité des sommes portées en réserve générale.

**Il convient, dès lors, de s'interroger sur la capacité de l'établissement à renforcer ses fonds propres, sauf à l'autoriser directement ou indirectement à ouvrir son capital à des partenaires privés ou publics.**

*c) "Économies" sur le logement (article 25)*

L'article 25 du projet de loi propose de réduire en deux ans le taux de la participation des employeurs à l'effort de construction et de majorer du même montant le prélèvement sur les entreprises au profit du Fonds d'aide au logement (FNAL).

L'Etat a annoncé corrélativement son intention de réduire sa subvention à cet organisme de 1,2 milliard de francs dès 1991, et de 2,4 milliards de francs en 1992.

Appuyé sur une critique excessive de la gestion des comités interprofessionnels du logement, résultant d'un rapport de l'inspection générale des finances portant sur 5 % seulement du nombre total de comités interprofessionnels du logement, le dispositif proposé se traduit par une **diminution globale de l'effort en faveur du logement.**

### 3. Les mesures d'"harmonisation" de T.V.A. : l'alibi européen.

Sur les quarante-trois articles du présent projet de loi, le quart (11) sont des mesures d'"harmonisation" de T.V.A.

*a) Préambule : l'objet réel de l'harmonisation des fiscalités indirectes.*

Aux termes de l'article 2 du *Traité de Rome*, l'établissement d'un marché commun -et l'harmonisation des fiscalités indirectes qu'il suppose- a pour objet de :

*"promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit".*

**En aucun cas, l'harmonisation des fiscalités n'a pour objet d'améliorer les recettes fiscales et la gestion budgétaire des Etats membres.**

Subsidiairement, il n'est pas certain que si les mesures d'harmonisation fiscale se traduisent essentiellement par un alourdissement des prélèvements, elles puissent s'accompagner d'un "relèvement accéléré du niveau de vie".

Eventuellement, on peut envisager que l'accroissement des prélèvements sur les budgets nationaux au profit du budget communautaire n'est pas totalement exclu, ainsi que le rappelle le deuxième *considérant* de la sixième directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

*"Considérant que, en application de la décision du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés, le budget des Communautés sera, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés ; que ces ressources comprennent, entre autres, celles provenant de la taxe sur la valeur ajoutée et obtenues par l'application d'un taux commun à une assiette déterminée d'une manière uniforme et selon des règles communautaires ;"*

Réussir l'Europe est un objectif fondamental.

Faire en sorte que la France participe à cette réussite et prenne rang dans le Marché unique dans les meilleures conditions est prioritaire.

Il n'est pas certain que le calendrier défini par le Gouvernement socialiste au cours des nombreux exercices budgétaires qu'il a déjà effectué soit de nature à garantir, dans les meilleures conditions, la priorité européenne.

A cet égard également, les occasions ont été manquées car le coût -incontestable- de l'harmonisation fiscale aurait dû être pris en charge lorsque les ressources étaient disponibles, du fait de la "manne fiscale" procurée par l'accélération de la croissance.

Aujourd'hui, le raisonnement est à nouveau inversé. C'est parce que le Gouvernement a besoin de recettes supplémentaires pour boucler l'exercice budgétaire qu'il accélère "l'ardente obligation" de l'harmonisation européenne.

*b) L'alibi européen du présent texte*

• Un calendrier "utilitaire"

L'entrée en vigueur des mesures d'harmonisation de T.V.A. définies dans le présent projet obéit à un calendrier bien différent selon qu'il s'agit de faire rentrer des recettes fiscales supplémentaires ou de procéder à des allègements qui diminueront d'autant ces recettes :

- Exercice 1991 : + 1,58 milliard de francs de recettes supplémentaires
- Exercice 1992 : + 4,9 milliards de francs de recettes supplémentaires
- Exercice 1993 : - - 8,3 milliards de francs de pertes supplémentaires.

**MESURES D'HARMONISATION DE LA T.V.A.**  
**Incidences sur les recettes fiscales après première lecture devant l'Assemblée nationale**

*millions de francs*

PLUS-VALUES FISCALES				MOINS-VALUES FISCALES				
Nature de la mesure	Date d'effet	1991	1992	Nature de la mesure	Date d'effet	1991	1992	1993
. Taxation des ventes aux enchères publiques (article 4)	15/07/91	139	370	. Taxation des réseaux de distribution d'eau (article 6)	01/01/93			- 175
. Taxation des auteurs des oeuvres de l'esprit, interprètes, traducteurs, guides et accompagnateurs, sportifs, artistes du spectacle et dresseurs d'animaux (article 5)	01/10/91	60	360	. Taxation de 5,5 % au lieu de 18,6 % pour les terrains à bâtir destiné au logement social (HLM et PAP) (article 11)	15/07/91	- 248	- 660	
. Suppression de la taxation sur une marge forfaitaire de 30 % des galeries d'art (article 3)	01/10/91	17	100	. Déductibilité de la taxe grevant les carburéacteurs (article 13)	01/01/93			- 25
. Taux normal pour les prestations des agences de voyages au lieu du taux réduit (article 9)	01/08/91	140	420	. Déductibilité de la taxe grevant les lubrifiants (article 13)	01/01/93			- 830
. Taux normal pour l'horticulture au lieu du taux réduit (article 10)	01/08/91	600	1.800	. Déductibilité de la taxe portant sur les véhicules ou engins affectés à l'enseignement de la conduite (article 14)	01/01/93			- 165
. Taux normal au lieu du taux de 13 % sur les terrains à bâtir (article 11)	15/07/91	375	1.000	. Suppression du taux majoré (article 12)	01/01/93			- 7.100
. Réduction à 50 % du taux de déductibilité de la taxe afférente au gazole pour les véhicules de tourisme (article 13)	15/07/91	110	380					
. Assujettissement de la taxe sur l'électricité (article 7)	01/07/91	388	870					
<b>TOTAL</b>		<b>1.829</b>	<b>5.300</b>			<b>- 248</b>	<b>- 412</b>	<b>- 8.295</b>

Mesure non chiffrée :

Régime de T.V.A. applicable aux opérations de change, aux opérations portant sur des titres et aux opérations portant sur l'or (article 8)

• Un oubli coûteux : la suppression de la règle du décalage d'un mois.

Malgré la promesse du Gouvernement -réitérée à chaque présentation de loi de finances initiale- de procéder progressivement à cette suppression, impérative au regard du droit positif européen, et particulièrement coûteuse pour le budget de l'Etat l'année où elle intervient (80 milliards de francs), rien n'est prévu à ce titre -même à échéance 1er janvier 1993- dans le présent projet.

• Une accélération soudaine de l'application des principes communautaires.

La plupart des mesures d'harmonisation définies par le présent projet sont justifiées par l'application immédiate de dispositions contenues dans des propositions de directives, lesquelles n'ont pas encore fait l'objet d'une adoption à l'unanimité par les Etats membres, expressément prévue par l'article 99 du traité de Rome révisé par l'Acte unique, pour tout ce qui concerne la fiscalité indirecte.

**ARTICLE 99 du TRAITE DE ROME**

modifié par l'article 17 de

**L'ACTE UNIQUE EUROPEEN**

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur les chiffres d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur dans le délai prévu à l'article 8 A.

Votre Commission des Finances souhaite ici exprimer la plus extrême réserve à l'égard des déclarations du ministre du Budget auditionné par elle (1), affirmant que, s'agissant des modifications de classification d'assiette, la décision pouvait être prise à la majorité qualifiée.

1. Audition du 19 juin 1991. Voir examen en commission en fin du rapport.

## Etat des textes communautaires en matière d'harmonisation des fiscalités indirectes

### I. SYSTEME COMMUN DE T.V.A.

#### 1. Les directives en vigueur

• **Première directive** - 11 avril 1957 - Application de la T.V.A. aux Etats-membres

• **Sixième directive** du Conseil des Ministres - 17 mai 1977 "harmonisation des législations des Etats-membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Assiette commune de TVA : assiette uniforme

modifiée par :

- Annexe I de l'acte joint au Traité d'adhésion de 1979,
- **Dixième directive** - 3 août 1984,
- **Onzième directive** - 26 mars 1980,
- Annexe I de l'acte joint au traité d'adhésion de 1985.

• **Huitième directive** - 6 décembre 1979

Remboursement de la TVA supportée dans un Etat-Membre par un assujetti établi dans un autre Etat-Membre.

• **Dixième directive** - 31 juillet 1980

Modification de territorialité pour les locations de biens meubles corporels.

• **Onzième directive** - 26 mars 1980

Exclusion des D.O.M. du champ d'application de la T.V.A. communautaire

• **Treizième directive** - 17 novembre 1986

Remboursement de TVA supporté par des assujettis établis en dehors de la CEE.

• **Dix-septième directive** - 16 juillet 1985

Exonération des importations temporaires de marchandises autres que les moyens de transport

• **Dix-huitième directive** - 18 juillet 1989

Suppression de certaines dérogations prévues à l'article 28, paragraphe 3 de la 6ème directive

• **Vingtième directive** - (16 juillet 1985.

Remboursement spécial de T.V.A. aux agriculteurs allemands en contrepartie du démantèlement des montants compensatoires.

#### 2. Directives toujours en discussion

• **Proposition de septième directive**

Harmonisation des règles d'assiette dans le domaine des objets d'art, de collection et des objets d'occasion.

• **Proposition de douzième directive**

Harmonisation des dépenses n'ouvrant pas droit à déduction.

• **Proposition de seizième directive**

Biens d'occasion importés par des particuliers.

• **Proposition de dix-neuvième directive**

Précision sur certaines interprétations

• **Proposition de vingt-deuxième directive**

Harmonisation du régime des petites entreprises

**Conclusions des derniers Conseils Economiques et Financiers  
sur l'harmonisation des fiscalités indirectes**

**1. Conseil du 18 mars 1991**

1. Définition des régimes particuliers

- a) ventes à distance
- b) véhicules neufs
- c) mécanisme de location des assujettis exonérés et des non-assujettis.

2. Rapprochement des taux et classement des produits

- a) **un taux normal ; un ou deux taux réduits.**

Le Conseil se prononcera, à la lumière notamment des progrès réalisés en matière de rapprochement des taux d'accès, d'ici le 31 juin 1991, sur le niveau du taux réduit et du taux normal, **étant entendu que pour ce dernier le choix entre une fourchette et un taux minimum reste ouvert.**

- b) **Première définition d'un champ d'application maximal du taux réduit**

c) Les Etats qui appliquaient au 1er janvier 1991 un taux réduit pour des biens et services qui ne figurent pas dans la liste du champ maximal d'application du taux réduit peuvent appliquer, jusqu'au 1er janvier 1996, un **taux parking**, compris entre 12 et 15 % - pour éviter de passer directement au taux normal.

**2. Conseil du 3 juin 1991**

- a) **Taux normal :**

- **Plancher de 15 % à compter du 1er janvier 1993** (abstention de la Grande-Bretagne),
- Pour les pays qui, pour atteindre 15 % devront relever leur taux de plus de deux points (Espagne et Luxembourg), possibilité d'appliquer des taux "super réduits" aux produits de la liste à taux réduit.

- b) **Taux réduits :**

- **Révision de la liste :**

- inclusion du logement, des vêtements et chaussures pour enfants, de la restauration,
- sortie des produits énergétiques pour le chauffage et l'éclairage (sauf pour le gaz naturel et l'électricité, à condition que la Commission ait constaté qu'il n'y a pas de distorsion de concurrence.

- **Taux super réduits :**

Les Etats qui appliquaient, au 1er janvier 1991, pour certains biens et services, un taux inférieur au minimum retenu pour le taux réduit (5 %), pourront **maintenir ce taux super réduit, même s'il s'agit du taux zéro** (condition sine qua non pour l'accord britannique).

**3. Conseil du 11 juin 1991 : nouvelle impasse.**

- impasse sur le dossier des accises -(et donc l'ensemble fiscalité indirecte)-, du fait notamment de l'Allemagne et du Danemark.

**• Une interprétation extensive destinée à garantir un rendement maximal.**

Les dispositions -généralement contenues dans de simples propositions de directives- ont fait l'objet d'une interprétation sévère, manifestement davantage destinée à procurer des recettes fiscales maximales qu'à assurer le respect de la concurrence, si l'on en juge par la comparaisons des situations avec nos partenaires européens.

Ainsi en a-t-il été chaque fois qu'il s'est agi de faire passer une catégorie d'assujettis ou d'opérations d'un régime d'exonération ou d'assujettissement au taux réduit à un assujettissement au taux normal.

S'agissant notamment des dispositions suivantes :

*Article 4* - Ventes aux enchères publiques : passage de l'exonération au taux normal.

*Article 5* - Auteurs, interprètes, artistes, sportifs : passage de l'exonération au taux normal ou réduit.

*Article 9* - Agences de voyages : passage du taux réduit au taux normal.

*Article 10* - Horticulture et sylviculture : passage du taux réduit au taux normal.

Quatre remarques s'imposent :

**• L'entrée en application immédiate de ces mesures n'est pas sans poser des difficultés considérables aux professions concernées, notamment en termes de modification de comptabilité ;**

**• Le passage immédiat du taux réduit au taux normal ne se justifie pas au regard des contraintes européennes, dans la mesure où le Gouvernement aurait pu faire le choix du passage par un taux-parking, situé entre 12 % et 15 %.**

En effet, au terme du Conseil économique et financier du 18 mars 1991, le principe a été posé que les Etats qui appliqueraient au 1er janvier 1991 un taux réduit pour des biens et services ne figurant pas sur la liste du champ maximal d'application du taux réduit, pourraient, jusqu'au 1er janvier 1996, appliquer un taux-parking compris entre 12 et 15 %, pour atténuer l'incidence brutale d'une majoration complète de la taxe.

L'option du Gouvernement en la matière est particulièrement regrettable s'agissant des produits de l'horticulture et de la sylviculture, sachant la gravité actuelle de la situation agricole, les promesses faites par ce même Gouvernement en la matière, les encouragements à la reconversion, et enfin le faible niveau des taux observés par nos principaux concurrents en ce domaine : les Pays-Bas et l'Italie.

En outre, le champ d'application maximal des produits susceptibles d'être assujettis au taux réduit paraît être à "géométrie variable" ainsi qu'en atteste l'évolution intervenue entre les deux conseils économiques et financiers des 18 mars et 3 juin 1991.

**Liste actuelle du champ d'application maximal  
du taux réduit**

**• Conseil des ministres du 18 mars 1991**

- produits alimentaires destinés à la consommation humaine et animale (à l'exclusion des boissons alcooliques),
- distribution d'eau,
- produits pharmaceutiques,
- appareils médicaux pour handicapés,
- transports de personnes,
- livres, journaux et périodiques,
- admission aux spectacles, théâtres, cirques, foires, concerts, musées, zoos, cinémas, expositions, bibliothèques et accès à la télévision,
- œuvres d'écrivains, de compositeurs, d'interprètes et droits d'auteurs,
- logement social,
- entrants agricoles,
- hébergement dans les hôtels,
- location de terrains de camping,
- admission aux manifestations sportives,
- activités sociales et œuvres de bienfaisance,
- pompes funèbres, crémation,
- soins médicaux dans les hôpitaux, stations thermales, soins dentaires,
- nettoyage de voies publiques, enlèvement des ordures. - -

Pour ce qui est des produits énergétiques pour le chauffage et l'éclairage, leur classement ne pourra être opéré qu'à la lumière des options qui seront prises en matière de droits d'accises.

**• Conseil des ministres du 3 juin 1991**

- logement,
- vêtements et chaussures d'enfants.
- restauration.

• **L'interprétation même faite par le Gouvernement des produits déjà inclus dans cette liste est elle-même parfois restrictive :**

Ainsi, seuls les "droits de cession" des auteurs et interprètes pourront être assujettis au taux réduit, alors que les "droits d'auteurs" couverts par la décision du Conseil concernent également les contrats généraux de représentation ou les autorisations.

• **En l'état actuel, rien ne permet de préjuger ce que sera le taux normal retenu en définitive pour l'harmonisation.**

Seule l'existence d'un plancher de 15 % est confirmée, étant entendu qu'il reste à préciser s'il s'agira d'un niveau maximum ou du bas d'une fourchette dont le haut reste à définir.

**En d'autres termes, harmoniser l'assiette plus d'un an avant le délai prescrit en conservant toutefois un taux vraisemblablement supérieur à la norme ne peut avoir pour seul objectif que d'engranger, d'octobre 1991 à décembre 1992, un surcroît non justifié de recettes fiscales.**

*Nota : le cas de l'article 8 : 1,2 milliard de francs de prélèvement potentiel sur les banques.*

Une mention particulière mérite enfin d'être faite à propos de l'article 8. Celui-ci précise notamment les modalités de calcul du prorata de déduction de T.V.A., s'agissant des activités financières et bancaires.

Dès lors qu'il s'agit de mettre un terme à une situation de relatif "flou" juridique, la précision apportée pour l'avenir, ne devrait pas appeler de contestation au fond.

En revanche, la deuxième partie de la disposition qui prévoit qu'elle "*présente un caractère interprétatif, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée*", appelle la réserve la plus absolue.

Cette rétroactivité -qui se traduit par une situation juridique totalement incohérente- n'est pas admissible au regard du respect de l'état de droit. Elle n'est "compréhensible" qu'au regard de son incidence financière.

Selon les chiffres fournis par la profession -non contestés par l'administration fiscale- le montant des redressements potentiels sur cette nouvelle base pourrait atteindre 1,2 milliard de francs.

## CONCLUSION

**Au terme de l'examen du présent texte, votre Commission estime :**

**- que le Parlement ne saurait voter "un chèque en blanc" au Gouvernement, destiné à pallier des dépenses supplémentaires ou des moins-values de recettes dont il n'a pas été tenu directement, ni pleinement, informé ; surtout si les difficultés de bouclage de l'exercice budgétaire actuel s'expliquent notamment par les "occasions manquées" au cours des précédents exercices, "occasions manquées" constamment dénoncées par votre Commission dans le cadre de l'examen des lois de finances initiales : réduction du déficit budgétaire, freinage de la dépense publique, mise en place progressive du calendrier européen ;**

**- que l'"alibi européen" ne saurait prévaloir, dès lors qu'il aboutit, sur une base juridique parfois incertaine, à prélever le maximum de recettes en 1991 et 1992 pour repousser au budget 1993 -au mieux- les nécessaires lourdes ponctions budgétaires qu'entraîneront la suppression de la règle du décalage d'un mois et celle du taux majoré de T.V.A.**

**Dès lors, elle a décidé d'opposer la question préalable à ce projet de loi.**

## EXAMEN EN COMMISSION

### A. AUDITION DE M. MICHEL CHARASSE, MINISTRE DELEGUE CHARGE DU BUDGET

Réunie le Mercredi 19 juin 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de **M. Michel Charasse, ministre délégué au budget, sur le projet de loi n° 394 (1990-1991) considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.**

Après avoir rappelé que ce texte constituait un aspect central de la politique du Gouvernement, **M. Michel Charasse** en a indiqué les deux grands objectifs : poursuivre l'harmonisation fiscale européenne dans la perspective du grand marché unique et préserver les grands équilibres économiques dans une conjoncture difficile.

Le ministre délégué a remarqué que, face au retournement de la conjoncture internationale, l'économie française avait plutôt mieux résisté que celle des autres pays, mais que, néanmoins, les chiffres de la croissance étaient mauvais : - 0,2 % au dernier trimestre 1990, 0 % au 1er trimestre 1991. Il a ajouté que, malgré cette conjoncture, le Gouvernement avait poursuivi sa politique du maintien d'un franc fort et de maîtrise des finances publiques.

**M. Michel Charasse** a ensuite expliqué que cette mauvaise conjoncture avait entraîné une moins-value de 17 milliards de francs au titre des recettes fiscales en 1990, dont 11 milliards pour la T.V.A. et 6 milliards pour l'impôt sur les sociétés. Il a précisé que cette perte n'avait été que partiellement compensée par 8 milliards de plus-values à caractère non fiscal.

Le ministre délégué a alors rappelé les mesures d'ajustement prises pour compenser la perte de recettes : un abattement de 2,3 milliards de francs de dépenses désuètes dès le mois d'août 1990, puis de 8 milliards de francs sur les dépenses envisagées dans le cadre de la préparation du budget de 1991, de nouvelles annulations à hauteur de 10 milliards de francs par l'arrêté du 9 mars 1991.

Il a ensuite affirmé que cette "recherche permanente d'économies" serait poursuivie mais que, dans l'immédiat, pour ne pas aggraver le déficit budgétaire, le Gouvernement avait décidé de soumettre au Parlement un texte portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Il a précisé que ces dispositions devaient rapporter 11 milliards de francs à l'Etat dont 1,6 milliard de recettes fiscales liées aux mesures d'harmonisation de la T.V.A. Il a rapidement énuméré les autres dispositions du projet de loi : des mesures visant à l'amélioration de la gestion par l'Etat de sa trésorerie, des dispositions diverses procurant des recettes non fiscales, des économies budgétaires.

Le ministre délégué a ensuite justifié le choix fait par le Gouvernement de présenter ce texte au lieu d'une loi de finances rectificative. Il a en effet estimé qu'il y avait trop d'incertitudes, en particulier en matière de recettes, pour pouvoir présenter un tableau d'équilibre et que, par ailleurs, les mesures prises pour l'harmonisation de la T.V.A. avaient davantage leur place dans un texte principalement fiscal que dans une loi de finances rectificative.

Enfin, M. Michel Charasse a annoncé aux sénateurs membres de la commission qu'une version provisoire du rapport sur la situation de l'économie nationale et des finances publiques leur serait remise à l'issue de son audition.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, s'est alors interrogé sur la sélection faite par le Gouvernement parmi les directives et projets de directives relatifs à la T.V.A, les choix semblant s'être portés essentiellement vers les mesures qui pouvaient rapporter et cela dès 1991.

Puis, il a constaté que si le Gouvernement avait choisi de ne pas présenter de collectif, il n'en avait pas moins déjà préparé les lois de finances pour 1992 et 1993 en créant des recettes pour 1991, 1992 et 1993.

Enfin, il s'est étonné que le Gouvernement dispose d'aussi peu d'éléments sur l'exécution du budget de l'Etat pour les premiers mois de 1991, alors même que certains de ces éléments doivent être examinés par la commission des comptes de la Nation le 2 juillet prochain.

**M. Michel Charasse** a alors indiqué que le Gouvernement s'était fait une obligation de parvenir à une harmonisation fiscale dès le 1er janvier 1993, alors même que cette date n'avait encore aucun caractère impératif.

Puis, il a indiqué que des mesures fiscales pouvaient figurer dans tout projet de loi, même ordinaire, et qu'il n'y avait donc pas d'obligation de présenter un collectif devant le Parlement. Il a par ailleurs ajouté que l'article relatif aux comptables de fait n'aurait pu figurer dans une loi de finances rectificative car il y aurait été qualifié de cavalier budgétaire.

Enfin, le ministre délégué a précisé qu'il ne disposait pas actuellement d'éléments suffisants pour dresser un état de l'exécution du budget 1991, mais qu'il ne manquerait pas d'informer le Parlement dès qu'il disposerait de chiffres précis.

Aux questions de **M. Roger Chinaud**, rapporteur général, sur certains articles du projet de loi, **M. Michel Charasse** a répondu que, pour l'article 5, qui prévoit l'assujettissement à la T.V.A. des oeuvres de l'esprit, une concertation serait menée avec les professionnels pour en organiser la mise en oeuvre et que telle était la raison du report au 1er octobre 1991 de sa date d'entrée en vigueur.

Pour justifier le classement de l'article 18, relatif à la suppression de la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (CACOM), dans les mesures "d'amélioration de la gestion de la trésorerie de l'Etat", le ministre délégué a indiqué que tout ce qui permettait d'accroître les recettes de l'Etat (la suppression de la CACOM rapportera 2,9 milliards de francs de boni de liquidation) concourait à améliorer la gestion de la trésorerie de l'Etat.

**M. Michel Charasse** a ensuite considéré que la réduction du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction et le relèvement de leur contribution au fonds national d'aide au logement, prévus à l'article 25, se justifiaient essentiellement par la mauvaise gestion de l'organisme soulignée notamment dans un rapport de l'Inspection générale des finances.

Enfin, le ministre délégué a confirmé que les articles 15 et 16, dont M. Roger Chinaud, rapporteur général, avait souligné le particulier manque de clarté, rapporteraient 3,5 milliards de francs.

Un large débat s'est alors instauré auquel ont participé MM. René Monory, Roland du Luart, Jean Arthuis, François Trucy, René Ballayer, Paul Girod, Philippe Adnot, Geoffroy de Montalembert, Auguste Cazalet, Emmanuel Hamel et Christian Poncelet, président.

M. René Monory a insisté sur les erreurs faites par le Gouvernement en matière de prévision de la croissance, celui-ci ayant retenu le chiffre excessif de 2,7 % pour la préparation de la loi de finances pour 1991.

M. Michel Charasse a rappelé que ce chiffre était conforme aux prévisions faites par les différents organismes de prévision au mois d'août 1990.

Aux nombreuses questions posées sur l'article 10, relatif à l'assujettissement au taux normal de la T.V.A. des produits horticoles et sylvicoles, le ministre délégué a expliqué que la France s'était fait battre sur ce point par 10 voix contre 2 lors d'un conseil économique et financier (ECOFIN) tenu à Bruxelles le 18 mars 1991. Il a précisé qu'en matière de classement des produits à l'intérieur des taux de T.V.A., la règle de la majorité qualifiée s'appliquait au sein des conseils des ministres européens et non la règle de l'unanimité. Par souci d'harmonisation, le Gouvernement français a donc décidé d'appliquer le taux normal de T.V.A. sur ces produits.

S'agissant de l'article 8 relatif au régime de la T.V.A. applicable aux opérations de change, aux opérations portant sur des titres et aux opérations portant sur l'or, M. Michel Charasse a précisé que la rétroactivité ne s'appliquerait pas à ce qui serait passé en force de chose jugée.

Le ministre délégué a ensuite rappelé l'historique du projet de taxe départementale sur le revenu avant de préciser qu'au vu des dernières simulations faites par le Ministère du budget, l'Assemblée nationale avait décidé de le rendre applicable à partir du 1er janvier 1992, par l'introduction d'un amendement créant un article additionnel au projet de loi.

Il a effectivement constaté que plusieurs départements auraient des difficultés à "boucler leur budget" en 1992 mais que le caractère obligatoire de la loi s'imposait à ces collectivités.

Aux questions posées sur l'article 11 relatif aux taux de T.V.A. applicables sur les terrains à bâtir, le ministre délégué a précisé que cette mesure n'aurait pas d'incidence pour les achats de logements ou de maisons individuelles, ni sur les terrains utilisés pour la construction d'H.L.M., et qu'en outre, l'Assemblée nationale avait adopté des dispositions pour ne pas perturber les plans de financement en cours.

M. Michel Charasse a ensuite reconnu que le montant des engagements de la COFACE que l'Etat devra supporter en 1991 serait important mais qu'aucun chiffre précis n'était encore disponible.

Il a indiqué que les délais de paiement de l'Etat et des collectivités locales s'étaient déjà considérablement raccourcis.

Il a enfin estimé que les évolutions actuelles du cours du dollar avaient autant d'avantages que d'inconvénients pour le budget de l'Etat.

Aux questions posées par M. Christian Poncelet, président, sur les dépenses supplémentaires que devraient entraîner le revenu minimum d'insertion (R.M.I.) et l'augmentation de la contribution française au budget des communautés européennes en 1991, M. Michel Charasse a répondu qu'en l'état actuel des prévisions, il faudrait prévoir une "rallonge" de 2 à 4 milliards de francs pour le R.M.I. et de plus de 7 milliards de francs pour le budget européen, partagés par moitié entre les dépenses agricoles et diverses décisions prises depuis le 1er janvier 1991 (aide aux pays de l'Est notamment).

Enfin, le ministre délégué a indiqué aux sénateurs de la commission que les dégrèvements pour pertes de récolte dans les régions affectées par la sécheresse coûteraient un milliard de francs au budget de l'Etat.

## B. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le Jeudi 20 juin 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général, à l'examen du projet de loi n° 394, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (1990-1991).

Rappelant que le projet de loi était, selon les termes même employés par le Premier ministre, " un élément déterminant de la politique d'adaptation à l'évolution de la conjoncture que mène le Gouvernement", M. Roger Chinaud, rapporteur général, a estimé qu'une telle adaptation relevait à l'évidence, d'un projet de loi de finances rectificative définissant un nouvel équilibre économique et financier.

Constatant que les masses financières en jeu, telles qu'elles ont pu être portées à la connaissance du Parlement de manière progressive et lacunaire, s'élevaient à près de 80 milliards de francs, soit l'équivalent du déficit budgétaire prévu pour l'exercice, il a estimé que le gouvernement ne pouvait s'abriter derrière les aléas propres à toute prévision, dès lors qu'il demandait au Parlement de voter des ressources nouvelles. Au demeurant, il s'est étonné de l'incertitude dans laquelle se trouvait le Gouvernement au moment même où il entame la préparation du projet de loi de finances pour 1992.

Examinant la situation de l'économie et des finances publiques, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a fait le point des informations disponibles sur l'exécution des budgets de 1990 et 1991 et a souligné que les difficultés d'aujourd'hui tenaient essentiellement à l'impéritie de la gestion de 1988-1989 : pour ces deux exercices, le Gouvernement a disposé en cours d'année de près de 70 milliards de francs de recettes supplémentaires qui ont été affectés quasi intégralement à des dépenses nouvelles de fonctionnement, et non à une réduction du déficit budgétaire.

Abordant les dispositions du projet de loi, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a évoqué un certain nombre d'articles qui pourraient trouver leur place dans un traditionnel projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, mais il a considéré que l'essentiel du texte avait pour objet d'assurer le "bouclage" du budget de 1991.

Dans le texte initial du Gouvernement, les ressources nouvelles s'élèvent à 11 milliards de francs pour 1991 : 5,8 milliards de francs de recettes fiscales relatives à la taxe sur la valeur ajoutée, 4,1 milliards de francs de recettes non fiscales, 4 milliards de francs résultant de l'accélération de l'imputation budgétaire des recettes et 1,2 milliards de francs d'économies.

Les recettes attendues pour 1992 sont proches de 8 milliards de francs, le rendement en année pleine de mesures fiscales du projet de loi compensant pour partie le caractère non reductible d'un certain nombre de prélèvements opérés en 1991.

En reportant la date d'entrée en vigueur de certaines mesures, le texte adopté par l'Assemblée nationale entraîne une diminution de 230 millions de francs des produits attendus pour 1991, compensés par l'institution d'un prélèvement sur la caisse nationale de prévoyance. Le retrait de l'article 7 du projet de loi (plafonnement des taxes locales sur l'électricité) ne supprime pas pour autant l'assujettissement de cette taxe à la T.V.A. donc l'assiette est au contraire plus large : les recettes qu'en tire le Trésor s'en trouvent ainsi majorées de 140 millions de francs en année pleine par rapport au texte initial.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a fait état du dispositif d'ordre réglementaire qui accompagne le projet de loi et porte sur 5 milliards de francs. Il a souligné que ces mesures n'avaient pas nécessairement un caractère exhaustif puisque récemment une "contribution exceptionnelle pour renforcer le budget" d'un montant de 200 millions de francs a été demandée à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Roger Chinaud a ensuite analysé les différentes "recettes de poche" que comporte le projet de loi, en soulignant leur étonnante diversité.

Puis il a examiné plus particulièrement l'important dispositif d'"harmonisation européenne" que constituent les mesures de T.V.A. Il a indiqué que toutes les mesures d'application immédiate avaient pour objet de procurer des recettes supplémentaires dès la fin de l'exercice budgétaire 1991. En revanche, les mesures d'allègement, qui se traduiront par une diminution des recettes fiscales, n'entreront en vigueur qu'à compter de l'exercice 1993. En tout état de cause, la suppression de la règle du décalage d'un mois, qui représente une obligation impérative, mais qui se traduirait par un coût de 80 milliards de francs n'est aucunement envisagée.

En outre, les mesures correspondant à une augmentation des recettes de T.V.A. -majoration de taux ou élargissement de l'assiette- sont généralement justifiées par l'application immédiate de simples propositions de directives, qui n'ont pas encore fait l'objet d'une adoption à l'unanimité, exigée par l'article 99 du Traité de Rome révisé par l'Acte unique européen.

Enfin, certaines mesures se traduisent par le passage du taux réduit de T.V.A. (5,5 %) au taux normal (18,6 %), soit une majoration de 11,5 points de la taxe. A cet égard l'horticulture et la sylviculture sont particulièrement touchées. Or, le Conseil des ministres européen du 3 juin 1991 a expressément prévu la possibilité pour les Etats membres d'avoir recours, dans ce cas, à des "taux-parkings" -situés entre 12 % et 15 %- afin d'atténuer l'incidence brutale du passage du taux réduit au taux normal. Telle n'a pas été la solution retenue par le Gouvernement.

En conclusion, il s'est vigoureusement élevé contre l'"alibi européen" utilisé par le Gouvernement pour se procurer les recettes fiscales nécessaires au bouclage de l'exercice budgétaire 1991.

L'amélioration de la croissance au cours de ces exercices s'est traduit par des rentrées fiscales supplémentaires qui auraient dû être utilisées à la réduction du déficit budgétaire -ou à l'application progressive des mesures d'harmonisation européenne- plutôt qu'à financer des dépenses de fonctionnement supplémentaires. Aujourd'hui, le ralentissement de la croissance oblige à trouver des recettes supplémentaires -fiscales et non fiscales- pour boucler un équilibre budgétaire menacé.

Concluant son propos, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a fait part de son opposition à la méthode suivie par le Gouvernement et à l'ambiguïté des mesures proposées. Il a estimé que le texte proposé à l'adoption du Parlement était le résultat évident de l'accumulation des "occasions manquées" qu'a constitué la gestion des finances publiques au cours des trois dernières années. Il a proposé en conséquence l'adoption d'une question préalable.

M. Christian Poncelet, président, a souligné le caractère inadéquat de la procédure retenue par le Gouvernement pour garantir l'équilibre du budget de 1991 et les libertés prises avec les dispositions de l'ordonnance organique relative aux lois de finances qui font obligation au Gouvernement de déposer avant le 1er juin un rapport sur l'évolution de la situation économique et les finances publiques. Il s'est élevé contre l'interprétation faite par le Gouvernement des impératifs de l'harmonisation européenne pour faire voter par le Parlement des recettes nouvelles dès 1991.

M. Roland du Luart s'est déclaré choqué de la procédure adoptée par le Gouvernement et de l'inexactitude de ses déclarations sur les contraintes de l'harmonisation européenne ; il a souligné les difficultés supplémentaires qu'entraîneraient pour la sylviculture l'application brutale du taux normal de la T.V.A. et s'est élevé contre le caractère rétroactif de l'article 8 du projet de loi (régime de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux opérations de change).

M. Jean Arthuis, tout en partageant l'analyse du rapporteur général, a observé que la question préalable était une démarche qu'il n'acceptait pas sans hésitation dès lors que le Sénat se privait de la possibilité de proposer des corrections au dispositif ou des mesures nouvelles opportunes, au premier rang desquelles un programme important d'économie budgétaire.

En réponse à M. Jean Arthuis, M. Roger Chinaud a indiqué que le Parlement ne pouvait pas proposer de réductions de crédits dans le cadre d'un simple projet portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Seul un projet de loi de finances rectificative aurait pu l'y autoriser.

En outre, il a rappelé que les modifications ou les améliorations nécessaires des dispositions fiscales pouvaient, à l'évidence, faire l'objet d'amendements au projet de loi de finances pour 1992 qui sera déposé dans trois mois.

M. Yves Guéna a souligné à son tour le gaspillage des plus-values fiscales engrangées en 1988 et 1989, et le caractère exagérément optimiste des prévisions de croissance retenues par le Gouvernement lors de la présentation du projet de budget pour 1991. Il a considéré que la multiplication des prélèvements opérés sur divers organismes donnait le sentiment d'un Gouvernement "aux abois". Il s'est par ailleurs élevé contre la présentation inadmissibles faites par le Gouvernement, tant des mesures relatives à la T.V.A., que de la réduction du "1 % logement", justifiée par la mauvaise gestion des organismes collecteurs alors qu'elle traduit, en réalité, une diminution de l'effort du Gouvernement en faveur du logement. Concluant son propos, il a estimé que la question préalable à l'égard du projet de loi avait, en quelque sorte, valeur de motion de censure à l'encontre du Gouvernement.

M. Philippe Adnot a fait part de son souci de pouvoir proposer des corrections à diverses dispositions du projet de loi.

M. Emmanuel Hamel s'est alarmé du caractère rétroactif de l'article 8, de ses conséquences sur la situation financière des établissements de crédit et à terme, de son effet sur l'emploi dès lors que, face aux rappels fiscaux qui les menacent, certaines banques ont d'ores et déjà annoncé l'abandon de leur participation à des projets d'investissements.

M. Maurice Couve de Murville a souhaité insister sur la nécessité impérieuse d'une réduction du train de vie de l'Etat, dont le symbole reste le nombre excessif de ministres et le caractère pléthorique des effectifs de leurs cabinets. Il s'est indigné de la solution choisie par le Gouvernement qui consistait à trouver des recettes supplémentaires plutôt que diminuer les dépenses.

M. René Ballayer a souligné l'intérêt de proposer certaines améliorations au texte.

M. Michel Moreigne a indiqué qu'il était défavorable à la question préalable.

Après avoir entendu les réponses de M. Roger Chinaud, rapporteur général, la commission a adopté une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.