

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1992* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Senateur,  
*Rapporteur général.*

---

TOME I

**LE BUDGET DE 1992  
ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

---

*(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 Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gatschy, Yves Guéna, Paul Loridant, 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 Vaisin.*

Voir les numéros :  
Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2240, 2255 (tome I) et T.A. 533.  
Sénat : 91 (1991-1992).

---

Lois de finances.

# SOMMAIRE

---

## PREMIÈRE PARTIE

### LA SITUATION ECONOMIQUE

Pages

#### CHAPITRE PREMIER - L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

I -	INCERTITUDE SUR LA REPRISE AMERICAINE .....	9
	A - LE BLOCAGE DE LA CONSOMMATION .....	9
	B - LES LIMITES D'UNE BAISSSE DES TAUX D'INTERET .....	10
	C - LE POIDS DES DEFICITS .....	11
II -	COUT DE L'UNIFICATION ALLEMANDE .....	13
	A - L'EPUISEMENT DES CAPACITES DE FINANCEMENT ....	13
	B - UNE REPRISE MENACEE .....	15
III -	TRANSITION DIFFICILE DANS LES ECONOMIES ORIENTALES .....	17
	A - LA GRAVITE DE LA SITUATION ECONOMIQUE .....	17
	B - LE FINANCEMENT DE LA DETTE ORIENTALE .....	18
IV -	PAS D'AMELIORATION IMMEDIATE POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT .....	21
V -	CONCLUSION : QUELLE REPRISE DANS UN CONTEXTE DE PENURIE D'EPARGNE? .....	23
	A - LE POIDS DES DEFICITS PUBLICS DES ECONOMIES INDUSTRIALISEES .....	23
	B - LE RETRAIT DES ECONOMIES TRADITIONNELLEMENT CRI ANCIERES .....	24

## CHAPITRE II - L'ECONOMIE FRANCAISE

I -	LA REUSSITE MONETAIRE .....	28
	A - MAITRISE DE L'INFLATION .....	28
	B - MONNAIE ET TAUX D'INTERET .....	29
II -	L'ACCELERATION DU CHOMAGE .....	33
III -	LA CHUTE DE L'INVESTISSEMENT .....	37
IV -	LA DEGRADATION DE LA BALANCE DES PAIEMENTS ...	39
	A - POURSUITE DE LA DETERIORATION DU SOLDE COMMERCIAL .....	41
	B - APPARITION D'UN DEFICIT DES REVENUS DES CAPITAUX A COURT TERME .....	43
	C - DEFICIT DES "TRANSFERTS EN CAPITAL" LIE AUX ANNULATIONS DE DETTES .....	46
V -	UN DEGRE D'ETATISATION SUPERIEUR A CELUI DES PRINCIPAUX PAYS EUROPEENS .....	48
	A - DERIVE DES DEPENSES PUBLIQUES .....	48
	B - POIDS DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES .....	50
	C - IMPORTANCE DU SECTEUR PUBLIC .....	52

## DEUXIÈME PARTIE

### LA SITUATION BUDGETAIRE

#### CHAPITRE PREMIER - L'EXECUTION DU BUDGET 1991

I -	MOINS-VALUES DE RECETTES PARTIELLEMENT COMPENSEES PAR DES EXPEDIENTS .....	57
	A - MOINS-VALUES DE RECETTES FISCALES LIEES A LA SOUS-ESTIMATION DU RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE .....	57
	B - RECETTES SUPPLEMENTAIRES INSCRITES EN COURS D'EXERCICE DANS LE D.D.O.E.F. ....	58
II -	INCERTITUDE SUR LES DEPENSES SUPPLE- MENTAIRES ...	61
III -	UNE BASE FRAGILISEE POUR LE BUDGET 1992 .....	63

## CHAPITRE II - LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

I-	DE PLUS EN PLUS DE DEPENSES INCOMPRESSIBLES ...	65
	A - POURSUITE DE L'ALOURDISSEMENT DE LA CHARGE DE LA DETTE PUBLIQUE : UNE CROISSANCE TROIS FOIS PLUS RAPIDE QUE CELLE DU P.I.B. ....	69
	B - DEPENSES EN CAPITAL : DIMINUTION DE 3,5 % EN VOLUME .....	73
	C - DEPENSES D'INTERVENTION : DIMINUTION DE 0,7 % EN VOLUME .....	73
	D - SAUVEGARDE DES DEPENSES CIVILES DE FONCTIONNEMENT : PROGRESSION DE 1 % EN VOLUME	75
	E - MAINTIEN DES BUDGETS PRIORITAIRES .....	81
II-	DE PLUS EN PLUS DE RECETTES NON RECONDUCTIBLES .....	82
	A - PAS D'IMPOTS NOUVEAUX ? .....	83
	B - DES "RECETTES" EPROUVEES .....	89
III-	BOUCLAGE ULTIME PAR LA VENTE DU CAPITAL PUBLIC .....	96
	A - UN MAUVAIS "REMAKE" .....	99
	B - "LA VENTE DES BIJOUX DE FAMILLE" .....	100
	C - UNE DOUBLE PONCTION .....	101

## CHAPITRE III - L'ECHEC DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

I-	UN DEFICIT EXCESSIF EN VALEUR ABSOLUE .....	104
II-	UN DEFICIT PARADOXAL DANS SON EVOLUTION .....	105
III-	UN DEFICIT CONTESTABLE DANS SA CONSISTANCE ....	108

## CHAPITRE IV - QUELLE ALTERNATIVE ?

I -	DE L'ALTERNATIVE SENATORIALE POUR 1991...	113
II -	...AUX DECISIONS GOUVERNEMENTALES	114
III -	"PAS D'ALTERNATIVE POSSIBLE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992" ?	115
	A - LES OBSTACLES TECHNIQUES DE L'EPURE BUDGETAIRE	116
	B - UNE HIERARCHIE DIFFERENTE DES PRIORITES ECONOMIQUES	117

## ANNEXES

ANNEXE I -	LA CHARGE BUDGETAIRE CREEE PAR LES IMPAYES SUR CREDITS A L'EXPORTATION GARANTIS PAR L'ETAT	132
ANNEXE II -	LA SITUATION FINANCIERE DES REGIMES OBLIGATOIRES DE LA SECURITE SOCIALE	137
ANNEXE III -	LE PROJET DE BUDGET ET LES COLLECTIVITES LOCALES	145

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITIONS		156
	A - AUDITION DE M. PIERRE BEREGOVY, MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET, ET DE M. MICHEL CHARASSE, MINISTRE DELEGUE CHARGE DU BUDGET (mercredi 18 septembre 1991)	158
	B - AUDITION DE M. MICHEL CHARASSE, MINISTRE DELEGUE CHARGE DU BUDGET (mardi 22 octobre 1991)	166
II - EXAMEN EN COMMISSION		171
	A - ANALYSE DU PROJET DE LOI DE FINANCES (jeudi 24 octobre 1991)	171
	B - EXAMEN DES ARTICLES DE LA PREMIERE PARTIE ET PRISE D'ACTE DE LA TRANSMISSION (jeudi 14 novembre et mardi 19 novembre 1991)	179

## ENCADRES

- Le dossier emploi - Conclusions de la Commission des Comptes .....	36
- Dégradation du solde commercial et effondrement de l'effort d'investissement .....	42
- Crédits à l'exportation, transferts de capitaux et politique budgétaire ....	47
- L'examen des lois de finances : un ordre inversé .....	53
- Sur une décision estivale du Conseil Constitutionnel .....	55
- La crise du Golfe : une clarification nécessaire .....	60
- La création du budget annexe de l'aviation civile .....	67
- Charge budgétaire de la fonction publique .....	76
Le logement social, une priorité .....	90
Evolution du "dogme" .....	97
- Minorité de blocage ? .....	102
- L'échec d'une politique budgétaire - Observations de l'O.C.D.E. ....	110
Le débat à l'Assemblée nationale : une dérive confirmée .....	111
- De l'évaluation des entreprises publiques .....	119
- Les oubliés du plan P.M.E. ....	125
Epargne, actions, retraites : consensus et procrastination .....	126
- Des choix simples .....	128
- Les propositions de la Commission .....	129

## PREMIERE PARTIE

### LA SITUATION ECONOMIQUE

La politique budgétaire constitue un des instruments de la politique économique, et chaque loi de finances s'inscrit dans un contexte économique précis. Dès lors, il est nécessaire de définir les principales données de ce contexte, afin de mesurer à la fois les limites inévitables et les objectifs nécessaires de la politique que le projet de budget entend mettre en oeuvre.

## CHAPITRE PREMIER

### L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Plus encore que par un ralentissement généralisé, la situation économique internationale apparaît aujourd'hui caractérisée par des incertitudes nombreuses.

La seule "certitude" qui demeure est celle d'une multiplication des besoins de financement, tant de la part des économies industrialisées que de celle des économies en voie de développement ou de libéralisation, face à une pénurie croissante d'épargne.

Attendue, la reprise américaine est certaine. Mais, ni son terme, ni son ampleur, ne peuvent aujourd'hui être assurés, compte tenu du blocage de la consommation des ménages et du handicap considérable que constitue un triple déficit : déficit budgétaire, déficit commercial, déficit de la balance des paiements.

L'Allemagne n'assure plus le rôle de locomotive qu'elle a tenu jusqu'à présent, en raison de l'incidence immédiate de la réunification. Sa croissance - et le potentiel de demande qu'elle représentait - marque un pas important. Ses capacités d'épargne - et le potentiel de financement qu'elles constituaient pour l'extérieur - sont épuisées.

Dans ces deux pays, la menace d'une reprise de l'inflation, et la nécessité de l'appel au financement extérieur, risquent de plaider à l'encontre d'un assouplissement des taux d'intérêt.

Parallèlement, le Japon, autre pays traditionnellement créancier, apparaît marqué par un sensible mouvement de recentrage sur son économie nationale et sa région immédiate, qui se traduit par un retrait important des flux des capitaux vers l'extérieur.



Or, ce resserrement général des capacités d'épargne mondiale intérieure intervient dans un contexte de multiplication des besoins de financement, marqué par l'accélération de la dette des pays en développement, et l'apparition à l'Est de besoins de financement dont l'ampleur et la nature ne peuvent être aujourd'hui chiffrées.

## I - INCERTITUDE SUR LA REPRISE AMÉRICAINE

Le facteur premier de la récession intervenue aux États-Unis depuis le second semestre 1989 a été la baisse de la consommation des ménages, liée à leur endettement croissant.

Cette récession a joué un rôle déterminant dans la morosité de la conjoncture économique mondiale (1). C'est la raison pour laquelle, de façon symétrique, la "reprise américaine" est autant attendue.

Or, si la sortie de récession est certaine, ni son terme, ni son ampleur, ne peuvent être aujourd'hui assurés.

### A - LE BLOCAGE DE LA CONSOMMATION

Les dernières statistiques américaines sont mauvaises. Elles conduisent certains analystes à prévoir un nouveau ralentissement de la croissance au quatrième trimestre 1991, voire un retour à la récession.

Pour la première fois depuis le mois de janvier 1991, l'indice composite des principaux indicateurs économiques a diminué (- 0,1 %) en septembre.

Le principal facteur de la médiocrité de la reprise réside dans la persistance de la faiblesse de la consommation des ménages, freinée par l'importance de l'endettement, mais également par la dégradation de l'emploi.

1. Cf notamment E. Dubois, C. Meunier et J.P. Villetelle : "Les causes d'une récession", *Economie et Statistiques*, n°245, juillet-août 1991.

Le *taux de chômage* a en effet augmenté de 0,1 point en octobre, pour atteindre 6,8 % de la population active.

Les *commandes à l'industrie* enregistrent une nouvelle baisse de 1,7 % en septembre, après moins 2 % en août. Cette diminution est essentiellement liée à l'effondrement des commandes passées aux industries d'armement (- 47,8 %).

Seule, la progression des *dépenses de construction* (+ 1,1 % en septembre), peut constituer un facteur d'optimisme.

## B - LES LIMITES D'UNE BAISSÉ DES TAUX D'INTERET

Les "*difficultés significatives des Etats-Unis à sortir de la reprise*" ont incité la Réserve Fédérale à consentir une nouvelle baisse des *taux des federal funds* (1) de 5,25 % à 5,0 %, ce qui les situe désormais à leur plus bas niveau depuis 1973. Celle-ci s'est pour l'instant répercutée par une baisse -non généralisée- de 8 % à 7,75 % du *prime rate*.

Il reste que tant que les banques américaines seront dans une phase de reconstitution de leurs marges, même la baisse des taux d'intérêt de la Réserve Fédérale ne profitera qu'en dernier lieu aux clients finaux, c'est-à-dire les ménages et les entreprises.

La politique de baisse des taux est par ailleurs limitée par l'importance du financement extérieur du déficit budgétaire américain (2), dès lors que la baisse des taux risque d'exercer un impact négatif sur des investisseurs étrangers dont la capacité de financement est déjà a priori en retrait (3).

Le problème posé par le financement extérieur du déficit budgétaire est majoré par la difficulté actuelle du Trésor américain à se refinancer sur le marché intérieur. L'adjudication trimestrielle de bons du Trésor à trois ans réalisée le 5 novembre 1991 a suscité une demande insuffisante, inférieure de moitié à son niveau traditionnel.

1. *Taux intermédiaire au jour le jour.*

2. *Environ 40 % du déficit budgétaire américain est financé par des capitaux extérieurs, essentiellement japonais.*

3. *c; ci-après "le retrait des économies traditionnellement créancières"*

Perspectives de croissance américaine

(P.N.B. en %)

	1991	1992
Perspectives OCDE (1) .....	- 0,2	3,1
Perspectives FMI (2) .....	0,2	2,7
Perspectives CEE (3) .....	0,1	1,6

(1) Perspectives économiques - juillet 1991.

(2) World Economic Outlook - mai 1991.

(3) Prévisions économiques - mai 1991.

C - LE POIDS DES DEFICITS

Evolution des déficits américains

(milliards de dollars)

	1990	1991	1992
Déficit budgétaire total (1)	- 277	- 371	- 348
dont assurances sur les dépôts (2)	- 162	- 206	- 180
Déficit commercial	- 108,7	- 79	- 82

(1) hors excédent au titre de la Sécurité Sociale.

(2) liées à la faillite des caisses d'épargne.

Le poids des déficits américains reste préoccupant et continue de peser lourdement sur la demande mondiale d'épargne. Or les perspectives d'évolution ne sont pas favorables.

- La réduction actuelle du *déficit commercial* résultant davantage de la diminution des importations que d'un progrès des exportations, toute reprise de l'activité risque de se traduire par un nouveau mouvement de détérioration.

- D'autre part, l'amélioration nette en 1991 du *solde des paiements courants* résulte essentiellement de l'impact purement conjoncturel des contributions extérieures au titre de la guerre du Golfe.

Celles-ci se sont en effet traduites par un gonflement de l'ordre de 40 milliards de dollars du solde des transferts publics entre le deuxième semestre 1990 et le premier semestre 1991.

## Balance des paiements américaine

(milliards de dollars)

	1989	1990	1991	1992	1990		1991		1992	
					I	II	I	II	I	II
Exportations	360,5	389,3	405	443	197,7	196,6	198	207	216	227
Importations	475,3	498	484	524	277,7	255,3	238	246	257	268
Balance commerciale	- 114,9	- 108,7	- 79	- 82	- 80	- 58,6	- 40	- 39	- 41	- 41
(Solde des transferts publics)	(- 13,4)	(- 19,9)	(29)	(- 16)	(- 7,4)	(- 12,5)	(28)	(1)	(- 8)	(- 8)
Balance des paiements	- 110	99,3	- 9	58	45,1		9	18	- 29	- 29

Source : Perspectives économiques de l'O.C.D.E. - juillet 1991.

- La prise en charge de la *faillite des caisses d'épargne*(1) représente un coût cumulé de 1991 à 1996 estimé par l'administration fédérale entre 112 et 161 milliards de dollars.

- Des incertitudes demeurent sur la possibilité d'application concrète de l'*Omnibus Budget Reconciliation Act* (O.B.R.A.) de novembre 1990. Succédant à la loi *Gramm-Rudman-Hollings*, qui avait sans succès défini un *plafond de déficit budgétaire*, cette loi prévoit conjointement le freinage des dépenses publiques, notamment en matière de défense, de santé et d'agriculture, et la majoration des recettes budgétaires en tant que de besoin, afin d'obtenir une réduction du déficit de l'ordre de 100 milliards par an.

1. Les dépôts des caisses d'épargne étant assurés par un organisme public, le F.S.I.C., lui-même garanti par l'administration fédérale, cette garantie est désormais financée par voie d'emprunts publics destinés à la *Resolution Trust Corporation*.

## II - COUT DE L'UNIFICATION ALLEMANDE

Si l'unification monétaire et politique de l'Allemagne s'est faite rapidement, il apparaît aujourd'hui que le processus d'intégration économique doit à la fois être plus lent et se traduire par une ponction accrue sur les capacités de financement mondiales.

### A - L'EPUISEMENT DES CAPACITES DE FINANCEMENT

L'Allemagne est en effet parvenue aujourd'hui à la limite des capacités de financement considérables qu'elle avait accumulées.

- Le déficit de la balance des paiements courants cumulé de janvier à septembre 1991 atteint 111 milliards de francs. Cette évolution résulte d'un double mouvement :

- la dégradation du *solde commercial*, liée à la conjonction parallèle de deux facteurs : une forte progression des importations, qui résulte à la fois de la demande de consommation des ménages de l'Est et des besoins de reconstruction dans les *Länder*, et un repli sensible des exportations résultant du ralentissement des marchés traditionnels (Etats-Unis, France, Royaume-Uni).

- la persistance du déficit des *transferts unilatéraux de capitaux* -151 milliards de francs cumulés depuis janvier 1991- essentiellement lié aux transferts vers l'Union Soviétique, "*facture de la réunification*".

Telle est l'analyse formulée par M. Helmut Schlesinger, président de la *Bundesbank* :

*• Notre marché des capitaux s'est révélé très robuste pour organiser le financement des besoins liés à la réunification.*

*• "S'il n'y a pas eu de tension particulière, c'est que nous avons réussi à réorienter notre surplus d'épargne intérieure vers le financement de nos besoins domestiques."*

*• "C'est le pendant de la réduction de nos surplus de comptes courants. Avant la réunification, nous avions un excédent de 100 milliards de deutschemarks. Nous aurons cette année un déficit de 30 milliards" (1).*

• Outre la dégradation du solde des paiements courants, la réunification s'est également traduite par une forte détérioration du *déficit public total*, qui atteint aujourd'hui 597 milliards de francs.

Le seul financement du Fonds pour l'unité allemande représente près de la moitié du déficit budgétaire fédéral.

#### Déficit public allemand 1991

(milliards de francs)

- Etat fédéral .....	228
- Länder et communes .....	153
- Fonds pour l'unité allemande ....	105
- Treuhandanstalt (Office des privatisations) .....	71
- Autres fonds .....	40
<b>Total</b> .....	<b>597</b>

## B UNE REPRISE MENACEE

Après une période de croissance constamment supérieure à 3 % (3,7 % en 1988 ; 3,8 % en 1989 ; 4,5 % en 1990), l'Allemagne n'est plus en mesure, dans l'immédiat, d'assurer le rôle de "locomotive" des économies européennes qu'elle a exercé au cours des années 80.

En effet, le taux de croissance de l'Allemagne unie ne devrait pas dépasser 1,5 % en 1991, selon le dernier rapport semestriel des cinq principaux instituts de conjoncture allemands (1).

Certes, le rapport prévoit également un raffermissement de la croissance en 1992, avec l'apparition d'une croissance positive à l'Est, mais cette évolution s'accompagnera d'une *inflation forte*.

Prévisions des cinq instituts de conjoncture allemands  
(automne 1991)

PNB (%)	1991	1992
Allemagne unie .....	+ 1,5	+ 2,5
Ouest du pays .....	+ 3,5	+ 2,0
Est du pays .....	- 19,5	+ 12,5
<b>CHOMAGE (millions)</b>		
Allemagne unie .....	2,65	3,1
Ouest du pays .....	1,7	1,7
Est du pays .....	0,95	1,4
<b>INFLATION (%)</b> .....	3,5	4,0
<b>EXPORTATIONS * (%)</b> .....	+ 9,0	+ 6,5
<b>IMPORTATIONS * (%)</b> .....	+ 13,5	+ 5,5
<b>DEFICIT FEDERAL</b> (milliards DM) .....	90	55
<b>DEFICIT PUBLIC</b> (milliards DM) .....	130	120

\* Ouest du pays

Surtout, la confirmation de la reprise sera menacée par le *maintien de taux d'intérêt élevés et le renforcement de la pression fiscale*, seules réponses actuellement apportées à la progression de l'endettement public.

C'est la raison pour laquelle, tout en reconnaissant qu'il n'y avait pas d'alternative au recours à l'endettement pour financer l'unification allemande, la *Bundesbank* recommande désormais fortement la limitation des dépenses publiques de consommation et la réduction des subventions.

*«Le recours aux marchés financiers de manière aussi intensive qu'en 1990 et 1991 ne peut se poursuivre sur plusieurs années sans que le service de la dette ne prenne des proportions insoutenables.*

*«Rien que le remboursement des intérêts des sommes empruntées cette année se chiffre à 10 milliards de deustchemarks par an sur une longue période.*

*«Ce qui rendra inévitable, à moyen terme, des corrections budgétaires» (1).*

Dans l'immédiat, cette contrainte se traduira dès le budget 1992 par des économies budgétaires de l'ordre de 35 milliards de francs (10 milliards de francs, lors de l'exercice 1992).

Face à un dérapage du déficit budgétaire lié à l'accélération de la charge de la dette, le choix budgétaire défini outre-Rhin est clair : pas de prélèvement fiscal supplémentaire, mais des réductions importantes dans les dépenses publiques.



### III - TRANSITION DIFFICILE DANS LES ÉCONOMIES ORIENTALES

Quels que soient la nature et le contenu des différents programmes mis en oeuvre dans les économies d'Europe centrale et orientale, le processus de transformation structurelle sera long.

Les effets défavorables du passage à un système de prix mondiaux et à un régime de règlements en monnaies convertibles, joints à l'implosion du système soviétique, ne pourront être absorbés que si les mesures d'ajustement interne sont complétées par un appel important au financement externe.

#### A - LA GRAVITE DE LA SITUATION ECONOMIQUE

A court terme, la situation économique apparaît gravement détériorée.

Ainsi que le souligne la *Banque des Règlements Internationaux* (1) :

*« La régression de la production n'est pas seulement le prix à payer pour la transition : c'est autant la conséquence de la faillite d'un système économique parvenu peu à peu à un état de délabrement irréversible ».*

#### Europe centrale et orientale

	1990	1991	1992
Production (%)			
- 5 pays d'Europe centrale et orientale	- 9,6	-	-
- URSS	4,0	8,0	
Balances des opérations courantes en monnaies convertibles (en milliards de dollars)			
- 5 pays d'Europe centrale et orientale	- 1,8	7,8	- 7,5
- URSS	1,5	1,0	0,0

Source : OCDE

Selon les prévisions de *l'Institut de Vienne pour les études économiques comparatives*, la croissance annuelle du produit national brut au second semestre 1991 diminuera de 15-16 % en Europe de l'Est et de 13 % en Union Soviétique.

Dans les seuls pays de l'Est, le chômage est passé de 1,6 million de personnes déclarées fin 1990 à 2,5 millions à la mi-1991. En Union Soviétique, le chiffre des demandeurs d'emploi se situe entre 3 et 5 millions.

*L'Institut de Vienne* souligne particulièrement l'incidence négative des politiques trop brutales de stabilisation de l'inflation sur la demande intérieure, et la forte contraction des échanges régionaux issus de l'effondrement du COMECON.

Parallèlement, en Union Soviétique où, selon les termes de Mikhaïl Gorbatchev, l'économie est "*au bord de l'abîme*", la libéralisation des prix envisagée par le plan de réforme économique de Boris Eltsine s'est déjà traduite par l'apparition de tickets de rationnement, dans un contexte où la masse monétaire soviétique au sens large s'est déjà accrue de 44 % au cours du premier semestre 1991 (1). Or les stocks alimentaires n'excèdent pas deux mois selon les services du *F.M.I.* et *l'Institut de l'Economie Mondiale de Moscou (IMEMO)* n'exclut pas la probabilité de famine.

## B - LE FINANCEMENT DE LA DETTE ORIENTALE

Dans ce contexte, le problème de la dette orientale apparaît crucial.

### 1. Incertitude sur le montant et la structure de la dette orientale

Toujours selon les estimations de *l'Institut de Vienne*, la dette extérieure de l'ensemble des pays de l'Est, Union Soviétique comprise, atteindrait 168 milliards de dollars.

La seule dette soviétique est aujourd'hui estimée à environ 70 milliards de dollars (2), ce qui en fait le quatrième pays le plus endetté auprès des banques occidentales après le Brésil, le

1. Source : Gosbank

2 60 milliards de dollars selon la Bundesbank, 65 milliards de dollars selon Salomon Brothers, chiffre auquel il faut ajouter environ 8 milliards de dollars au titre de l'excédent d'exportations de l'ex-Allemagne de l'Est vers l'Union Soviétique, actuellement "financée" par l'Allemagne unie

Mexique - Australie (1). Elle est essentiellement détenue par l'Allemagne (43 %), suivie par la France (8 %) et par le Japon (7 %).

Plusieurs incertitudes s'attachent à l'évaluation et aux perspectives de cette dette.

- le montant exact et le calendrier des échéances de remboursement ne sont pas connus. Le seul service de la dette pour l'année 1991 pourrait atteindre 17 milliards de dollars.

- l'éclatement de l'Union Soviétique a fragilisé les perspectives de remboursement par les différentes républiques autres que la Russie, qui représentent 38,9 % du total de la dette soviétique (2).

- l'évaluation des réserves d'or soviétiques n'est pas certaine.

Le dernier chiffre officiel de la production ayant été publié en 1928, le *F.M.I.* estime la production annuelle à 285 tonnes. Dans le bilan publié en juillet 1991 par la *Gosbank*, le stock atteignait 375 tonnes. Le vice premier ministre russe, Oleg Lobov, la chiffre aujourd'hui à 249 tonnes.

## 2. Des modalités de financement à définir

Dans ce cadre, l'aide consentie par les pays occidentaux est à la fois indispensable et difficile à définir.

Les "*aides à la balance des paiements*" consenties par le *F.M.I.* et la *Banque mondiale* passent en effet par la définition d'un programme d'ajustement économique.

S'agissant de l'U.R.S.S., le principe d'une première aide du *F.M.I.* de 7 milliards de dollars à titre d' "*aide alimentaire*", en réalité de crédits à la balance des paiements, a été établi lors de la réunion du G 7 à Bangkok le 11 octobre 1991.

1 Source *BRI*

2 Si l'on applique la pondération de la part dans la valeur ajoutée totale - Source *FM*

Il reste que tout accès à de nouveaux crédits passe par un certain nombre de conditions, notamment :

*- "L'introduction de programmes de réformes d'ensemble, la mise au point d'un cadre opérationnel permettant au "centre" et aux Républiques d'assumer leurs responsabilités, la publication de la totalité des données économiques et financières soviétiques"(1).*

Le 5 novembre 1991, un accord de "coopération technique" portant sur 30 millions de dollars d'aide alimentaire et technique a été signé entre l'U.R.S.S. et la *Banque Mondiale*. A nouveau, la *Banque Mondiale* s'est refusé à une procédure de prêts directs.

Actuellement, les seuls pays "co-satellites" ont déjà reçu, selon les estimations de Michel Camdessus, directeur général du *F.M.I.*, une aide globale de 25 milliards de dollars (2). M. Camdessus estime qu'un effort équivalent devra être fait au cours de chacune des deux prochaines années.

Il reste que fondamentalement, l'intégration des économies d'Europe centrale et orientale dans un système de marché passe par la réorientation profonde de leurs échanges vers les marchés extérieurs.

Or, celle-ci est dans une très large mesure fonction des politiques commerciales définies par les pays industrialisés, dont toutes les réticences ne sont pas abolies. La CEE n'a pas ouvert complètement son marché aux produits de l'Est, et les négociations actuelles du *G.A.T.T.* semblent bloquées.

1. *Communiqué de Bangkok - 11 octobre 1991*

2. - Prêts du <i>F.M.I.</i>	5 milliards de \$
- Prêts de la <i>Banque Mondiale</i>	2 milliards de \$
- Remise de dettes à la Pologne par le <i>Club de Paris</i>	9 milliards de \$
- Concours financiers divers	9 milliards de \$

#### IV - PAS D'AMELIORATION IMMEDIATE POUR LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Ainsi que le confirme le dernier rapport établi par la *Banque des Règlements Internationaux* (1), l'évolution des économies en voie de développement est médiocre.

Le maintien d'un niveau élevé des taux d'intérêt, le ralentissement de l'activité et donc de la demande mondiale, la chute des cours des matières premières pèsent sur l'évolution de la dette des pays en développement, qui continue de s'accélérer.

##### Pays les plus endettés en valeur absolue (1)

	Dette extérieure totale (Millions de dollars)	Dette extérieure totale (en % du P.N.B.)	Paiement d'intérêts (en % des exportations)
Brésil	111 290	24,1	15,5
Mexique	95 642	51,2	25,7
Argentine	64 745	119,9	17,7
Inde	62 509	24,0	14,3
Indonésie	53 111	59,4	14,9
Egypte	48 799	159,0	10,3
Chine	44 857	10,8	5,5
Pologne	43 324	66,3	5,3
Turquie	41 600	53,8	14,1
Corée	33 111	15,6	3,8

(1) Chiffres 1989 - Rapport 1991 sur le développement dans le monde - Banque Mondiale.

##### Pays les plus endettés en % de leur P.N.B. (1)

	Dette extérieure totale (en % du P.N.B.)	Dette extérieure totale (Millions de dollars)
Mozambique	427	4.737
Congo	215	4.316
Mauritanie	213	2.010
Somalie	203	2.137
Egypte	159	48 799
Tanzanie	186	4.918
Jordanie	181	7.418
Côte d'Ivoire	182	15.412
Zambie	159	6.874

(1) Chiffres 1989 - Rapport 1991 sur le développement dans le monde - Banque Mondiale.

## Pays en voie de développement

### Principaux éléments des Perspectives O.C.D.E. (1)

- Pays de l'O.P.E.P. et autres grandes économies du Moyen-Orient : "faible expansion des marchés et importants besoins de reconstruction en 1991-1992"
- Économies dynamiques d'Asie : "diminution des excédents commerciaux, accélération de l'inflation, resserrement des conditions monétaires. Ralentissement global en 1991"
- Autres pays d'Asie et d'Afrique
  - Chine* : "vers un excédent commercial et une inflation maîtrisée, avec une demande intérieure toujours restreinte"
  - Inde* : "instabilité politique, déficit budgétaire et dette extérieure, accroissent considérablement les difficultés financières"
  - Afrique* : "d'énormes difficultés économiques chroniques"
- Amerique latine : "des efforts d'intégration financière notables, mais le montant des disponibilités financières reste un problème de premier plan". "De fortes disparités d'évolution économique."

(1) Perspectives économiques juillet 1991.

## V - CONCLUSION : QUELLE REPRISE DANS UN CONTEXTE DE PÉNURIE D'ÉPARGNE ?

### A LE POIDS DES DÉFICITS PUBLICS DES ÉCONOMIES INDUSTRIALISÉES

L'apparition d'une véritable "pénurie d'épargne" n'est pas un phénomène récent. Ressentie dès le début des années 80, cette tendance a résulté essentiellement du creusement important des déficits publics.

#### Evolution de l'épargne nationale dans les pays industrialisés

(% du revenu national)

	1960-1969	1970-1979	1980-1989
Épargne nationale nette	13,5	13,5	10,0
dont :			
Épargne publique	2,3	0,8	0,9
Épargne privée	11,2	12,7	10,9
Capacité de financement des administrations publiques	-0,3	1,7	-3,2

Source : 61<sup>ème</sup> Rapport annuel de la B.R.I. 1991

Ainsi que le soulignait M. Jacques de Larosière, Gouverneur de la Banque de France, lors de la réunion du *F.M.I.* à Bangkok le 14 octobre 1991 :

*"Le recul du taux d'épargne globale a, pour l'essentiel, résulté en Occident de la désépargne publique, c'est-à-dire le creusement des déficits budgétaires. C'est là un phénomène mondial dont l'importance et le caractère profondément déstabilisateur ne sauraient être assez soulignés".*

Certes, certains pays avaient entamé des politiques d'assainissement budgétaires notables à partir des années 85-86.

Mais celles-ci sont aujourd'hui remises en cause par la conjonction exceptionnelle de facteurs "exogènes", positifs comme la réunification allemande, la libéralisation des économies orientales, mais aussi négatifs comme la faillite des caisses d'épargne américaines- qui stigmatise la fragilité d'une économie industrialisée d'endettement- dans un contexte de ralentissement économique généralisé.

## B LE RETRAIT DES ECONOMIES TRADITIONNELLEMENT CREANCIERES

Au total, d'une part, les besoins traditionnels de financement s'accroissent - endettement des pays en voie de développement, déficit extérieur total américain - et sont désormais majorés par l'apparition de demandes nouvelles liées à la libéralisation des économies orientales.

D'autre part, les économies traditionnellement créancières, comme le Japon ou l'Allemagne, se déclarent désormais "*incapables de financer le monde*".<sup>(1)</sup>

### 1. Le recentrage japonais

En effet, l'évolution de la balance des paiements japonaise est marquée, pour la première fois depuis 1980, par des entrées nettes de capitaux au cours du deuxième trimestre de l'année fiscale 1991 (juillet-septembre).

Les principaux facteurs de cet important retournement de tendance sont la réduction des actifs des banques japonaises à l'étranger, la préférence désormais accordée aux investissements nationaux, qui se traduit par le rapatriement des fonds des grandes entreprises, enfin l'accroissement des achats de valeurs japonaises par des non-résidents.

Parallèlement, l'excédent commercial retrouve un niveau équivalent à celui de 1987 (97 milliards de dollars, soit 30 milliards de plus qu'en 1990) grâce à une forte amélioration des échanges avec la C.E.E., mais surtout avec les pays d'Asie du Sud-Est, traduisant là aussi une sensible volonté de recentrage régional.

*1. Déclaration de M. Hashimoto, ministre japonais de l'économie et des finances, à la conférence monétaire annuelle d'Osaka, le 5 juin 1991*



## Balance des paiements japonaise

(milliards de dollars)

	1988	1989	1990	1990				1991	
				Janvier à mars	Avril à juin	Juillet à septembre	Octobre à décembre	Janvier à mars	Avril à juin
				Balance commerciale	95,01	76,92	63,85	16,58	13,61
Balance des paiements courants	79,63	57,16	35,8	14,44	7,9	7,0	6,4	17,7	18,9
Balance des capitaux à long terme	-130,9	-89,2	-43,4	-16,1	-18,9	-7,2	-1,3	-10,7 (1)	-6,9 (1)

1. Effet Golfe

Source : SBHU Tokyo

## Perspectives d'évolution de la balance des paiements

(milliards de dollars)

	1990	1991	1992
Balance commerciale	69,5	85,0	92,0
Balance des services	22,1	15,0	-13,0
Balance des transferts	-13,6	-7,0	-7,0

Source : SBHU Tokyo

## 2. Le recentrage allemand

S'agissant de l'Allemagne, le coût interne de la réunification, auquel se sont ajoutés le financement d'une partie de l'effort militaire allié dans le conflit contre l'Irak, la réduction massive de la dette intérieure polonaise, et le financement de l'excédent d'exportations de l'ex-Allemagne de l'Est vers l'Union Soviétique (1), font que l'Allemagne n'est plus aujourd'hui en mesure de participer davantage au financement des besoins des économies en développement ou en voie de libéralisation (2)

1. environ 8 milliards de francs

2. Cf. le refus catégorique de M. Theo Waigel d'accorder à l'U.R.S.S. un moratoire pour le remboursement de leur dette extérieure demandée à la réunion de Bangkok à la demande américaine (soit une dette de 22 milliards de dollars à l'égard de l'Allemagne)

## CHAPITRE II

### L'ECONOMIE FRANCAISE

Un an avant l'entrée dans le Marché Commun, la France ne se situe pas dans une position favorable par rapport à ses principaux partenaires européens.

Elle conserve en effet des structures fragiles, et l'année 1991 la trouve marquée par une accélération du chômage, l'arrêt de l'investissement des entreprises, l'augmentation du déficit commercial et la détérioration de la balance des paiements.

En outre, l'économie française apparaît alourdie par un degré d'étatisation supérieur à celui de nos principaux partenaires. Celui-ci se traduit notamment par le poids des dépenses publiques dans la richesse nationale, le niveau des prélèvements obligatoires, l'ampleur du secteur public industriel et l'importance des emprunts publics sur le marché financier.

Au total, la France se trouve aujourd'hui dans une situation d'économie d'endettement, marquée par un double déficit public et commercial, qui la contraint à un appel croissant au financement extérieur, dans un contexte de taux d'intérêt élevés.

Dans ce cadre, la politique économique du Gouvernement socialiste apparaît marquée par la prééminence donnée à l'instrument monétaire sur l'outil budgétaire.

Il convient de saluer l'objectif atteint du franc fort. Mais sans doute peut-on s'inquiéter de la solidité d'une monnaie qui se trouve aujourd'hui au plancher du serpent européen.

De même faut-il applaudir l'incontestable réussite obtenue en matière de lutte contre l'inflation. Mais peut-être faut-il s'interroger sur sa traduction dans le contexte actuel de ralentissement de l'économie.

Car, à l'évidence, l'équilibre du projet de loi de finances pour 1992, et plus encore les conditions de l'exercice budgétaire 1993, reposent absolument sur une hypothèse de relance de l'activité.

Seule cette relance pourra permettre de procurer le surplus de recettes fiscales qui fait actuellement défaut, et amène le Gouvernement à boucler l'équilibre budgétaire par un recours accru à des recettes non fiscales, généralement non reconductibles, voire à la cession partielle d'actifs publics.

En tout état de cause, la montée du chômage, l'insuffisance notoire de l'investissement industriel, tant pour assurer des emplois durables que pour garantir la compétitivité des entreprises françaises, et surtout les besoins de financement des régimes sociaux (1), confirment absolument la gravité du problème posé par le déficit d'épargne et sans doute l'inadéquation des choix de politique économique opérés depuis près de dix ans.

## I - LA REUSSITE MONETAIRE

### A - LA MAITRISE DE L'INFLATION

La maîtrise de l'inflation apparaît comme un objectif majeur de la politique économique actuelle, et les résultats obtenus en ce domaine témoignent d'une réussite incontestable (2).

A cet égard, la France se situera désormais vraisemblablement en 1991 au premier rang des pays industrialisés, à l'exception du Japon, compte tenu du dérapage monétaire actuellement constaté en Allemagne du fait de la réunification.

*1. Cf. Annexe III du présent rapport - La situation financière des régimes obligatoires de la Sécurité Sociale*

*2. Même si on peut s'interroger sur les moyens d'y parvenir et sur le bien-fondé d'une politique qui conduit le Gouvernement à retarder par deux fois la hausse des droits de consommation du tabac défini dans le cadre du plan de lutte contre le tabagisme, afin de ne pas peser sur l'indice des prix et de "préserver l'équilibre conjoncturel". Cf. l'article 29 du présent projet de loi de finances et son analyse dans le Tome II du présent rapport*

Evolution des prix à la consommation

(%)

	1989	1990	1991	1992
Etats-Unis	4,8	5,4	4,3	3,6
Japon	2,3	3,1	3,4	3,0
Allemagne	2,8	2,7	3,7	3,7
France	3,6	3,4	3,2	3,0
Italie	6,6	6,1	6,4	5,5

(1) Sources : OCDE, Communautés Européennes, SBIU

En conséquence, le différentiel d'inflation avec l'Allemagne sera inversé en 1991, pour atteindre 0,5 point en faveur de la France, alors qu'il était de 6,8 points en faveur de l'Allemagne en 1982.

B - MONNAIE ET TAUX D'INTERET

La relative force du franc et la maîtrise de l'inflation ont conduit le Gouvernement à baisser les taux directeurs de la Banque de France d'un quart de point. Contrairement à ce qui s'était passé en mars 1991, les banques françaises ont immédiatement suivi cette mesure, et diminué d'autant leur taux de base.

Cette évolution favorable appelle néanmoins quelques réserves.

1. Baisse des taux et reprise de la demande ?

L'impact de la baisse des taux sur l'investissement risque d'être limité.

Le taux de base bancaire ne sert en effet de référence que pour 20 % de l'encours car, pour l'essentiel, les grandes entreprises se financent directement aux conditions du marché monétaire.

Surtout, dans un contexte de ralentissement confirmé de l'activité, l'insuffisance des anticipations de demande et la détérioration des capacités d'autofinancement affectent davantage les décisions d'investissement des entreprises que le seul mouvement des taux.

Ainsi, la dernière *enquête trimestrielle de l'INSEE auprès des industriels* (octobre 1991) indique que, à l'exception du secteur agro-alimentaire, les entreprises n'envisagent pas d'amélioration des perspectives de demande globale et étrangère pour les mois à venir.

Parallèlement, la baisse du taux du marché monétaire s'accompagne d'un renchérissement du crédit aux particuliers (1).

Cette situation se répercute immédiatement sur l'encours des crédits bancaires aux particuliers : après avoir atteint 19,4 % en 1989, puis 5,6 % en 1990, le rythme annuel au premier semestre 1991 n'est plus que de 1,6 %. L'évolution des encours de crédits immobiliers est identique : + 12 % en 1989, + 10 % en 1990, + 4,3 % en taux annualisé au premier semestre 1991.

## 2. Taux d'intérêt à court terme et taux réels à long terme

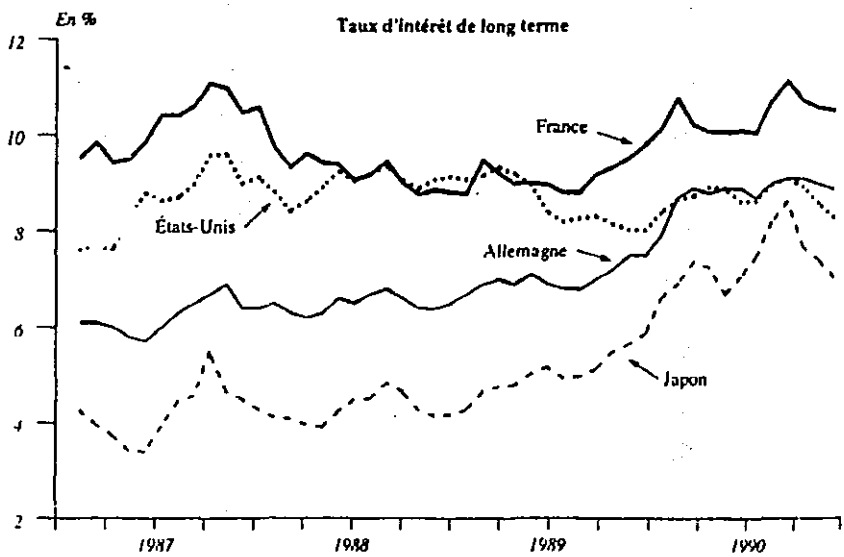
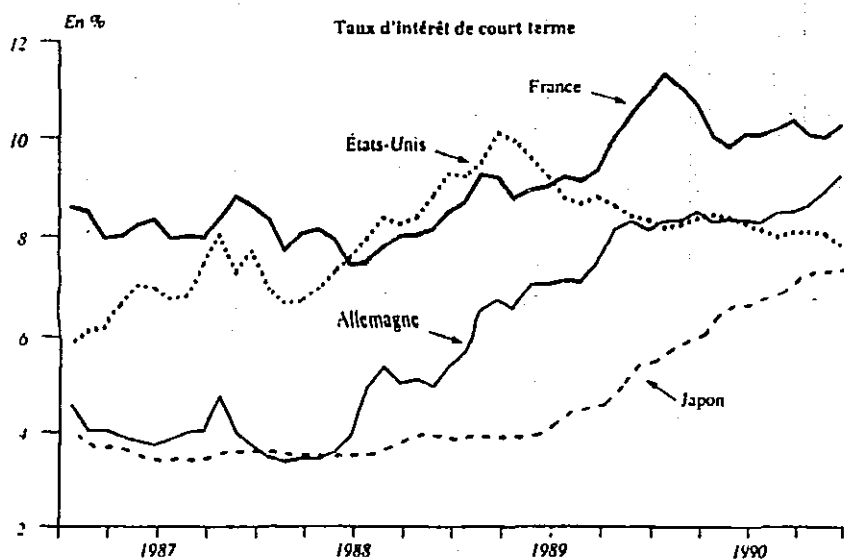
Les taux d'intérêt à court terme sur le franc sont désormais inférieurs à ceux du mark et de toutes les autres monnaies européennes.

Ainsi, du quatrième trimestre 1990 à septembre 1991, l'écart de taux d'intérêt au jour le jour entre l'Allemagne et la France a diminué de 1,5 point à 0,3 point.

Toutefois, le mouvement n'est pas encore suivi par les taux d'intérêt à long terme, qui demeurent légèrement supérieurs aux taux d'intérêt allemand.

De septembre 1990 à septembre 1991, l'écart des taux d'intérêt réels à long terme a augmenté pour passer de 1,1 point à 2,1 points.

1. Le taux moyen d'un crédit de trésorerie aux particuliers a augmenté de 0,76 point au cours du premier semestre 1991



## Evolution des taux d'intérêt au jour le jour

(%)

	1990				1991				
	1 T	2 T	3 T	4 T	1 T	2 T	Juillet	Août	Sept.
Allemagne	7,7	7,8	8,0	8,2	8,7	8,8	8,8	8,9	9,0
France	10,4	9,8	9,9	9,7	9,6	9,5	9,5	9,2	9,2

## Evolution des taux d'intérêt réels à long terme

(%)

	1990	Septembre 1990	Septembre 1991
Allemagne	6,0	5,9	4,4
France	6,8	7,0	6,5

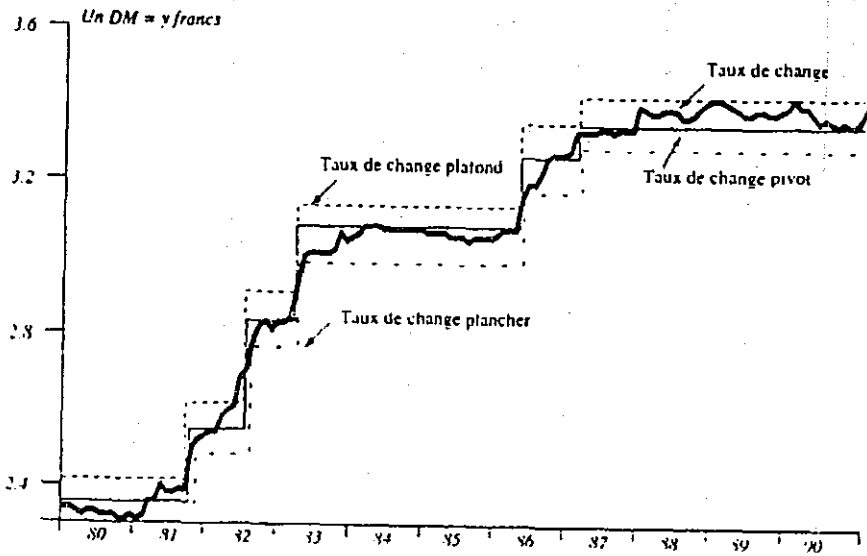
## 3. Taux d'intérêt et monnaie

Enfin, depuis l'annonce le 17 octobre 1991 de la diminution d'un quart de point des taux d'intérêts directeurs, la tendance du franc n'est pas bonne.

## Taux de change F/DM

	Août 1991	Septembre 1991	Octobre 1991	16 novembre 1991
France / D.M.	3,40	3,40	3,41	3,418

## Parité Franc-Mark



## II - L'ACCELERATION DU CHOMAGE

Ainsi que le souligne le *Rapport Economique et Financier* annexé au projet de loi de finances :

*"Le chômage est notre problème numéro un..."*

*"Il présente, dans notre pays, des caractéristiques qui en font sans doute, plus qu'ailleurs, un facteur d'exclusion..."*

*"A croissance égale, la France crée moins d'emplois en moyenne que ses partenaires".*



### Taux de chômage

	Moyenne 1990	Juillet 1991
France	8,9	9,5
Allemagne	5,1	4,6
Royaume-Uni	6,9	9,7
Italie	9,9	10,0

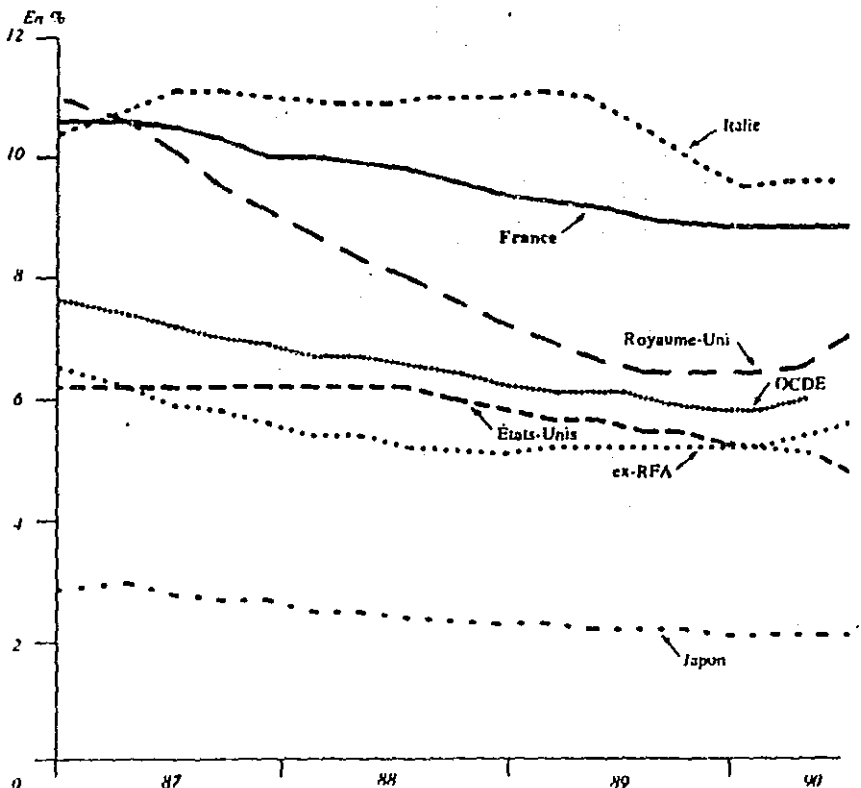
Source : OCDE - Principaux indicateurs économiques - octobre 1991

- En moyenne annuelle 1990, la France était caractérisée par le taux de chômage le plus élevé de nos principaux partenaires, à l'exception de l'Italie.

Depuis, le Royaume-Uni a enregistré une accélération qui le conduit en juillet 1991 à un niveau supérieur à la France, soit 9,7 % de la population active.

De décembre 1990 à juillet 1991, le taux de chômage en France a progressé de 0,6 point au cours de la période considérée, tandis qu'en Italie il n'augmentait que de 0,1 point et qu'en Allemagne il diminuait de 0,5 point.

### Evolution du taux de chômage



Source : OCDE, 1991

- En France, de janvier à septembre 1991, le nombre de demandeurs d'emploi a déjà augmenté de 223 000 pour atteindre 2 772 000 chômeurs.

Ceci représente un rythme annuel de progression du nombre de chômeurs de 370 000 qui ne devrait guère s'infléchir.

- En effet, les entreprises réduisent désormais leurs effectifs.

La dernière *Note de conjoncture* semestrielle de l'INSEE prévoit une diminution nette de 70 000 emplois dans les secteurs marchands non agricoles, contre 178 000 créations nettes en 1990. Ceci représente une détérioration en un an du nombre d'emplois nets de l'ordre de 250 000.

Parallèlement, l'*Enquête auprès des entreprises industrielles* fait effectivement apparaître qu'il ne reste plus que 2 % des entreprises qui se déclarent incapables de produire davantage, faute de personnel, contre 9 % en 1990.

Il est clair que si l'accélération actuelle du chômage est due à l'arrêt de la création d'emplois lié au ralentissement de l'activité, la reprise économique ne suffira pas à faire disparaître le chômage.

**Dès lors, on ne peut exclure que le seuil de 3 millions de chômeurs soit dépassé dans le courant de l'année 1992.**

L'augmentation du volume du chômage s'accompagne d'une détérioration de sa composition.

L'accélération du chômage touche prioritairement les hommes de 25 à 49 ans : + 16 % d'augmentation du nombre de demandes d'emplois non satisfaites en un an.

Au total, en 1991, 63 % des chômeurs sont des adultes de 25 à 49 ans, ce qui souligne l'inadéquation de l'offre de travail à la demande du marché.

**Le "dossier emploi" : principales conclusions de l'analyse de la Commission des Comptes de la Nation (1)**

- *"Une progression très faible de l'emploi depuis 1980, malgré la reprise des trois dernières années".*
- *"A croissance donnée, l'économie française crée moins d'emplois que certaines autres économies".*
- *"Un fonctionnement du marché du travail qui présente de nombreuses insuffisances :*
  - *qualification moyenne insuffisante,*
  - *inadaptation du système de formation aux besoins de l'économie,*
  - *mobilité professionnelle et géographique insuffisante,*
  - *persistance d'un niveau élevé du chômage des jeunes et du chômage de longue durée".*
- *"La détérioration de la situation financière des entreprises a conduit à des ajustements coûteux en termes d'emplois".*
- *"La France est parmi les grands pays industrialisés celui qui dépense le plus -en part de PIB- au profit de l'emploi et de la formation professionnelle (200 milliards de francs en 1989, soit 3,5 % du PIB) (2)."*

*"Les résultats obtenus ne sont sans doute pas à la hauteur de cet effort".*

*"La fiscalité, l'existence d'un large système de redistribution sociale (indemnisation du chômage, mise en place du revenu minimum d'insertion...) ont clairement des objectifs d'équité qui dépassent le problème du lien au marché du travail. Néanmoins, ils ont un impact sur l'offre de travail des ménages, dont l'ordre de grandeur est difficile à chiffrer de manière précise."*

*"L'effet principal est celui d'une certaine désincitation au travail puisque la combinaison de prélèvements progressifs et du versement de prestations diminue le rendement marginal d'une heure de travail."*

*"Il n'est pas absurde de penser, dans un domaine où les effets de seuils sont fréquents, que se soient développées des situations de "trappe à pauvreté", où le bénéficiaire n'a pas intérêt à travailler de peur de voir son revenu diminuer ou augmenter trop faiblement au regard de l'effort supplémentaire fourni."*

(1) Réunion de la Commission des Comptes de la Nation - 2 juillet 1991

(2) Selon les chiffres énoncés par M. Edouard Balladur, et non démentis par M. Pierre Bérégovoy, le coût direct et indirect du chômage s'élèverait désormais à 400 milliards de francs.

### III - LA CHUTE DE L'INVESTISSEMENT

#### Evolution de l'investissement en France

(%)

	1988	1989	1990	1991
Investissement productif	11,1	8,2	5,9	- 0,7
dont :				
- grandes entreprises	3,7	- 2,0	7,4	7,2
- entreprises industrielles hors GEN	11,0	8,5	10,2	- 6,1

(1) Source : Rapport économique et financier

L'évolution de l'investissement productif depuis 1988 fait apparaître un freinage constant. Celui-ci aboutit à une diminution absolue en 1991.

Selon les chiffres annoncés dans le *Rapport Economique et Financier*, la diminution de l'investissement industriel du secteur privé atteint 6,1 % en 1991, soit 16 points en deux ans.

Il semble que les résultats réels doivent être encore inférieurs, puisque les derniers résultats (1) de l'INSEE font apparaître une chute de 10 %.

Le secteur public est appelé à jouer à plein son rôle "contracyclique" puisque en 1991, son investissement augmente de 7,2 % tandis que celui du secteur privé diminue d'un montant équivalent.

Dans un contexte de pénurie de moyens de financement, on ne peut totalement exclure le risque d'un effet d'éviction, pas nécessairement favorable à l'efficacité économique.

#### Evolution de l'investissement dans les principaux pays européens

1980 = 100

(%)

	1982	1984	1986	1988	1990
France	97,5	91,8	100,6	119,1	132,5
R.F.A.	92,5	97,8	107,7	120,4	144,2
Royaume-Uni	96,2	109,5	116,1	145,7	148,7
C.E.E.	94,5	97,9	109,7	131,0	147,6

Cette situation s'inscrit dans une évolution telle que le retard pris par l'investissement français par rapport à nos principaux partenaires depuis 1982 n'a toujours pas été rattrapé, malgré l'accélération de l'effort depuis 1986.

Certes, en dix ans, de 1980 à 1990, l'investissement productif aura progressé de 32,5 % en France, mais de 44,2 % en Allemagne, 48,7 % au Royaume-Uni et 47,6 % dans l'ensemble de la C.E.E.

Depuis 1982, le retard pris est encore plus important. De 1982 à 1990, l'augmentation de l'investissement productif aura atteint 29,1 % en France, 33,7 % en Allemagne, 54,6 % au Royaume-Uni, 38,5 % dans l'ensemble de la C.E.E.

Cette évolution défavorable résulte essentiellement de la mauvaise qualité de la situation financière des entreprises.

Ainsi que le souligne le *Rapport Economique et Financier* :

*"Toutes les comparaisons internationales font ressortir l'insuffisance des fonds propres des entreprises françaises par rapport à leurs concurrents étrangers.*

*"Cette situation pourrait avoir un effet négatif sur l'investissement dans la mesure où le financement alternatif - l'endettement - rencontre vite ses limites quand les taux d'intérêt sont élevés".*

On peut s'interroger ici sur le bien-fondé d'une politique fiscale qui s'est si longtemps refusée à supprimer "la distorsion" (1) d'imposition entre les bénéfices distribués et les bénéfices non distribués.

Evolution du compte de capital des entreprises

	1980	1982	1984	1986	1988	1989	1990	1991	1992
Investissement (taux de croissance en valeur)	19,7	12,0	4,4	9,4	13,1	11,7	7,2	1,9	- 6,4
Taux d'autofinancement (AF/investissement)	63,5	58,3	77,4	98,9	103,1	97,1	90,6	90,8	89,7
Besoin de financement (en milliards de francs)	- 141,3	158,0	88,3	- 36,1	- 54,3	90,6	130,9	- 120,9	- 148,0

Ainsi, de 1988 à 1992, le taux de croissance de l'investissement des entreprises industrielles aura diminué de près de 20 points, tandis que leur taux d'autofinancement diminuait de 13,4 points et que leur besoin de financement était multiplié par trois.

IV - LA DEGRADATION DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

L'année 1990 est marquée par une détérioration importante de la balance des paiements, dont le déficit passe de 29,6 milliards de francs en 1989 à 45,36 milliards de francs en 1990.

Les chiffres disponibles pour le premier trimestre 1991 confirment cette dégradation. Pour le premier trimestre 1991, le déficit atteint 20,6 milliards de francs, soit le triple du montant atteint au premier trimestre 1990. La poursuite de cette tendance conduirait à un déficit annuel de l'ordre de 60 milliards de francs.

Il en résulte que le besoin de financement de la Nation, c'est-à-dire la ponction nécessaire sur les capacités d'épargne extérieure s'accroît notablement, passant de 0,5 % du P.I.B. en 1989 à 0,7 % du P.I.B. en 1990.

La conjonction d'une décélération de la richesse nationale (P.I.B.) et d'une accélération du déficit de la balance des paiements courants ne peut que conduire à une nouvelle détérioration de ce ratio.

**Evolution de la balance des transactions courantes**

(milliards de francs)

	1988	1989	1990
Balance des biens et services	+ 11,5	+ 18,7	1,2
dont :			
- Biens	- 50,4	- 64,3	- 70,3
- Services, dont :	+ 27,4	+ 44,5	+ 28,8
. intérêts, dividendes, revenus du capital	+ 0,4	+ 2,0	- 10,1
- Autres biens et services	+ 34,5	+ 38,7	+ 42,7
Transferts unilatéraux	- 40,3	- 48,3	- 44,4
<b>Balance des transactions courantes</b>	<b>- 28,8</b>	<b>- 29,6</b>	<b>- 45,6</b>

(1) Source : Ministère Economie, Finances et Budget - 27 juin 1991

**Besoin de financement de la Nation**

	1986	1987	1988	1989	1990
Montant (Mds de F)	- 20,5	- 24,5	- 28,8	29,6	45,6
En % du P.I.B.	0,40	- 0,46	- 0,5	0,5	- 0,7

Cette évolution résulte de la conjonction de plusieurs facteurs.

Trois méritent d'être particulièrement soulignés : la poursuite de la détérioration du solde commercial, l'apparition d'un déficit des revenus de capitaux, les transferts nets de capitaux liés aux décisions d'annulations de dettes des pays les plus pauvres.

## A - POURSUITE DE LA DETERIORATION DU SOLDE COMMERCIAL.

### Evolution de la balance commerciale

(milliards de francs)

	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Solde global							
C.A.F. - F.A.B.	59,1	62,6	27,5	60,2	65,8	36,3	97,0
dont solde industriel (1)	96,7	81,1	32,7	10,4	42,3	55,8	56,9

(1) Y compris matériel militaire

Source : Douanes

La préoccupation majeure réside dans l'évolution du *solde des échanges industriels* qui s'est dégradé de 154 milliards de francs depuis 1984, passant d'un excédent à un déficit à compter de 1987.

Cette évolution risque de s'aggraver. Les derniers résultats (1) font en effet apparaître un déficit commercial cumulé de 43,2 milliards de francs durant les sept premiers mois de 1991, contre 33 milliards de francs pendant les sept premiers mois de 1990.

Si l'évolution se poursuit à ce rythme, le déficit en fin d'exercice pourrait atteindre 74,0 milliards de francs.

On constate, par ailleurs, une poursuite de l'ouverture des ciseaux "*pénétration étrangère - performance à l'exportation*". En effet, dans le secteur des biens industriels, si la France maintient ses parts de marché, la pénétration étrangère continue de s'accroître.

Le facteur premier de cette évolution réside dans l'insuffisance de l'effort d'investissement français. La régression absolue de l'investissement industriel en 1991 ne permet donc pas d'espérer la moindre amélioration.

L'analyse effectuée à cet égard dans le *Rapport sur les Comptes de la Nation* de l'année 1990 annexé au projet de loi de finances pour 1992 est sévère.



### Dégradation du solde commercial et effondrement de l'effort d'investissement

"En France, les facteurs d'offre, qui ont joué avant 1980 un rôle positif dans l'amélioration du taux de couverture, contribuent très fortement à sa dégradation au cours de la décennie suivante.

"Le surcroît de dégradation française trouve notamment son origine dans l'effondrement de la compétitivité hors-prix, assimilée à l'effort relatif d'investissement.

"Celui-ci aurait été insuffisant dans le secteur manufacture pour que la France concrétise les opportunités d'exportation qui s'offraient. Cette influence de l'effort d'investissement non seulement sur les performances à l'exportation, mais aussi sur la capacité des entreprises à satisfaire la demande intérieure apparaît tout à la fois fondamentale comme facteur explicatif et relativement nouvelle dans son intensité.

"Elle conforte les observations récentes qui établissent un lien étroit entre performances à l'exportation et santé des entreprises, les firmes en difficulté ayant tendance à se replier sur le marché intérieur.

"Dans la période de conjoncture internationale déprimée qui a suivi le premier choc pétrolier, la demande mondiale a joué un rôle relativement peu dynamisant sur le volume des exportations des entreprises françaises. Celles-ci n'ont pu en revanche profiter pleinement de sa croissance dans la dernière décennie, et ont même perdu des parts de marché.

"La compétitivité-prix paraît peu un handicap à l'exportation, son effet négatif sur le taux de couverture passant plutôt par la compétitivité-prix à l'importation.

Source : Rapport sur les Comptes de la Nation 1990 annexé au projet de loi de finances pour 1992

### Contribution à l'évolution du taux de couverture en valeur

(%)

	Taux de croissance annuels moyens		
	1974-1979	1980-1986	1987-1989
Taux de couverture	+ 1,16	- 1,45	3,59
Contributions économiquement interprétables	+ 1,65	- 1,60	3,16
dont :			
- Effets de demande	- 0,15	+ 0,38	0,45
dont :			
Compétitivité-prix	- 0,40	- 0,12	1,37
Différentiel de croissance	+ 0,25	+ 0,50	+ 0,92
dont :			
Effets d'offre	+ 1,80	- 1,98	2,71
dont :			
Tensions conjoncturelles	+ 0,18	+ 0,34	- 0,73
Compétitivité hors-prix	+ 1,03	- 2,95	- 1,76
Termes de l'échange	+ 0,59	+ 0,63	- 0,22

Source : Modèle AMADEUS, Insee 1990

## B - APPARITION D'UN DÉFICIT DES REVENUS DES CAPITAUX À COURT TERME

Traditionnellement excédentaire, le poste "*intérêts, dividendes et revenus du capital*" qui correspond à la différence entre la rémunération des capitaux français investis à l'étranger et celle des capitaux étrangers investis en France, devient nettement déficitaire en 1990 : - 10,1 milliards de francs.

Cette évolution recouvre un déséquilibre croissant de la structure de la balance des capitaux.

Si le solde net des investissements directs fait apparaître le retrait des investisseurs étrangers, le solde net des investissements de portefeuille traduit le recours croissant au financement extérieur de la dette publique.

### 1. Déficit net des investissements directs étrangers en France

Le déséquilibre s'accroît entre les investissements directs français à l'étranger, en forte progression, et les investissements directs étrangers en France, en nette régression.

En 1990, les investissements directs français à l'étranger ont atteint 147,6 milliards de francs à la suite de l'accélération enregistrée depuis 1985 (20 milliards de francs). Le seul secteur public représente 30 % de ce montant, dont 22 % pour le seul secteur public industriel (1).

Parallèlement, les investissements directs étrangers en France ont sensiblement diminué, passant de 60,9 milliards de francs en 1989 à 49,4 milliards de francs en 1990.

Au total, le déficit net des investissements directs atteint 98,2 milliards de francs en 1990.

1. En 1990, 23 opérations ont dépassé 1 milliard de francs : notamment Rhône-Poulenc/Rorer, Alcatel-Alsthom/Telettra, Renault/Volvo, Elf/CEPSA, France Telecom/Telmex, AGF/Compagnie de l'Escaut, Saint-Gobain/Norton, LVMH/Guinness, Accor/Motel 6, Matra/Intercom.

## 2. Poids des investissements de portefeuille étrangers en France

En 1990, les achats massifs de valeurs françaises par l'étranger, essentiellement sous forme d'O.A.T. (1) et de B.T.A.N. (2) ont permis de dégager un solde net positif de 156,5 milliards de francs permettant de compenser largement le déficit des investissements directs.

Au total, du 31 décembre 1987 au 30 juin 1991, l'encours cumulé des placements des non-résidents en titres du Trésor est passé de 31,7 milliards de francs à 292,5 milliards de francs

L'analyse de cette évolution mérite d'être nuancée.

Certes, on peut considérer, à l'instar des arguments développés tant dans le *Rapport Economique et Financier*, le *Rapport sur les Comptes de la Nation*, la présentation officielle du projet de loi de finances, ou les réponses aux questionnaires budgétaires, que l'augmentation des titres de la dette détenus par les non-résidents "témoigne de la confiance des investisseurs étrangers dans la valeur du franc et la santé de l'économie française" ou du "rôle de monnaie de réserve que tend à jouer le franc dans la diversification des portefeuilles des opérateurs étrangers".

Cette analyse appelle cependant trois réserves :

a) La croissance des engagements financiers du secteur officiel (secteur public et établissements publics) se traduit par un alourdissement sensible des paiements d'intérêts qui réduit considérablement la marge de manoeuvre budgétaire.

Au total, le déficit net des revenus de titres se creuse fortement, passant de 7,7 milliards de francs à 20 milliards de francs entre 1989 et 1990.

La charge croissante des intérêts de la dette publique détenue par l'étranger se cumule en effet avec l'effet de la détérioration importante de la position débitrice des banques françaises vis à vis de l'étranger. Celle-ci est passée de 185 milliards de francs en 1987 à 492 milliards de francs en septembre 1990

1. Obligations renouvelables du Trésor

2. Bons à taux annuel normalisé

b) Cette situation handicape les perspectives d'évolution de taux d'intérêt et du franc.

Ainsi que le souligne le *Rapport sur les Comptes de la Nation* :

*"Un recours permanent et massif à l'épargne extérieure pour financer l'investissement domestique implique une hausse des taux d'intérêt réels et tôt ou tard des pressions à la baisse du franc"*

*"Ainsi, un déficit durable des paiements courants provoque la défiance des marchés de capitaux qui anticipent une dévaluation de la monnaie nationale"*

*"Une telle situation n'est pas compatible avec notre appartenance au S M E."*

c) La volatilité de ce mode de financement accroît la précarité de l'équilibre ainsi obtenu :

Dès lors qu'il repose sur des investissements de portefeuille, par nature volatils, et non sur des investissements directs, plus stables, l'équilibre de la balance des capitaux longs apparaît précaire.

Toute modification des équilibres politiques et économiques internes exerce en effet un impact psychologique important sur les investissements étrangers, qui risque de trouver une traduction immédiate dans les mouvements de capitaux.

A cet égard, l'évolution récente est inquiétante.

L'évolution récente des flux nets des non résidents en valeurs du Trésor fait en effet apparaître un net mouvement de retrait.

Ainsi, sur les six premiers mois de l'année 1991, les flux nets de capitaux non-résidents se sont élevés à 23,2 milliards de francs, alors que le total annuel en 1990 avait atteint 114 milliards de francs.

Le retrait est encore plus marqué sur les seules obligations assimilables du Trésor (O A T) puisque, au cours du troisième trimestre 1991, les non résidents ont été vendeurs nets de 7 milliards d'O A T contre des achats nets de 13 milliards le trimestre précédent.

## C - DEFICIT DES "TRANSFERTS EN CAPITAL" LIE AUX ANNULATIONS DE DETTES

De 1989 à 1990, le poste "*transferts en capital*" augmente de 24 milliards de francs, essentiellement en raison de l'incidence des remises de dettes décidées à Dakar et Toronto.

Ce poste enregistre en effet l'inscription du montant du principal des créances annulées, ainsi que l'expose le *Rapport sur les Comptes de la Nation* :

*"Cette opération constitue un transfert d'épargne de la Nation au reste du monde, mais ne requiert pas pour autant la mobilisation d'instruments de financement supplémentaires alourdissant la charge financière de l'Etat et de la Nation.*

*"Elle affecte le patrimoine, mais pas les besoins courants de la Nation.*

*"Tout comme une dette supplémentaire, un abandon de créances modifie la situation patrimoniale et les flux anticipés de revenus. Par contre, il n'a pas d'effet immédiat sur les ressources et les emplois courants de l'Etat."*

Si l' "effet immédiat" est sans doute nul, il convient néanmoins de s'inquiéter de l' "incidence à terme" d'une telle opération, et de s'interroger sur la capacité réelle de l'économie française à supporter de tels engagements.

Dans le même ordre d'idées, la traduction budgétaire des garanties accordées à l'exportation mérite d'être évaluée sur le long terme

### Crédits à l'exportation, transferts de capitaux et politique budgétaire

L'attention mérite d'être portée sur l'ampleur relative des crédits à l'exportation bénéficiant d'une garantie publique.

La comparaison de l'importance de ces passifs dans la zone O.C.D.E. souligne, en effet, l'importance du "risque" français.

Montant total des encours de crédits à l'exportation à moyen et long terme garantis par les pouvoirs publics (1990)  
(millions de dollars)

France	59.864
Royaume-Uni	37.104
Etats-Unis	26.654
Allemagne	25.406
Japon	20.808
Italie	20.808
Total O.C.D.E.	225.516

Le jugement porté par l'O.C.D.E. à cet égard, et plus généralement à celui des politiques d'annulation de dettes, est sévère.

*"Ces programmes publics extrabudgétaires contribuent, pour une large part, à l'accumulation d'engagements non couverts.*

*"Outre qu'il est important d'avoir une idée claire de la charge générale pour le budget, une meilleure comptabilisation de ces programmes permettrait d'évaluer leurs conséquences économiques et de sensibiliser davantage le public à leurs coûts potentiels.*

*"Il faudrait pour cela imputer le montant estimé de leur élément de subvention sur le budget de l'année au cours de laquelle a eu lieu la transaction.*

*"Faute de quoi, le financement de la subvention sera représenté sur les contribuables ou nécessitera des coupes dans d'autres programmes de dépense" (1).*

Dans le contexte actuel, cette évolution est préoccupante. Faire reposer l'équilibre des paiements de la France sur un appel croissant aux capitaux courts étrangers, alors même que, parallèlement, on assiste à une montée des besoins mondiaux de financement et au retrait progressif des principaux pays créanciers, n'est pas sans risques.

Une telle politique s'inscrit en outre en faux contre le souhait d'une baisse des taux d'intérêt, dont il est pourtant dit qu'elle devrait constituer le facteur premier de la relance de l'activité nationale.

## V - UN DEGRE D'ETATISATION SUPERIEUR A CELUI DES PRINCIPAUX PAYS EUROPEENS

### A - LA DERIVE DES DEPENSES PUBLIQUES

#### Dépenses publiques en pourcentage du P.I.B.

(%)

	1982	1989	Evolution
France	50,4	49,7	- 0,7
Allemagne	49,4	45,1	4,3
Royaume-Uni	46,9	40,9	6,0
Italie	47,4	51,7	- 4,3
Etats-Unis	36,5	36,1	0,4
Les Grands pays européens	48,7	46,8	1,9
C.E.E.	48,9	47,5	1,3

Source : O.C.D.E.

En 1989, dernier chiffre connu, la France reste le grand pays d'Europe dont le poids des dépenses publiques dans le P.I.B. est le plus élevé, à l'exception de l'Italie.

Ce poids est près de 5 points supérieur à celui de l'Allemagne (contre 1 point en 1982) et près de 9 points supérieur à celui du Royaume-Uni (contre 3,5 points en 1982).

De 1982 à 1989, le poids des dépenses publiques n'a diminué que de 0,7 point en France tandis qu'il diminuait de plus de 4 points en Allemagne et de 6 points au Royaume Uni.

Cette derive traduit essentiellement la forte progression de la charge de la dette publique, devenue en France le deuxième poste budgétaire civil. En effet, hors dette, le budget de l'Etat est désormais excédentaire.

Certes, la comparaison du poids de la dette totale dans le P.I.B. place la France en position exemplaire vis à vis de ces principaux partenaires européens.

**Dette publique brute en % du P.I.B.  
(1991)**

	(%)
Italie	105,8
Allemagne	47,2
Royaume Uni	45,6
France	37,8

Source : C.E.E.

En revanche, sa position en termes de charge de la dette est mauvaise.

**Charge d'intérêts nette des administrations publiques**

(% de dépenses publiques totales)

	1982	1990	1991
France	2,4	5,1	5,1
Allemagne	4,0	4,8	4,7
Royaume Uni	7,2	5,5	3,7
Italie	17,8	17,2	17,8

Source : OCDE

En 1991, la charge nette de la dette reste en France la plus élevée des principaux pays européens, à l'exception toujours de l'Italie.



De 1982 à 1991, le poids de la charge nette de la dette aura augmenté de près de 3 points en France. En Allemagne, elle n'a augmenté que de 0,7 point. En Italie, elle est restée stable. Au Royaume-Uni, elle a diminué de 3,5 points.

C'est donc aujourd'hui la seule charge des intérêts de la dette publique qui alimente à la fois le déficit budgétaire et le stock de dette, dès lors que l'Etat est amené à emprunter pour payer les seuls intérêts de sa dette.

Seule une politique de réduction massive du stock de dette, par recours à des privatisations, permettra de rompre cet enchaînement.

Une telle situation se traduit en effet notamment par une ponction croissante de l'Etat sur l'épargne nationale. Ainsi, en moins de dix ans, de 1981 à 1990, la part de l'Etat dans les émissions brutes d'obligations a été majorée de plus de dix points, passant de 23,4 % à 35,08 % (1).

## B LE POIDS DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Parallèlement à l'évolution des dépenses publiques, le poids des prélèvements obligatoires se situe en France à un niveau supérieur à celui de nos principaux partenaires.

### Recettes courantes des administrations publiques

(% du PIB marchand)

	1981	1991	Variation
(1) France	46,7	48,9	+ 2,2
(2) Allemagne	45,6	43,7	- 1,9
(3) C.E.E.	43,9	43,8	- 0,1
Ecart France - Allemagne	1,1	5,2	+ 4,1
Ecart France - C.E.E.	2,8	5,1	+ 2,3

Source : Commission des Communautés européennes - Rapport économique annuel 1990.

1. Cf. notamment le rapport de M. Jean Paul Escande, présenté au nom du Conseil Economique et Social "Épargne et Financement des investissements productifs à l'horizon 1993" (J.O. - C.E.S. - 8 novembre 1991)

Ainsi, de 1981 à 1991, la part des recettes des administrations publiques aura augmenté de 2,2 points en France tandis qu'elle diminuait de 0,1 point dans l'ensemble de la C.E.E.

Dans le même temps, l'écart entre la France et l'Allemagne s'est accru de 4,1 points, celui de la France avec la moyenne C.E.E. de 2,3 points.

*Le Rapport Economique et Financier* prévoit une stabilisation du taux des prélèvements obligatoires, maintenu à 43,8 % d:: P.I.B. de 1989 à 1992.

Cette prévision appelle plusieurs remarques.

- Rapporté au montant total du P.I.B., la notion de prélèvements obligatoires n'est pas assimilable à celle de pression fiscale.

Il serait nécessaire de pouvoir disposer d'une série relative au poids des prélèvements obligatoires, ramenés au montant total des revenus effectivement assujettis à un prélèvement. Il est regrettable que la Direction Générale des Impôts ne puisse fournir des informations claires à ce sujet.

- L'évolution des cotisations sociales, qui représente près de la moitié des prélèvements obligatoires en France, subit l'influence de deux éléments contradictoires

l'incidence de la C.S.G. qui, votée pour 1991, n'a pu être actuellement pleinement quantifiée pour l'exercice en cours<sup>(1)</sup>;

le ralentissement de l'activité et l'accélération du chômage, qui réduisent mécaniquement l'assiette et donc le produit des cotisations sociales.

*1. Sauf sur l'hypothèse arbitraire d'une stricte compensation par diminution équivalente des cotisations sociales*

## C L'IMPORTANCE DU SECTEUR PUBLIC

**Poids du secteur public en Europe (1)**

<b>Pays</b>	<b>Poids du secteur public (2)</b>
Portugal	24 %
Grèce	21 %
Italie	20 %
France	19 %
Irlande	15 %
Danemark	12 %
R F A	12 %
Belgique	11 %
Espagne	11 %
Pays Bas	10 %
Grande Bretagne	8 %
Luxembourg	5 %
<b>Moyenne pondérée</b>	<b>13 %</b>

(1) Source : Armand Bizaguet - *Revue du Trésor* - Janvier 1991.

(2) Moyenne arithmétique de la part du secteur public dans l'emploi, l'investissement et la valeur ajoutée - Référence fin 1988.

Les calculs effectués à partir de l'emploi, de la valeur ajoutée et de l'investissement des entreprises publiques font apparaître que le poids du secteur public français reste le plus lourd des grands pays européens (7 points de plus que la R.F.A., 11 points de plus que la Grande-Bretagne).

Seuls les pays d'Europe Méridionale sont caractérisés par un secteur public légèrement plus important.

## DEUXIEME PARTIE

### LA SITUATION BUDGETAIRE

Le projet de budget pour 1992, comme le bouclage hasardeux du budget de 1991, présentent la même double caractéristique :

- de plus en plus de dépenses incompressibles et pluriannuelles,
- de plus en plus de recettes non renouvelables.

Le recours pour ces deux exercices à un certain nombre d'expédients ne parvient pas à masquer la profonde détérioration des conditions de l'équilibre budgétaire :

- **dérive du déficit**, d'une part, qui atteint pres de 50 milliards de francs sur deux ans par rapport aux objectifs initiaux ;
- **déficit contestable**, d'autre part, en période de ralentissement de la croissance, car il est exclusivement lié à la charge de la dette.

#### Un ordre inversé

En fin d'année 1991, le Parlement examine successivement le projet de loi de finances pour 1992 (déposé le 24 septembre 1991), puis le projet de loi de finances rectificative pour 1991 (qui sera déposé fin novembre), enfin le projet de loi de règlement définitif du budget de 1990 qui ne sera déposé que fin décembre.

De sorte que pour examiner l'équilibre prévu pour 1992, le Parlement ignore largement les données de l'exécution du budget de 1991 et les conditions dans lesquelles les comptes de 1990 ont été arrêtés.

S'agissant principalement des dépenses, le Parlement ne connaît pas l'ampleur des crédits annulés en 1990 parce que non utilisés, de même que, pour 1991, l'ampleur des mouvements de crédits qui interviendront dans le collectif : annulations de crédits "devenus sans objet" et, en sens inverse, ouverture de crédits nécessaires aux ajustements de fin d'année.

## CHAPITRE PREMIER

### L'EXECUTION DU BUDGET 1991

Rarement l'examen d'un projet de budget aura semblé aussi artificiel en l'absence d'un point complet sur l'exécution du budget en cours.

L'état effectif du budget de 1991 ne sera en effet précisé par le Gouvernement qu'une fois achevée la discussion par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 1992 et entamé son examen par le Sénat.

Plus grave, l'occasion d'un débat sur la situation réelle de nos finances publiques a été éludée au printemps par le recours au mode bénin d'un texte *"portant diverses dispositions d'ordre économique et financier"*(1).

1 Loi du 26 juillet 1991

### Sur une décision estivale du Conseil Constitutionnel

Le Conseil Constitutionnel a déclaré que la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF), n'était pas contraire à la Constitution (1). La Haute Juridiction n'a donc pas fait droit aux arguments développés par les députés et sénateurs requérants qui avaient estimé que le dispositif de "maîtrise de l'exécution budgétaire en 1991" que comportait cette loi ordinaire aurait dû figurer en réalité dans une loi de finances rectificative.

Les décisions du Conseil Constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics : de ce point de vue, la jurisprudence adoptée par le Conseil n'est pas seulement une fin de non recevoir, elle comporte d'étonnants prolongements quant au déroulement des futurs débats budgétaires.

En effet, selon le Conseil, le gouvernement n'est tenu de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative que dans deux "séries d'hypothèses".

Le Conseil envisage tout d'abord le cas traditionnel du "collectif de fin d'année" ; il considère que *"lorsqu'il y a intervention en cours d'exercice (...), soit de décrets d'avances, soit d'arrêtés d'annulation de crédits (...), soit de mesures affectant l'exécution du budget, leurs incidences budgétaires doivent être soumises à la ratification du Parlement dans le cadre d'une loi de finances rectificative avant la fin de l'exercice en cause."*

Le Conseil se contente de constater que la loi portant DDOEF ne procède à la ratification ni de décrets d'avances, ni d'arrêtés d'annulation de crédit et qu'il appartient au gouvernement de demander au Parlement une telle ratification avant la clôture de l'exercice en cours sous la forme d'un projet de loi de finances rectificative.

Ce faisant, le Conseil constitutionnel introduit une novation considérable dans le domaine des finances publiques : jusqu'à ce jour et s'appuyant sur l'ordonnance organique relative aux lois de finances, le gouvernement procédait librement en cours d'année à des annulations de crédits.

Certes, le Parlement, relayé par la Cour des comptes, a constamment déploré que ces annulations ne visent pas des crédits "devenus sans objet" comme le veulent les termes mêmes de l'ordonnance organique et soient utilisées à des fins de pure régulation budgétaire, à la discrétion du gouvernement.

(1) Décision du 24 janvier 1991.

Mais, aujourd'hui, fort de la décision du Conseil Constitutionnel, le Parlement est en droit de donner rendez vous au gouvernement, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, pour un débat sur la ratification des arrêtés d'annulation : celui déjà intervenu le 9 mars 1991 et portant sur 10,2 milliards de francs et ceux annoncés pour la fin du mois de novembre. Nul doute que ce débat permettra aux élus d'exprimer leur point de vue sur les conditions dans lesquelles les crédits qu'ils ont votés ont été amputés en cours d'année.

Le Conseil considère en second lieu qu'un projet de loi de finances rectificative doit être déposé *"dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées"*.

S'appuyant sur le *"rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques"* que doit déposer le gouvernement précisément en l'absence de *"collectif de printemps"*, le Conseil considère *"qu'il ne ressort pas de ces éléments d'information que les choix de politique budgétaire effectués par le gouvernement aient pour conséquence de bouleverser les conditions de l'équilibre économique et financier"*.

Ainsi, malgré son *"considérant"* de principe, le Conseil ne s'interroge pas sur l'existence d'un bouleversement de l'équilibre qui justifierait l'intervention d'une loi de finances rectificative proposant au Parlement, soit de revenir à l'épure initiale grâce à des mesures correctrices, soit au contraire d'adopter un nouvel équilibre tenant compte des évolutions constatées.

La Haute juridiction examine au contraire les *"choix de politique budgétaire effectués par le gouvernement"*. Dès lors que ceux-ci n'ont pas pour conséquence de *"bouleverser les conditions de l'équilibre économique et financier"*, le gouvernement peut faire l'économie d'une loi de finances rectificative.

En quelque sorte, la conformité à la Constitution de la loi portant DDOEF était proportionnelle à l'ampleur des mesures fiscales ou budgétaires qu'elle comportait pour *"maîtriser l'exécution budgétaire de 1991"*.

Reste au Conseil Constitutionnel à affiner sa jurisprudence sur la notion d'*"équilibre économique et financier bouleversé"*. Le déficit budgétaire ne saurait être le seul critère retenu car un même niveau de déficit peut avoir des implications économiques et financières bien différentes selon qu'il est obtenu par des économies substantielles sur les dépenses ou au contraire par une augmentation massive des impôts.

Dès lors qu'il entre dans un mécanisme délicat d'appréciation de la situation de nos finances publiques, reste également au Conseil à s'interroger sur les éléments d'information sur lesquels il doit s'appuyer pour étayer son jugement.

Dans sa décision précitée, le Conseil va à l'essentiel : il se réfère aux seules affirmations du gouvernement telles qu'elles figurent dans le *"rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques"*, communiqué au Parlement le 24 juin 1991. Or, l'optimisme gouvernemental s'est, semble-t-il, depuis lors tempéré.

Dès le 30 juillet 1991, soit moins d'une semaine après la décision du Conseil Constitutionnel, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, reconnaissait que les moins-values fiscales s'élèveraient à 35 ou 40 milliards de francs pour 1991 (contre une douzaine de milliards de francs annoncée précédemment), et indiquait que le déficit budgétaire serait supérieur aux 80,7 milliards de francs inscrits dans la loi de finances initiale.

Il est fâcheux que le droit devienne ainsi tributaire, sinon de la conjoncture, du moins des aléas des seules estimations gouvernementales.

## I - MOINS-VALUES DE RECETTES PARTIELLEMENT COMPENSEES PAR DES EXPEDIENTS

### A - MOINS-VALUES DE RECETTES FISCALES LIEES A LA SOUS ESTIMATION DU RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE

La surestimation des hypothèses de croissance pour 1991 (croissance du PIB de 4,3 %, contre 5,5 % prévu, soit plus d'un point de différence) s'est traduite mécaniquement par des moins-values de recettes fiscales, particulièrement sensibles au niveau de la TVA, assise sur la consommation de l'année en cours.

Ainsi, les moins-values de recettes de TVA en septembre 1991 atteignent 14,5 milliards de francs<sup>(1)</sup>.



De même, la surestimation de la bonne santé des entreprises en 1990 s'est traduite mécaniquement par de moindres recettes d'impôts sur les bénéfices des sociétés, perçus l'année suivante.

Ainsi, les moins-values de recettes d'impôt sur les sociétés - en septembre 1991 - atteignent 8 milliards de francs.

## B - RECETTES SUPPLÉMENTAIRES INSCRITES EN COURS D'EXERCICE DANS LA LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DU 26 JUILLET 1991 (1)

### 1. Majorations de TVA

Les moins-values de recettes fiscales dues au ralentissement de la croissance ont tout d'abord été partiellement compensées par l'effet de diverses mesures de majoration de TVA, applicables avant la fin de l'année 1991 (2). Ces mesures se traduisent par un supplément de recettes de 1,6 milliards de francs en 1991.

### 2. Recettes ponctuelles

D'autre part, la compensation a également été obtenue à hauteur de 18 milliards de francs, par le recours à un certain nombre de "bouffées d'oxygène", dont la caractéristique première est d'être non renouvelables :

#### a) "Mesures de rendement"

5,9 milliards de francs de "mesures de rendement" (3) correspondant en quelque sorte à un "treizième mois" que le Trésor s'est offert en modifiant les délais de paiement d'un certain nombre d'impôts (prélèvement libératoire, retenue à la source, taxe sur les conventions d'assurances, droits sur les tabacs) (4,8 milliards de

1. Ou mesures réglementaires annoncées à l'occasion du dépôt du projet de loi

2. cf. à ce sujet, rapport de M. Roger Chenuaud, au nom de la Commission des finances, sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier - "L'ulibi européen" p. 48 à 57 - (Senat, deuxième session ordinaire de 1990-1991, n° 415)

3. Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 1992 - page 125.

francs) et pour le reliquat au règlement fort opportun d'un contentieux ancien avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes (1).

**Modification des modalités et  
des délais de paiement  
("gain" fiscal)**

*(millions de francs)*

Retenue à la source et prélèvement sur les capitaux mobilisés (1)	+ 2.420
Taxe sur les conventions d'assurances, droit de bail et taxe additionnelle (2)	+ 1.850
Droits de consommation sur les tabacs (2)	+ 550
<b>Total</b>	<b>+ 4.820</b>

(1) Article 15 de la loi du 26 juillet 1991 (DIOEF).

(2) Mesures réglementaires.

*b) Prélèvement sur les réserves de certains organismes*

12 milliards de francs ont été prélevés sur les réserves de différents organismes qualifiés pour l'occasion de "trésorerie dormante"

**Prélèvement sur les "trésoreries dormantes"**

Fonds de réserve de l'épargne logement (1) :	7 milliards de francs,
Organic (2)	1 milliard de francs,
Etablissement public d'aménagement de la Défense (1)	1 milliard de francs,
Réserves de la CACOM (3) :	3 milliards de francs.

(1) Mesures réglementaires.

(2) Article 16 de la loi du 26 juillet 1991 (DIOEF).

(3) Article 17 de la loi du 26 juillet 1991 (DIOEF).

*L'apurement de ce contentieux, portant sur le régime des sociétés concessionnaires d'autoroutes au regard de la TVA, se traduit par un versement de 785 MF avant la fin 1991 auquel s'ajoute l'application des nouvelles règles négociées en matière notamment de droit de déduction pour le deuxième semestre 1990 et l'année 1991, soit au total 1 milliard de francs*

*c) Financement extérieur*

La présentation officielle donnée dans le cadre du projet de loi de finances pour 1992 (1) comptabilise en outre une "recette non fiscale" de 10,5 milliards de francs au titre des "contributions extérieures à l'effort de guerre de la France" liées à la crise du Golfe. Or ces contributions ne sont que la contrepartie de dépenses engagées qui devront être inscrites dans le collectif de fin d'année. Elles ne sauraient remédier à la baisse des rentrées fiscales nationales ou au dérapage des dépenses du R.M.I. Il s'agit d'une ressource "affectée". L'opération doit être neutre budgétairement.

Une clarification nécessaire

Que la crise du Golfe ait eu un coût pour nos finances publiques n'est pas contestable : coût des opérations militaires, apparition de sinistres supplémentaires à l'exportation, effet sur les rentrées fiscales des anticipations défavorables des agents économiques face à une conjoncture déjà dégradée.

Que le coût des opérations militaires donne lieu à des arbitrages budgétaires est une question "franco-française". Libre au Parlement d'approuver ou non que le ministère de la défense soit contraint d'"autofinancer" tout ou partie de ces dépenses supplémentaires ; libre à lui d'appuyer ou non le raisonnement du ministre du budget selon lequel le fait que le budget de la Défense ait été épargné par les annulations de crédits du mois de mars 1991 équivaut à une dotation budgétaire supplémentaire.

En revanche, que les Etats étrangers versent à la France une contribution de 10,5 milliards de francs et que cette contribution puisse couvrir autre chose que tout ou partie des seules dépenses militaires engagées par notre pays dans le Golfe, pose une véritable question de principe qui relève de la morale internationale et de l'image de notre action diplomatique et militaire.

Votre Commission des finances aurait souhaité pouvoir disposer d'un état précis des dépenses militaires engagées lors de la guerre du Golfe ; elle estime que la contribution des Etats étrangers devrait rester dans la stricte limite de ces seules dépenses.

1. Projet de loi de finances pour 1992. Exposé des motifs p. 125 et tableau ci-dessous.

Au total, hors "contribution extérieure à l'effort de guerre de la France", mais après impôts nouveaux et recettes ponctuelles, les moins values de ressources pour le budget de l'Etat s'élèvent à 28,7 milliards de francs, nettes de prélèvements, remboursements et dégrèvements.

**Evolution des recettes  
du budget général en 1991**  
(y compris "contributions extérieures à l'effort de guerre de la France")

(millions de francs)

	Loi de finances initiale 1991	1991 révisé (été 1991)	Ecart
<b>A - Recettes fiscales</b>			
Impôts directs et taxes assimilées	573 242	573 520	+ 278
autres recettes fiscales	923 708	904 790	- 18 918
dont TVA	669 962	657 000	- 12 962
<b>Total A</b>	<b>1 496 950</b>	<b>1 478 310</b>	<b>- 18 640</b>
<b>B - Recettes non fiscales</b>			
<b>Total B</b>	<b>120 267</b>	<b>(1) 144 244</b>	<b>(1) + 23 977</b>
<b>C - Prélèvements sur recettes</b>			
Collectivités locales	- 133 877	- 140 861	- 6 984
Communautés européennes	- 70 750	- 75 685	- 4 935
<b>Total C</b>	<b>- 204 627</b>	<b>- 216 546</b>	<b>- 11 919</b>
<b>Ressources brutes (A + B + C)</b>	<b>1 412 590</b>	<b>1 406 008</b>	<b>- 6 582</b>
Remboursements et dégrèvements	- 203 090	- 214 700	- 11 610
<b>Recettes nettes</b>	<b>1 209 500</b>	<b>1 191 308</b>	<b>- 18 192</b>

(1) dont 10.500 millions de francs de "contributions extérieures à l'effort de guerre de la France"

## II - INCERTITUDE SUR LES DEPENSES SUPPLEMENTAIRES

Le Gouvernement est contraint de corriger, dès aujourd'hui, les évaluations de recettes pour 1991, car elles servent de base à l'établissement du projet de loi de finances pour 1992.

En revanche, les ajustements inéluctables de dépenses ne seront connus que fin novembre, à l'occasion du dépôt de projet de loi de finances rectificative.

Dès mars 1991, commentant les annulations de crédits à hauteur de 10,2 milliards de francs, le ministre délégué chargé du budget indiquait qu'elles devaient permettre de financer, pour moitié, les dépenses engagées dans le cadre de la Guerre du Golfe, et pour moitié, les dérapages d'ores et déjà constatés sur deux postes, essentiellement :

- la charge de la dette,
- le revenu minimum d'insertion.

Ni l'évolution des taux d'intérêt -jusqu'à présent généralement supérieurs à l'hypothèse initiale de 9 % définie dans la loi de finances pour 1991 (1)- ni la détérioration de la situation économique ne permettent de considérer que les dérapages constatés dès le premier trimestre de l'année ne se poursuivront pas au moins au même rythme jusqu'à la fin de l'exercice.

Par ailleurs, soit à l'occasion de la présentation de leurs crédits pour 1992, soit dans le cadre de pressions syndicales particulièrement appuyées, certains ministres ont d'ores et déjà annoncé des inscriptions de crédits supplémentaires dans le collectif de fin d'année (2).

Au total, quand bien même les annulations de crédits de mars 1991, complétées par un train supplémentaire d'économies, permettraient de compenser totalement la dérive des dépenses, le déficit budgétaire de 1991 ne pourrait être inférieur à 108 milliards de francs.

1. Evolution des taux d'intérêt à 10 ans en 1991 :

1er trimestre	2ème trimestre	Juillet	Août	Septembre *
9,3	9,0	9,2	9,1	8,4

(\* ) Source : Rapport Economique et Financier

2. Notamment 550 MF pour le budget de l'agriculture (calamités agricoles, prime à la vache allaitante, aides à l'affouragement, P.A.R.A. bovin).seulement anticipé mais constituerait un prélèvement supplémentaire puisque les produits inscrits pour 1992 n'ont pas été pour autant diminués

Sauf à faire apparaître un supplément de recettes au cours des derniers mois de l'exercice par rapport aux évaluations révisées telles qu'elles figurent dans le projet de loi de finances pour 1992, déposé le 24 septembre (1).

Sauf à faire apparaître dès 1991, les premiers produits de cessions minoritaires d'actifs.

Sauf encore à procéder à des annulations de crédits d'une importance telle qu'il est choquant qu'elles ne soient pas portées à la connaissance du Parlement avant qu'il ne se prononce sur les dotations prévues pour 1992.

### III - UNE BASE FRAGILISEE POUR LE BUDGET 1992

De fait, l'analyse des éléments connus de l'exécution de 1991 fait apparaître la fragilité croissante des bases sur lesquelles est construit le projet de budget pour 1992 :

- la baisse des recettes, d'environ 28,7 milliards de francs, est colmatée pour partie grâce à 18 milliards de francs de ressources non renouvelables ;
- en d'autres termes, la dérive de "fond" des ressources de l'État atteint plus de 45 milliards de francs ;
- le déficit 1991, avant collectif de fin d'année, approche 110 milliards de francs, soit un dérapage de près de 30 milliards de francs par rapport à l'objectif initial.

*1. La presse a fait ainsi état d'un versement anticipé d'EDF de 500 millions de francs au titre du dividende de 1991 normalement versé en 1992. Ce dividende ne serait pas seulement anticipé mais constituerait un prélèvement supplémentaire puisque les produits inscrits pour 1992 n'ont pas été pour autant diminués.*

## CHAPITRE II

### LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

#### I. DE PLUS EN PLUS DE DEPENSES INCOMPRESSIBLES

En dix ans, l'évolution de la structure des dépenses du budget général est révélateur d'une rigidité croissante : la part de la charge de la dette et des dépenses de fonctionnement représente en 1992 près de 47 % du total des dépenses contre moins de 40 % en 1982. Cette évolution se fait au dépend essentiellement des dépenses d'intervention (- 5,3 points) mais également des dépenses d'investissement (- 1,4 points).

Evolution de la structure budgétaire 1982-1992  
(loi de finances initiale)

(% du budget général)

	1982	1992
Dette publique (Titre I)	6,8	12,5
<b>Budget civils</b>	<b>75,1</b>	<b>69,2</b>
Pouvoirs publics (Titre II)	0,2	0,3
Dépenses de fonctionnement (Titre III)	33,0	34,1
Dépenses d'intervention (Titre IV)	33,2	27,9
Dépenses en capital (Titres V et VI)	8,6	7,0
<b>Budget militaire</b>	<b>18,3</b>	<b>18,3</b>
Dépenses de fonctionnement	11,2	10,4
Dépenses en capital	7,1	7,8

## Evolution des dépenses

	Loi de finances initiale 1991			Projet de loi de finances 1992		
	Montant (Mds F.)	% dans le total	Evolution/ 1990 (2)	Montant (Mds F.)	% dans le total	Evolution/ 1991
• Dette publique (1)	152,68	11,9	+ 10,6	164,66	12,5	+ 7,8
• Budgets civils	889,05	69,4	+ 4,4	912,26	69,2	+ 2,6
Pouvoirs publics	3,50	0,3	+ 0,4	3,60	0,3	+ 2,9
Moyens des services	432,98	33,8	+ 5,9	449,31	34,1	+ 3,8
Interventions publiques	359,84	28,1	+ 0,7	367,29	27,9	+ 2,1
Dépenses en capital	92,72	7,2	+ 13,1	92,05	7,0	- 0,7
• Budget militaire	238,46	18,6	+ 5,2	240,61	18,3	+ 0,9
Dépenses de fonctionnement	135,31	10,6	+ 1,0	137,46	10,4	+ 1,6
Dépenses en capital	103,15	8,0	+ 3,3	103,15	7,8	+ 0,0
Total budget général	1.280,20	100,0	+ 4,9	1.317,60	100,0	+ 2,9
Solde des comptes spéciaux du Trésor	10,0	ns	ns	12,7	ns	ns
Total	1.290,19	-	+ 5,8	1.330,36	-	+ 3,1
Rappel hypothèses économiques						
Taux de croissance du PIB			+ 2,7			+ 2,2
Taux d'inflation			+ 2,8			+ 2,8

(1) Hors remboursements et dégrèvements

(2) Compte tenu de la rebudgétisation des dépenses mises à la charge des PTT (11 milliards de francs)

En raison de la réforme du statut de la poste et de France Telecom, l'exercice 1991 a été marqué par la rebudgétisation de dépenses mises précédemment à la charge du budget annexe des Postes et Télécommunications. Cette opération, neutre pour le solde en raison des prélèvements opérés parallèlement sur les exploitants, est venue gonfler les masses budgétaires à hauteur de 11 milliards de francs (1).

1,2,1 milliards de francs au titre I (dette publique), 1 milliard de francs au titre IV (interventions) et 7,8 milliards de francs au titre VI (dépenses en capital)



L'exercice 1992 est caractérisé par un phénomène inverse avec la création du budget annexe de l'aviation civile qui se traduit par une "économie optique" sur les dépenses de fonctionnement (titre III) de 2,6 milliards de francs, correspondant aux crédits transférés au budget annexe.

### La création du budget annexe de l'aviation civile

Les structures budgétaires sont marquées en 1992 par la création du budget annexe de l'aviation civile (BAC) qui regroupe désormais l'ancien budget annexe de la navigation aérienne et une partie de l'ancien budget de l'aviation civile (budget général) rebaptisé budget des transports aériens et de l'espace (budget du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace).

Cette opération se traduit par une diminution de 2,9 milliards de francs de crédits inscrits au budget général.

La progression des dépenses dans le projet de loi de finances pour 1992 s'en trouve minorée d'autant, particulièrement celle des dépenses de fonctionnement qui constituent l'essentiel (2,6 milliards de francs) des crédits débudgétés.

Ainsi, à structure constante, le total des dépenses de l'État progressait de 3,3 % (contre 3,1 %) mais les dépenses de fonctionnement de 4,4 % (contre 3,8 %).

En contrepartie, le budget général voit ses ressources également diminuer : de 1,8 milliard de francs en recette non fiscale (versement de l'ancien BANNA) et de 0,55 milliards de francs du fait de l'affectation au BAC de la taxe de sûreté sur les aéroports.

## Evolution par titre et partie des crédits des budgets civils

(en millions de francs)

	L.F.J. 1991	P.L.F. 1992	Evolution	
			(en francs)	(en %)
<b>Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes</b> (hors remboursements et dégrèvements)	152 684	164 663	11 979	7,85
<b>Titre II - Pouvoirs publics</b>	3 505	3 605	99	2,84
<b>Titre III - Moyens des services</b>				
1ère partie - Personnel - Rémunérations d'activité	238 787	246 505	7 717	3,23
2ème partie - Personnel - Pensions et allocations	66 812	70 173	3 361	5,03
3ème partie - Personnel en activité et en retraite - Charges sociales	50 793	51 413	620	1,22
4ème partie - Matériel et fonctionnement des services	24 807	25 225	417	1,68
5ème partie - Travaux d'entretien	2 805	2 434	- 371	- 13,22
6ème partie - Subventions de fonctionnement	38 376	41 530	3 154	8,22
7ème partie - Dépenses diverses	10 600	12 033	1 433	13,52
<b>Total Titre III</b>	<b>432 980</b>	<b>449 312</b>	<b>16 332</b>	<b>3,77</b>
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>				
1ère partie - Interventions politiques et administratives	21 910	21 324	- 586	- 2,68
2ème partie - Action internationale	10 599	11 357	757	7,15
3ème partie - Action éducative et culturelle	61 956	66 425	4 469	7,21
4ème partie - Action économique - Encouragements et interventions	72 789	74 859	2 070	2,84
5ème partie - Action économique - Subv. aux entrepr. d'intér. national	27 077	27 770	692	+ 2,56
6ème partie - Action sociale - Assistance et solidarité	136 682	135 818	- 865	- 0,63
7ème partie - Action sociale - Prévoyance	28 831	29 741	910	3,16
<b>Total Titre IV</b>	<b>359 815</b>	<b>367 292</b>	<b>7 478</b>	<b>2,07</b>
<b>Total des dépenses ordinaires (Titres I à IV)</b>	<b>919 014</b>	<b>981 872</b>	<b>35 858</b>	<b>3,78</b>
<b>Titre V - Investissements exécutés par l'Etat</b>				
1ère partie - Agriculture	22	29	6	28,34
2ème partie - Energies et mines	0	0		
3ème partie - Transports, communications et télécommunications	9 911	9 315	- 596	- 6,02
4ème partie - Entreprises industrielles et commerciales	4 426	3 315	- 1 110	- 25,09
5ème partie - Logement et urbanisme	63	116	53	83,51
6ème partie - Equipement culturel et social	3 049	4 219	1 170	38,36
7ème partie - Equipement administratif et divers	4 291	3 777	- 514	- 11,98
8ème partie - Investissements hors métropole	669	633	- 35	- 5,30
<b>Total Titre V</b>	<b>22 431</b>	<b>21 404</b>	<b>- 1 027</b>	<b>- 4,58</b>
<b>Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>				
1ère partie - Agriculture	1 626	1 854	228	14,01
2ème partie - Energie et mines	2 033	1 754	- 279	- 13,70
3ème partie - Transports, communications et telecom	8 157	9 108	951	11,66
4ème partie - Entreprises industrielles et commerciales	2 527	2 366	- 160	- 6,35
5ème partie - Logement et urbanisme	20 417	16 784	- 3 632	- 17,79
6ème partie - Equipement culturel et social	15 225	16 618	1 393	9,15
7ème partie - Equipement administratif et divers	9 921	10 546	625	6,30
8ème partie - Investissements hors métropole	10 379	11 618	1 239	11,93
<b>Total Titre VI</b>	<b>70 285</b>	<b>70 619</b>	<b>334</b>	<b>0,52</b>
<b>Total des dépenses en capital (Titres V et VI)</b>	<b>92 716</b>	<b>92 053</b>	<b>- 663</b>	<b>- 0,72</b>
<b>TOTAL GENERAL DES DEPENSES CIVILES</b>	<b>1 041 731</b>	<b>1 076 925</b>	<b>35 195</b>	<b>3,38</b>

**A POURSUITE DE L'ALOURDISSEMENT DE LA CHARGE DE  
LA DETTE PUBLIQUE : UNE CROISSANCE SUPERIEURE DE  
PRES DE TROIS POINTS A CELLE DU P.I.B.**

**Evolution de la charge de la dette**

*(millions de francs)*

	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (3)
Charge de la dette	92 892	94 330	99 511	116 070	137 088	140 205,8	152 150,0
Garanties (1)	7 430,3	12 726	13 948	15 820	12 100	11 548,0	11 412,8
Total	100 322,3	107 056,0	113 459	131 890	149 188	151 753,8	163 562,8

(1) Loi de règlement

(2) Loi de finances initiale

(3) Projet de loi de finances

(1) Essentiellement garanties affectées à l'exportation (COFACE)

**Poids de la charge de la dette  
dans le budget général**

*(% des dépenses publiques totales)*

1982 (1)	1985 (1)	1987 (1)	1989 (1)	1991 (2)	1992 (3)
6,4	8,1	9,6	11,0	11,9	12,5

(1) Loi de règlement.

(2) Loi de finances initiale.

(3) Projet de loi de finances.

- De 1982 à 1992, la part de la dette dans le total des dépenses du budget général a quasiment doublé, passant de 6,4 % à 12,5 %.
- De la loi de finances initiale 1991 au projet de loi de finances pour 1992, cette part continue de s'accroître passant de 11,9 % à 12,5 %.
- Cette évolution se fait au détriment des autres dépenses, à l'exception des dépenses de fonctionnement.
- En 1992, la progression de la charge de la dette est plus de deux fois supérieure à celle de l'ensemble du budget (7,8 % contre 3,1 %) et près de trois points supérieure à celle de la richesse nationale (5,1 %).

## 1. La charge de la dette stricto sensu

La progression de la charge de la dette *stricto sensu* (hors garanties et dépenses diverses, soit 152,2 milliards de francs prévus en 1992), est encore plus forte puisqu'elle atteint + 8,5 %, ainsi répartis :

- dette à long terme : + 7,8 milliards de francs (+ 9,8 %)
- dette à court terme : + 5,5 milliards de francs (+ 13 %)
- dette non négociable : - 1,4 milliard de francs (8,1 %)

Il n'est pas exclu que la progression affichée constitue un minimum. En effet, la charge de la dette reste traditionnellement le poste budgétaire qui fait l'objet d'inscription de crédits supplémentaires élevés en cours d'exercice (loi de finances rectificative) ou en loi de règlement.

Le montant inscrit en loi de finances initiale est ainsi caractérisé par des dépassements systématiques, liés à la sous-évaluation des hypothèses de taux d'intérêt.

Le Rapport 1991 de la Cour des Comptes au Président de la République s'inquiétait particulièrement de cette dérive.

### Observations de la Cour des Comptes

*L'ensemble des intérêts de la dette et des dépenses de garantie a représenté 9,6 p. 100 des dépenses du budget général en 1989. On mesure ainsi les charges résultant des dettes certaines ou éventuelles de l'État. Leur exclusion des prévisions et autorisations budgétaires rend cette contrainte malaisément perceptible. Or, une telle accumulation menace l'équilibre budgétaire annuel, grevé par la charge croissante des intérêts, ce qui réduit d'autant la marge disponible pour les autres opérations ou, si cette marge est estimée irréductible, creuse encore le déficit à financer par des ressources extra-budgétaires. L'amortissement lui-même, exception faite de la tentative amorcée en 1986 et abandonnée en 1988, n'est réalisé que fictivement, étant couvert par de nouvelles émissions, qui alourdiront les charges futures.*

La croissance de la charge de la dette n'est guère étonnante en effet, dès lors que l'État ne génère aucune capacité de remboursement : chaque année au contraire, il s'endette davantage, à hauteur du déficit budgétaire ; dès lors également que les taux d'intérêt réels sont supérieurs à 5 %. Il en résulte un phénomène

d'"auto-alimentation" : l'Etat emprunte pour payer les intérêts ; sa ponction sur le marché des capitaux alimente la tension sur les taux et rend ainsi plus coûteux le service de la dette.

## 2. Une inconnue majeure : le coût de la COFACE

Pour 1992, le coût prévisionnel du régime d'assurance crédit géré par la COFACE pour le compte de l'Etat est évalué à 8 milliards de francs, soit un chiffre identique à celui qui figurait dans la loi de finances initiale pour 1991, et ceci en dépit des incertitudes très fortes qui pèsent sur l'évolution de la situation politique ou économique de certains de nos débiteurs importants.

- Depuis plusieurs années, et malgré d'importantes réévaluations des dotations initiales, le coût de ce dispositif s'est toujours révélé supérieur aux prévisions.

### Charge budgétaire de l'assurance crédit

(millions de francs)

	1983	1987	1988	1989	1990
Dotations inscrites en loi de finances initiale		1.000	2.000	6.000	8.000
Versements effectifs	2.800	8.500	10.000	12.000	9.000

- Pour 1991, et en dépit de l'impact de la crise du Golfe, le gouvernement espère que l'évaluation initiale -soit 8 milliards de francs- pourra être respectée. Une telle stabilisation ne sera cependant pas obtenue spontanément. Elle résulte en fait de deux facteurs : d'une part, un étalement, sur 1992, d'une partie du coût des sinistres de fabrication irakiens et jordaniens ; d'autre part, une accélération dans le versement de récupérations dûes notamment par certains Etats bénéficiant parallèlement de mesures d'annulation de dettes.

- Dans ce contexte, l'évaluation retenue pour 1992 semble ne correspondre qu'à un minimum incompressible. En effet, rien ne laisse supposer que la situation de nos débiteurs déjà défaillants va s'améliorer. Mais la gestion 1992 devra assumer, outre les reports de charge de l'exercice précédent, une nouvelle "vague" d'impayés irakiens et sans nul doute, les conséquences de la crise yougoslave.

Or, dans le même temps, on ne peut ignorer que la COFACE est également fortement engagée sur des pays qui, aujourd'hui, respectent encore leurs échéances "primaires", mais dont la situation économique se détériore de façon inquiétante (URSS, Inde notamment). Toute défaillance de leur part aurait un impact non négligeable sur le besoin de financement de l'assurance crédit.

Dans un contexte aussi incertain, il serait cependant tout à fait regrettable que, pour des motifs de présentation budgétaire, le gouvernement soit tenté d'opérer, par le biais de la Banque Française du Commerce Extérieur, des refinancements de créances sur des pays ne présentant pas toutes les garanties nécessaires. L'expérience du début des années 1980 a montré les limites d'une telle politique de report de charges, qui, aujourd'hui encore, pèse de façon importante sur le budget de l'État (1).

*1. Voir annexe I du présent rapport "la charge budgétaire créée par les impayés sur crédits à l'exportation garantis par l'État".*

**B - DEPENSES EN CAPITAL : DIMINUTION EN VOLUME DE 3,5 % (1)**

En 1992, pour la première fois depuis 1987, le montant des dépenses civiles en capital diminue en francs courants. Cette diminution atteint 0,7 % en francs courants, soit 3,5 % en francs constants.

- Cette évolution, particulièrement manifeste pour les investissements directs de l'Etat (- 4,6 % en francs courants), recouvre des situations contrastées : la progression spectaculaire des dépenses d'équipement et des subventions d'investissement dans le domaine culturel et social (respectivement + 38 % et + 9 %) masque une détérioration non moins considérable des dépenses en capital dans les autres secteurs (notamment le logement et l'urbanisme).
- Ce mouvement confirme la tendance générale depuis 1982, puisqu'en dix ans, la part des dépenses civiles d'infrastructure dans l'ensemble du budget aura diminué de près de deux points (8,6 % à 7,0 % du total des dépenses).
- Parallèlement, les dépenses d'équipement militaire dont l'impact est considérable dans le domaine des technologies nouvelles, sont reconduites à l'identique, soit une diminution en volume de 2,8 %.

**C - DEPENSES D'INTERVENTION : DIMINUTION DE 0,7 % EN VOLUME (2)**

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit une progression de 2,1 % pour les dépenses d'intervention, soit une évolution insuffisante pour couvrir celle de l'inflation (2,8 %) et inférieure à celle de la richesse nationale (2,2 %)

- Dans un contexte économique qui risque d'augmenter mécaniquement le nombre de "bénéficiaires" des dépenses d'intervention (notamment économiques et de solidarité), un tel objectif peut apparaître paradoxal.

*1 Diminution de 7 % en volume après débudgétisation des dotations en capital du secteur public, liée au financement du "plan emploi".*

*2. Avant insertion du "plan emploi".*

- Là encore, la tendance donnée depuis 1982 est poursuivie, puisque la part des dépenses d'intervention aura diminué de plus de 5 points de 1982 à 1992, passant de 33,2 % du total à 27,9 % du total des dépenses.
- En réalité, cette tendance d'ensemble couvre en 1992 des évolutions divergentes selon les catégories d'interventions :

interventions économiques : + 2,7 milliards de francs (+ 2,8 %)

interventions sociales ..... + 0,1 milliard de francs (+ 0 %)

Cette dernière évolution recouvre en fait essentiellement trois mouvements importants :

progression des crédits RMI : ..... + 4,1 milliards de francs,

décroissance de la subvention au BAPSA : ... 1,6 milliard de francs

diminution de la subvention

au fonds national d'aide au logement (1) : .... 2,7 milliards de francs.

interventions éducative et culturelle : + 4 milliards de francs  
(+ 7,2 %)

interventions internationales ..... + 0,7 milliard de francs  
(+ 7,1 %)

interventions politiques et administratives : 0,6 milliard de francs  
(- 2,7 %)

Ainsi, la faible progression d'ensemble (+ 2,1 % en francs courants) des dépenses d'interventions résulte de l'effet conjugué de la stagnation des dépenses d'action sociale (assistance, solidarité, prévoyance) qui représente environ la moitié des dépenses du titre IV et de la vive progression des dépenses consacrées à l'action éducative et culturelle d'une part, à l'action internationale d'autre part.

*1. Cette diminution est compensée par une contribution supplémentaire au titre du "1 % logement" des employeurs (cf. article 26 de la loi du 26 juillet 1991 - DDOEF).*



**D - SAUVEGARDE DES DEPENSES CIVILES DE  
FONCTIONNEMENT : PROGRESSION DE 1 % EN VOLUME (1)**

Dans le projet de loi de finances pour 1992, ce sont les dépenses de fonctionnement qui connaissent le taux de progression le plus élevé : 3,8 % en valeur, soit :

- 0,7 point de plus que la moyenne du budget,
- 1 point de plus que l'inflation.

- De fait, leur poids dans l'ensemble des dépenses continue sa progression ( 33,5 % à 33,8 % du total de 1991 à 1992), poursuivant la tendance de fond observée depuis 1982.
- L'essentiel de la progression totale en 1992, qui atteint 16,3 milliards de francs, s'explique par les charges de personnel, qui augmentent de 11,7 milliards de francs.

Cette progression résulte à la fois de l'incidence 1992 des mesures Jospin et Durafour, et de l'impact des créations nettes d'emplois civils.

**En réalité, le gouvernement mène de front trois politiques : l'accroissement des effectifs, la multiplication des mesures catégorielles et les augmentations générales de traitements.**

*1. La progression est en réalité plus forte (+ 4,4 %) compte tenu du phénomène de débudgetisation lié à la création du budget annexe de l'aviation civile.*

## Charge budgétaire de la fonction publique

### 1 - Evolution des effectifs

- Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit :
  - 6.188 créations nettes d'emplois (Éducation nationale : 5.711, Justice : 477),
  - 2.488 suppressions nettes d'emplois dans les autres ministères civils, soit une réduction moyenne de 0,5 % des effectifs,
  - 6.473 suppressions nettes d'emplois à la Défense, soit 1,5 % des effectifs.

**En d'autres termes, la diminution nette des effectifs de la fonction publique affichée pour 1992 résulte uniquement de suppressions d'emplois militaires.**

- Cette évolution s'inscrit dans la tendance suivante :

- suppression de 16.200 emplois civils de 1985 à 1988,
- création de 40.300 emplois civils de 1989 à 1992.

- Le nombre d'emplois vacants progresse légèrement pour atteindre 30.000 au 31 décembre 1990, soit 1,5 % des effectifs budgétaires.

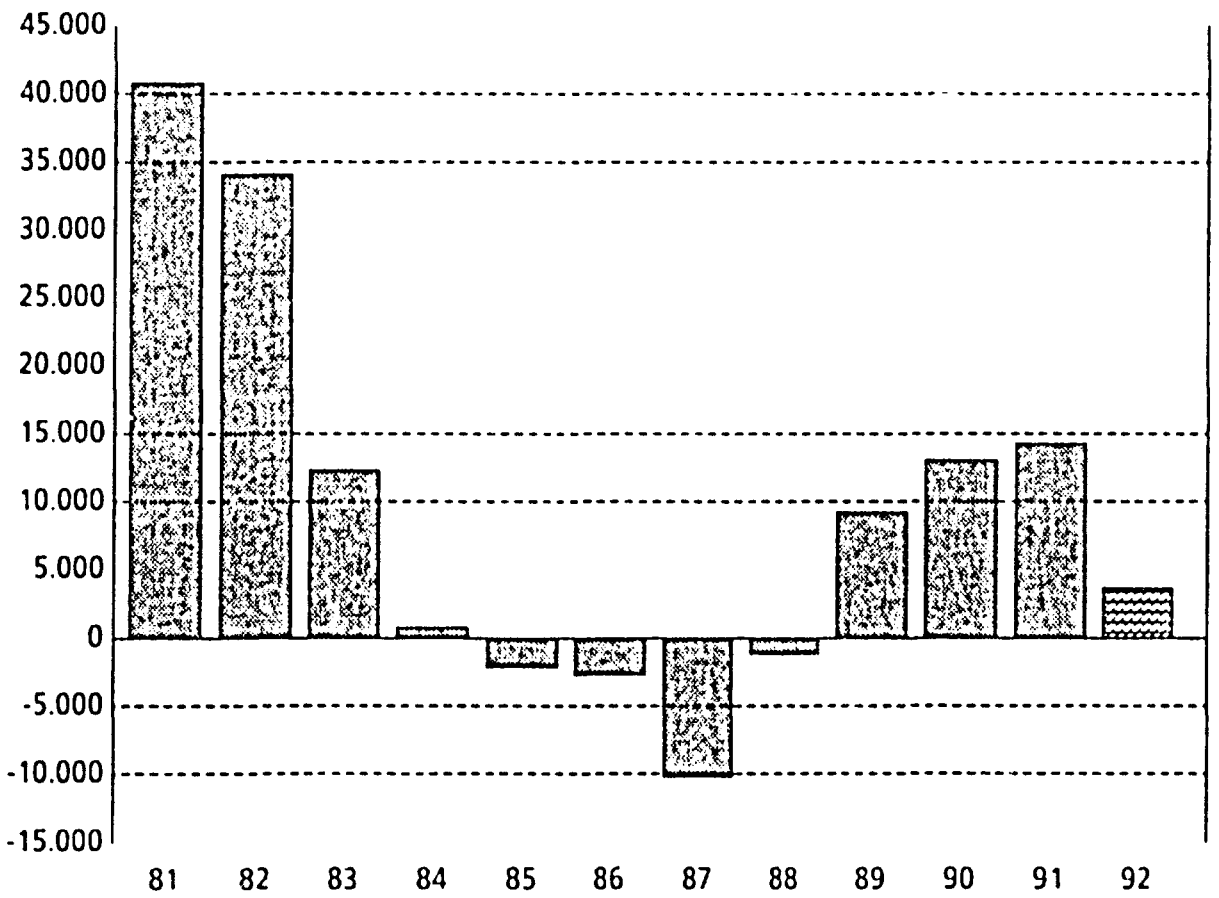
• D'une manière générale, il n'existe que très peu d'informations chiffrées et fiables sur les effectifs de la fonction publique. La décision prise, au cours d'un séminaire gouvernemental tenu le 11 juin 1990, de demander à l'ensemble des administrations de fournir des données rétrospectives et surtout prospectives sur l'évolution de leurs effectifs n'a que faiblement abouti : à ce jour, seuls huit ministères ont pu donner des résultats, en général partiels

En l'état actuel des choses, il est impossible d'obtenir de réponse aux questions suivantes :

- Balances des entrées et sorties de fonctionnaires dans chaque ministère, en distinguant ce qui est recrutement, détachement, mobilité, congés divers, retraite, décès.
- Recrutements effectués depuis le 1er janvier 1991 dans les administrations centrales et dans les services extérieurs.
- Besoins de fonctionnaires, en particulier dans les emplois qualifiés, au cours des deux ou trois prochaines années.

Cette absence d'outils d'analyse et d'instruments de mesure, tant au niveau central, que dans la plupart des administrations, rend d'autant plus fragile et hasardeuse la politique de recrutements massifs menée depuis 1989.

### CREATIONS OU SUPPRESSIONS NETTES DES EFFECTIFS BUDGETAIRES MINISTERES CIVILS (HORS PTT)



Source : Lois de finances . En milliers d'agents, hors régularisations et transferts

## II - Evolution des rémunérations

- Dépenses prévues dans le projet de loi de finances pour 1992 :

Charges de personnel civil : 368,1 milliards de francs, soit une progression de 3,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1991 (+ 11,7 milliards de francs).

• Outre l'impact des créations nettes d'emplois civils, cette évolution tient compte de l'incidence du protocole Durafour (*réforme de la grille de la fonction publique*) et du plan Jospin (*revalorisation de la fonction enseignante*),

- Protocole Durafour : 1.472,2 millions de francs (1)

- Plan Jospin : 2.326 millions de francs

• Par ailleurs, une provision pour hausse de rémunérations figure dans chacun des fascicules budgétaires au titre des "mesures nouvelles intéressant la situation des personnels":

- Provision pour hausse des rémunérations (2) : 1.129 millions de francs

Une provision destinée à "couvrir les ajustements complémentaires de rémunérations publiques à intervenir en 1992" est inscrite au chapitre 31-94 du budget des charges communes :

- Provision pour ajustements complémentaires : 2.593 millions de francs

(1) dont - fin d'application de la 2ème tranche (1er janvier 1992 - 31 juillet 1992) : 907,7 MF.

- début d'application de la 3ème tranche (1er août 1992 - 31 décembre 1992) : 564,6 MF.

(2) Calcul effectué à partir de la sommation de tous les fascicules budgétaires.

### III - Incidence budgétaire du "plan Soisson"

Annoncé aux syndicats le 8 octobre 1991, le "plan Soisson" remet en cause "la maîtrise serrée des évolutions salariales dans la fonction publique", voulue par le Gouvernement Rocard au cours des trois dernières années.

Dans ce plan, le ministre de la Fonction publique propose aux organisations syndicales de fonctionnaires une augmentation générale des traitements de 6,5 % dont 5,6 % au titre de l'inflation en 1991 et 1992 et 0,9 % au titre du contentieux 1988-1989.

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

Ce plan aboutit en réalité à rétablir l'indexation des salaires sur les prix en alignant l'augmentation des traitements des fonctionnaires sur l'inflation.

Le Gouvernement revient ainsi totalement sur la politique antérieurement suivie de négociation des salaires non plus en niveau mais en masse, c'est-à-dire en prenant en compte tous les éléments de la rémunération : augmentations générales, mais aussi revalorisations catégorielles et augmentations liées à l'avancement et aux promotions.

De fait, pour l'année 1991, avant même toute augmentation générale, la masse salariale de la fonction publique a déjà augmenté automatiquement de 5,15 % :

- 1,8 % au titre des revalorisations catégorielles (0,7 % pour le plan Jospin, 0,6 % pour la modification de la grille, 0,4 % pour les militaires),
- 1,8 % au titre des augmentations liées à l'avancement et aux promotions,
- 1,49 % d'effet report des mesures 1990 sur la masse salariale 1991.

Dans le cadre du "grand chantier" de modernisation de la fonction publique, il avait été décidé de privilégier les revalorisations catégorielles des fonctionnaires, de leur consacrer l'essentiel des marges de manoeuvre budgétaires et de privilégier ce type de revalorisations sur les augmentations générales.

La récente annonce du "Plan Soisson" semble prendre le contrepied de cette politique et porte, en tout état de cause, une sérieuse atteinte à la politique de "désinflation compétitive" menée par M. Pierre Bérégovoy.

Voulue par le Président Mitterrand lui même, *"fait notable puisque sans précédent"* (1), l'ouverture du dossier salarial dans la fonction publique semble obéir avant tout à des raisons politiques et de ce fait écarter les impératifs économiques

**Le mécanisme budgétaire prévu pour le financement de ce plan est encore incertain.**

Les dernières lois de finances ayant été construites à partir d'un *"point mesures nouvelles"* supérieur à celui qui est effectivement acquis, le Gouvernement a à sa disposition une petite marge de manoeuvre pour couvrir l'augmentation générale des traitements. En effet, la loi de finances pour 1991 a été élaborée à partir d'un point d'indice de 292. Or, au jour d'aujourd'hui, la valeur du point est de 289,73, ce qui devrait permettre au Gouvernement de financer l'augmentation des traitements des agents publics prévue pour 1991 par ce simple décalage

Pour 1992, la valeur du point retenue dans le projet de budget est de 295,5. Le Plan Soisson devrait cependant conduire à un net dépassement de la valeur de ce point moyen. Pour combler la différence, le Gouvernement compte notamment sur la provision inscrite au chapitre 31-94 du budget des charges communes, ainsi que sur les excédents de crédits régulièrement constatés en fin d'année sur les chapitres de rémunérations, notamment en raison des emplois vacants.

Toutefois, en additionnant ces différentes provisions, il paraît manquer au moins **8 milliards de francs.**

Les augmentations du point d'indice prévues pour les 1er août et 1er novembre 1991, 1er février et 1er octobre 1992 et 1er février 1993 conduisent à des valeurs pondérées moyennes du point pour l'année de :

290,82 en 1991

298,54 en 1992

306,67, au minimum, en 1993

Par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 1992, établie sur un *"point mesures nouvelles"* de 295,5, il manque la valeur de 3,04 points d'indice, soit environ **15,2 milliards de francs** (la valeur du point étant estimée à 5 milliards de francs pour l'Etat).

Si l'on tient compte des provisions pour hausse des rémunérations inscrites sur chaque fascicule budgétaire, soit 1,1 milliard de francs, de la provision inscrite au budget des charges communes, soit 2,6 milliards de francs, et des excédents dus aux emplois vacants, évalués à environ 3 milliards de francs pour la Direction de Budget, le *"trou à combler"* s'élève encore à **8,5 milliards de francs.**

(1) M. Jean-Pierre Soisson lors de l'ouverture des négociations avec les syndicats de fonctionnaires.

## E - MAINTIEN DES BUDGETS PRIORITAIRES (HORS DETTE)

Les principales progressions enregistrées pour 1992 concernent essentiellement des budgets déjà prioritaires en 1991. A cet égard, il paraît difficile de noter un réel "resserrement des priorités".

## Budgets prioritaires

	Progression 1991		Progression 1992	
	En MF	En %	En MF	En %
Education nationale	+ 20 385	9,0	+ 14 231	5,7
Transports terrestres	+ 3 263	8,2	+ 1 431	3,3
Culture	+ 1 594	15,2	+ 859	7,1
Affaires étrangères	+ 1 265	10,7	+ 1 020	7,8
Justice	+ 1 134	6,7	+ 867	4,8
Recherche Technologie	+ 1 342	5,6	+ 1 183	4,6
Travail Emploi				
Formation professionnelle (1)	- 7 499	-10	+ 1 468	2,2
Budget général hors charges communes	+ 50 991	4,8	+ 17 872	3,1

(1) Effet de transferts.

L'essentiel de la progression des crédits pour 1992 est affecté à l'Education nationale, dont le budget reçoit 79,6 % du total de la progression nette de crédits.

Au total, de 1988 à 1992, le budget de l'Education nationale aura été majoré de 64 milliards de francs, dont 54,4 milliards au titre des dépenses de personnel.

Cette évolution massive des dépenses de personnel résulte à la fois de l'augmentation des effectifs (+ 47.000 emplois budgétaires) et de l'incidence de la revalorisation des rémunérations (+ 11,5 milliards de francs).

## II. DE PLUS EN PLUS DE RECETTES NON RECONDUCTIBLES

En 1992, les recettes du budget général, nettes de prélèvement, de remboursement et de dégrèvements, devraient progresser de 31,3 milliards de francs (+ 2,6 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 1991 (1).

Evolution des recettes en 1992 (1)

(milliards de francs)

	Loi de finances initiale 1991	Projet de loi de finances pour 1992	Ecart	Ecart en %
<b>A - Recettes fiscales</b>				
Impôts directs et taxes assimilées	573 242	591 080	+ 17 838	+ 3,1
autres recettes fiscales	923 708	968 040	+ 44 332	+ 4,8
dont TVA	669 962	709 220	+ 39 256	+ 5,8
<b>Total A</b>	<b>1 496 950</b>	<b>1 559 120</b>	<b>+ 62 170</b>	<b>+ 4,1</b>
<b>B - Recettes non fiscales</b>				
<b>Total B</b>	<b>120 267</b>	<b>135 695</b>	<b>+ 15 428</b>	<b>+ 12,8</b>
<b>C - Prélèvements sur recettes</b>				
Collectivités locales	- 133 877	- 144 970	- 11 093	+ 8,3
Communautés européennes	- 70 750	- 84 250	- 13 500	+ 19,1
<b>Total C</b>	<b>- 204 627</b>	<b>- 229 220</b>	<b>- 24 593</b>	<b>+ 12,0</b>
<b>Ressources brutes (A + B + C)</b>	<b>1 412 590</b>	<b>1 465 595</b>	<b>+ 53 005</b>	<b>+ 3,7</b>
Remboursements et dégrèvements	203 090	224 770	21 680	+ 10,7
<b>Recettes nettes</b>	<b>1 209 500</b>	<b>1 240 825</b>	<b>+ 31 325</b>	<b>+ 2,6</b>

(1) Avant modifications par l'Assemblée nationale

1. Compte tenu des fortes corrections à la baisse des recettes attendues pour 1991, la prévision de progression des recettes pour 1992 est en réalité plus ambitieuse : + 4,1 % par rapport aux évaluations corrigées



## A PAS D'IMPÔTS NOUVEAUX ?

L'Exposé des motifs du projet de loi de finances 1992 indique (1) :

*"Au total, malgré le ralentissement économique, 32 milliards de francs de ressources supplémentaires ont pu être mobilisées sans augmenter les impôts, et donc en consolidant la baisse des prélèvements obligatoires de l'État amorcée des 1985. Cela place la France dans une situation favorable par rapport à ses partenaires qui ont dû avoir recours, dans bien des cas, à une hausse importante des impôts".*

En réalité, le projet de loi de finances fait bien apparaître, dans ses dispositions fiscales, une **augmentation des impôts**.

Hors mesures d'actualisation des barèmes pour tenir compte de la hausse des prix, le solde des allègements fiscaux et des aggravations d'impôts fait apparaître, dans le texte initial du gouvernement, un alourdissement d'environ **2 milliards de francs**. En outre, près d'un milliard de francs d'impôts supplémentaires (nets d'allègements) ont été votés lors de l'examen de la première partie du budget à l'Assemblée nationale.

Cet alourdissement est en réalité plus important. En effet un premier train d'augmentations d'impôts pour 1992 a déjà été inscrit, non pas dans le projet de loi de finances pour 1992 mais, par anticipation, dans la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (loi du 26 juillet 1991) : **5,2 milliards de francs d'augmentation de T.V.A.**

Au total, l'alourdissement net des impôts en 1992, résultant de la seule incidence du DDOEF complété par le projet de loi de finances pour 1992, atteint **8,2 milliards de francs**.

1. *Projet de loi de finances pour 1992* - p. 126

**Projet de loi de finances pour 1992 -  
Texte initial du gouvernement**

I. Allègements d'impôts (1)	millions de francs	Source : Exposé des motifs du PLF 1992 (2)
• Étalement de l'imposition des primes de mobilité versées aux salariés (Art. 3) .....	- 30	page 18
• Amélioration des incitations fiscales à l'acquisition de logements neufs (Art. 5) .....	- 55	page 20
• amélioration des dépenses relatives à la réduction d'impôts pour investissement locatif (Art. 6) .....	- 10	page 21
• Réduction du taux de l'impôt sur les sociétés (Art. 8) .....	- 9.620	page 24
• Réforme du droit d'apport (Art. 10) .....	- 540	page 28
• Allègement des droits de cessions de fonds de commerce (Art. 12) .....	- 220 (3)	page 30
• Suppression du plafond des comptes bloqués d'associés (Art. 13) .....	- 100	page 31
• Aménagement du régime d'imposition des plus values d'apport en société (Art. 14) .....	- 50	page 32
• Unification des taux des plus values à long terme des entreprises soumises à l'IR (Art. 15) .....	50	page 33
• Amortissement exceptionnel des véhicules électriques (Art. 16) .....	- 40	page 34
• Réduction du taux de la taxe sur les conventions d'assurance (Art. 20) .....	- 50	page 38
• Relèvement du plafond d'abattement accordé aux adhérents des centres de gestion agréés (Art. 24) .....	- 95	page 42
• Reconduction du régime fiscal des entreprises de presse (Art. 26) .....	- 310	page 45
<i>Total allègements fiscaux</i> .....	<b>- 11.170</b>	

(1) Allègements hors actualisation des barèmes destinés à éviter que "des hausses de revenus purement nominales n'entraînent un accroissement de la pression fiscale" (page 17 du projet de loi de finances pour 1992) (IRPP et ISF).

(2) Document Assemblée nationale n° 22-10.

(3) Évaluation 1992 - Fascicule "Évaluation voies et moyens" page 8.

**Projet de loi de finances pour 1992 -  
Texte initial du gouvernement**

II. Augmentations d'impôts (1)	millions de francs	Source : Exposé des motifs du PLF 1992 (2)
• Taxation au taux normal des plus values financières (Art. 9) .....	(3) + 10.210	page 26
• Aménagement des droits d'enregistrement des huissiers de justice (Art. 18) .....	+ 200	page 36
• Assujettissement au droit de mutation à titre onéreux des ventes aux enchères publiques de meubles (Art. 19) .....	+ 30	page 37
• Modification du tarif de la TIPP applicable au gazole (Art. 21) .....	+ 500	page 39
• Aménagement du régime de perfectionnement actif (Art. 23) .....	+ 20	page 41
• Relèvement des taux du droit de francisation et de navigation (Art. 25) .....	+ 50	page 43
• Reconduction du prélèvement sur les entreprises pétrolières (Art. 27) .....	+ 125	page 45
• Hausse du droit de consommation sur les tabacs (Art. 29) .....	+ 2.020	page 46
<i>Total</i> .....	<b>+ 13.155</b>	

(1) Augmentations d'impôts hors recettes affectées : taxe sur les bureaux en Ile-de-France (+ 233 millions de francs) et taxe de sureté sur les aéroports (+ 220 millions de francs).

(2) Document Assemblée nationale n° 22 10

(3) Dont 8 milliards de francs de recettes ponctuelles (acomptes).

**Projet de loi de finances pour 1992 :  
modifications apportées à l'Assemblée nationale**

I. Allègements fiscaux	millions de francs
• Maintien, au profit du conjoint survivant, pendant un an du bénéfice de la réduction d'impôt au titre des frais d'hébergement dans des organismes de long séjour (Art. 2) .....	- 5
• Allègement de la taxe sur le foncier non bâti consenti au profit des éleveurs (Art. 10 bis nouveau) .....	- 470 (1)
• Application du taux réduit de TVA aux oeuvres d'art originales d'artistes vivants (Art. 18 bis nouveau) .....	- 100
• Suppression de l'assujettissement des enchères publiques de meubles aux droits d'enregistrement .....	- 30
<i>Total allègements fiscaux</i> .....	<b>- 605</b>

(1) Remboursement et dégrèvement

**Projet de loi de finances pour 1992 :  
modifications apportées à l'Assemblée nationale**

II. Augmentations d'impôts	millions de francs
• Majoration du droit d'enregistrement sur les actes des huissiers de justice (Art. 18) .....	+ 70
• Extension du champ d'application et relèvement du minimum de recouvrement de la taxe additionnelle au droit au bail (Art 22 bis et 32 bis nouveaux) .....	+ 470
• Relèvement du droit fixe d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière (Art. 29 sexiè <sup>s</sup> nouveau) .....	+ 150
<i>Total droit d'enregistrement</i> .....	<i>+ 690</i>
• Majoration du droit de timbre de dimension (Art 29 ter nouveau) .....	+ 160
• Majoration du droit de timbre sur la carte nationale d'identité et la carte de séjour (Art.29 quater nouveau) (1)	+ 150
• Majoration du droit d'examen pour l'obtention du permis de conduire (2) (Art 29 quinqu <sup>i</sup> è <sup>s</sup> nouveau) .....	+ 110
<i>Total droit de timbre</i> .....	<i>+ 420</i>
• Taxe sur la valeur ajoutée (3) (Art. 29) .....	+ 80
<i>Total TVA</i> .....	<i>+ 80</i>
• Droit de consommation sur les tabacs (Art.29) (3) .....	+ 370
• Augmentation du taux de la taxation du "minitel rose" (Art 29 bis nouveau) .....	+ 20
<i>Total contributions indirectes</i> .....	<i>+ 390</i>
<i>Total augmentations d'impôts</i> .....	<i>+ 1.580</i>

(1) Carte nationale d'identité : 150 F (+ 30,4 %), carte de séjour : 200 F (+ 25 %).

(2) Droit porté à 200 F (+ 25 %)

(3) Conséquence de la "mesure tabac" qui elle-même est d'ordre réglementaire ; hausse anticipée du prix industriel du tabac.

Tableau résumé

(millions de francs)

	Augmentations d'impôts	Allègements d'impôts	Solde
A. DDOEF .....	+ 5.175	---	+ 5.175
B. PLF 1992 initial .....	+ 13.155	- 11.170	+ 1.985
C. Modifications Assemblée nationale .....	+ 1.580	- 605	+ 975
<i>Total</i> .....	<i>+ 19.910</i>	<i>- 11.775</i>	<i>+ 8.135</i>

Les notions d'allègements fiscaux ou d'aggravation d'impôt sont devenues éminemment politiques et donnent donc lieu à des querelles méthodologiques.

La démarche retenue par la Commission des finances est celle d'un chiffrage des différentes dispositions fiscales figurant dans le projet de loi de finances pour 1992. Ses sources sont le projet de loi de finances lui-même (*document Assemblée nationale n° 2240*).

Une telle démarche consiste à mesurer quels ont été les ajustements du gouvernement lorsqu'il a construit le projet de budget et son choix entre trois variables : allègement ou alourdissement des impôts, évolution des dépenses, niveau du déficit.

Dans cette optique, n'est pas considéré comme allègement fiscal, l'effet des mesures prises dans les lois de finances précédentes. Le contraire conduirait à estimer, en quelque sorte, que le fait de ne pas revenir sur les avantages consentis par le passé constitue un allègement fiscal.

En revanche, sont prises en compte pour leur effet en 1992, à côté des mesures nouvelles du projet de loi de finances, celles de la loi portant diverses mesures d'ordre économique et financier (DDOEF) (loi du 26 juillet 1991) qui précède de moins de deux mois le dépôt du projet de loi de finances (24 septembre 1991).

Ces mesures forment bien un tout. Lors de la discussion du DDOEF, la Commission des finances avait d'ailleurs souligné que les dispositions de ce projet de loi en matière de TVA constituaient par anticipation le volet "augmentations d'impôt" du projet de loi de finances pour 1992.

Il n'est pas sans signification d'observer que le projet de loi portant DDOEF présente la particularité d'avoir été rejeté par le Sénat (question préalable) et "considéré comme adopté" par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49-3 de la Constitution, ce qui en dit long sur le "consentement à l'impôt", un des fondements pourtant de la démocratie parlementaire.

La démarche retenue par le gouvernement consiste à mesurer l'impact en 1992 des mesures prises depuis ... la loi de finances pour 1989, soit au total 8 milliards de francs.

Cette recherche un peu "archéologique" pose d'importants problèmes de méthode et de cohérence, en définitive de sincérité.

Ainsi, le gouvernement fait apparaître un allègement d'impôt de près d'un milliard de francs pour 1992 au titre de la réduction de la TIPP sur le carburant sans plomb, votée en décembre 1988. Pourquoi ? Parce qu'il est prévu que la consommation d'essence sans plomb augmente en 1992 par rapport à 1991. En quelque sorte plus la consommation augmente, plus l'allègement fiscal s'accroît.

Cette démarche conduirait-elle à considérer a contrario qu'il y aura aggravation d'impôt si la consommation d'essence sans plomb diminue en 1992 par rapport à 1991 ?

Autre exemple : dans la loi portant DDOEF, le gouvernement a réalisé un "coup d'accordéon" sur les prélèvements libératoires en accélérant le versement au Trésor et en imputant ainsi à l'exercice 1991 une échéance supplémentaire : le budget de 1991 s'était fait en quelque sorte un "treizième mois".

En 1992, il n'y aura plus que 12 mois. Or, le fait que l'année civile ne comporte, hélas, que 12 mois en temps normal est considéré comme un allègement fiscal (1 milliard de francs à nouveau).

Ainsi en quelque sorte, ce "coup d'accordéon" génère non seulement un milliard de francs de recettes supplémentaires pour boucler le budget de 1991 mais il permettrait encore d'afficher un allègement fiscal pour 1992.

En réalité, ce débat est d'un médiocre intérêt car votre Commission reconnaît volontiers que le gouvernement a fait "l'impossible" pour ne pas augmenter les impôts dans le projet de loi pour 1992. Au prix d'un recours, à nouveau pour cet exercice, à des recettes non fiscales non reconductibles, qui rendent l'équilibre budgétaire particulièrement précaire.

## B. DES RECETTES EPROUVEES

Pour boucler le budget de 1992, le Gouvernement a défini un nouveau train d'expédients, dans la ligne des "recettes" mises au point en 1991 : recettes ponctuelles, coup d'accordéon sur les rentrées fiscales, transferts de charges.

### 1. Nouvelle ponction sur l'épargne logement : 11,5 milliards de francs

Hors "contribution extérieure à l'effort de guerre", l'exercice 1991 était déjà caractérisé par une ponction de 12 milliards de francs sur la trésorerie ou les réserves d'un certain nombre d'organismes (1).

Le projet de budget pour 1992 se traduit à nouveau par une ponction du même ordre concentrée sur un seul organisme : 11,5 milliards de francs prélevés sur les fonds de réserve de l'épargne-logement.

Ceci, s'ajoutant aux 7 milliards déjà prélevés en 1991, aboutit donc à prélever 18,5 milliards de francs sur des fonds destinés à l'épargne en faveur du logement, pourtant sacré "priorité gouvernementale" et dont rien ne permet de prouver aujourd'hui qu'ils sont excessifs, si l'on considère à la fois la situation de l'épargne en général et celle du financement du logement en particulier.

Dans le projet de budget initial, les recettes non fiscales (+ 15,4 milliards de francs par rapport à 1991) atteignaient ainsi 135,7 milliards de francs.

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi par l'Assemblée nationale, ces recettes ont été majorées de 1 480 MF du fait notamment d'un prélèvement supplémentaire de 800 MF sur les fonds de réserve et de garantie des Caisses d'Epargne, c'est-à-dire sur les fonds du Livret A.

1. Epargne logement, ORGANIC, CACOM, EPAD notamment.

## Le logement social, une priorité ?

-----  
Le logement social dans le projet de budget pour 1992, comme dans celui de 1991, est présenté comme une priorité. Or, la réalité des chiffres prouve le contraire.

- **Des crédits en baisse : - 6,5 milliards de francs en 1992**

Dans le projet de loi de finances pour 1992, la baisse des crédits est de 6,5 milliards de francs, répartie pour moitié entre l'aide à la personne et l'aide à la pierre.

- **Des transferts de charges : - 2,0 milliards de francs**

- En 1991, 400 millions de francs de crédits ont déjà été annulés dans le domaine du financement du logement locatif social et ont été comblés par le recours à la trésorerie des H.L.M. Dans le projet de budget pour 1992, les crédits correspondants sont diminués de 200 millions de francs. La différence (et peut-être au-delà) sera comblée de la même façon.

- La loi du 29 juillet 1991 (loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier) avait réduit le taux de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement) et majoré du même montant le prélèvement sur les entreprises au profit du Fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.).

Cette mesure permet de réduire la subvention budgétaire au F.N.A.L. de 1,1 milliard de francs en 1991 et 2,7 milliards de francs en 1992. Elle se traduit par une diminution globale de l'effort en faveur du logement.

- **La multiplication des prélèvements sur les ressources du logement aidé : - 24,2 milliards de francs en 1992**

- En période pourtant de décollecte du livret A, l'Etat prélèvera, en 1992, 12,7 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (F.R.G.C.E.) (1) au titre de la rémunération de la garantie qu'il accorde aux fonds du livret A.

Or, l'empilement des garanties dont fait l'objet le livret A conduit, en égalité, à détourner une partie de la ressource vers d'autres emplois que le logement social.

En effet, environ 20 % des fonds du livret A l'écurieil sont placés par la Caisse des dépôts sur les marchés des capitaux. Sur un encours de 400 milliards de francs, ce sont ainsi 80 milliards de francs qui ne sont pas prêtés aux H.L.M.

(1) Réseau de l'Écurieil. Parallèlement et selon le même mécanisme, l'Etat prélève 2,65 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie de la Caisse Nationale d'Épargne (Réseau de la Poste).



Ce "ratio de liquidité" est néanmoins justifié pour faire face au risque important que représente la transformation de dépôts à vue en prêts à plus de 30 ans.

De même que peut être justifiée l'existence d'un fonds de réserve alimenté par le "résultat" du livret A.

En revanche, que l'Etat prélève près de 12 milliards de francs par an sur ce fonds de réserve, soit la quasi totalité du résultat du livret A, apparaît pour le moins surprenant, car la garantie coûteuse qu'il accorde ainsi fait largement double emploi avec le "ratio de liquidité" qui prive lui-même le logement social de 80 milliards de francs de ressources.

En terme budgétaire, l'Etat reprend d'ailleurs par cette voie davantage que ne lui coûte la défiscalisation des intérêts du livret A (6,6 milliards de francs en 1992).

Si l'Etat s'abstenait d'un tel prélèvement, la rémunération du livret A pourrait être, en théorie, portée à 7,5% (1), soit 3 points de plus qu'actuellement : gageons qu'une telle mesure, bien plus que la majoration du plafond des livrets, suffirait à inverser le mouvement actuel de décollecte et à dissiper les inquiétudes quant au financement du logement social.

- En 1991-1992, l'Etat, parallèlement à son prélèvement habituel sur les fonds du livret A, opère une ponction sur le fonds de réserve de l'Épargne logement (F.R.E.L.) de 18,5 milliards de francs (7 milliards de francs en 1991, 11,5 milliards de francs en 1992), soit la quasi totalité des réserves de ce fonds.

Il peut sembler surprenant que l'on découvre aujourd'hui une telle "trésorerie dormante", et que ce fonds de réserve soit devenu soudainement sans objet. Il est certainement douteux que ces fonds puissent être, sans autre forme de procès, confisqués au profit du Trésor dès lors que ces réserves ont été constituées au fil du temps grâce à la marge entre la rémunération des épargnants et le taux des prêts accordés.

Si tant est qu'elles n'ont plus de raison d'être pour faire face aux risques liés à l'encours des prêts, ces réserves auraient dû "retourner" au logement social, sous la forme, par exemple, d'une amélioration de la rémunération de l'épargne préalable ou des conditions de prêts.

De fait, ce fonds de réserve, à hauteur de 15 milliards de francs (plus de 80% des prélèvements opérés par le Trésor) est aujourd'hui immobilisé sous forme de prêts au Crédit foncier

Ainsi, le bouclage du budget de l'Etat se fait par un détournement des ressources disponibles pour le logement social.

(1) Sur la base d'un encours de dépôts de 400 milliards de francs pour le livret A de l'Épargne.

Au total, les recettes non fiscales atteignent 137 millions de francs dans le projet de budget pour 1992, en progression de 14 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1991, alors que les recettes fiscales (nettes de remboursements et dégrèvements) ne progressent que de 3,2 %.

#### Evolution des recettes non fiscales

(en millions de francs)

Désignation des recettes	LFI 1991	PLF 1992	Ecart	Ecart en %
1. Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	34.385,3	34.152,5	- 238,8	- 0,7 %
2. Produits et revenus du domaine de l'Etat	3.615,8	3.059,7	- 556,1	- 15,4 %
3. Taxes, redevances et recettes assimilées	15.696,5	18.194,2	+ 2.497,7	+ 15,9 %
4. Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	4.064,6	4.538,8	+ 519,2	+ 12,8 %
5. Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	24.108,1	23.519,5	- 588,6	- 2,4 %
6. Recettes provenant de l'extérieur	2.143,0	2.058,5	- 84,5	- 3,9 %
7. Opérations entre administrations et services publics	2.101,0	567,4	- 1.533,6	- 73,0 %
8. Divers	34.152,8	51.039,0	+ 16.886,2	+ 49,4 %
Total	120.267,0	137.174,6	+ 16.907,6	+ 14,0 %

Cette évolution est préoccupante.

Le déséquilibre croissant de la structure des recettes budgétaires, au profit des recettes non fiscales, augmente considérablement la précarité de l'équilibre obtenu.

Dès lors, en effet, que l'on fait reposer plus du quart de l'amélioration des ressources budgétaires de l'exercice (29 % de l'augmentation totale des ressources) sur les seules recettes non fiscales, qui ne représentent au total que moins d'un dixième des ressources totales, on conçoit combien l'équilibre ainsi réalisé est précaire, et ne peut guère se renouveler lors de l'exercice suivant, celui de l'entrée dans le marché unique européen.

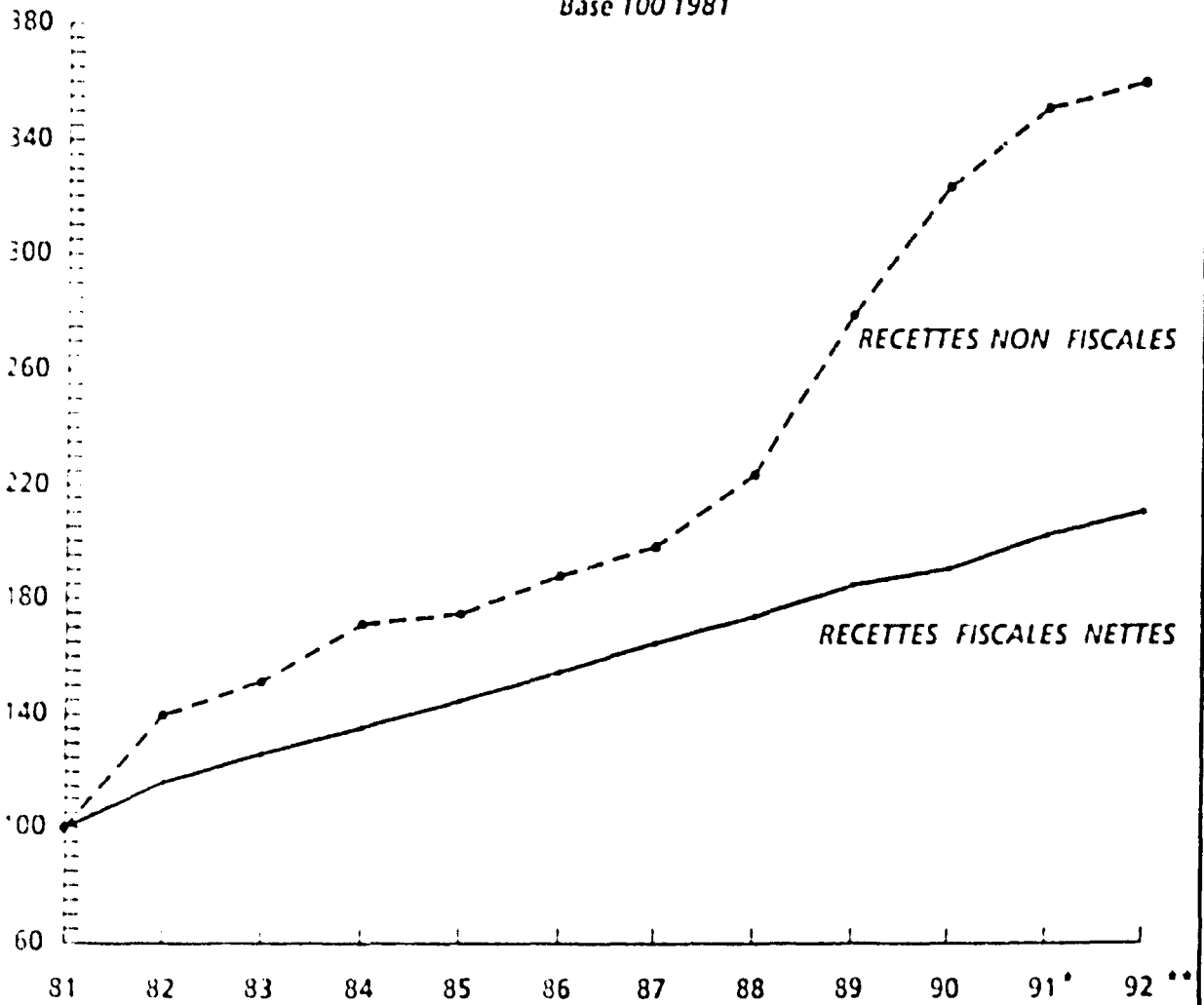
**Part des recettes non fiscales dans la croissance des recettes**

	En M.F.	(En %)	En % de la croissance des recettes
Croissance des recettes fiscales nettes de remboursement et dégrèvement	+ 41 465	+ 3,2	71
Croissance des recettes non fiscales	+ 16 903	+ 14	29
Croissance des recettes nettes avant prélèvement C. E. E. et collectivités locales	+ 58 373	+ 4,1	100

En réalité, cette situation n'est que le prolongement d'une  
évolution qui va s'accroissant depuis 1988.

RECETTES BUDGETAIRES  
RECETTES FISCALES NETTES  
ET  
RECETTES NON FISCALES

Base 100 1981



\* Evaluations revisees hors « contribution exterieure a l'effort de guerre de la France » (10,5 Mds de Francs)

\*\* Projet de loi de finances adopte par l'Assemblée Nationale

## **2. Perceptions d'impôts anticipées : 8 milliards de francs**

De même qu'en 1991 (D.D.O.E.F.), le projet de budget pour 1992 comporte un "coup d'accordéon" en matière fiscale, cette fois sur les plus-values financières (1).

En 1992, les entreprises paieront en effet à la fois l'impôt total au titre de 1991 et les acomptes provisionnels pour 1992. L'aggravation de la taxation des plus-values financières dans le projet de budget se traduit ainsi, grâce à l'introduction d'un mécanisme d'acomptes, par une recette exceptionnelle de 8 milliards de francs par rapport au produit de la mesure en année pleine.

## **3. Transferts de charges : 11,5 milliards de francs (2)**

Deux opérations sont particulièrement "voyantes".

*- au détriment des collectivités locales*

Tout d'abord, dans le texte initial du Gouvernement, une ponction de 5,2 milliards de francs (3) sur les collectivités locales, qui résulte de la suppression d'une partie des compensations par l'Etat des exonérations et abattements d'impôts locaux, pourtant décidés par la loi (4).

*- au détriment de la protection sociale des non-salariés*

Ensuite, un prélèvement de 6,4 milliards de francs sur le budget social des non salariés : le Trésor récupère la part de T.V.A. qu'il versait au B.A.P.S.A. et lui substitue un régime de "solidarité", au dépens notamment des réserves de l'ORGANIC, déjà ponctionnées directement de 1 milliard de francs en 1991.

**Au total, c'est une trentaine de milliards de francs de ressources fragiles ou contestables qui sont ainsi dégagées, soit le tiers du déficit prévu pour 1992 (90 milliards de francs).**

1. Article 9 du projet de loi

2. Transferts amenés à 9,5 milliards de francs lors de l'examen par l'Assemblée nationale de la première partie

3. Ponction ramenée à 3,2 milliards de francs lors de l'examen par l'Assemblée nationale de la première partie du projet de budget

4. Voir en annexe III du présent rapport "Le projet de budget et les collectivités locales"

### III. BOUCLAGE ULTIME PAR LA VENTE DU CAPITAL PUBLIC

Le budget de 1992 reproduit les "recettes" du bouclage de 1991 : 18 milliards de francs de ressources non renouvelables, soit exactement le montant réalisé en 1991. Il convient de saluer la performance.

Mais l'exemple du prélèvement sur le fonds de réserve de l'épargne logement montre qu'il y a rarement une "troisième fois".

Aussi, dès 1992, le Gouvernement a-t-il recours à un alourdissement de la fiscalité -peu voyant à l'évidence, car l'essentiel était inscrit dans un "D.D.O.E.F" de fin de session de printemps- et pour le reste à des transferts de charges vers les collectivités locales et les régimes sociaux.

Surtout, il recourt pour la première fois à la cession d'actifs publics, ultime solution pour faire face aux gonflements impavides du train de vie de l'Etat.

Le projet initial de budget inscrivait déjà à ce titre 2,3 milliards de francs, produit de la cession d'une partie du capital du Crédit local de France.

Un mois après le dépôt du projet de loi, un nouveau programme de cessions -7,5 milliards de francs pour 1992-1993- est d'ores et déjà annoncé pour financer un "plan emploi". 3,3 milliards de francs supplémentaires ont été inscrits à ce titre dès la première lecture à l'Assemblée nationale.

### Évolution du "dogme"

En 1982, le gouvernement socialiste au pouvoir décidait un spectaculaire programme de nationalisations : cinq des principaux groupes industriels français, les compagnies financières de Suez et de Paribas, l'essentiel des banques.

A cette occasion, il "renationalisait" également à 100 % le Crédit lyonnais, la BNP et la Société générale dont une petite partie du capital avait été mise sur le marché en 1973 essentiellement au profit des salariés.

Il s'agissait alors notamment de faire contribuer ces entreprises aux "objectifs prioritaires" du Gouvernement en matière de soutien de l'emploi.

Dix ans plus tard, le gouvernement socialiste décide la vente au secteur privé d'une part minoritaire du capital des entreprises. Il s'agit aujourd'hui toujours de financer un nouveau "plan emploi".

La constance des objectifs est à la mesure de l'échec des politiques conduites jusqu'à ce jour dans le domaine de la lutte contre le chômage.

En réalité, ces cessions d'actifs à des fins de bouclage budgétaire ne sont que l'ultime étape d'un processus qui s'est imposé depuis 1989 sous l'empire de la nécessité économique.

Mais avant de procéder à ses propres "privatisations", le gouvernement a tout d'abord bénéficié des dernières retombées budgétaires (1) du programme de privatisations de 1987-1988 : 4,4 milliards de francs de ressources en quatre ans.

En second lieu, face à la carence de l'État actionnaire, le financement des entreprises publiques s'est opéré largement par le recours à d'autres entreprises publiques et en définitive par appel au marché ou à des partenaires privés. L'État s'est ainsi retiré progressivement du capital de ces entreprises : 10 ans après avoir renationalisé le Crédit Lyonnais à 100 %, la part du capital détenue directement par l'État ne dépasse pas 51 %.

Enfin, les relations financières entre l'État et les entreprises publiques se sont inversées à compter de 1989 : ces entreprises contribuent désormais de façon substantielle au train de vie de l'État : les dividendes prélevés excèdent d'une dizaine de milliards de francs par an les dotations versées.

Au total, en 1992, les entreprises publiques "rapporteront" au budget de l'État (ventes d'actifs + dividendes - dotations) 16,6 milliards de francs.

(1) Paiement différé des titres détenus par les salariés, vente des titres gardés en réserve pour les attributions d'actions gratuites.

### Ventes de titres du secteur public

(millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	Total
Produits des privatisations décidées en 1986 (1)	1.264,1	397,5	1.680,0	1.048,3	4.389,9
Autres ventes (2)	317,0(3)			5.640(4)	5.957
<b>Total</b>	<b>1.581,1</b>	<b>397,5</b>	<b>1.680,0</b>	<b>6.688,3</b>	<b>10.346,9</b>

(1) Lignes 0210 des recettes non fiscales.

(2) Comptes de gestion des titres du secteur public.

(3) Ventes de titres GAN et de bons de souscriptions Pechiney et vente de titres TDF à France Telecom.

(4) 2.350 millions de francs dans le texte initial du gouvernement et 3.290 millions de francs inscrits en première lecture à l'Assemblée nationale.

### Relations financières entre l'Etat et les entreprises publiques (1)

(millions de francs)

	1989 (2)	1990 (3)	1991 (4)	1992 (5)
Entreprises non financières et bénéfice des établissements publics non financiers	2.699,7	4.304,0	4.400,0	4.815,0
Intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires	2.191,9	2.161,8	2.203,3	2.203,3
Entreprises financières	7.255,9	8.927,4	8.130,0	8.500,0
<b>Total dividendes perçus</b>	<b>12.147,6</b>	<b>15.393,2</b>	<b>14.733,3</b>	<b>15.518,3</b>
<b>Dotations en capital</b>	<b>5.115,9</b>	<b>4.700,0</b>	<b>4.400,0</b>	<b>5.640,0</b>
<b>Solde : dividendes - dotations</b>	<b>+ 7.031,7</b>	<b>+ 10.693,2</b>	<b>+ 10.333,3</b>	<b>+ 9.878,3</b>

(1) Hors "Contribution volontaire" de la Caisse des dépôts et versement de France Télécom.

(2) Loi de règlement.

(3) Loi de finances rectificative : dotations en capital hors écriture d'ordre (conversion de prêts du FDES et apurement du contentieux communautaire de la Régie Renault).

(4) Évaluation révisée des recettes.

(5) Projet de loi de finances : dotations en capital budgétisées (financement par la vente d'actifs publics).



**Au total, après avoir dépensé les revenus, l'État actionnaire, aujourd'hui, commence à manger le capital.**

**Il le fait toutefois dans les plus mauvaises conditions :**

- à un moment où les résultats de ces entreprises se dégradent
- sous la forme peu attractive de cession minoritaire de titres de sociétés dont le capital est par ailleurs "verrouillé" par les intérêts publics (1),
- tout en tenant un discours remettant en cause l'autonomie de ces entreprises, notamment quant à la gestion de leurs effectifs,

**Les cessions d'actifs publics auxquels le gouvernement est contraint posent en réalité deux questions de principe.**

#### **A - UN MAUVAIS "REMAKE"**

Formellement, le produit de ces cessions est affecté au financement des dotations en capital du secteur public. Lors des débats à l'Assemblée nationale -l'hommage vaut d'être cité- M. Pierre Bérégovoy rappelait :

*"Financer les dotations en capital de cette manière, vous l'avez déjà fait. Je ne le reproche pas à M. Balladur, mais il avait affecté 20 milliards de francs aux dotations publiques".*

**Toutefois, deux différences majeures séparent la politique d'aujourd'hui de celle suivie en 1987-1988 :**

- les entreprises publiques dont les actions seront vendues par l'État n'en tireront aucun fonds propre supplémentaires. Maintenues sous contrôle public, elles verront même leur marge d'appel aux capitaux privés diminuer d'autant. Les entreprises qui ont été privatisées en 1987-1988 ont eu, au contraire, pleine liberté de procéder à des augmentations de capital, de financer leur croissance externe en disposant de leurs propres actions, de solliciter le réinvestissement des dividendes versés ;

*1. La Commission d'évaluation des entreprises publiques évalue ainsi le groupe informatique BULL à 5,6 milliards de francs en "prenant en considération le caractère très minoritaire de la participation en cause", en l'espèce la cession de 4,7 % du capital du groupe japonais NEC.*

- en revanche, le produit de ces cessions sera utilisé pour combler les pertes d'autres entreprises publiques en difficulté. Mais il ne s'agit pas de les recapitaliser massivement, comme cela a été le cas en 1987-1988 pour C.D.F. Chimie ou Renault, avec la perspective de les rendre à terme au marché. Il s'agit de leur permettre de persévérer dans leur statut public puisque, pas plus que les premières, ces entreprises ne seront privatisées.

**Ainsi observe-t-on un double transfert, de l'épargne privée vers le financement public et des entreprises publiques en bonne santé -les seules attrayantes pour le marché- vers celles en difficulté.**

#### **B - LA VENTE DES "BIJOUX DE FAMILLE" ?**

En réalité, cette affectation des produits de cessions d'actifs publics aux dotations en capital est largement fictive.

Formellement affectées aux concours en capital au secteur public (1), ces recettes, permettent, en effet, de réduire d'autant les dotations budgétaires correspondantes.

Or, ceci n'a pas pour objet de réduire l'endettement de l'Etat, et donc le déficit, mais de dégager la possibilité de dépenses nouvelles et le financement de "bien des missions" selon les propres termes du Président de la République (2) :

*"L'utilisation prioritaire des recettes de cessions d'actifs sera de permettre le renforcement des fonds propres des entreprises publiques industrielles. L'Etat y gagnera des marges de manoeuvre qui seront affectées à bien des missions et notamment à la formation des jeunes, au travail dans les entreprises".*

Lors de la discussion au Sénat du projet de loi de finances pour 1991, M. Pierre Bérégovoy déclarait :

*"Eh bien, une fois de plus, le remède miracle a été proposé : la privatisation. Autrement dit, comme le disait un ancien Premier ministre conservateur -pas socialiste!- britannique à la très conservatrice Mme Thatcher : on vend les bijoux de famille pour payer le loyer, puis les meubles... et puis il ne reste rien.. Moi, je répète ce que j'ai entendu, et j'ai entendu dire, ici même, que les privatisations pouvaient servir à des usages divers".*

1. Chapitre 54-90 du Budget des Charges Communes.

2 Discours au 175ème anniversaire de la Caisse des Dépôts et Consignations - 27 septembre 1991.

Le procès d'intention était caractérisé puisque la Commission des finances du Sénat proposait une affectation "vertueuse" des recettes de privatisation au désendettement de l'État.

En revanche la formule s'applique parfaitement au bouclage du budget 1992 puisque des ressources en capital financeront notamment des allègements de charges sociales dans le cadre du "plan emploi", voire en cours d'année "*bien des missions*" ou des "*usages divers*".

Il est, en outre, paradoxal que le Gouvernement soit contraint de financer, par des "remèdes miracles", ce qu'il estime être la priorité même de son action économique.

### C - UNE DOUBLE PONCTION

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1990, M. Pierre Bérégovoy soulignait fortement que les privatisations auraient "*un effet d'éviction sur le marché financier au détriment des entreprises privées*".

L'argument était sans portée, puisque la Commission des finances proposait alors, par la réduction du déficit budgétaire, de diminuer d'autant les émissions d'emprunts publics.

En revanche, le grief s'adresse précisément aux opérations d'aujourd'hui.

Car l'épargne privée se voit doublement sollicitée : une première fois au titre du financement d'un déficit aggravé, une seconde fois par la vente d'actifs qui couvrent des dépenses nouvelles.

## "Minorité de blocage" ?

*"M. Roger Chinaud : Mais nous vivons, vous le savez, sous l'empire d'un diktat bizarre, le "ni-ni" : ni privatisation ni nationalisation.*

*"M. Pierre Bérégovoy : Je réagis à cette expression de "diktat" ! C'est la première fois que j'entends, dans une assemblée démocratiquement élue - fût-ce au second degré - que la volonté exprimée par le suffrage universel pourrait être interprétée comme un "diktat". Dois-je rappeler que le Président de la République a été élu par 54 % des Français, 46 % se prononçant pour M. Chirac, qui défendait la thèse contraire ?*

*"La volonté exprimée par le suffrage universel ne peut jamais, Monsieur le rapporteur général, être interprétée comme un "diktat" ! Vraiment, c'est une habitude un peu déraisonnable que de vouloir remettre en cause les choix du suffrage universel.*

*Journal officiel Débats Sénat - Séance du 25 octobre 1990*

*"Les cotes de popularité du président François Mitterrand et du Premier ministre Edith Cresson sont en légère baisse, selon un sondage IFOP réalisé par le "Journal du Dimanche".*

*"52 % des sondés sont "plutôt" ou "très mécontents" de François Mitterrand, contre 49 % en septembre, tandis que les "très" ou "plutôt satisfaits" restent stables à 33 % en octobre contre 34 %. 48 % des personnes interrogées sont en octobre "plutôt" ou "très mécontents" d'Edith Cresson comme Premier ministre, contre 44 % en septembre. Les "très" ou "plutôt satisfaits" restent stables avec 21 % en octobre, contre 20 % en septembre."*

*Le Quotidien de Paris - Lundi 21 octobre 1991*

\*  
\* \*

**Le pays est prévenu : il a solennellement et explicitement approuvé la règle du "ni-ni" lors de l'élection présidentielle de mai 1988. Et le Gouvernement s'est alors autorisé à laisser tomber en désuétude la loi de privatisation du 2 juillet 1986 (1) sans même juger utile de demander au Parlement son abrogation.**

**Retrouve-t-on aujourd'hui cette curieuse conception de la démocratie directe ? Le niveau des participations de l'Etat dans les entreprises publiques, serait ainsi progressivement ramené à la "minorité de blocage" (33,33 %) et, ce faisant, aligné sur le résultat des sondages ?**

*(1) En vertu de cette loi, le programme de privatisations devait être achevé le 1er mars 1991 ; il a été interrompu en mai 1988.*

## CHAPITRE III

### L'ECHEC DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Le déficit budgétaire affiché dans le budget pour 1992 -90 milliards de francs- est à la fois excessif en valeur absolue, paradoxal dans son évolution et contestable dans sa consistance.

En effet, la gestion du déficit doit être définie en fonction du contexte économique. Or l'exercice 1992 s'inscrit dans un contexte de ralentissement de la croissance qui justifie une politique budgétaire plus active, comportant une part de soutien à l'économie.

Mais la situation de nos finances publiques est obérée par trois ans de déficits, injustifiés en période de forte conjoncture.

De 1988 à 1990, l'amélioration de la croissance économique -supérieure aux prévisions officielles- s'est traduite par un supplément mécanique de recettes fiscales- qui ne correspondait à aucun relèvement de la pression fiscale.

Mais cette "manne fiscale" n'a pas été mise à profit pour réduire "a priori" la charge de la dette, et diminuer ainsi massivement le déficit- et sa transformation en charge de dette pour les exercices ultérieurs.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement se trouve aujourd'hui dépourvu de toute marge de manoeuvre pour adapter l'instrument budgétaire à la conjoncture du moment.

Dès lors, la politique budgétaire ne se décide plus, elle se constate.

Faire du déficit de relance en période de ralentissement économique suppose que l'on ait préalablement constitué une marge de réserves lorsque la croissance le permettait.

Or, depuis 1988, la gestion du déficit budgétaire est plus "à contre temps" que "contra-cyclique".

### I - UN DÉFICIT EXCESSIF EN VALEUR ABSOLUE

Le surcroît de recettes budgétaires en période d'accélération de la croissance n'a pas été mis à profit pour réduire le déficit.

Le tarissement de cette aisance, puis l'apparition de moins values de recettes avec le ralentissement de l'activité se traduisent inversement par un creusement mécanique du déficit budgétaire.

#### Solde budgétaire (1)

(milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992
Loi de finances initiale .....	103,2	90,2	80,7	89,5 (4)
Exécution .....	103,2 (2)	93,4 (2)	108,0 (3)	nd
Ecart .....	0	- 3,2	- 27,3 (3)	nd

(1) hors FSC et FMI

(2) loi de règlement

(3) Première estimation avant dépôt du "collectif" de fin d'année

(4) PLF 1992.

En janvier 1991 (1), le Premier ministre indiquait vouloir poursuivre la réduction du déficit budgétaire en 1992 avec un objectif de moins de 70 milliards de francs.

En avril 1991, la "lettre de cadrage" du projet de budget se faisait encore l'écho de cette préoccupation :

*"L'objectif doit être de ramener l'évolution globale de la dépense de l'Etat en 1992 au niveau de l'inflation prévisionnelle afin de stabiliser le déficit budgétaire. Ne pas respecter cet objectif conduirait à alourdir encore le poids de la dette publique, compromettre le financement des investissements productifs et donc la compétitivité de notre économie et sa capacité à créer des emplois... La loi de finances pour 1992 ne pourra être préparée sur des bases solides que si l'exécution du budget de 1991 est convenablement maîtrisée... (2)".*

*1. Discours de M. Michel Rocard au Forum de l'Expansion - 10 janvier 1991 : "Le ralentissement même modéré de la conjoncture c'est aussi celui des recettes fiscales ; il n'est pas question de soustraire la dépense aux disciplines que cela impose".*

Or, pour le budget en cours et le prochain budget, la dérive du déficit budgétaire s'établit à près de 50 milliards de francs : dérapage en 1991 entre 20 et 30 milliards de francs, affichage d'un déficit de 90 milliards de francs en 1992, à contrepied de l'objectif souhaité de 70 milliards.

Ce qui signifie un recours accru à l'endettement public, une ponction supplémentaire sur l'épargne, une tension maintenue sur les taux d'intérêt, un nouvel alourdissement de la charge de la dette pour les exercices ultérieurs.

## II - UN DÉFICIT PARADOXAL DANS SON ÉVOLUTION

Hors charge de la dette, le budget est aujourd'hui en excédent.

En d'autres termes, aujourd'hui, ce n'est pas le déficit budgétaire qui crée la dette, c'est la dette qui alimente le déficit budgétaire.

Ainsi, la dérive du déficit en 1992 (+ 9,2 milliards de francs) n'est due, et au-delà, qu'à la seule aggravation de la charge de la dette (+ 11,9 milliards de francs).

### Evolution du solde budgétaire

(milliards de francs)

	LFI 1991 (1)	PLF 1992	Ecart
Déficit budgétaire .....	- 80,7	- 89,5	- 9,2
Charge de la dette .....	140,2	152,1	+ 11,9
Excédent hors charge de la dette .....	+ 59,5	+ 62,6	+ 3,1

(1) L'évolution prévisible en 1991 conduit à une forte aggravation du déficit et une augmentation dans une moindre proportion de charge de la dette, soit un excédent hors charge de la dette en diminution, creusant ainsi l'écart avec les données du projet de loi de finances pour 1992.

De 1988 à 1991, l'objectif de réduction du déficit budgétaire défini en loi de finances initiale s'est pratiquement toujours situé au même niveau - moins 10 milliards de francs - quelque soit la situation économique, quelque soit l'évolution des recettes fiscales que celle-ci impliquait.

2. Lettre de cadrage adressée en avril 1991 par le Premier ministre aux membres du Gouvernement.

Pour 1992, dans un contexte évident de ralentissement de la conjoncture économique, l'objectif de déficit budgétaire est fixé à 89,5 milliards de francs.

Certes, par rapport au niveau affiché en loi de finances initiale 1991, ceci correspond à une aggravation de 10 milliards de francs.

Mais, compte tenu du dérapage important qui semble désormais acquis entre les prévisions pour 1991 et le déficit effectif de l'exercice, cet objectif correspond en réalité à une réduction substantielle du déficit, de l'ordre de 20 milliards de francs.

On peut s'interroger sur le bien-fondé de cette rigueur accrue en période de ralentissement de l'activité, à tout le moins d'absence manifeste de reprise.

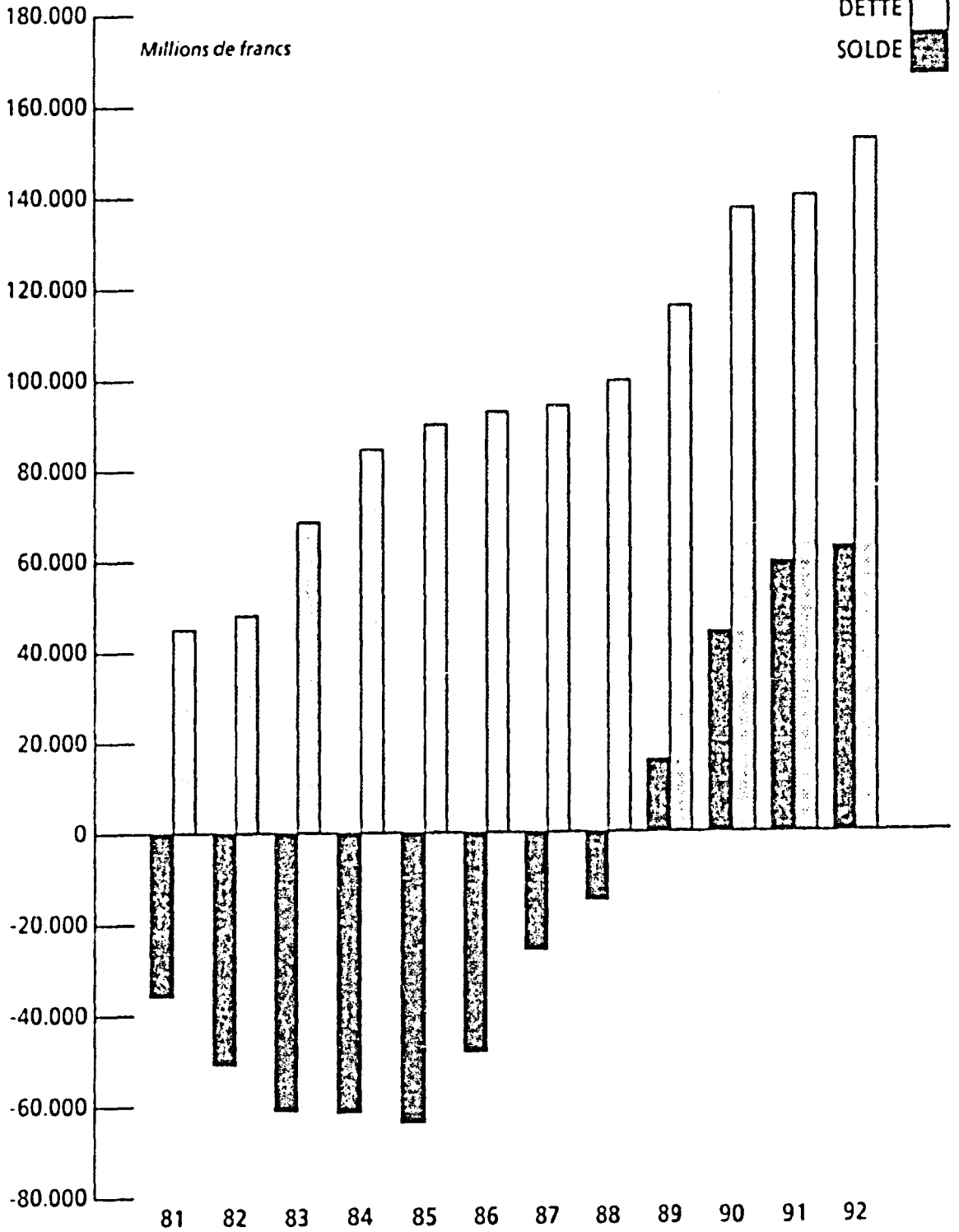
Sans rentrer trop avant dans cette "controverse", bien qu'elle se situe en réalité au coeur de l'analyse de la politique budgétaire menée depuis 1988, on peut déjà souligner les points suivants :

- Lorsque l'économie est en expansion, il est à la fois possible et opportun de réduire massivement le déficit dû à la dette. Il est même possible et opportun d'augmenter l'excédent hors dette, en utilisant à cet effet l'accroissement mécanique des recettes, plutôt que d'affecter celui-ci au financement de dépenses supplémentaires.
- Lorsque l'économie est en phase de ralentissement, il n'est plus possible d'affecter un surcroît de recettes - devenu inexistant - à la réduction de la dette et du déficit. Face à l'ampleur de la charge, seul le recours aux privatisations reste envisageable.
- Il reste nécessaire de stabiliser l'excédent budgétaire hors dette. Il peut même être opportun de le diminuer légèrement, à condition d'obtenir ce résultat en diminuant les impôts et non en augmentant la dépense publique.



### CHARGE NETTE DE LA DETTE ET SOLDE D'EXECUTION HORS CHARGE DE LA DETTE

Loi de règlement



\* Loi de finances initiale  
\*\* Projet de loi de finance,

Solde : hors FMI et fonds de stabilisation des changes

### III - UN DÉFICIT CONTESTABLE DANS SA CONSISTANCE

Paradoxal dans son évolution, le déficit budgétaire prévu pour 1992 est également contestable dans sa consistance.

Car, dans le projet de loi de finances la rigueur nécessaire qu'implique l'objectif défini en termes de déficit s'applique en premier lieu aux dépenses en capital, -qui diminuent de 0,7 %-, puis aux dépenses d'intervention -qui augmentent de 2,1 %, soit un demi-point de moins que la moyenne du budget général, alors même qu'en période de ralentissement économique, le nombre de "bénéficiaires" est sans doute aucun appelé à augmenter- et enfin seulement aux dépenses de fonctionnement, qui progressent de 3,8 % (1), soit 1 point de plus que l'inflation.

#### Equilibre du budget 1992

Croissance du P.I.B. en volume . . . . .	+ 2,2
Croissance des prix . . . . .	+ 2,8
Evolution du budget	
• dépenses de fonctionnement (1) . . . . . (Titre III)	+ 3,8
• dépenses d'intervention . . . . . (Titre IV)	+ 2,1
• dépenses en capital . . . . . (Titres V et VI)	- 0,7

1. Et même de 4,4% si on raisonne à structure constante hors phénomène de débudgétisation lié au budget annexe de l'aviation civile.

**Au total, le projet de loi de finances pour 1992 se situe dans un contexte de ralentissement économique avéré et de fragilités structurelles confirmées.**

**Dans ce contexte, il se caractérise par trois défauts majeurs :**

- **Aucune diminution de la dette "a priori" n'est prévue, alors même que le Gouvernement fait le choix de recourir à la vente partielle d'actifs publics.**

- **L'excédent du budget hors dette résulte de coupes sur les dépenses en capital et d'un sérieux freinage des dépenses d'intervention, alors même que les dépenses de fonctionnement de l'État continuent de progresser à un rythme nettement supérieur à l'inflation.**

- **L'essentiel des mesures fiscales pour 1992 a été inclus dans la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, soit 5,2 milliards de francs d'impôts supplémentaires. L'inscription de près de 3 milliards de francs d'alourdissements nets d'impôts dans le projet de loi de finances pour 1992 (1) se traduit donc, au total, par un alourdissement net de 8,2 milliards de francs.**

**Dans le contexte économique actuel, cette situation peut paraître paradoxale.**

**Elle l'est d'autant plus que, hors charge de la dette, le solde budgétaire voit même son excédent progresser, pour passer de + 59,5 milliards de francs en loi de finances initiale 1991 à + 62,6 milliards de francs en loi de finances initiale 1992.**

*1. Dont 2 milliards de francs d'alourdissements fiscaux prévus dans le projet de loi initiale, majorées de 1 milliard de francs en cours d'examen en première lecture à l'Assemblée nationale (voir ci-après).*

### L'échec d'une politique budgétaire Observations de l'O.C.D.E. (1)

L'expérience des années 80 est particulièrement probante : alors que le solde budgétaire des administrations publiques s'est amélioré dans la plupart des pays au cours de la seconde moitié de la décennie, après un gonflement rapide de la dette durant la première moitié, l'assainissement budgétaire a été moins important que ne l'auraient permis les conditions conjoncturelles.

Dans plusieurs pays où l'on n'a pas mis pleinement à profit les possibilités de réduire le déficit et la dette au cours de la phase d'expansion de la fin des années 80, les gouvernements se trouvent contraints d'adopter des politiques pour contenir la montée de la dette dans la période actuelle de ralentissement de la croissance.

Dans certains pays, en revanche, l'abaissement des ratios dette/PNB au cours des années 80 et les excédents budgétaires dégagés vers la fin de la phase d'expansion donnent aux pouvoirs publics une plus grande marge de manoeuvre.

Le principal enseignement qui se dégage de l'expérience des années 80 est qu'une stratégie budgétaire à moyen terme planifiée avec soin et mise en oeuvre de façon cohérente devrait permettre aux autorités de laisser jouer les stabilisateurs automatiques lors d'un fléchissement de la conjoncture. Mais il importe aussi que le gouvernement s'en tienne aux objectifs à moyen terme qu'il se fixe, afin de rassurer les acteurs du marché sur l'orientation de la politique économique et de permettre ainsi aux taux d'intérêt de s'établir à un niveau plus bas qu'ils ne le seraient autrement.

Si les objectifs en matière de déficit ont été fixés de manière appropriée, en tenant largement compte des effets symétriques (positifs et négatifs) des stabilisateurs automatiques sur le budget, on peut éviter d'avoir à opérer des ajustements dans des circonstances particulièrement difficiles.

En revanche, lorsque les programmes d'assainissement budgétaire reposent sur des prévisions économiques exagérément optimistes ou que les effets favorables d'une activité économique soutenue ne sont pas dûment mis à profit pour poursuivre la réduction des déficits, le gouvernement peut se trouver contraint de durcir sa politique budgétaire dans une phase de fléchissement de l'activité.

Cette action, on l'a vu, risque d'amplifier les influences récessionnistes à court terme, alourdissant ainsi le coût (perte de production) de la stabilisation du ratio dette/PNB.

**Le débat à l'Assemblée nationale :  
une dérive confirmée**

Trois catégories de mesures pour un total de 6,4 milliards de francs ont été adoptées par l'Assemblée nationale lors de la discussion de la première partie de la loi de finances :

- des mesures d'allègements fiscaux ponctuels pour 605 millions de francs dont 470 millions de francs d'allègements de la taxe sur le foncier non bâti au profit des éleveurs ;

- la remise en question, pour partie seulement, de l'article 32 du texte initial qui supprimait la compensation par l'Etat des réductions de la taxe professionnelle pour embauche et investissement (1,9 milliard de francs sur un total de 4,2 milliards de francs), assortie d'une correction technique de l'évolution de la D.G.F. : au total le prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales est majoré de 2.060 millions de francs ;

- une augmentation des dépenses de 3.730 millions de francs dont 3.290 millions de francs sont consacrés au plan Emploi (compensation d'exonération de charges sociales).

Ces mesures ont été financées par :

- un alourdissement des impôts : ..... + 1.580 millions de francs
- un accroissement des recettes non fiscales : ..... + 1.480 millions de francs
- des recettes provenant de la cession  
d'actions d'entreprises publiques : ..... + 3.290 millions de francs
- une aggravation du déficit budgétaire : ..... + 45 millions de francs

**Financement des modifications apportées  
par l'Assemblée nationale première lecture**

*(millions de francs)*

Mesures à financer	Mode de financement
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allègements fiscaux ..... 605</li> <li>  <i>dont foncier non bâti</i> ..... 470</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation des recettes fiscales ..... 1.580</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rétablissement partiel de la compensation de réduction de taxe professionnelle ..... 2.060</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation des recettes non fiscales ..... 1.480</li> <li>  <i>dont cession d'immeubles</i> ..... 350</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation des dépenses ..... 3.730</li> <li>  <i>dont plan Emploi</i> ..... 3.290</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cessions d'actifs publics ..... 3.290</li> <li>• Aggravation du déficit ..... 45</li> </ul>
<b>TOTAL</b> ..... <b>6.395</b>	<b>TOTAL</b> ..... <b>6.395</b>

**La dérive constatée dans le projet de budget initial du gouvernement se trouve exactement confirmée.**

- Certes le gouvernement a du renoncer pour partie à l'un des modes de bouclage de son budget par transferts de charges sur les collectivités locales ;

- De même a-t-il du consentir également certains allègements fiscaux notamment face à la crise profonde que rencontrent les agriculteurs ;

- Mais, il annonce déjà l'ouverture de crédits supplémentaires (+ 440 millions de francs hors plan Emploi) ;

- Il achève par ailleurs la débudgétisation totale des dotations en capital aux entreprises publiques qui, formellement, seront financées par le produit des cessions de titres du secteur public. Cette débudgétisation permet d'inscrire pour un montant strictement identique les crédits du plan Emploi. Le "calibrage" du plan Emploi résulte ainsi curieusement du montant des dotations en capital initialement inscrites dans le budget !

Le financement des modifications adopté par l'Assemblée nationale confirme :

- que le bouclage ultime du budget repose effectivement sur des cessions d'actifs : cessions de titres du secteur public (+ 3.290 millions de francs) mais également cessions d'immeubles (+ 350 millions de francs inscrits en recettes non fiscales) soit au total 3.640 millions de francs, soit près de 60 % de financement ;

- que le gouvernement poursuit dans la voie des prélèvements divers : 800 millions de francs supplémentaires sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne portant ainsi à 12,7 milliards de francs la ponction en 1992 sur les fonds du livret A destinés au logement social ; 100 millions de francs sur les réserves de la Caisse nationale de télécommunications ;

- qu'il a recours pour le reste à un certain nombre de "recettes de poche" dont on ne peut guère dire qu'elles poursuivent un objectif de justice fiscale : droits de timbre sur les cartes d'identité, les cartes de séjour, droit d'examen du permis de conduire, pénalité sur les chèques sans provision ;

- qu'il accepte dès la fin de la discussion de la première partie du budget une légère dérive du déficit.

Au total les augmentations nettes d'impôts dans le seul projet de budget atteignent désormais près de 3 milliards de francs.

A l'issue de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, les dépenses ont été majorées de 406 millions de francs en sus de celles annoncées en fin de première partie. Le déficit s'en trouve porté à 89 986 millions de francs (+ 451 millions de francs par rapport au texte initial du Gouvernement).

## CHAPITRE IV

### QUELLE ALTERNATIVE ?

#### I. DE L'ALTERNATIVE SENATORIALE POUR 1991...

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1991, la majorité du Sénat avait adopté une *"alternative budgétaire"* au projet présenté par le Gouvernement.

Dans un contexte déjà marqué par une pénurie d'épargne qui rendait impossible une croissance à la fois durable et équilibrée, le projet de loi de finances pour 1991 se traduisait en effet par l'alourdissement du besoin de financement de l'Etat, le dérapage des dépenses de fonctionnement, et la quasi disparition des allègements fiscaux.

L'*"alternative"* présentée par le Sénat préconisait :

- la reprise du programme de privatisations, dont le produit serait directement affecté à l'allègement de la dette publique ;

- le freinage de l'évolution des dépenses de fonctionnement, ramenée à un demi-point de plus que la progression de la richesse nationale ;

- le renforcement de la capacité d'épargne des ménages et des entreprises, par des allègements fiscaux exactement financés par la diminution des dépenses publiques et principalement axés sur les mesures suivantes :

- réduction d'un point du taux de l'impôt sur les bénéfices distribués ;
- baisse du taux moyen d'imposition des ménages ;
- allègement de l'impôt de bourse ;
- diminution des droits de succession ;
- allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des agriculteurs

Qualifiée par certains d'"exercice de style", l'alternative budgétaire votée par le Sénat n'a, sans surprise, pas survécu au "dernier mot" donné à l'Assemblée nationale.

## II. ...AUX DECISIONS GOUVERNEMENTALES

Pourtant :

**- Le 9 mars 1991, le Gouvernement a pris un arrêté d'annulation de crédits portant sur 10 milliards de francs, soit exactement le montant d'économies préconisées par le Sénat.**

Toutefois, celles-ci n'ont pas été utilisées pour financer des allègements fiscaux, mais des dépenses supplémentaires.

Le fait que la moitié de ces dépenses supplémentaires aient été liées à la guerre du Golfe ne modifie pas le raisonnement, dès lors que celles-ci sont censées être couvertes par des "*contributions extérieures*".

**- Le 4 avril 1991, le Gouvernement a couvert par décret le capital des entreprises publiques au financement privé, mettant ainsi fin au "dogme du ni-ni".**

Toutefois, le recours à une cession partielle d'actifs publics n'a pas pour objet d'alléger la charge de la dette publique qui explique aujourd'hui à elle seule le déficit budgétaire.

Son affectation partielle au financement de concours en capital au secteur public ne permet de réduire d'autant les dotations budgétaires correspondantes qu'à seule fin de pouvoir affecter les crédits ainsi dégagés à "*d'autres missions*".

Il s'agit de financer des dépenses d'interventions "*en faveur de l'emploi*", dont on a effectivement souligné qu'elles progressaient moins rapidement que les dépenses de fonctionnement.

Autrement dit, pour financer des dépenses d'intervention rendues inévitables par la médiocrité de la conjoncture, le Gouvernement préfère encore vendre le capital public que diminuer les dépenses de fonctionnement de l'Etat.



**- Dans le présent projet de loi de finances pour 1992, le gouvernement procède enfin à l'unification à la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, que le bénéficiaire soit distribué ou non.**

Certes, cette mesure est "autofinancée" par les entreprises du fait de l'aggravation de la taxation des plus-values financières. Mais le revirement doit être souligné, venant d'un gouvernement qui a lui-même introduit et défendu le bien-fondé des taux différenciés.

**- Enfin, à l'occasion de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, le gouvernement a accepté d'élargir son dispositif d'allègement de la taxe sur le foncier non bâti agricole pour 1991 et 1992.**

Cette mesure reste très en-deça des propositions de votre Commission l'an dernier, très insuffisante pour faire face aux graves difficultés que rencontre le monde agricole, très en retrait même par rapport aux déclarations récentes du Président de la République (1) mais elle confirme -si besoin en était- le bien-fondé des propositions défendues par le Sénat.

### **III. "PAS D'ALTERNATIVE POSSIBLE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992" ? (2)**

**Au total, le projet de loi de finances pour 1992 s'inscrit aujourd'hui dans un contexte économique évidemment dégradé par rapport à l'année précédente.**

Un an avant l'entrée dans le Marché Unique, la France conserve des structures fragiles : accélération du chômage, arrêt de l'investissement, accroissement du déficit commercial - un degré d'étatisation largement supérieur à celui de ses principaux partenaires européens, et toutes les caractéristiques d'une économie d'endettement, marquée par un double déficit : commercial et budgétaire.

1 Interview au Journal du Centre - 24 octobre 1991

2 M. Pierre Beréguez - Assemblée nationale - 15 octobre 1991

Dans ce contexte, le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement se caractérise par une détérioration du déficit budgétaire de 10 milliards de francs, un alourdissement des prélèvements fiscaux, et une rigueur budgétaire qui ne touche que les dépenses d'infrastructure et d'intervention.

Au-delà du discours sur la nécessité de la rigueur budgétaire pour soutenir la politique monétaire du franc fort, le Gouvernement tend volontiers à se justifier en soulignant combien "sa marge de manoeuvre est réduite".

**En d'autres termes, il considère que la politique budgétaire ne se décide pas, elle se constate.**

Telle n'est pas l'analyse retenue ici. La politique budgétaire reste un instrument fondamental de la politique économique, même si son maniement est, à l'évidence, plus ingrat en période de moindre conjoncture.

C'est à cet effet que la Commission des Finances estime qu'il était possible -et même souhaitable- de définir, dans le cadre de l'épure budgétaire, des choix politiques différents.

#### A LES OBSTACLES TECHNIQUES DE L'EPURE BUDGETAIRE

Inscrit dans le cadre de l'épure budgétaire, l'exercice n'est pas simple, dès lors que les textes limitent les pouvoirs du Parlement en la matière, amputant singulièrement la portée des mesures qui pourraient être proposées.

- Ainsi, l'article 42 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances exclut tout amendement parlementaire visant à augmenter une dépense ou à réduire une recette.

En d'autres termes, dans un contexte où la rigueur budgétaire impose que l'on s'efforce de redéployer les dépenses pour assurer une plus grande efficacité des fonds publics, le Parlement ne peut que supprimer certaines dépenses, sans avoir la possibilité de proposer que les fonds ainsi "économisés" soient affectés ailleurs. De même, le Parlement ne saurait proposer d'allègements d'impôts qui ne soient "gagés" par un montant équivalent d'impôts supplémentaires.

• En outre, la clôture du *compte d'affectation des produits de la privatisation* et l'interdiction de le rétablir faite par l'ordonnance précitée excluent que soit directement affecté à l'amortissement de la dette publique le produit des privatisations.

En réalité, le "bouclage" même de l'exécution de 1991 et celui du projet de budget pour 1992 traduisent une telle dérive de nos finances publiques que le souci de proposer une "alternative pour 1992" le dispute à une véritable inquiétude quant à l'équilibre du projet de loi de finances pour 1993 et surtout quant aux conditions de son exécution.

• Enfin, avant même d'avancer les propositions qui semblent bonnes pour notre économie, votre Commission est contrainte de refuser un certain nombre de mesures contestables sur lesquelles le gouvernement fait reposer le fragile équilibre du projet de budget : ponction sur les collectivités locales <sup>(1)</sup> (5,2 milliards de francs dans le texte initial, 3,2 milliards de francs après examen à l'Assemblée nationale), ponctions sur les régimes sociaux des non salariés <sup>(2)</sup> (6,4 milliards de francs).

Ces remarques préalables étant faites, un certain nombre de "pistes" peuvent être définies, qui s'orientent principalement autour de trois priorités.

## B - UNE HIERARCHIE DIFFERENTE DES PRIORITES ECONOMIQUES

### 1. Réduire la dette

Dès lors que ce n'est plus le déficit budgétaire qui crée la dette publique, mais la dette publique qui alimente désormais le déficit budgétaire, il apparaît nécessaire, sauf à handicaper définitivement les prochains exercices budgétaires, d'affecter massivement le produit des privatisations à l'allégement de la dette.

*1* Articles 17 (limitation de la compensation de certains dégrèvements de taxes locales sur les ménages) et 32 (remise en cause de la compensation de certaines réductions de taxe professionnelle) du projet de loi

*2* Articles 35 et 36 du projet de loi

**Puisque, hors charge de la dette, le budget est en excédent, la vraie rigueur budgétaire, la recherche réaliste d'une réduction du déficit budgétaire, imposent en priorité que soit réduite la charge de la dette.**

Votre Commission souhaite, à cet effet, la reprise du programme de privatisations voté par le Parlement en juillet 1986.

Dans ce cadre, elle vous propose d'inscrire une recette de privatisation à hauteur de 40 milliards de francs. Un tel montant représente la cession complète au secteur privé d'une seule entreprise en 1992.

Votre Commission aurait souhaité pouvoir affecter le produit des privatisations à l'amortissement de la dette publique.

La clôture du compte d'affectation des produits de la privatisation l'en empêche et l'ordonnance organique relative aux lois de finances lui fait interdiction de rétablir ce compte d'affectation.

Aussi, contrainte d'utiliser le cadre budgétaire actuel, quelles que soient ses imperfections, la Commission propose d'inscrire ce produit de 40 milliards de francs en recette non fiscale de l'Etat.

### De l'évaluation des entreprises publiques

Les différentes opérations d'apport de titres d'entreprises publiques par l'Etat à d'autres entreprises publiques donnent lieu à une évaluation des titres apportés et de ceux émis par le bénéficiaire pour rémunérer cet apport.

Il en est de même dans les cas d'ouverture du capital de ces entreprises aux capitaux privés.

La *commission d'évaluation des entreprises* - tel est le nom de la "commission de la privatisation" depuis le décret du 22 novembre 1988 (1) - intervient en principe dès que l'épargne privée est sollicitée : émissions d'actions dans le public (AGF, GAN, UAP) ou de certificats d'investissements (2) (Crédit Lyonnais, Péchiney) ou encore ouverture du capital à un partenaire privé (Bull).

#### Avis de la Commission d'évaluation des entreprises publiques (*"Valeurs minimales"*)

Dates	Sociétés	Evaluation en milliards de francs
12 avril 1989	Péchiney	17,5
21 juillet 1989	Crédit Lyonnais	23,5
20 février 1990	BNP	34,0
20 février 1990	UAP	42,0
15 juin 1990	GAN	17,2
27 mai 1991	AGF	26,0
20 septembre 1991	BULL	5,6

Les avis de la Commission, aussi laconiques soient-ils, soulignent la décote qui affecte les cessions de participations minoritaires.

Ainsi, les valeurs minimales du GAN et des AGF (respectivement 17,2 et 26 milliards de francs) sont établies compte tenu du fait que les projets d'augmentation de capital par voie d'émission publique sur le marché "n'ont pas pour objet de supprimer le contrôle majoritaire de l'Etat" sur ces entreprises.

De même, l'estimation embarrassée du groupe Bull à 5,6 milliards de francs seulement résulte de "la prise en considération du caractère très minoritaire de la participation en cause", en l'espèce 4,7 % (3).

En 1987-1988, les candidats aux "noyaux durs" payaient une prime pour disposer d'un bloc d'actions. Ainsi, les sept actionnaires qui se sont partagé 22 % du capital de Matra (soit en moyenne 3,2 % pour chacun des membres du groupe d'actionnaires stables) ont payé une prime de 10 % par rapport au prix du marché.

**Quoi qu'il en soit, ces avis officiels de la Commission d'évaluation suffisent à condamner les opérations de cessions minoritaires de titres publics au regard de la simple protection du patrimoine de l'Etat.**

1. Article premier du décret n° 88-1054 du 22 novembre 1988 : "la commission de la privatisation prévue à l'article 3 de la loi n° 89-912 du 6 août 1986 prend le nom de commission d'évaluation des entreprises publiques"

2. Droits de souscriptions attribués aux titulaires de certificats d'investissement en cas d'augmentation de capital. Toutefois, dans certaines opérations, les porteurs de certificats d'investissement ont renoncé à leurs droits de souscription (ex. : apport par l'Etat de titres Roussel Uclaf à Rhône Poulenc en juillet 1990 ou de titres Unisior-Sacilor au Crédit Lyonnais en octobre 1991).

3. Soit 263 millions pour une participation de près de 5 % dans l'un des tout premiers groupes informatiques européens.

**Evaluations recentes des participations directes de l'Etat  
dans certaines entreprises publiques**

	Nombre de titres détenus par l'Etat	% du capital détenu par l'Etat	Dernière évaluation en F.	Cours de bourse (1) en F.	Valorisation de la participation de l'Etat (9) en MdsF
BNP	51 564 926	72,9	574 (3)	338 (2)	29,6 - 29,0
Credit Lyonnais (10)	20 493 471	54,3	1 139,4 (4)	689 (2)	23,3 - 23,5
UAP	63 588 000	75,7	625 (5)	596	39,7 - 37,9
GAN	8 799 486	77,69	2 686 (5)	2 140	23,6 - 18,8
AGF	43 197 104	77,63	535 (6)	574	23,1 - 24,8
Pechiney	28 190 780	55,78	307 (7)	374 (2)	8,6 - 17,6
Rhône-Poulenc	32 389 714	56,92	548,6 (8)	488 (2)	17,7 - 26,3
Elf-Aquitaine	136 544 590	53,95	348 (5)	418	47,5 - 57,1

(1) Plus haut de 1991.

(2) Certificats d'investissement.

(3) Commission d'évaluation des entreprises publiques (février 1990).

(4) Lors de l'apport de titres Usinor-Sacilor par l'Etat (octobre 1991).

(5) Lors de l'apport de titres CIC par l'Etat (octobre 1991).

(6) Emission d'actions dans le public (juin 1991).

(7) Lors de l'apport de titres faits par l'Etat aux AGF (novembre 1990).

(8) Augmentation de capital de juillet 1990.

(9) Fourchette sur la base de la dernière évaluation et du cours de bourse prenant en compte une décote de 40 % pour les certificats d'investissements.

(10) après apport de titres Usinor-Sacilor.

Inscrit en recette non fiscale, ce produit de privatisations aura pour effet de réduire d'autant le déficit budgétaire, et donc le recours à des emprunts supplémentaires générateurs d'une charge accrue de la dette pour les prochains exercices.

Ces opérations ne sauraient peser sur le marché financier puisque, précisément, elles interviennent au lieu et place d'émissions d'emprunts publics.

Ainsi, les différences majeures existant entre les propositions de la Commission et la politique annoncée par le gouvernement de cessions minoritaires de titres publics sont au nombre de trois :

- **une "vraie privatisation" s'oppose à la cession au jour le jour de fractions d'entreprises sur lesquelles l'Etat entend garder la mainmise ;**
- **une affectation exclusive au désendettement de l'Etat s'oppose à l'utilisation de la recette pour financer ses dépenses courantes ;**
- **une sollicitation inchangée de l'épargne privée par simple substitution de ventes d'actions à l'émission d'obligations s'oppose à une ponction accrue sur le marché, une première fois pour financer un déficit aggravé et une seconde fois au titre des cessions de titres publics affectés à des dépenses supplémentaires.**

## **2. Appliquer aux dépenses de fonctionnement une rigueur au moins égale à celle des dépenses d'intervention**

Dans un contexte de dégradation de la conjoncture économique, qui accroît mécaniquement le nombre des "bénéficiaires" des dépenses d'intervention, il ne paraît pas justifié que les dépenses de fonctionnement progressent plus rapidement que la richesse nationale, ou même que les dépenses d'intervention.

**Ramener la progression des dépenses de fonctionnement au même rythme que celle des dépenses d'intervention, soit 2,1 % (1) se traduirait par une économie de 7,2 milliards de francs.**

Certes, les dépenses de fonctionnement de l'Etat sont essentiellement des dépenses de rémunération, et une rigueur accrue dans les dépenses de fonctionnement se traduit nécessairement en termes de masse salariale de la fonction publique.

*1 Avant inscription du "Plan emploi" financé en réalité par le produit des cessions d'actifs publics*

Mais, il ne s'agit, en aucune façon, de remettre en cause la portée des accords Durafour et Jospin, pour considérable que puisse être leur incidence financière, largement "pluriannuelle", au cours des futurs exercices budgétaires (1).

Il ne s'agit pas davantage de "fermer des écoles maternelles dans les départements", tant il est vrai que la désertification du territoire national est un problème majeur, et que la politique d'aménagement du territoire passe d'abord par le maintien des "services de proximité" (2).

En revanche, il s'agit d'envisager la suppression de postes en administration centrale, dès lors qu'ils correspondent à des compétences exercées soit au niveau des collectivités locales, soit au niveau européen, et dès lors que ces transferts de compétences s'accompagnent d'un transfert de moyens. Aucun pays qui entend préserver une économie compétitive et un état efficace ne peut supporter que trois personnes exercent durablement la même fonction.

En outre, il n'est pas justifié d'envisager de supprimer des postes dans les entreprises du secteur public, alors même que l'on continue d'en créer dans ses administrations.

1. Cf. chiffrage effectué plus haut

2. Cf. à ce sujet, l'analyse et les conclusions du rapport de la mission sénatoriale d'information, présidée par M. Jean François-Poncet, chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement (Sénat - seconde session ordinaire de 1990-1991 - n° 249)



Budget 1992 Variations nettes des effectifs budgétaires civils	Entreprises publiques Plans de licenciement 1991-1995 (1)
Education Nationale + 5 711	Usinor 5 000
Justice + 477	Renault 4.600
Affaires étrangères et coopération - 115	Air France 4 500
Equiperment, logement 1.065	Thomson 4 000
Ministères sociaux - 190	C.I.A.T. 2.800
Culture - 121	Bull 1 760
Economie, Finances, Budget - 377	Rhône Poulenc 1.300
Intérieur 175	Cogema 1.000
Anciens combattants - 341	Aérospatiale 1.000
Jeunesse et Sports - 106	Antenne 2/FR 3 900
Autres 52	R.V.I. 829
	Atochem 500
	S.N.E.C.M.A. 300
<b>Total + 3.646</b>	<b>Total - 28.490</b>

(1) Source : presse.

Un tel effort d'économie à hauteur de 7,2 milliards de francs peut être comparé aux annulations de crédits opérées par le passé à l'initiative du gouvernement.

En 1989, 25,2 milliards de francs de crédits ont été annulés au budget général, soit en cours d'année (crédits "devenus sans objet") (1), soit en loi de règlement (crédits "inutilisés").

En 1990, dans l'attente du projet de loi de règlement qui ne sera déposé qu'au mois de décembre 1991, les seules annulations de crédits "sans objet" opérées en cours d'année se sont élevées à 13,9 milliards de francs (2).

En 1991, dans l'attente du projet de loi de finances rectificative, dont le dépôt n'est prévu que fin novembre, et de l'arrêté d'annulation qui lui sera contemporain, les annulations de crédits s'élèvent à 10,2 milliards de francs (3).

1. Arrêtés d'annulations des 30 mars, 8 septembre et 22 novembre 1989 pris en application de l'article 13 de l'ordonnance organique.

2. Arrêtés d'annulations des 30 mars, 27 septembre et 19 novembre 1990.

3. Arrête d'annulation du 9 mars 1991.

**3. Utiliser, dans une optique d'accompagnement de la reprise, l'instrument économique des allègements fiscaux, qui doit être préféré à l'augmentation de la dépense publique (1).**

Les économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement permettraient de réaliser des allègements fiscaux susceptibles de favoriser la relance.

Ces mesures sont fondamentalement destinées à favoriser l'épargne, dont la pénurie reste le facteur premier de l'insuffisance de l'investissement et donc de l'emploi. Elles pourraient prendre plusieurs formes :

- *Diminuer le prélèvement opéré sur les revenus, qui ponctionne a priori la capacité d'épargne des ménages.*

Compte tenu du coût élevé d'une mesure générale portant sur le barème de l'impôt sur le revenu, incompatible avec la situation dégradée des finances publiques, le dispositif préconisé par votre commission (2) a un double objet :

- s'adresser prioritairement aux entreprises individuelles qui restent les "grandes muettes" du plan PME ;  
comporter un mécanisme d'incitation à l'investissement .

- *Favoriser l'épargne constituée en actions ou en vue de la retraite, dont les modalités de financement s'avèrent catastrophiques d'ici moins de dix ans*

Il est à cet égard significatif d'observer que bon nombre de mesures fiscales rencontrent un consensus quasi unanime (3)

La convergence des analyses contraste dans ces domaines avec la "procrastination" des pouvoirs publics.

*1. Il convient toutefois de faire une exception pour les dépenses d'équipement, qui améliorent les infrastructures de l'activité économique, et sont une source directe d'emplois non nécessairement publics. On notera que dans le projet de loi de finances pour 1992, ces dépenses diminuent de 0,7 %.*

*2. Cet objectif est atteint en offrant aux entreprises individuelles la possibilité de constituer une provision pour investissement fiscalement déductible de leur résultat imposable.*

*Cette solution, qui revient à transposer au secteur des bénéficiaires individuels et commerciaux une mesure déjà en vigueur en matière de bénéficiaires agricoles, aurait un coût de trois milliards de francs.*

*3. Ainsi en est-il de la suppression de l'impôt de bourse, de la création d'un "compte d'épargne en actions", d'un dispositif propre à encourager la constitution d'une épargne destinée à assurer un complément de retraite*

### Les oubliés du plan P.M.E. ?

Annoncé le 16 septembre dernier, le Plan P.M.E.-P.M.I. comporte une série de dispositions fiscales favorables, d'inégale importance, mais qui répondent toutes à une nécessité unanimement reconnue.

Il s'appuie sur une mesure essentielle : la suppression du supplément d'impôt sur les sociétés exigible en cas de distribution de dividendes, et donc, le retour à un taux uniforme de 34 %.

En revanche, il demeure fondé sur une logique redistributive et se trouve donc également financé par les entreprises - ou du moins certaines d'entre elles - grâce à un assujettissement des plus values financières à l'I.S. de droit commun.

Souhaité depuis longtemps par le Sénat, la suppression du taux de 42 % met ainsi fin à une pénalisation totalement injustifiée au plan économique et marque le retour à une plus grande neutralité de notre législation fiscale. Toutefois, force est de constater qu'elle ne devrait avoir qu'un impact assez limité sur la grande majorité des P.M.E.-P.M.I., alors même qu'elle figure dans un plan qui leur est, en principe, tout particulièrement destiné.

Un tel paradoxe résulte en fait d'un double constat :

- d'une part, 69 % environ des entreprises répondant aux caractéristiques des P.M.E. relèvent, non de l'impôt sur les sociétés, mais de l'impôt sur le revenu.

Elles sont donc exclues du champ d'application de cette mesure essentielle, mais également des aménagements proposés en matière de compte courant bloqué d'associés ou d'augmentation de capital.

- d'autre part, n'ayant pas d'accès direct au marché, les P.M.E. soumises à l'impôt sur les sociétés distribuent peu, et, en tout cas, beaucoup moins que les grandes entreprises

En raison de ce comportement - qui d'ailleurs avait été avancé comme argument pour justifier la priorité accordée aux résultats non distribués - elles bénéficient déjà du taux de 34 % prévu par l'actuelle législation. Dans ce contexte, l'effort additionnel consenti en leur faveur prend alors essentiellement la forme d'un effet de trésorerie, certes important mais par nature provisoire, et dû à une modulation favorable de leurs acomptes.

Ainsi, la principale composante du plan "P.M.E.-P.M.I." s'adresse non à cette catégorie d'entreprise en tant que telle, mais aux seules sociétés, grandes ou moyennes, susceptibles d'accroître leur fonds propres par appel à des actionnaires et qui, de ce fait, doivent conduire une politique de distribution attractive.

Dans un contexte marqué par la détérioration du résultat des entreprises et une certaine désaffection pour les placements en actions, une telle reconnaissance fiscale du rôle du marché comme "pourvoyeur" de fonds propres présente, à l'évidence, un caractère prioritaire.

Mais cette démarche mérite cependant d'être complétée par une mesure qui s'avère effectivement incitative pour les petites et moyennes entreprises relevant de l'impôt sur le revenu.

### **Epargne, actions, retraites : consensus et "procrastination"**

L'unanimité semble aujourd'hui totale : l'épargne longue placée en actions doit être favorisée et cet objectif peut être couplé avec le développement des retraites par capitalisation en marge du système de retraite par répartition. Le PEP-actions ou les fonds de pension à la française sont les plus fréquemment invoqués. L'ampleur du consensus contraste singulièrement avec l'absence d'initiative des pouvoirs publics dans ce domaine.

**Le Livre Blanc sur les retraites :** *"Le développement d'une épargne longue nécessaire à l'économie et favorable à la croissance, donc à l'emploi (...), contribue à un environnement favorable à la consolidation des régimes de retraite par répartition (...). La mise en place, dans un cadre professionnel, de fonds d'épargne collective (mérite probablement un examen plus attentif)".*

**Alain Richard, Rapporteur Général du budget à l'Assemblée nationale :** Il suggère *"de compléter le dispositif fiscal par une formule favorable aux placements directs en actions"*. Pour cela, il faut *"alléger l'impôt sur les dividendes en contrepartie d'une importante durée de placement"*. (Interview à la Tribune de l'expansion - 9 novembre 1990)

**François Hollande, député, auteur du rapport parlementaire sur la fiscalité du patrimoine :** *"Si nous devons demander au Gouvernement d'ajuster son tir fiscal, nous suggérerions une mesure en faveur de l'épargne en actions"*. (Intervention en séance publique - 16 octobre 1991)

**Rapport de La Serre (juillet 1991) :** *"Il apparaît nécessaire de promouvoir une série de mesures destinées à encourager le développement d'une épargne mobilière longue (...). La création de fonds de pension semble également urgente"*.

**Rapport du groupe Equinoxe (juillet 1991) :** *"Il n'y aura pas de reprise durable, décisive, du marché boursier sans incitation du grand public à investir dans les entreprises, et à investir à long terme (...)"*.

**Rapport Pastré sur l'épargne salariale (septembre 1991) :** *"La solution la plus satisfaisante est de partir de l'existant en canalisant les fonds collectés vers le plan d'épargne entreprise (PEE) pour créer un véritable plan d'épargne salariale (PES) et de les utiliser pour améliorer les fonds propres des entreprises"*.

**Rapport Escande - Conseil Economique et Social (octobre 1991) :** *"Il conviendrait de créer un mécanisme d'épargne longue liée à l'entreprise dont la mise à disposition aurait lieu, sauf circonstances exceptionnelles, lors de la cessation d'activités (...)"*. *"Il apparaît souhaitable, pour contribuer à rééquilibrer l'épargne vers les actions, de créer un plan d'épargne en actions (PEA)"*.

**L'Institut de l'entreprise (juillet 1991) :** *"L'investissement de l'épargne en actions doit être reconnu comme une nécessité économique nationale et bénéficié comme tel d'un traitement fiscal spécifique"*. La réalisation de cet objectif passe par *"la création d'un plan d'épargne simple en actions"* et par *"l'incitation fiscale à l'accumulation d'épargne en vue de la retraite, considérée comme un complément facultatif aux mécanismes de répartition"*.

**Groupe de travail "l'épargne pour l'entreprise" - CNPF (mai 1991) :** Il a proposé *"la création, à l'image du PEP (Plan d'épargne Populaire), d'un Plan d'Epargne en Actions (PEA)"* ainsi que l'utilisation du *"support des plans d'épargne d'entreprise pour permettre le développement d'une épargne facultative dans l'entreprise en vue de la retraite"*.

**Fédération française des sociétés d'assurances (mai 1991) :** Il faut *"promouvoir le développement des initiatives individuelles de retraites complémentaires (...). La mise en place de fonds de pension rapprochera notre système de celui des principaux pays industrialisés, tout en tenant compte de nos spécialités"*

En réalité, un double objectif doit être poursuivi :

- soumettre l'épargne longue en actions à un régime fiscal qui ne soit pas dissuasif par rapport à d'autres placements largement défiscalisés et ne comportant pas la même part de risques ; sous réserve d'un effort d'information et de fidélisation, l'actionnariat individuel reste en effet un élément important de la stabilisation du capital des entreprises ;

- remédier à la profondeur insuffisante du marché financier national et au bouclage incertain du financement des retraites par le développement de fonds de pension.

Cette dernière mesure relève d'un dispositif à la fois fiscal et budgétaire et nécessite un accord entre les partenaires sociaux.

En revanche, un dispositif d'incitation à l'épargne longue en actions sera proposé dès l'examen de la seconde partie du présent projet de loi de finances.

• Remédier à la crise profonde qui touche un certain nombre de secteurs, et particulièrement l'agriculture, préférer pour ce faire l'instrument des allègements de charges fiscales et sociales à un recours accru à des subventions publiques.

Conformément aux positions adoptées par le Sénat l'an dernier, très partiellement suivies par le Gouvernement tant en loi de finances pour 1991 que lors de l'examen à l'Assemblée nationale de la première partie du projet de budget pour 1992, votre Commission estime qu'une priorité doit être accordée à un allègement du foncier non bâti agricole

### **Des choix simples**

- **Préférer une "vraie" privatisation, ne serait-ce que d'une seule entreprise, à la cession au jour le jour de fractions d'entreprises dont l'Etat entend garder le contrôle ;**

- **Affecter le produit de cette privatisation au désendettement de l'Etat, qui est une priorité absolue, car c'est la charge de la dette qui crée le déficit budgétaire ;**

- **Préférer le soutien de l'économie par les allègements d'impôts plutôt que par l'augmentation de la dépense publique ;**

- **Au sein des dépenses publiques, choisir de contenir les dépenses de fonctionnement et non de réduire les dépenses d'investissement ;**

- **Parmi les mesures fiscales, faire porter l'effort d'une part sur les entreprises individuelles, qui restent à l'écart des allègements de l'impôt sur les sociétés, d'autre part sur l'épargne, étant entendu qu'il apparaît nécessaire à la fois de privilégier le financement par fonds propres des entreprises (épargne investie en actions), et de s'attaquer au grave problème du financement des retraites (épargne constituée en vue de la retraite).**

## **Les propositions de la Commission**

### **Les "mesures nouvelles"**

- permettre aux entrepreneurs individuels de constituer une provision pour investissement déductible de leur résultat imposable ;
- exonérer, en 1992, les exploitants agricoles des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- améliorer le régime de la provision pour auto-financement des exploitants agricoles ;
- exonérer d'impôt les plus values mobilières lors de la cession de titres non cotés détenus depuis plus de cinq ans ;
- réduire et uniformiser à 1‰ le barème de l'impôt de bourse ;
- se conformer strictement aux impératifs européens en matière de TVA sur les produits de l'horticulture et de la sylviculture ;
- engager un véritable programme de privatisation ;
- réduire les dépenses de l'État et la charge de la dette.

### **Les améliorations**

- Confirmer le caractère transitoire du régime de double taux d'acompte d'impôt sur les sociétés ;
- étendre en 1992 le champ d'application du taux d'acompte réduit d'impôt sur les sociétés aux entreprises du bâtiment et aux sociétés contrôlées par un holding familial ;
- intégrer, dès 1992, dans la base du crédit d'impôt recherche, les frais de collection engagés par certains secteurs industriels ;
- accentuer la baisse du taux de la taxe applicable à certains contrats d'assurances, et avancer, au 1er janvier 1992, la date d'application de cette mesure.

**ANNEXES**



## ANNEXE I

### LA CHARGE BUDGETAIRE CREEE PAR LES IMPAYES SUR CREDITS A L'EXPORTATION GARANTIS PAR L'ETAT

Amorcée dès 1986, l'inquiétante dérive du coût de l'assurance crédit traduit en fait un événement beaucoup plus ancien, mais dont les conséquences budgétaires ont, dans un premier temps été occultées : la montée des sinistres sur crédits à l'exportation, liée à la crise de l'endettement.

Coeur du dispositif français d'aide aux grands contrats, la COFACE garantit en effet les exportateurs, mais surtout les banques ayant accordé un crédit, contre le risque politique, c'est à dire celui qui résulte d'une défaillance ou d'une décision de l'Etat dans lequel réside l'importateur (impossibilité de se procurer les devises nécessaires au paiement des échéances par exemple). Dans une telle situation, le créancier français est indemnisé des échéances impayées, à hauteur de la quotité garantie (95 % pour les crédits). Mais la COFACE reprend la créance, et soit négocie son remboursement avec le débiteur, soit, plus généralement, met en oeuvre les mesures de rééchelonnement de dettes retenues lorsque le pays a conclu un accord dans le cadre du "Club de Paris".

Sur cette base, l'assurance crédit aurait donc dû présenter un déficit significatif dès 1982, date "officielle" du début de la crise de l'endettement

#### 1. Un recours massif au refinancement extra budgétaire

En fait, dans un premier temps, cet enchaînement aux conséquences budgétaires particulièrement lourdes a pu être évité grâce à un recours massif aux refinancements de dettes, opérés pour le compte de l'Etat par la Banque Française du Commerce Extérieur (BFCE).

De nombreux débiteurs défaillants (Maroc, Brésil, Zaïre, Argentine notamment) ont ainsi obtenu un nouveau prêt, bénéficiant d'une bonification d'intérêts prise en charge par l'Etat, et destiné :

à rembourser à la COFACE les indemnités déjà versées,

à honorer des échéances non encore exigibles, mais comprises dans la période de consolidation retenue par le "Club de Paris"

Ainsi, alors même que l'importance réelle des sinistres de crédits ne cessait de croître, le besoin de financement "public" de la COFACE a été maintenu dans des limites budgétairement acceptables. Comble du paradoxe, en 1984, la COFACE a même pu reverser un milliard de francs au Trésor alors que les défaillances représentaient déjà 12,2 milliards de francs.

Le tableau suivant permet de décomposer ces différents phénomènes.

(Millions de francs courants)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Sinistres	3.900	6.700	10.500	12.200	14.200	15.600	22.300	19.800	23.600	19.100
Besoin de financement	1.000	3.400	5.500	7.700	8.900	9.500	17.100	14.200	17.000	11.700
Versements Trésor	100	600	1.200	1.000		2.800	8.500	10.00	12.000	9.000
Versements BFCE à la COFACE	800	300	600	4.400	4.800	1.900	6.900	600	3.900	2.900
aux assurés	400	300	1.000	3.300	5.600	2.900	4.100	1.900	1.500	500
Emprunts		1.500	2.000		3.500					
Variation de la trésorerie	500	700	700	1.000	2.000	1.900	+ 2.400	1.700	+ 400	+ 700

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

Mais pour atteindre ce résultat, la BFCE a dû accumuler un encours de crédits de refinancement dont le montant atteignait déjà 22,1 milliards de francs en 1985, et qui, compte tenu des nouveaux accords conclus depuis lors, mais aussi des impayés, s'élève aujourd'hui à plus de 42 milliards de francs.

## 2. Le "virage" du milieu de la décennie 80

En fait, il est rapidement apparu que les États bénéficiant d'un refinancement de dettes n'étaient pas toujours en mesure de respecter leurs nouveaux engagements et la BFCE a commencé à supporter des impayés.

### a) Vers une budgétisation croissante

Aussi, dès la fin de 1985, le mode de prise en charge des sinistres a été progressivement modifié, dans le sens d'une plus grande transparence et d'une budgétisation plus rapide.

La prise en charge directe par l'assurance crédit, et donc par le budget, des échéances non honorées est devenu la règle, le débiteur bénéficiant alors d'un simple rééchelonnement de dettes. Sans être abandonnée, la procédure de refinancement extra budgétaire a été plus strictement encadrée, et se trouve désormais en principe réservée aux pays les moins fragiles. En outre, depuis 1989, cette procédure a changé de nature, la BFCE ne prêtant plus au débiteur défaillant, mais directement la COFACE.

Enfin, une procédure de refinancement budgétaire, par l'intermédiaire du compte spécial du Trésor n° 903 17, a été mise en place pour les impayés sur crédits directement consentis par l'Etat, via la Caisse centrale de Coopération économique ou le Crédit national.

C'est ce changement de politique qui, en fait, explique la véritable "explosion" des dotations budgétaires retraçant le coût de la COFACE.

*b) Un passe qu'il faut assumer*

Parallèlement, et pour faire face aux impayés sur crédit de refinancement supportés par la BFCE, il est devenu nécessaire de mettre en place des procédures de rebudgétisation dont le coût est venu accroître la charge déjà importante des bonifications d'intérêts accordées sur ces mêmes crédits. Ainsi :

- les impayés sur intérêts sont en principe couverts par le budget des Charges communes,

- en cas de nouveau passage du pays concerné devant le Club de Paris, ils sont définitivement appurés, en même temps que les impayés en capital, par le compte n° 903 17 précédemment évoqué.

Le tableau suivant retrace le coût, pour l'Etat, des refinancements extra budgétaires et budgétaires.

(millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)	1992 (2)
Refinancements BFCE	681	1 093	776	1 821	818	1 300	2 100
Charge nette du compte spécial n° 903 17	570	1 500	3 320	5 300	7 150	8 500	8 400
<b>Total</b>	<b>1.251</b>	<b>2.593</b>	<b>4.096</b>	<b>7.121</b>	<b>7.968</b>	<b>9.800</b>	<b>10.500</b>

(1) Evaluations révisées

(2) Prévisions

Deux chiffres permettent de mesurer l'ampleur de la situation :

- les impayés "attendus" par la BFCE pour 1992 sont évalués à 1,7 milliards de francs, soit 60 % des échéances de l'année,

- la BFCE porte, dans son encours, 6 milliards de francs d'impayés qui n'ont pas encore été pris en charge par le Trésor.

En fait, il est clair que le Budget de l'Etat supporte aujourd'hui une double charge : le poids des sinistres actuels, et les conséquences de la politique de refinancement quelque peu hasardeuse suivie entre 1981 et 1985.

### 3. Un système très fragile

L'importance des sinistres pris en charge par la COFACE s'explique en fait par la conjugaison de plusieurs événements :

- la période de visibilité sur les risques que présente un pays n'excède pas trois ans. Or, les crédits ont, quant à eux, une durée de dix ans. Ce décalage est d'ailleurs la raison même d'exister du système public d'assurance crédit, mais explique aussi sa fragilité structurelle, d'autant plus qu'il est souvent amené à "stocker" les risques de moins bonne qualité,

- la France s'est, pendant longtemps, spécialisée sur le créneau des grands contrats à l'exportation. Dynamisée par le premier choc pétrolier, cette politique a révélé ses limites -et ses faiblesses- avec la crise de l'endettement,

- enfin, il est à craindre que la politique de risque pays mise en oeuvre par la COFACE sur instruction du ministère des Finances ait, pendant longtemps, tenté de concilier des impératifs économiques, politiques et extérieurs, situation qui s'est concrétisé par des prises en garantie d'encours importants sur des pays particulièrement fragiles.

Dans ce contexte, le considérable resserrement de la politique de crédit constaté depuis 1985 demandera beaucoup de temps avant de faire sentir ses effets dans un environnement mondial en pleine évolution.

Aussi, avec les rapporteurs spéciaux concernés (1) votre Rapporteur général a-t-il souhaité procéder à une analyse plus complète de ces différents phénomènes, approche qui devrait se traduire par la publication d'un rapport d'information au début de la prochaine session de printemps.

1.MM. Tony Larue (rapporteur spécial des crédits du commerce extérieur), Emmanuel Hamel (rapporteur spécial des comptes spéciaux du trésor), Michel Manet (rapporteur spécial du budget des services financiers), André-Georges Voisin (rapporteur spécial du budget de la coopération) et Claude Belot (rapporteur spécial du budget des charges communes)

## ANNEXE II

### LA SITUATION FINANCIERE DES REGIMES OBLIGATOIRES DE LA SECURITE SOCIALE (1)

En 1990, le budget de la Sécurité sociale a atteint, hors UNEDIC, 1.543 milliards de francs.

Ce chiffre est à comparer, pour la même année, au montant :

- du budget de l'Etat (y compris les budgets annexes), soit 1518 milliards de francs;

- du produit intérieur brut de la France, soit environ 6.500 milliards de francs.

Compte tenu de l'importance des masses financières en jeu, la maîtrise de l'évolution des dépenses sociales constitue donc aujourd'hui un véritable impératif économique.

Or, l'examen des conclusions des rapports de février et de juin 1991 de la *Commission des comptes de la Sécurité sociale*, qui constituent en ce domaine les dernières données disponibles :

- met en évidence des évolutions tendanciennes préoccupantes;
- confirme l'aggravation prévisible d'un problème structurel de financement.

*1. Cette analyse est développée dans le rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances sur le projet de budget des Affaires sociales et de l'intégration (Annexe n°2 du tome III du présent rapport général)*

### 1. Des évolutions tendanciennes préoccupantes

#### a) La croissance soutenue des dépenses de la Sécurité sociale :

L'analyse des rapports de la Commission des comptes atteste d'une croissance soutenue des dépenses de la Sécurité sociale.

Ainsi, selon les prévisions établies par les administrations compétentes :

- l'ensemble des dépenses des régimes obligatoires de Sécurité sociale augmente de 6,8 % en 1990 (soit un taux de progression identique à celui constaté en 1989) et devrait augmenter de 5,8 % en 1991;

- l'ensemble des dépenses du seul régime général des salariés devrait augmenter de 5,9% en 1991 (+ 7,4% en 1990) et de 5,7% en 1992( 1).

La pertinence de ces prévisions doit être appréciée au regard des évolutions tendanciennes observées au cours de la dernière décennie.

Evolution des dépenses de la Sécurité Sociale depuis 1980(1)

	Taux annuel moyen d'augmentation (en %)			Evolutions annuelles 1987-1991 (en %)					Montant total 1990 (milliards de francs)
	1980-1990	1980-1986	1987-1990	1987	1988	1989	1990	1991 prévisions	
<b>Dépenses :</b>									
- régime général	+ 11	+ 14,8	+ 7,4	+ 0,8	+ 6,2	+ 7,3	+ 7,4	+ 5,9	883
- ensemble des régimes	+ 9,7	+ 14,2	+ 5,5	+ 3,6	+ 7	+ 6,8	+ 6,8	+ 5,8	1 543,6

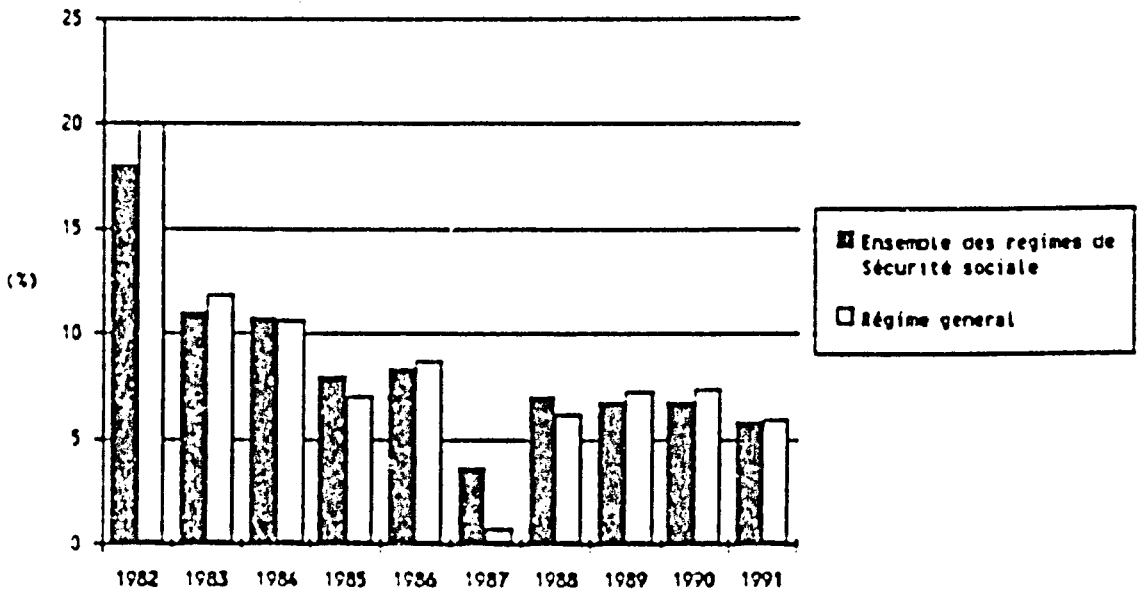
(1) Ensemble des régimes obligatoires de Sécurité sociale

1. Le régime général des salariés du commerce et de l'industrie représente, à lui seul, 883 milliards de francs en 1990, soit 57 % du total des dépenses de la Sécurité sociale.

On constate ainsi que les prévisions de croissance des dépenses pour 1991-1992 :

- s'avèrent inférieures au rythme annuel moyen des années 1980-1990 (+ 9,7% par an) ou des années 1980-1986 (+ 14,2% par an);
- demeurent toutefois nettement supérieures au taux de croissance, particulièrement faible, constaté en 1987 (+ 3,6% par rapport à 1986);
- confirment la tendance, observée depuis 1988, d'une croissance soutenue des dépenses.

Pourcentage annuel d'augmentation en valeur des dépenses de Sécurité sociale



Il convient par ailleurs de souligner que le ralentissement de la croissance des dépenses de la Sécurité sociale prévu pour 1991 et 1992 est :

- encore insuffisant pour ajuster l'évolution des dépenses sociales à celle de la richesse nationale;

- tributaire, tant en matière de recettes que de dépenses, de diverses hypothèses (par exemple, succès de la convention médicale de mars 1990 et collaboration active des professions de santé à la maîtrise des dépenses d'assurance maladie) dont la réalisation effective paraît pour le moins incertaine.

*b) Des recettes affectées par le ralentissement de la conjoncture :*

Selon la formule lapidaire utilisée par M. Jean Marmot, Secrétaire général de la Commission des comptes de la Sécurité sociale :

*"Il serait imprudent de faire le pari d'une bonne surprise en matière de recettes à la fin de l'année 1991."*

En effet, les recettes des régimes obligatoires de Sécurité sociale (soit, au total, 1559 milliards de francs en 1990) sont constituées à 80 % de cotisations assises sur les revenus professionnels et se révèlent, de ce fait, particulièrement sensibles aux évolutions économiques.

Ainsi, en raison du ralentissement de l'activité constaté depuis le milieu de l'année 1990, les cotisations des régimes de Sécurité sociale ne devraient progresser que de 3,7% en 1991, après avoir augmenté de 6,8% en moyenne annuelle de 1987 à 1990.

L'actualisation récente de ces prévisions, qui datent du début de l'année, n'est toujours pas disponible.

Il paraît à cet égard regrettable que le Parlement ne puisse pas disposer, dès le début du débat budgétaire, d'éléments d'information actualisés concernant l'équilibre des régimes sociaux dont la masse financière totale dépasse, il convient de le rappeler, celle du budget de l'Etat.

A l'occasion de son audition par la Commission des finances du Sénat en date du 6 novembre dernier, M. le Ministre des Affaires sociales et de l'intégration a toutefois indiqué que les recettes effectivement constatées en 1991 seraient probablement inférieures aux prévisions publiées dans les rapports de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

## **2. L'aggravation prévisible d'un problème structurel de financement**

La croissance soutenue des dépenses de la Sécurité sociale, jointe au ralentissement prévisible de la progression des recettes, se traduit logiquement par la dégradation:

du solde des opérations courantes des régimes de Sécurité sociale;

- de la trésorerie du régime général.



*a) la dégradation du solde des opérations courantes de la Sécurité sociale :*

Le solde, encore positif, des opérations courantes de l'ensemble des organismes de Sécurité sociale se dégrade de manière préoccupante pour s'établir à :

- + 15,8 milliards de francs en 1990 (contre + 25,4 milliards de francs en 1989);

- + 6,1 milliards de francs en 1991, soit une diminution de près de 40% par rapport à l'année précédente.

Il convient de rappeler que ce solde :

- fut constamment supérieur à 10 milliards de francs au cours de la dernière décennie, et dépassa même parfois 30 milliards de francs;

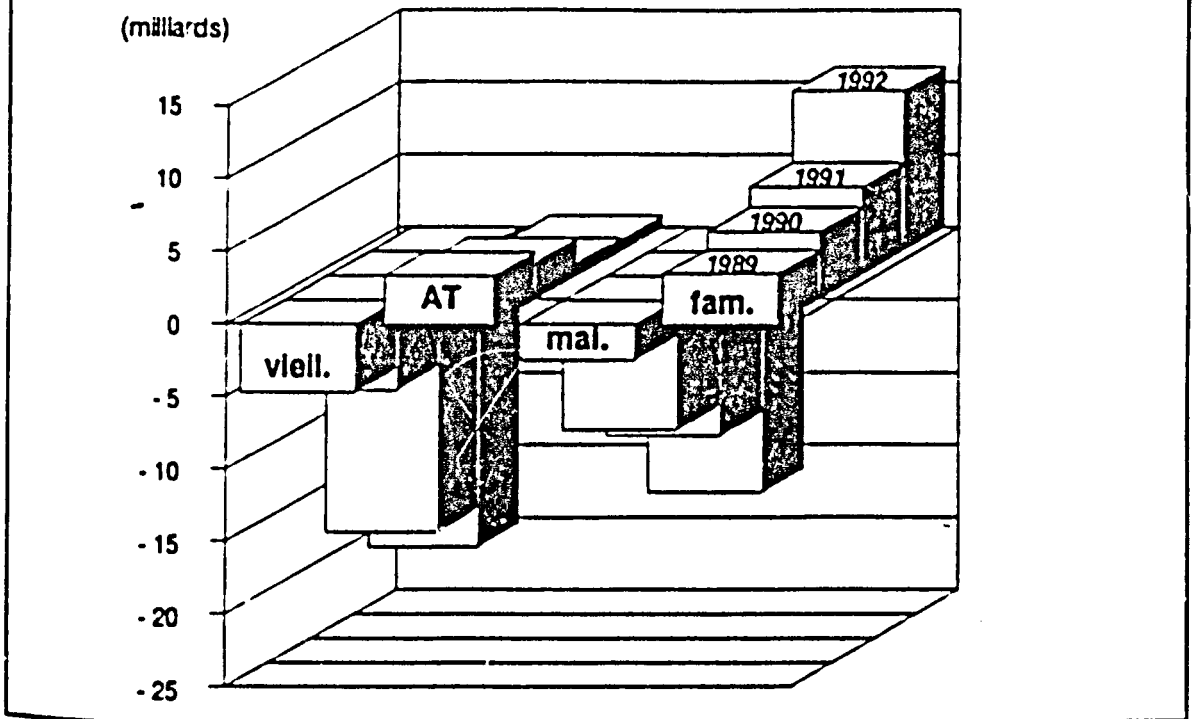
- suppose la réalisation de certaines hypothèses particulièrement optimistes en matière d'évolution des dépenses.

Cette sensible dégradation du solde de l'ensemble des régimes de Sécurité sociale est essentiellement imputable à l'aggravation du déficit du régime général.

Excédentaire de 1,02 milliards de francs en 1989, le solde des opérations courantes du régime général est déficitaire de 7,5 milliards de francs en 1990. Selon les prévisions publiées dans le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de juin 1991, ce déficit devrait atteindre 21,4 milliards de francs en 1991 (contre 15,1 milliards de francs prévus en février 1991) et 24,7 milliards de francs en 1992.

Cette évolution (Cf graphique ci-après) résulte principalement de l'alourdissement du déséquilibre de la branche maladie (-11 milliards de francs en 1991 et -16,6 milliards de francs en 1992) et de la branche vieillesse du régime général (-17,7 milliards de francs en 1991 et -20,4 milliards de francs en 1992).

**SOLDES DES OPÉRATIONS COURANTES DES BRANCHES DU RÉGIME GÉNÉRAL  
pour 1989, 1990, 1991 et 1992**



*b) La trésorerie du régime général : chronique d'une crise annoncée*

Dans son rapport de juin 1990, la *Commission des comptes de la Sécurité sociale* avait indiqué que le compte prévisionnel de trésorerie du régime général établi pour 1991 mettait en évidence des découverts de plus en plus importants qui "à partir du mois d'octobre, excéderaient très largement le plafond et la durée des avances conventionnelles susceptibles d'être consenties par la Caisse des dépôts et consignations(1)." ."

Ainsi, compte tenu des évolutions tendanciellles constatées, le solde réel de la trésorerie du régime général devait être négatif de 34 milliards de francs au 31 décembre 1991 et de 59 milliards de francs au 31 décembre 1992.

1. En application de la convention du 18 juin 1980 conclue entre l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) et la Caisse des dépôts, celle-ci peut consentir au régime général des avances exceptionnelles dont le montant plafonné est fixé à 11,7 milliards de francs en 1991.

Or, *"les mesures appropriées pour rétablir l'équilibre financier du régime général n'ayant pas été prises en temps opportun"* (1), la situation de trésorerie du régime général s'est caractérisée, depuis le début de l'année 1991, par une succession de crises périodiques qui, outre le recours systématique à l'avance conventionnelle de la Caisse des dépôts, ont été surmontées par divers expédients ("cavalerie" en avril 1991, avance exceptionnelle du Trésor d'un montant de 9 milliards de francs en juin 1991).

Confronté à cette situation préoccupante, le Gouvernement a finalement arrêté en juin 1991, **soit un an après le premier avertissement de la Commission des comptes de la Sécurité sociale**, diverses mesures destinées à rétablir l'équilibre financier de la branche maladie du régime général dont, notamment, l'augmentation de 0,9 point de la cotisation maladie des salariés au premier juillet 1991.

**Or, à l'évidence, le rétablissement de l'équilibre financier du régime général et, par extension, celui de l'ensemble des régimes sociaux, ne peut plus être assuré par le simple ajustement des recettes à la progression incontrôlée des dépenses mais nécessite en revanche des actions structurelles répondant aux impératifs d'une véritable gestion.**

## ANNEXE III

### LE PROJET DE BUDGET ET LES COLLECTIVITES LOCALES (1)

#### A. LES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES COMPTES DE LA NATION

Le rapport sur les comptes de la Nation présentent chaque année l'évolution des données économiques relatives aux administrations publiques locales. Cette notion recouvre en pratique les collectivités territoriales, leurs groupements et les services annexes (caisses des écoles, régies, établissements publics locaux). Le compte retrace également les dépenses et recettes de divers organismes d'administration locale et, en particulier, des chambres consulaires.

L'analyse des années 1985 à 1990, qui correspondent à une période d'entrée en régime de croisière de la décentralisation, fait apparaître des évolutions significatives qui tendent à nuancer les diagnostics, souvent inquiétants, qui sont portés sur la gestion des finances locales

#### 1. Les collectivités ont plutôt su maîtriser l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement

L'indice le plus révélateur est constitué par les **dépenses de personnel** qui évoluent moins fortement au niveau des collectivités locales que de l'Etat depuis 1989.

Pourtant, avec 142 milliards de francs en 1990, les salaires et traitements bruts versés par les administrations publiques locales représentent près du quart (23,4 %) de l'ensemble des dépenses liées aux rémunérations d'agents publics.

*1. Cette analyse est développée dans le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial du budget du ministère de l'Intérieur (décentralisation) (Annexe n° 32 du tome III du présent rapport général)*

**Variation annuelle des dépenses de personnel  
Salaires et traitements bruts**

(%)

	1987	1988	1989	1990
Etat	2,3	2,5	5,3	5,3
Collectivités locales	4	5	5,2	4,1

La tendance à la décélération des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales est confirmée par la "note de conjoncture" de la Caisse des dépôts qui fait état d'une augmentation de + 3,6 % des dépenses de personnel en 1991 par rapport à 1990.

**2. Par ailleurs, les collectivités locales maintiennent des flux d'investissement élevés**

Depuis 1986, les administrations publiques locales ont joué un rôle de soutien à l'investissement public, malgré un certain désengagement de l'Etat constaté spécialement depuis 1988. Cette situation est due en particulier aux régions et aux départements qui ont réalisé un effort important de rénovation des collèges et des lycées.

**Taux de croissance annuel des investissements publics**

(%)

	1986	1987	1988	1989	1990
Etat	+ 13,5	7,4	17,9	+ 11,9	+ 5,8
Collectivités locales	+ 13,5	6,1	15,4	+ 7,1	+ 7,8

En 1989 et 1990, taux de croissance des investissements des collectivités locales restent à un niveau élevé, entre 7 % et 8 % par an, même dans une période où la tendance à la diminution des investissements dans le secteur public est marquée. La formation brute de capital fixe (FBCF) réalisée par les collectivités locales représente 72,7 %, soit près des trois quarts de l'investissement de l'ensemble des administrations publiques (154 milliards de francs sur 212 milliards de francs au total).

Le montant de la FBCF des administrations publiques locales (154 milliards de francs en 1990) est cinq fois et demie supérieur à celui de l'Etat (28,25 milliards en 1990).

Depuis 1986, la part des investissements des collectivités locales a constamment augmenté en part relative au sein de la formation brute de capital fixe de l'ensemble des administrations publiques.

**Investissements des administrations publiques :  
la part des collectivités locales**

(milliards de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990
FBCF des APU (1)	152,4	151,7	184,6	197,6	212
FBCF des APUL (2)	109	115,6	133,5	142,9	154,1
Part des APUL (en %)	71,5	71,5	72,3	72,3	72,7

(1) Investissement des administrations publiques

(2) Formation brute de capital fixe des administrations publiques locales

**3. Un recours prudent à l'emprunt pour l'ensemble des collectivités locales**

Depuis 1984, l'apparition durable de taux d'intérêt réels positifs et le développement des nouveaux instruments financiers ont conduit globalement les collectivités locales à un ralentissement du recours à l'emprunt.

A partir de 1984, l'épargne brute a dépassé en volume le niveau des emprunts, alors que le montant des investissements a pourtant continué de s'accroître fortement sur cette période : les collectivités locales ont su adopter, dans leur ensemble, une gestion financière adéquate qui n'obère pas l'avenir de leurs finances, notamment grâce au remboursement anticipé des emprunts contractés à taux élevés sur la période antérieure.

**Couverture des dépenses d'équipement par l'emprunt**

(milliards de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Emprunt	56,8	55,2	51,9	54,2	49	54	52	53
Equipement	92,1	100,9	106,7	121,1	133	144,5	150,3	158,4
Taux de couverture (en%)	61,7	54,7	48,6	44,8	36,8	37,5	34,6	33,5

Source : Ministère de l'Intérieur.

Les cas récents d'incidents de paiement graves survenus dans certaines collectivités ne doivent pas être considérés comme représentatifs d'un risque d'ensemble qui pèserait sur le secteur public local.

Les collectivités locales qui, en tout état de cause, assument des investissements lourds dans le contexte de la décentralisation, ne font pas en moyenne, un usage immodéré des nouveaux instruments financiers mis à leur disposition

#### 4. Fiscalité : l'effet des transferts

Sur le plan fiscal, les récentes augmentations, qui méritent d'être nuancées, ne doivent pas masquer la relative inertie à la hausse des impôts locaux depuis 1987.

#### Evolution des prélèvements obligatoires

(% du PIB)

	1986	1987	1988	1989	1990
Administrations publiques centrales	17,7	17,6	17	16,8	16,6
Administrations publiques locales	5,8	5,9	5,9	5,9	6,0

De 1987 à 1989, les administrations publiques locales ont maintenu inchangé le niveau des prélèvements obligatoires qui leur sont imputables : certes, dans le même temps, l'État diminuait le niveau de sa pression fiscale mais les transferts de charge opérés dans le cadre de la décentralisation n'allaient pas à l'encontre de cet objectif de réduction des prélèvements

Les dernières évolutions feraient apparaître une progression substantiellement plus forte de la fiscalité locale entre 1990 et 1991. Ces évolutions méritent d'être nuancées. Tout d'abord, il ne s'agit que d'estimations qui ne prennent pas en compte la croissance de l'ensemble des budgets primitifs. Ensuite, les comparaisons devraient se faire en matière de fiscalité directe locale, en comparant d'une année sur l'autre le poids de la fiscalité locale effectivement supporté par le contribuable, c'est-à-dire avant dégrèvements et compensation d'impôts locaux.

A cet égard, les chiffres prévisionnels communiqués par le ministère de l'Intérieur feraient état d'une croissance de 8,2 % alors que la Caisse des dépôts, dans sa note de conjoncture de juillet 1991, évalue à + 6,5 % la hausse des recettes fiscales des administrations publiques locales.

Enfin, le prélèvement fiscal local incorpore la fiscalité transférée aux départements et aux régions pour faire face aux charges transférées. Or, celle-ci est composée essentiellement des vignettes sur véhicules automobiles et des droits de mutation et d'enregistrement, lesquels sont relativement sensibles à la conjoncture économique qui a connu un fort ralentissement en 1991.

## B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992 ET LES COLLECTIVITES LOCALES

L'annexe "jaune" au projet de loi de finances pour 1992 consacrée à *"l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales"* fait l'objet d'un rapport spécial de la Commission des finances (1).

Ce document budgétaire effectue schématiquement une distinction entre les dotations budgétaires de fonctionnement et d'équipement (comportant notamment la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) et le fonds de compensation de la TVA (F.C.T.V.A.), la compensation financière des transferts de compétence et la compensation des exonérations ou des dégrèvements législatifs.

La présentation qui suit s'efforce de recenser, conformément à la nomenclature budgétaire, les crédits affectés aux collectivités locales qui correspondent à une moins-value de recettes pour l'Etat d'une part et les dépenses budgétaires proprement dites examinées au budget de chaque ministère (1).

L'examen portera ensuite sur l'application des dispositions fiscales et financières qui concernent les collectivités locales au titre du présent projet de loi de finances, ainsi que sur les différentes recettes d'Etat liées à la fiscalité locale (2).



**1. - Les mouvements budgétaires concernant les collectivités locales**

*a) Les prélèvements sur recettes*

**Prélèvements sur recettes  
au profit des collectivités locales**

(milliards de francs)

	<b>Evaluations révisées 1991</b>	<b>Evaluations PLF 1992</b>	<b>Evolutions (%)</b>	<b>Evaluations 1ère lecture</b>	<b>Evolutions (%)</b>
D.G.F. (1)	88,322 (1)	92,137	4,32	92,226	4,42
Amendes de police	1,014	0,95	- 6,31	0,95	6,31
DSI	3,398	3,318	2,35	3,321	2,27
FNPTP	0,796	0,809	1,63	0,808	1,51
D.C.T.P.	24,383	20,155	- 17,34	22,126	- 9,26
F.C.T.V.A.	19,55	21,1	7,93	21,1	7,93
D.C.T.H.	0	6,5	-	6,5	-
<b>Total</b>	<b>137,463</b>	<b>144,969</b>	<b>5,46</b>	<b>147,031</b>	<b>6,96</b>

(1) dotation globale de fonctionnement

Les prélèvements sur recettes évoluent de 5,46 % dans le projet de loi de finance initial par rapport aux évaluations révisées.

La comparaison effectuée dans le tableau ci joint, sauf en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) qui fait l'objet d'une régularisation en cours d'année, est opérée par rapport aux évaluations révisées pour 1991, qui correspondent aux sommes effectivement perçues par les collectivités locales, compte tenu des révisions d'indexation et des mouvements réels de crédits en cours d'année.

La D.G.F. évolue en fonction d'un indice cumulant l'indice prévisionnel d'inflation et les deux tiers du produit intérieur brut en volume.

**Prélèvements sur recettes  
au profit des collectivités locales**

*(milliards de francs)*

	<b>Evaluations révisées 1991</b>	<b>Evaluations PLF 1992</b>	<b>Évolutions (%)</b>	<b>Evaluations 1ère lecture</b>	<b>Évolutions (%)</b>
<b>D.G.F. (1)</b>	88,322	92,137	4,32	92,226	4,42
<b>Amendes de police</b>	1,014	0,95	- 6,31	0,95	- 6,31
<b>D.S.I. (2)</b>	3,398	3,318	- 2,35	3,321	- 2,27
<b>F.N.P.T.P. (3)</b>	0,796	0,809	1,63	0,808	1,51
<b>D.C.T.P. (4)</b>	24,383	20,155	- 17,34	22,126	- 9,26
<b>F.C.T.V.A. (5)</b>	19,55	21,1	7,93	21,1	7,93
<b>D.C.T.H. (6)</b>	0	6,5	--	6,5	
<b>Total</b>	<b>137,463</b>	<b>144,969</b>	<b>5,46</b>	<b>147,031</b>	<b>6,96</b>

*(1) dotation globale de fonctionnement.*

*(2) dotation spéciale pour le logement des instituteurs.*

*(3) Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.*

*(4) dotation de compensation de la taxe professionnelle.*

*(5) Fonds de compensation de la T.V.A.*

*(6) Dotation de compensation de la taxe d'habitation.*

Le produit des amendes de police s'inscrit en légère diminution par rapport au produit réel de l'année 1991.

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs (D.S.I.) progresse comme la D.G.F., mais connaît une régression du fait du passage en catégorie A des instituteurs qui perdent ainsi leur droit à un logement de fonction.

La contribution de l'Etat au Fonds national de péréquation (F.N.P.T.P.) de la taxe professionnelle est indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat.

Le Fonds de compensation de la T.V.A. (F.C.T.V.A.), malgré une économie de 500 millions de francs, enregistre une progression importante, du fait des hauts niveaux d'investissement constatés en 1990.

La dotation de compensation de la taxe d'habitation (D.C.T.M.) créée par le projet de loi de finance pour 1992 est inférieure de 500 millions de francs au niveau du dégrèvement correspondant en 1991, à législation inchangée.

*b) Les dépenses budgétaires*

Les crédits inscrits directement en dépenses du budget général représentent 52 milliards de francs en 1992 et se situent en légère régression par rapport à l'année dernière.

**Credits relatifs aux collectivités locales  
inscrits en dépenses du budget général**

*(millions de francs)*

	PL.F 1991	PL.F 1992	Evolution (%)
Subventions de fonctionnement (Divers)	3 697	3 734	1,00
Subventions d'investissement (Divers)	3 507	3 397	- 3,14
D.G.E. (Intérieur) (1)	5 403	5 619	4,00
D.G.D. (Intérieur) (2)	13 694	13 681	- 0,09
D.R.E.S. (Intérieur) (3)	2 572	2 675	4,00
D.D.E.C. (Intérieur) (4)	1 273	1 324	4,00
D.D.F.P.T. (Affaires sociales) (5)	2 690	2 807	4,35
<b>sous-total</b>	<b>32 838</b>	<b>33 237</b>	<b>1,22</b>
Dégrèvements (Finances)	19 590	18 920	- 3,42
<b>Total</b>	<b>52 426</b>	<b>52 157</b>	<b>- 0,51</b>

*(1) dotation globale d'équipement.*

*(2) dotation globale de décentralisation*

*(3) dotation régionale d'équipement scolaire.*

*(4) dotation départementale d'équipement des collèges.*

*(5) dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle.*

- Les subventions de fonctionnement accordées par les différents ministères augmentent de 1 %, soit un niveau inférieur à celui du budget de l'Etat, correspondant à une diminution en francs constants.

- Les subventions d'investissement révèlent une baisse de 3,14 %, en loi de finances initiale, par rapport à l'année dernière.

- La dotation globale d'équipement (D.G.E.), la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) et la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.), évoluent aux termes de la loi, comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit une hausse de + 4 %, en autorisations de programme, par rapport à l'année dernière.

La dotation générale de décentralisation (D.G.D.) et la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle évoluent initialement au même niveau que la D.G.F., mais font l'objet de divers abattements par suite de la mise en oeuvre du droit d'option ouvert aux agents publics par la loi du 30 octobre 1985.

Les deux dotations d'équipement scolaires (D.R.E.S. et D.D.E.C.) augmentent chacune de 4 % en fonction de l'ensemble des investissements publics, conformément à la loi.

On mentionnera pour mémoire les recettes correspondant à la fiscalité transférée.

## **2. Les réformes affectant les collectivités locales**

### *a) Les prélèvements sur les concours aux collectivités locales*

L'examen du fascicule "voies et moyens" annexé au projet de loi de finances permet de faire le point quant à l'incidence sur le budget de l'Etat des diverses mesures relatives aux finances publiques locales du présent budget.

• Tout d'abord, l'article 32 du projet de loi de finances prévoyait la suppression du versement de la compensation versée au titre de la reconduction pour embauche ou investissement (REI) dans le cadre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Cette mesure équivalait à une économie de 4,175 milliards de francs pour l'Etat.

En première lecture, le dispositif a été transformé par l'application d'un abattement élevé sur la compensation de la REI versée à chaque collectivité sauf pour celles considérées comme défavorisées. Le montant du prélèvement sur recettes est diminué de 2,204 milliards de francs au lieu de 4,175 milliards de francs au titre des économies nécessaires.

• L'article 87 du projet de loi de finances rattaché au budget de l'Intérieur, prévoit la suppression de la compensation versée au titre du foncier bâti en contrepartie des exonérations accordées pendant deux ans aux constructions nouvelles.

L'économie ainsi réalisée est de 500 millions de francs sur le chapitre 41-51 du budget de l'Intérieur.

• *L'article 17 du projet de loi de finances* prévoit la transformation des dégrèvements totaux de la taxe d'habitation en un régime d'exonération compensée aux collectivités locales par le versement d'une dotation, inscrite en prélèvements sur recettes

La compensation étant définitivement calculée sur les taux votés pour les collectivités locales en 1991, l'Etat ne prend plus à sa charge les augmentations de taux votés ultérieurement. L'économie ainsi réalisée en 1992 porte sur 500 millions de francs.

• Par ailleurs, *l'article 10 du projet de loi de finances* reconduit le dispositif de dégrèvement de la taxe d'habitation en fonction de revenu du contribuable local en supprimant toutefois de l'assiette du dégrèvement le montant dû au titre de la part départementale de la taxe d'habitation.

Toutefois, la taxe départementale sur le revenu, instituée par la loi portant DDOEF, donne lieu au versement de divers dégrèvements (dégrèvement d'office total, dégrèvement d'office de 8% et étalement des hausses) d'un montant total de 2,525 milliards de francs.

Au total, l'Etat réalise néanmoins une économie de 405 millions de francs au titre des dégrèvements de taxe d'habitation

• Enfin, il convient d'ajouter 500 millions de francs d'économie au titre du projet de décret portant réforme du fonds de compensation de la T.V.A., actuellement à la signature du Premier ministre; le ministre délégué a souligné devant la commission des finances que la mesure d'économie toutefois était déjà prise en compte.

Au total, l'ensemble de ces mesures équivaut à un prélèvement de 3,2 milliards de francs sur l'ensemble des collectivités locales.

Ce prélèvement s'élève à 3,6 milliards de francs dès lors que l'on intègre le coût de l'économie réalisée sur les dégrèvements accordés au titre de la taxe départementale sur le revenu.

*b) Les prélèvements directs sur les contribuables locaux*

A ces économies pour le budget général, il convient d'ajouter l'ensemble des surplus de recettes captés par l'Etat sous forme de prélèvements additionnels aux taxes directes locales qui se sont multipliés ces trois dernières années.

• La première de ces taxes n'apparaît pas directement comme telle dans les documents budgétaires : il s'agit de la majoration de 0,4 point des frais d'assiette et de recouvrement adoptée pour gager les frais de révision des bases en 1991 et en 1992 (article 59 de la loi du 30 juillet 1990).

Le produit de cette majoration permet d'abonder le chapitre 37-53 du budget des charges communes "révision des évaluations cadastrales des propriétés bâties et non bâties" : le montant de ce chapitre était de 672,9 millions de francs pour 1991. Ce montant peut être comparé aux 5,950 milliards de francs de prévision de recettes pour 1992 inscrits sur la ligne 309 du fascicule des voies et moyens.

• Par ailleurs, l'Etat continue à bénéficier du produit du prélèvement exceptionnel sur la taxe d'habitation, sur les habitations principales et les résidences secondaires d'une valeur locative supérieure à 30.000 francs, prévu dans la loi de finances par contrepartie des dégrèvements de la taxe d'habitation.

Ce dispositif de compensation permettra une recette de 210 millions de francs en 1992.

• Enfin, l'Etat se voit attribuer la moitié du produit de la taxe sur les revenus à prélèvements libératoire instituée dans le cadre de la taxe départementale sur le revenu. Cette mesure procure une recette prévue de 161 millions de francs en 1992.

Au total, le budget de l'Etat percevrait environ 1 milliard de francs en 1992, sous forme de prélèvement additionnel sur le produit des taxes directes locales, en plus des frais d'assiette et de recouvrement et des frais de dégrèvement et de non valeurs actuellement prévus par la loi.

**TRAVAUX DE LA COMMISSION**

## I - AUDITIONS

### **A - AUDITION DE M. PIERRE BEREGOVY, MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET ET DE M. MICHEL CHARASSE, MINISTRE DELEGUE, CHARGE DU BUDGET - mercredi 18 septembre 1991**

Réunie le mercredi 18 septembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, et Michel Charasse, ministre délégué au budget, sur le projet de loi de finances initial pour 1992.

M. Christian Poncelet, président, a évoqué les circonstances particulières qui entourent la présentation du projet de budget pour 1992. Les incidences des événements survenus ces derniers mois en U.R.S.S. et dans les pays de l'Est en général seront considérables sur la vie économique de notre pays, a-t-il souligné.

Il a également remercié les deux ministres d'être venus présenter le projet de budget devant la commission des finances du Sénat le jour même de son adoption en conseil des ministres. Il a rappelé son attachement à une tradition qui paraît désormais bien ancrée et permet à la commission d'aborder l'examen du texte dans les meilleures conditions techniques.

Présentant le contenu du projet de budget, M. Pierre Bérégovoy a souligné que son élaboration avait eu pour toile de fond une conjoncture difficile à déchiffrer. Il apparaît, en effet, aujourd'hui que les prévisions qui ont servi à l'élaboration du budget de 1991 ont été surévaluées. La croissance du P.I.B. marchand devrait ainsi atteindre 1,3 % ou 1,4 % au lieu des 2,7 % initialement prévus. Ces erreurs d'analyse touchent également le niveau de la consommation dont les experts pensaient qu'il remonterait plus sensiblement qu'il ne l'a fait après la guerre du Golfe.

M. Pierre Bérégovoy a ensuite détaillé les hypothèses économiques sur lesquelles repose le projet de budget pour 1992 : une croissance du P.I.B. total en valeur de 5,1 % et de 2,2 % en volume, une hausse des prix de 2,8 %, un dollar à 6 francs et un baril de pétrole dont le prix est fixé à 19 dollars.

L'objectif suivi -a-t-il indiqué- reste le même que celui des années précédentes : promouvoir une politique de désinflation compétitive qui permettra à l'économie de créer des emplois.



Le ministre d'Etat a, ensuite, expliqué de quelle manière il pensait utiliser les instruments économiques pour la réalisation de ce dessein. La politique monétaire -a-t-il souligné- reste sous contrôle. La France peut ainsi se permettre aujourd'hui de ne pas suivre la Bundesbank lorsque celle-ci décide d'augmenter le taux lombard, ainsi qu'elle l'a fait à trois reprises cette année. L'acquisition de cette marge d'autonomie lui vaut certes d'être mal placée dans le S.M.E. ; toutefois, les taux allemands sont aujourd'hui très proches des nôtres et le loyer de l'argent en France est moins élevé que chez la plupart de ses autres partenaires, ce qui constitue un avantage important dans la recherche de la croissance.

L'hypothèse du Gouvernement en matière de taux d'intérêt en 1992 est de 8,80 % pour le long terme et 8,60 % pour l'argent à court terme.

En matière de politique des revenus, l'objectif de désinflation compétitive impose une maîtrise de l'évolution des revenus salariaux et non-salariaux. M. Pierre Bérégovoy, citant l'exemple britannique où la reprise de l'inflation a eu pour effet l'augmentation de 800.000 du nombre de chômeurs, a rappelé qu'il était impossible de maîtriser une relance inflationniste volontairement initiée. Ce type de processus dérape mécaniquement et entraîne à terme d'importantes suppressions d'emplois.

Il estime toutefois que, malgré les quelques voix isolées qui ont pu évoquer le rôle bénéfique d'une reprise de l'inflation, la maîtrise de la hausse des prix est aujourd'hui une donnée difficilement contestable de notre économie et qu'elle ne devrait pas être remise en cause à l'avenir.

Abordant enfin le troisième instrument, la politique budgétaire et fiscale, M. Pierre Bérégovoy a indiqué que l'augmentation de la dépense publique serait en 1992 de 3,1 %, soit 2 points en-dessous du taux de progression du P.I.B.

Le déficit pour 1992 est fixé dans le projet de budget à 89,5 milliards de francs, chiffre qui lui paraît un objectif réaliste.

Cette estimation tient compte du principe exprimé par le Président de la République selon lequel le Gouvernement doit s'astreindre à ne créer aucun impôt nouveau et à ne pas alourdir le poids des prélèvements fiscaux dans le P.I.B. Cet objectif est justifié par la nécessité de ne pas contarier la reprise qui commence à se faire sentir, en opérant une ponction sur les agents économiques.

Abordant le volet fiscal du projet de budget, M. Pierre Bérégovoy a indiqué qu'il visait à soutenir l'activité dans deux secteurs en particulier. En premier lieu l'investissement privé dans le secteur du logement sera favorisé ; il s'agit aussi d'un soutien apporté à la construction et au bâtiment. La solution fiscale permettra de satisfaire l'objectif de relance non-inflationniste. Elle comporte l'amélioration des incitations fiscales à l'acquisition de logements neufs affectés à l'habitation principale, l'extension des avantages fiscaux en faveur de l'investissement locatif et un plafonnement partiel des droits de mutation à titre onéreux.

Les petites et moyennes entreprises devraient également bénéficier de plusieurs mesures inscrites dans le projet de loi et qui relèvent du plan en faveur des P.M.E. et des P.M.I., présenté par le Premier Ministre le 16 septembre 1991. M. Pierre Bérégovoy a justifié les mesures contenues dans ce plan par le rôle essentiel joué par ces entreprises dans la création d'emplois. Elles visent à favoriser la constitution de fonds propres grâce, en particulier, à l'institution d'un crédit d'impôt pour augmentation de capital et à la suppression du plafonnement des comptes bloqués d'associés.

La baisse à 34 % du taux de l'impôt sur les sociétés applicable aux bénéficiaires distribués bénéficiera immédiatement aux P.M.E. qui seront, en revanche, peu concernées par la hausse de la taxation des plus-values financières.

Résumant l'esprit qui avait présidé à la conception de ce budget, M. Pierre Bérégovoy a indiqué que le projet qu'il présentait au Parlement visait à améliorer la compétitivité de notre économie par une inflation maîtrisée et l'aide aux P.M.E., premières créatrices d'emplois.

Il a ajouté, en conclusion de son intervention, que d'autres instruments viendraient en soutien de cet objectif. Après l'opération de cession partielle d'actifs du Crédit local de France au secteur privé, d'autres privatisations partielles devraient suivre selon des modalités qui n'ont pas encore été arrêtées. Ces modalités nécessiteront, le cas échéant, l'intervention d'une loi et devraient faire l'objet d'un débat, probablement à l'occasion du "collectif" quant à l'affectation de ces recettes. Un plan emploi est également en cours d'élaboration et devrait être présenté plus tard au cours de la session.

**\*\*M. Michel Charasse** a ensuite détaillé le contenu des recettes et des dépenses contenues dans le projet de budget.

Il a indiqué que le contexte économique avait beaucoup pesé sur l'évolution des recettes. Le ralentissement de la croissance, particulièrement marqué au second semestre 1990, a entraîné un manque à gagner pour toute l'année 1990 d'environ 17 milliards de francs. Les produits de la T.V.A. et de l'impôt sur les sociétés ont été notamment nettement plus faibles que ce qui était attendu.

Pour l'année 1991, le montant des pertes spontanées sur recettes s'établit à environ 50 milliards de francs. Elles sont toutefois partiellement compensées grâce à divers apports financiers : dons gouvernementaux en relation avec la participation française à la guerre du Golfe (pour 10 milliards de francs); mesures fiscales inscrites dans la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (pour 15 milliards de francs); utilisation de la trésorerie dormante de certains organismes (pour environ 7 milliards de francs). M. Michel Charasse a donc précisé qu'à la date de son audition par la commission, il restait par contraction un manque à gagner de 20 milliards de francs environ. Le déficit réel pour l'année 1991 sera ainsi supérieur à celui qui était initialement prévu.

Les recettes, a-t-il ajouté, seront, en 1992, en augmentation de 2,6 % par rapport à l'année précédente et s'établiront à 1.240,8 milliards de francs. Cette faible progression ne procède d'aucun relèvement de la fiscalité ; la pression fiscale de l'Etat devrait s'établir, en effet, à 15,9 % du P.I.B., en légère baisse par rapport à 1991. A ce sujet, **M. Michel Charasse** a indiqué que le cumul des allègements fiscaux sur la législature 1988-1993 devrait atteindre 280 milliards de francs.

Les dépenses s'élèvent dans le projet de budget à plus de 1.330 milliards de francs, soit une augmentation de 3,1 % par rapport aux dépenses de 1991. Les mesures nouvelles représentent environ 40 milliards de francs, dont 12 milliards de francs doivent permettre de financer l'accroissement très fort (+ 7,8 %) de la dette publique. Le reste se répartit pour l'essentiel entre les différents secteurs prioritaires : l'éducation nationale (14 milliards de francs et 5.700 emplois nouveaux), l'industrie et la recherche (3,8 milliards de francs), la solidarité (5,9 milliards de francs), la justice (0,9 milliard de francs) et l'aide publique au développement (2,2 milliards de francs).

Le déficit, a rappelé **M. Michel Charasse**, atteindra 89,5 milliards de francs. Il devrait représenter 1,26 % du P.I.B., ce qui était déjà le taux attendu pour 1991. En 1990, le déficit réel a été de 93,4 milliards de francs : on assiste donc à une légère réduction de la ponction de l'Etat sur la capacité d'épargne des Français.

Prenant ensuite la parole, **M. Roger Chinaud**, rapporteur général, a rappelé que, si la volonté affichée du Gouvernement était de ne pas créer de nouveaux impôts, la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, votée à la session de printemps, avait, quant à elle, déjà, procédé à des augmentations d'impôts pour 1992 et 1993. A cette occasion, il a renouvelé son regret que le Gouvernement n'ait pas alors choisi de présenter un collectif budgétaire et, d'une manière générale, il a souhaité une meilleure lisibilité des documents budgétaires, ainsi qu'une meilleure clarté générale du débat budgétaire.

A la question de **M. Roger Chinaud** sur le montant du financement extérieur qui serait nécessaire pour combler la dette publique française, **M. Pierre Bérégovoy**, a indiqué que ce financement extérieur était indispensable, qu'il était également traditionnel et qu'il se limitait en fait au déficit des paiements courants, soit à 50 milliards de francs. Le ministre d'Etat a ajouté qu'il n'y avait plus de contrôle des changes en France et qu'en outre les investissements effectués par les entreprises françaises à l'étranger étaient bien supérieurs aux investissements productifs étrangers en France, les sommes engagées s'étant respectivement élevées à 140 et 42 milliards de francs en 1990.

Puis, **M. Roger Chinaud** s'est étonné de l'importante augmentation du déficit budgétaire de 1991 par rapport aux prévisions initiales et il s'est interrogé sur la plausibilité des hypothèses retenues pour 1992.

**M. Michel Charasse** s'est alors expliqué sur le chiffrage du dérapage du déficit prévu actuellement pour 1991, soit 12,8 milliards de francs. Il a rappelé que les moins-values fiscales d'un montant de 55 milliards de francs avaient été partiellement compensées par les dépenses annulées par l'arrêté du 9 mars 1991 (10,2 milliards de francs), par la contribution étrangère aux frais de la crise du Golfe (10 milliards de francs), par la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (15 milliards de francs) et par l'utilisation de la trésorerie dormante de certains organismes (7,5 milliards de francs).

Il a ajouté que d'autres économies, permises notamment par la régulation des dépenses décidée dès le début de l'année, seraient inscrites dans le collectif budgétaire de fin d'année pour ne pas aggraver le déficit et permettre de financer les dépenses supplémentaires, notamment au titre du R.M.I.

Enfin, le ministre délégué a justifié l'erreur de prévision sur les recettes du budget de 1991 par la moins-value de 17 milliards de francs, tardivement constatée sur les recettes de 1990, et par le fait que le taux de croissance de 2,7 % prévu dans la loi de finances initiale n'avait pu être réalisé.

Il a estimé que les bases de calcul retenues pour l'élaboration du budget de 1992, tant pour les recettes que pour les dépenses, ne pourraient entraîner la même erreur, en raison de leur caractère volontairement prudent.

A la question de **M. Roger Chinaud** sur l'imputation budgétaire de la contribution étrangère aux frais de la crise du Golfe, **M. Michel Charasse** a répondu qu'il s'agissait de dons versés au budget général et donc non affectés.

**M. Roger Chinaud** a alors demandé au ministre d'Etat et au ministre délégué pourquoi l'augmentation de la taxation sur les plus-values financières s'élevait à 10,2 milliards de francs dès 1992 et à 4,8 milliards de francs seulement en "vitesse de croisière".

**M. Pierre Bérégozoy** a expliqué que cette différence résultait du jeu des acomptes prévus par ces mesures qui se cumulerait en 1992 avec l'impôt normalement payé au titre de 1991.

Puis, **M. Roger Chinaud** s'est interrogé sur l'utilisation des crédits supplémentaires affectés au budget de l'Education nationale, ainsi que sur les nombreux emplois créés et sur la manière dont ceux-ci étaient ou n'étaient pas pourvus.

**M. Michel Charasse** a alors précisé que, depuis 1988, 45.000 emplois avaient été créés à l'Education nationale et que ce budget avait bénéficié de 64 milliards de francs de crédits supplémentaires, dont 80 % affectés à la revalorisation des carrières et 20 % à l'augmentation des moyens.

Aux questions de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, sur l'ouverture du capital des entreprises publiques et sur le montant prévu des dotations de l'Etat au secteur public, **M. Pierre Bérégovoy** a d'abord précisé que les entreprises publiques le resteraient et qu'il s'agissait seulement de "faire respirer le secteur public". Il a indiqué que les modalités de cette ouverture n'étaient pas encore arrêtées, notamment quant au maintien du contrôle direct de l'Etat sur ces entreprises, mais que l'affectation des éventuelles cessions d'actifs se ferait au profit de l'industrie et d'abord du secteur public ainsi qu'en faveur de l'emploi. Il a ajouté qu'il n'y aurait pas de "bradage du secteur public" et que le processus se ferait dans la transparence, notamment sous le contrôle de la Commission d'évaluation des entreprises publiques.

Enfin, le **ministre d'Etat** a indiqué que le montant des dotations en capital prévues pour 1992 était de 7 milliards de francs, dont 5,6 inscrites au budget de l'Etat. Parmi ces dernières, 2,3 milliards de francs devraient provenir de l'affectation de la cession de 20 % du capital du Crédit local de France

**M. Roger Chinaud** a ensuite interrogé le **ministre d'Etat** sur un projet éventuel de réforme du revenu minimum d'insertion. **M. Pierre Bérégovoy** lui a répondu qu'aucune mesure ne serait prise avant le dépôt du rapport de la Commission d'évaluation du R M I

Puis un large débat s'est instauré auquel ont participé **MM. Roland du Luart, René Régnault, Robert Vizet, Jacques Chaumont, Jean Arthuis, Jean Clouet, Philippe Adnot, Emmanuel Hamel, Maurice Couve de Murville** et **Christian Poncelet, président**.

Aux questions relatives à la diminution des crédits du budget de l'agriculture pour 1992, **M. Pierre Bérégovoy** a indiqué que celle-ci était plus que largement compensée par l'augmentation des concours européens, le total des soutiens au secteur agricole s'élevant à 153 milliards de francs, en hausse de 6,9 % par rapport à 1991

Le **ministre d'Etat** a ensuite précisé que l'idée de lancer un grand emprunt lui paraissait être une solution trop coûteuse pour la puissance publique, en raison des avantages fiscaux ou des garanties dont il faudrait l'assortir

Puis, il a rapidement repris les grandes mesures du plan P M E - P M I en soulignant que nombre d'entre elles concernaient aussi les entreprises unipersonnelles. Il a ajouté que ce plan reposait sur le pari de la confiance aux entreprises et que le gisement d'emplois qui existait dans les petites et moyennes entreprises devrait aussi entraîner la création d'emplois dans les grandes entreprises

Abordant ensuite la question du raccourcissement des délais de paiement, le ministre d'Etat a indiqué qu'il existait deux voies pour la régler : la voie contractuelle et la voie réglementaire. Après divers rapports et consultations, M. Pierre Bérégovoy a précisé que la préférence du Gouvernement allait à la solution contractuelle, les intérêts des parties en cause y compris les banques étant souvent différents. Enfin, il a dit que l'Etat honorait ses créanciers à 45 jours et que le vrai problème concernait les hôpitaux où les délais de paiement pouvaient atteindre plus de deux cents jours.

Puis, le ministre d'Etat a indiqué que le poste budgétaire de la C.O.F.A.C.E. ne devrait pas varier au cours de l'année 1992, celui-ci étant, autant que possible, surveillé au jour le jour et de nombreuses garanties étant désormais refusées.

Sur la question de la "dérive" ou de l'augmentation des dépenses de la Communauté européenne, dont le prélèvement sur le budget français est en augmentation de 20 % et passe de 70 à 84 milliards de francs, M. Pierre Bérégovoy a rappelé qu'elles résultaient de l'application de traités qui lient la France. Il a ajouté que cette augmentation était principalement due à la hausse des dépenses agricoles, de celles des fonds structurels et des aides aux pays d'Europe de l'Est.

Le ministre d'Etat a alors considéré que les aides aux pays de l'Est, à la fois bilatérales, communautaires et multilatérales, n'étaient actuellement pas suffisamment bien coordonnées et que cela n'était bon ni pour les finances publiques, ni pour l'efficacité de l'aide apportée.

Abordant la question de la monnaie en réponse notamment à MM. Christian Poncelet, président, et Couve de Murville, M. Pierre Bérégovoy a rappelé que le franc faisait partie du système monétaire européen, mais qu'il ne dépendait pas du mark allemand, seules les monnaies des Pays-Bas, du Danemark, de l'Autriche, de la Suisse et de la Belgique étant rattachées à la zone mark. Il a ajouté que les hausses successives des taux d'intérêt allemand qui n'avaient pas été répercutées en France, en avaient fourni la preuve.

Le ministre d'Etat a ensuite estimé que le mouvement de détente sur les taux d'intérêt actuellement observé aux Etats-Unis pourrait se répercuter en Europe, notamment pour les taux à long terme, mais que d'une manière générale, les taux observés dans la Communauté européenne étaient encore trop élevés. Il a rappelé que son objectif était de parvenir à un taux de 8,80 % pour le long terme et de 8,60 % pour le court terme.

Sur le montant des crédits affectés à la Défense, M. Pierre Bérégovoy a indiqué qu'ils avaient pour finalité l'adaptation du système de défense français à la nouvelle situation mondiale, ainsi qu'aux développements technologiques les plus moderr...

En conclusion de ses réponses, M. Pierre Bérégovoy a souligné qu'une économie solide était un facteur indéniable d'autorité dans le monde et que les parcours économiques et politiques de l'Allemagne et du Japon le montraient bien aujourd'hui.

M. Michel Charasse a ensuite indiqué que si le budget de l'aménagement du territoire diminuait effectivement, ce n'était pas le cas de l'ensemble des mesures budgétaires consacrées à cette préoccupation, celles-ci restant stables par rapport à 1991.

Abordant plusieurs questions relatives aux finances locales, le ministre délégué a précisé que la transformation des dégrèvements de taxe d'habitation en exonérations compensées résultait de l'application d'une recommandation du Conseil des Impôts et que la limitation du remboursement des exonérations de taxes sur le foncier bâti au seul logement social constituait une exacte application de l'esprit de la loi de 1956.

Il a ensuite indiqué que le projet de décret portant réforme du fonds de compensation de la T.V.A., dont la parution était imminente, prendrait en compte les suggestions du Comité des finances locales.

M. Michel Charasse a ensuite confirmé que les reports des crédits du budget de la justice, ouverts dans la loi de finances rectificative pour 1990 avaient été effectués, et que les mesures de régulation budgétaires prises par la suite avaient seulement pour objet de retarder le moment de l'engagement de ces crédits.

Il a ensuite estimé que la hausse prévue pour les recettes de T.V.A. en 1992 n'était pas excessive et qu'elle était principalement la conséquence d'une modification de la répartition des recettes entre le budget général et le BAPSA.

Enfin, répondant aux questions de M. Christian Poncelet, président, il a annoncé qu'un amendement serait déposé pour empêcher la baisse des taux des taxes départementales qui aurait pu résulter d'un plafonnement à 4 % de la hausse du produit de la taxe départementale sur le revenu en 1992.

Il a ajouté que le problème des fonds réservés au revenu minimum d'insertion dans les budgets départementaux serait examiné par la Commission du bilan du R.M.I. et que l'Assemblée des présidents des Conseils généraux avait été invitée à lui faire des propositions.

**B - AUDITION DE M. MICHEL CHARASSE, MINISTRE DELEGUE, CHARGE  
DU BUDGET - mardi 22 octobre 1991**

Réunie le mardi 22 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Paul Girod, vice-président, la commission a procédé à l'audition de M. Michel Charasse, ministre délégué au budget, sur le projet de loi de finances pour 1992 après l'adoption de la première partie par l'Assemblée nationale.

Le ministre délégué a d'abord répondu aux questions posées par M. Roger Chinaud, rapporteur général, sur l'exécution du budget de 1991 et sur le projet de loi de finances pour 1992.

Faisant le point sur les contributions extérieures au financement de la guerre du Golfe, M. Michel Charasse a indiqué que celles-ci devaient s'élever à environ 10 milliards de francs et qu'elles émanaient de cinq pays : la République d'Allemagne, le Japon, le Koweït, l'Arabie Saoudite et les Emirats arabes unis. Il a ajouté que seul ce dernier pays n'avait pas encore versé sa contribution, les autres ayant soit entièrement, soit partiellement, versé les sommes prévues.

Evoquant ensuite les dépenses entraînées par la guerre du Golfe, le ministre délégué a expliqué qu'elles avaient justifié l'ouverture de crédits supplémentaires, à hauteur de 1,2 milliard de francs dans le collectif de 1990 et de 1,5 milliard de francs par le décret d'avance pris au mois d'août 1991. Par ailleurs, il a indiqué que les crédits de la défense nationale n'avaient fait l'objet d'aucune mesure d'annulation ni de régulation budgétaire en 1990 et 1991.

A la question de M. Roger Chinaud, rapporteur général, sur les raisons de l'écart existant entre l'évaluation faite devant la commission par M. Pierre Joxe, ministre de la défense, des dépenses militaires de la guerre du Golfe, soit 6 milliards de francs, et le montant des contributions extérieures reçues, M. Michel Charasse a précisé que le budget de la défense avait reçu 2,7 milliards de francs de dotations supplémentaires et qu'il n'avait pas fait l'objet de mesures d'économie.

Puis, le ministre délégué a estimé que le déficit budgétaire prévu pour 1991 ne devrait pas dépasser 95 ou 100 milliards de francs, en raison d'une nouvelle et récente mesure de régulation budgétaire demandant aux diverses administrations le gel d'environ 10 % des crédits, à l'exception des dépenses de rémunération et des crédits incompressibles.



Abordant ensuite la question du montant des créances publiques liées à l'Irak, M. Michel Charasse a d'abord chiffré l'encours des risques publics sur ce pays à 18,2 milliards de francs à la fin de 1990, dont 14,8 au titre du capital et 3,4 au titre des intérêts. Il a ensuite estimé que le coût maximum de ces risques s'élèverait à 14 milliards de francs dont 11 pour la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) et 3 pour le Trésor public pour les refinancements de créances déjà effectués par la Banque française pour le commerce extérieur. Il a toutefois indiqué que ces sommes pouvaient varier en fonction de l'évolution du cours du dollar et de l'éventuelle possibilité de récupérer sur l'Irak une partie des créances. Il a ensuite souligné que l'impact budgétaire de ces créances avait été faible en 1990, de l'ordre de 1 milliard de francs, et qu'il devrait s'élever à 4 milliards de francs en 1991.

Puis, M. Michel Charasse a rapidement décrit les mesures mises en oeuvre pour maîtriser les dépenses de la COFACE. Il a en particulier signalé le nombre important de pays pour lesquels les garanties sont désormais interdites.

Le ministre délégué a ensuite justifié le montant de 5,9 milliards de francs prévu au titre de l'accélération des mesures de recouvrement. Il a rappelé que ces mesures concernaient la retenue à la source pour 2,4 milliards de francs, la taxe sur les conventions d'assurance pour 1,1 milliard de francs, les droits sur le tabac pour 0,6 milliard de francs, les droits au bail pour 0,8 milliard de francs et, enfin, les autoroutes pour 1 milliard de francs.

Puis, le ministre délégué a indiqué qu'il ne pouvait pas encore indiquer la manière dont serait financé le plan d'augmentation des rémunérations de la fonction publique, actuellement en cours de négociation. Il a seulement précisé qu'il existait des provisions pour hausse de rémunération dans le budget, que les ajustements éventuels se feraient en cours de gestion de l'exercice 1992 ou dans le collectif de fin d'année et qu'enfin il lui était difficile d'annoncer publiquement ses marges de manoeuvre.

M. Michel Charasse a alors abordé la question du Plan Emploi, adopté lors d'un récent Conseil des ministres. Il a indiqué que ce plan comprenait quatre catégories de dispositions mais que deux seulement avaient été arrêtées et chiffrées : l'exonération des charges sociales pour l'embauche de jeunes dont le coût budgétaire est estimé à 3,6 milliards sur deux ans, l'essentiel devant porter sur 1992 (l'objectif de 130.000 jeunes embauchés représentant un coût de 2,5 milliards de francs), et un crédit d'impôt pour le développement d'emplois de proximité, mesure dont le coût est évalué à 3,3 milliards de francs au titre de 1993.

Il a précisé que le financement de ce Plan Emploi en 1992 se ferait par le transfert des 3,3 milliards de francs inscrits au budget des charges communes pour les dotations en capital aux entreprises publiques. Celles-ci devraient être financées par les cessions d'actifs d'entreprises publiques pour lesquelles le Gouvernement n'a pas encore arrêté de modalités précises.

M. Michel Charasse a ensuite rapidement passé en revue l'essentiel des modifications apportées au projet de loi de finances par l'Assemblée nationale. Il a notamment insisté sur l'article 32 du projet de loi et sur l'acceptation par le Gouvernement de ramener l'économie sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle de 4,2 à 2,2 milliards de francs. Il a indiqué que quatre catégories de collectivités locales ne seraient plus concernées par la mesure qui était envisagée : les collectivités dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont inférieures à la moyenne nationale et les communes et départements qui bénéficient des mécanismes de solidarité financière récemment institués, notamment de la dotation de solidarité urbaine.

Il a ajouté que, pour les autres collectivités locales, la compensation ne serait pas attribuée lorsque le montant de la compensation de la taxe professionnelle serait inférieur à 2 % des recettes fiscales de la collectivité concernée.

Il a indiqué alors que, sur la base des simulations faites à partir des données de 1990, 3 896 communes, 31 départements et 4 régions seraient touchés par ces mesures.

Chiffrant enfin l'essentiel des dépenses supplémentaires adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture, M. Michel Charasse a cité, outre les 2 milliards de francs résultant de l'article 32, 200 millions de francs en autorisations de programme et 100 millions de francs en crédits de paiement au titre de l'aménagement du territoire, 125 millions de francs pour les anciens combattants, 883 millions de francs d'autorisations de programme et 196 millions de francs de crédits de paiement pour le logement afin de financer 5 000 prêts locatifs aidés et 5 000 prêts d'accèsion à la propriété supplémentaires, 470 millions de francs pour l'agriculture, 110 millions de francs pour rectifier l'indexation initialement prévue de la dotation globale de fonctionnement, conformément au vœu du Comité des finances locales, et 100 millions de francs au titre de l'allègement de la T.V.A. sur les oeuvres d'artistes vivants.

Évaluant ensuite les augmentations de recettes prévues, le ministre délégué a indiqué que celles-ci comprenaient 900 millions de francs de majoration des droits de timbre et assimilés, 470 millions de francs au titre de la majoration de la taxe additionnelle au droit au bail, 100 millions de francs de prélèvement sur la Caisse nationale des télécommunications, 450 millions de francs au titre de l'anticipation de la hausse des prix du tabac, 800 millions de francs de prélèvement sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne et 350 millions de francs au titre de la cession d'un immeuble de l'État.

Le ministre délégué a alors conclu en disant que l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 1992 ainsi amendé n'était que peu modifié par rapport aux prévisions initiales, le déficit budgétaire passant de 89,5 à 89,55 milliards de francs.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, est alors intervenu pour s'étonner de la méthode employée par le Gouvernement pour prélever 800 millions de francs supplémentaires sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, sans consultation de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts, ce que pourtant la loi lui impose.

Le rapporteur général a souligné qu'au total 25,75 milliards de francs avaient été demandés à la Caisse des dépôts et consignations dont 12,7 sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne. Il a précisé que ce prélèvement correspondait à 157.000 prêts locatifs aidés en moins. Il s'est alors interrogé sur la politique du logement suivie par le Gouvernement.

M. Michel Charasse a répondu qu'il n'avait pas eu le temps de consulter la Commission de surveillance au moment du bouclage du budget à l'Assemblée nationale mais qu'en tout état de cause le Conseil Constitutionnel avait jugé, à plusieurs reprises, que le défaut de consultation d'un tel organisme n'était pas irrégulier.

Il a ajouté que, malgré ce prélèvement supplémentaire, la solvabilité du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne demeurait bonne.

Un long débat s'est alors instauré, auquel ont pris part MM. Roland du Luart, Jean Clouet, André-Georges Voisin, Henri Collard, Robert Vizet, Paul Girod, Paul Caron, René Ballayer, Jean Arthuis, René Monory et Christian Poncelet, président.

M. Michel Charasse a d'abord indiqué que le décret relatif au fonds de compensation de la T.V.A. était à la signature du Premier ministre, mais qu'il avait déjà été pris en compte dans le projet de loi de finances, permettant un allègement des charges de l'Etat de 500 millions de francs.

Il a expliqué la genèse de ce décret, fondé sur les résultats d'une enquête menée à sa demande par l'Inspection des finances et 4 trésoriers-payeurs généraux sur les demandes de remboursement présentées par les collectivités locales à ce titre. Il a souligné que les rapports qui lui avaient été soumis avaient montré qu'un certain nombre des principes définis tant par l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 novembre 1988 que par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 n'étaient pas respectés par les collectivités locales. Enfin, il a précisé que la rétroactivité des mesures envisagées avait été admise par le Conseil d'Etat.

Considérant que les difficultés financières de l'Etat ne justifiaient pas la création de difficultés financières pour les collectivités locales, dont les plans de financement visés par les préfets et les chambres régionales des comptes, étaient remis en cause par ces mesures, plusieurs sénateurs ont alors estimé que le Gouvernement n'avait pas pris la mesure de "l'exaspération des gestionnaires locaux" et évoqué le risque d'une "révolte des élus", d'une "révolution des maires".

A la demande unanime des sénateurs de la commission, le ministre délégué a dit qu'il étudierait la possibilité de ne pas rendre rétroactives ces mesures et de n'en prévoir l'application qu'à partir du 1er janvier 1992.

Revenant ensuite sur les mesures annoncées par le Gouvernement en faveur de l'agriculture, M. Michel Charasse a précisé que le montant total des nouvelles sommes allouées au secteur s'élevait à 1.770 millions de francs, dont, pour le foncier non bâti, 470 millions dans le budget de 1991, 170 millions dans le collectif 1991, et 470 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1992, et 540 millions de francs pour l'augmentation de la prime à la vache allaitante qui devraient être inscrits dans le collectif 1991.

A l'idée de permettre aux collectivités locales de supprimer certaines exemptions d'impôts pour financer la perte de recettes due à la moindre compensation de la taxe professionnelle, M. Michel Charasse a indiqué que le Premier ministre s'y était opposé.

Puis, le ministre délégué a précisé qu'il déposerait un amendement au cours de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale pour aménager le dispositif prévu au titre de la taxe départementale sur le revenu : le taux maximum de 4 % devrait être porté à 5 % et la baisse des taux, qui aurait pu s'imposer pour certains départements, ne serait plus obligatoire.

M. Michel Charasse a ensuite estimé que la suppression de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur la T.V.A. avait été une bonne chose compte tenu de la forte diminution des recettes de T.V.A. en 1991.

Le ministre délégué a remarqué que l'idée de financer la dette publique par un emprunt obligatoire ne lui paraissait pas une bonne solution car cela aurait essentiellement pour effet d'augmenter l'endettement de l'Etat.

Il s'est ensuite engagé à fournir aux sénateurs la liste des communes, départements et régions qui étaient concernés par l'article 32 modifié du projet de loi de finances (aménagement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle).

Abordant la question du financement du Fonds national de développement du sport, M. Michel Charasse a confirmé que le montant de 830 millions de francs prévu pour 1991 serait maintenu et que les faibles recettes en provenance du Loto sportif seraient augmentées par une dotation de l'Etat au titre du collectif 1991. Il a ensuite ajouté qu'en raison du contexte actuel les crédits du titre IV du budget de la jeunesse et des sports avaient été très bien dotés dans le projet de budget pour 1992, alors que les mesures de régulation budgétaire auraient dû entraîner une baisse de 10 % de ces mêmes crédits.

Enfin, revenant sur la question des sollicitations de plus en plus nombreuses de l'Etat sur les finances des collectivités locales et sur la remise en cause de l'équilibre atteint entre l'Etat et les communes, les départements et les régions, le ministre délégué a précisé que les concours de l'Etat aux collectivités locales avaient augmenté de 33 % depuis 1988, alors que la hausse des prix au cours de la même période avait atteint 13 %.

## II - EXAMEN EN COMMISSION

### A. ANALYSE DU PROJET DE LOI DE FINANCES - jeudi 24 octobre 1991

Réunie le jeudi 24 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'analyse des grandes lignes du projet de loi de finances pour 1992, sur le rapport de M. Roger Chinaud, Rapporteur Général.

Rappelant que le déroulement de la procédure budgétaire faisait que le rapport général sur le projet de loi de finances ne pouvait être mis en distribution que le matin même du début de l'examen en séance publique, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a indiqué qu'il souhaitait mettre dès à présent à la disposition du Sénat les principaux éléments d'analyse de ce projet.

Abordant d'abord l'analyse de la situation économique dans laquelle s'inscrit ce budget, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souligné les éléments suivants :

Plus que par un ralentissement généralisé, la conjoncture internationale apparaît marquée en 1991 par des incertitudes nombreuses. La seule "certitude" qui demeure est celle d'une multiplication des besoins de financement, de la part des économies industrialisées et de celle en voie de développement ou de libéralisation, face à une pénurie croissante d'épargne.

Ainsi, la reprise aux Etats-Unis, tant attendue, est certaine. Mais, ni son terme, ni son ampleur, ne peuvent aujourd'hui être assurés. L'Allemagne n'assure plus le rôle de locomotive qu'elle a tenu jusqu'à présent, en raison du coût immédiat de la réunification. Dans ces deux pays, la menace d'une reprise de l'inflation, ou la nécessité de l'appel au financement extérieur, pèsent à l'encontre d'un assouplissement des taux d'intérêt. L'"aide" financière requise par les pays de l'Est est estimée par le Fonds monétaire international (F.M.I.) à 125 milliards de dollars sur trois ans, mais ne sera efficace que si elle s'accompagne d'un réel développement des échanges commerciaux avec les pays industrialisés.

Dans cet environnement, un an avant l'entrée dans le Marché commun, la France ne se situe pas dans une position favorable par rapport à ses principaux partenaires européens. Elle conserve des structures fragiles, et l'année 1991 la trouve marquée par l'accélération du chômage, la diminution de l'investissement et l'augmentation du déficit commercial.

A croissance égale, la France crée moins d'emplois que ses partenaires. Au rythme de la progression des demandes d'emploi (+ 210.000 en 7 mois), le seuil de 3 millions de chômeurs risque d'être dépassé en 1992. La diminution de 6 % en volume de l'investissement industriel des entreprises du secteur privé est à mettre en parallèle avec un besoin de financement désormais évalué à 150 milliards de francs pour 1992 et une diminution de près de 15 points de leur taux d'autofinancement depuis 1988.

La détérioration du solde industriel s'aggrave. Le taux de pénétration étrangère continue de s'accroître dans le secteur des biens industriels, alors que plus du tiers des exportations françaises sont aujourd'hui réalisées par des entreprises à capitaux étrangers majoritaires. Pour la première fois, la balance des paiements fait apparaître un solde négatif des biens et services, qui s'explique par la forte dégradation du poste "intérêts, dividendes et revenus du capital" (- 12 milliards de francs entre 1990 et 1991).

En outre, l'économie française apparaît alourdie par un degré d'étatisation supérieur à celui de nos principaux partenaires. Celui-ci se traduit notamment par la prédominance de la part des dépenses publiques dans la richesse nationale, l'importance du niveau des prélèvements obligatoires, et l'ampleur du secteur public industriel et financier. En 1989, dernier chiffre connu, la France reste le grand pays d'Europe dont le poids des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (P.I.B.) est le plus élevé, à l'exception de l'Italie. Il est près de 5 points supérieur à celui de l'Allemagne (alors que l'écart était de 1 point en 1982), et près de 9 points supérieur à celui du Royaume-Uni, alors que l'écart était de 3,5 points en 1982. Parallèlement, de 1981 à 1991, la part dans le P.I.B. des prélèvements au profit des administrations publiques aura augmenté de 2,2 points en France, tandis qu'elle diminuait de 0,1 point dans l'ensemble de la C.E.E. Dans le même temps, l'écart entre la France et l'Allemagne augmentait de 4,1 points ; entre la France et la moyenne C.E.E. de 2,3 points.

Au total, la France se trouve aujourd'hui dans une situation d'économie d'endettement, marquée par un double déficit public et commercial, qui la contraint à un appel croissant au financement extérieur, dans un contexte de taux d'intérêt élevés. Dans ce cadre, la politique économique du Gouvernement socialiste apparaît marquée par la prééminence donnée à l'instrument monétaire sur l'outil budgétaire.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a indiqué qu'il fallait saluer l'objectif atteint du "franc fort". Mais il a également estimé qu'il fallait s'interroger sur la fragilité éventuelle d'une monnaie qui se trouve aujourd'hui au plancher du serpent européen. Surtout, la montée du chômage, l'insuffisance notoire de l'investissement industriel, tant pour assurer des emplois durables que pour garantir la compétitivité des entreprises françaises, et surtout l'accélération des besoins de financement des régimes sociaux, confirment absolument la gravité du problème posé par le déficit d'épargne et l'inadéquation des choix de politique économique, notamment budgétaire, opérés depuis près de dix ans.

Abordant ensuite l'analyse du projet de loi de finances pour 1992, le rapporteur général a d'abord tenu à rappeler les conditions d'exécution du budget 1991, en regrettant que les informations fournies à cet égard par le Gouvernement soient aussi incomplètes.

Il a précisé que l'apparition de moins values de recettes fiscales, liées à la sous estimation du ralentissement de la croissance, ont été partiellement compensées par des recettes supplémentaires inscrites en cours d'exercice par la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier du 26 juillet 1991 : majorations de T.V.A. (1,8 milliard de francs) ; anticipation du paiement d'un certain nombre d'impôts (5,9 milliards de francs) ; prélèvements sur la trésorerie ou les réserves d'un certain nombre d'organismes (12 milliards de francs). En outre, le Gouvernement inscrit 10,5 milliards de francs de recettes non fiscales non supplémentaires au titre des "contributions extérieures à la crise du Golfe", soit un montant supérieur au seul coût des dépenses strictement militaires. Au total, et en l'absence de données disponibles sur les dépenses supplémentaires qui devront être financées, notamment au titre du R.M.I. ou de la charge de la dette, le déficit de l'exercice 1991 ne pourra être inférieur à 108 milliards de francs.

Dans ce contexte, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a estimé que l'équilibre du projet de loi de finances pour 1992 était triplement contestable.

Tout d'abord, l'instauration de prélèvements fiscaux supplémentaires est complétée par un recours croissant à des recettes ponctuelles. Contrairement à ce qui est présenté, l'équilibre du budget 1992 repose en effet sur 8,2 milliards de francs d'impôts nouveaux : 5,2 milliards de francs de majoration de T.V.A. votés dans le cadre de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier du 26 juillet 1991 ; 2 milliards de francs inscrits dans le projet de loi de finances initial, 1 milliard de francs supplémentaires inscrits en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

Parallèlement, le Gouvernement reconduit les "recettes" déjà éprouvées pour assurer le bouclage de l'exécution 1991. Ainsi, le "coup d'accordéon" réalisé sur la perception des plus values financières se traduit par un supplément de recettes de 8 milliards de francs. D'autre part, 9,6 milliards de francs de charges sont transférées d'une part aux collectivités locales (3,2 milliards de francs), d'autre part sur le régime de protection sociale des non-salariés (6,4 milliards de francs). Surtout, le fonds de réserve de l'épargne logement fait l'objet d'une nouvelle ponction de 11,5 milliards de francs.

Ensuite, la "maîtrise des dépenses publiques" résulte d'abord d'une diminution des dépenses d'équipement (- 0,7 % en valeur) et d'un sérieux freinage des dépenses d'intervention, qui diminuent de 0,7 % en volume alors même que, en période de ralentissement de la conjoncture, le nombre de "bénéficiaires" est mécaniquement appelé à augmenter. En revanche, les dépenses de fonctionnement continuent de progresser plus vite que la moyenne du budget (3,8 % en valeur, soit 1 % en volume).

Surtout, le bouclage ultime du budget n'est possible que par la cession partielle d'actifs publics. Celle-ci financera exclusivement les dépenses nécessaires à l'emploi insuffisantes du fait de la faible progression des dépenses d'intervention dénoncée plus haut.

Aucune diminution - a priori - de la dette n'est en effet envisagée par le Gouvernement. Pourtant, c'est aujourd'hui la dette seule qui explique le déficit budgétaire, et non plus le déficit qui alimente la dette. Hors dette, le budget de l'Etat est donc en excédent, mais la croissance de la charge de la dette est de plus de trois points supérieure à celle de la richesse nationale (7,8 contre 3,5).

Au total, le projet de loi de finances pour 1992 est marqué par une triple caractéristique : de plus en plus de dépenses incompressibles, de plus en plus de recettes non reconductibles et un bouclage ultime par la vente partielle du capital public.

M. Roger Chinnaud, rapporteur général, a estimé que cette évolution traduisait l'échec de la politique budgétaire menée au cours des derniers exercices, et inspirait les plus graves inquiétudes sur les conditions de définition de la politique budgétaire du prochain exercice, celui de l'entrée dans le Marché commun.

L'échec de la politique budgétaire se manifeste d'abord par la dichotomie croissante entre l'ampleur des moyens accordés - de façon prioritaire - depuis plusieurs exercices - à certains budgets, et l'absence manifeste de résultats concrets : éducation nationale (65 milliards de francs supplémentaires depuis 1988), justice, emploi.

Il se traduit également dans l'évolution du déficit budgétaire. Le rapporteur général a estimé que le déficit affiché dans le projet de loi de finances pour 1992 - 90 milliards de francs - était à la fois excessif en valeur absolue, paradoxal dans son évolution et contestable dans sa consistance. En effet, la gestion du déficit doit être définie en fonction du contexte économique. Or, l'exercice 1992 s'inscrit dans un contexte de ralentissement de la croissance qui peut justifier une politique budgétaire plus active, comportant une part de soutien à l'économie.

Mais la situation des finances publiques est obérée par trois ans de déficits inadmissibles en période de forte conjoncture. De 1988 à 1990, l'amélioration de la croissance économique - supérieure aux prévisions officielles - s'est traduite par un supplément mécanique de recettes fiscales qui ne correspondait à aucun relèvement de la pression fiscale. Mais cette "manne fiscale" n'a pas été mise à profit pour réduire "a priori" la charge de la dette, et diminuer ainsi massivement le déficit - et sa transformation en charge de dette pour les exercices ultérieurs. Dès lors, le Gouvernement se trouve dépourvu de toute marge de manoeuvre pour adapter l'instrument budgétaire à la conjoncture du moment.



Le rapporteur général a estimé que la politique budgétaire devait rester un instrument fondamental de la politique économique, même si son maniement est plus ingrat en période de moindre conjoncture.

Il a donc estimé possible, et même nécessaire, de définir, dans le cadre de l'épure budgétaire, des choix politiques différents, ordonnés autour de trois priorités :

- Réduire la dette, en y affectant massivement le produit des privatisations, car la est la priorité, sauf à handicaper définitivement les prochains exercices budgétaires ; dans ce cadre, préférer une "vraie" privatisation, ne serait ce que celle d'une seule entreprise, à la cession au jour le jour de fractions d'entreprises dont l'Etat entend garder le contrôle.

- Appliquer aux dépenses de fonctionnement une rigueur au moins égale à celle des dépenses d'intervention. Cette règle se traduirait par une économie de 7,2 milliards de francs. A cet égard, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a confirmé que cette rigueur se traduirait nécessairement au niveau de la masse salariale de la fonction publique. Il a souligné qu'il ne s'agissait pas de remettre en cause les accords passés -Jospin, Durafour, Soisson-, ni de "fermer des écoles maternelles dans les cantons", mais a estimé que le transfert des compétences au niveau des collectivités locales devrait s'accompagner d'un redéploiement des effectifs des administrations centrales dont le champ de compétence devenait plus restreint, au profit d'une fonction publique territoriale dont le développement demeure un élément fondamental de l'aménagement de l'espace rural.

- Utiliser, dans une optique d'accompagnement de la reprise, l'instrument économique des allègements fiscaux, qui doit être préféré à l'augmentation de la dépense publique.

Sans même accroître le déficit, les économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement permettraient de financer certaines mesures d'allègements fiscaux en faisant porter l'effort, d'une part sur les entreprises individuelles, "grandes muettes" du plan P.M.E.-P.M.I. (par le biais d'une provision pour investissement fiscalement déductible de leur résultat imposable), d'autre part sur l'actionnariat individuel, par le biais d'un dispositif d'incitation à l'épargne longue en actions proposé dès l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, enfin sur l'épargne retraite. M. Roger Chinaud a estimé que sur ce dossier, qui dépasse largement l'épure budgétaire, la décision devra désormais prendre le pas sur la réflexion.

Par ailleurs, il a suggéré que la commission poursuive dans la voie qu'elle avait empruntée l'an dernier d'un allègement décisif des parts départementales et régionales de la taxe sur le foncier non bâti agricole.

A l'issue de l'exposé du rapporteur général, la commission a procédé à un large échange de vues.

**M. Christian Poncelet, président,** a estimé que l'ampleur du travail réalisé par le rapporteur général et la pertinence de ses analyses s'inscrivaient dans la tradition de sérieux et de compétence qui est celle de la commission

**M. Jacques-Richard Delong,** s'exprimant sur les allègements de la taxe sur le foncier non bâti, a estimé que ces mesures devraient viser essentiellement les terres agricoles et non les terrains à bâtir

**M. Jacques Oudin** a partagé l'analyse et les propositions présentées notamment en matière de déficit, d'épargne et d'investissement et a souhaité qu'une comparaison puisse être faite dans ces domaines avec les pays étrangers. Il s'est, par ailleurs, alarmé de l'importante dérive sur le long terme des dépenses de fonctionnement de l'Etat au regard notamment du rôle accru des collectivités locales.

Rappelant le montant considérable des créances à l'exportation garanties par l'Etat, **M. Jean Arthuis** s'est interrogé sur la sincérité du projet de budget quant aux crédits inscrits au titre de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE). Il a observé par ailleurs que les cessions d'actifs publics programmées par le Gouvernement s'apparentaient à une forme d'abus de biens sociaux dès lors qu'il y avait de fortes chances que les titres cédés soient acquis par d'autres organismes publics.

Il a souligné l'importance des conclusions de la mission sénatoriale sur l'aménagement de l'Espace rural

Il s'est interrogé plus généralement sur l'efficacité de la dépense publique, soulignant que la croissance des moyens de fonctionnement de l'Etat s'accompagnait pourtant d'une dégradation des conditions d'exercice de ses missions essentielles de puissance publique.

**M. Maurice Blin** a souhaité que le rapport général rappelle les conditions dans lesquelles ont été utilisées les plus values fiscales générées par la croissance de 1988 à 1990 et établisse un bilan incontestable des échanges financiers entre l'Etat et les collectivités locales.

Il s'est interrogé par ailleurs sur les conséquences de la priorité donnée à la politique monétaire dans la politique économique gouvernementale.

**M. Roland du Luart** s'est inquiété des conditions dans lesquelles serait présenté et exécuté le budget de 1993 compte tenu du nombre considérable d'expédients non renouvelables qui permettent de boucler les budgets de 1991 et 1992.

S'agissant des cessions d'actifs publics, il s'est interrogé sur la réponse des épargnants et a indiqué que les investisseurs institutionnels auraient probablement à pallier leur défaillance en se portant acheteurs. Il a souligné par ailleurs les dangers à terme des mécanismes de compensation par l'Etat des allègements d'impôts locaux comme le montre la remise en question aujourd'hui par le Gouvernement de la compensation de la taxe professionnelle.

Il a souhaité enfin que le rapporteur général puisse rappeler les propositions faites par la commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1991. Il a souligné en effet que ces propositions avaient été alors accueillies avec scepticisme par le Gouvernement mais que ce dernier, avec retard et à sa manière, les reprenait aujourd'hui pour partie.

M. Paul Loidant s'est inquiété de l'évaluation du montant du déficit pour 1991, faite par le rapporteur général, estimant qu'elle était excessive au regard des indications données par le ministre du budget. Il s'est interrogé sur les hypothèses de croissance retenues par le Gouvernement pour 1992 qui lui ont paru prudentes.

Il s'est montré préoccupé par l'évolution de la dette de l'Etat mais également par l'endettement des collectivités locales. Il a souligné l'importance des allègements fiscaux consacrés aux entreprises. A titre personnel, il s'est déclaré intéressé par des propositions tendant à la mise en place de fonds de retraite et par un dispositif fiscal d'incitation à l'investissement.

Il a indiqué enfin que le groupe socialiste se joindrait aux initiatives permettant de revenir sur la non compensation par l'Etat des réductions de taxe professionnelle.

M. Claude Belot a insisté sur le déficit de la balance des paiements et le recours accru aux capitaux étrangers pour assurer le financement de la Nation. Il s'est inquiété de la vulnérabilité qu'entraînait une telle situation. Estimant que la réduction de la dette publique était une urgence absolue, il a suggéré que la commission se livre à une réflexion pragmatique sur la mise en oeuvre d'un programme de privatisation qui lui a semblé inéluctable.

Il a estimé également que la commission se devait de faire des propositions concrètes en matière d'économie sur le train de vie de l'Etat.

M. Jean Clouet s'est interrogé sur les ponctions faites sur la trésorerie des H.L.M. pour abonder les lignes budgétaires du logement social.

Abordant les dispositions du projet de loi prévoyant la suppression de la compensation par l'Etat de certaines réductions de taxe professionnelle, il a souligné que deux logiques seulement étaient admissibles : la non compensation des allègements décidés sous la responsabilité des collectivités locales ou la compensation des allègements qui leur sont imposés par la loi. Il s'est en conséquence interrogé sur la possibilité de rendre facultative la réduction de taxe professionnelle que l'Etat a décidé de ne plus compenser.

Répondant aux différents intervenants, **M. Roger Chinaud, rapporteur général** a précisé que ses réflexions en matière d'allègement de taxe sur le foncier non bâti s'inscrivaient dans le droit fil des propositions faites l'an dernier par la commission qui ne concernaient que les parts régionales et départementales de cette taxe.

Il a indiqué que le rapport général comporterait des développements spécifiques concernant tant la COFACE que les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

En matière d'économies budgétaires, il s'est montré soucieux de recueillir les propositions des différents rapporteurs spéciaux de la commission. Sur les cessions d'actifs publics minoritaires, il a estimé que ces opérations s'adressaient effectivement, soit aux investisseurs institutionnels qui poursuivraient, ce faisant, des opérations qu'il avait qualifiées dans un rapport récent d'"endogames", soit à des investisseurs étrangers, japonais notamment, dont l'appétence s'était tempérée pour les titres hybrides jusque là offerts par les entreprises publiques. Les uns et les autres, comme les épargnants privés, spéculeraient en réalité sur une privatisation, à terme inéluctable, des entreprises concernées.

Sur le déficit budgétaire, il a rappelé les estimations données pour 1991 par le ministre du budget lors de son audition la veille par la commission (90 à 100 millions de F), et celles évoquées par le Premier ministre (110 milliards de francs). Il a souligné que les comparaisons internationales ne devaient pas se limiter au seul déficit budgétaire d'aujourd'hui mais devaient prendre en compte d'une part la façon dont les différents pays avaient dans le passé mis à profit ou non la période de croissance pour assainir les finances publiques et apprécier d'autre part l'ensemble des déficits : budgétaires, sociaux et extérieurs. Il a estimé que la situation française était de ces deux points de vues préoccupante.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté les conclusions présentées par le rapporteur général.

**B. EXAMEN DES ARTICLES DE LA PREMIERE PARTIE ET PRISE D'ACTE DE TRANSMISSION - 14 et 19 novembre 1991**

Réunie le 14 novembre 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Roger Chénaut, Rapporteur Général, à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1992 dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, le 22 octobre 1991, en application de l'article 49-3 de la Constitution (voir le compte rendu de cette réunion *in fine* du tome II du présent rapport général).

Réunie le 19 novembre 1991 dans la matinée, sous la présidence de M. Christian Poncelet, la Commission a pris acte de la transmission officielle du projet de loi de finances pour 1992 considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49-3 de la Constitution.

Au cours de cette réunion, la Commission a confirmé sa position sur l'article d'équilibre du projet de loi (article 35) tel qu'il résulte de l'examen par l'Assemblée nationale de la seconde partie du projet de loi ; elle a pris connaissance des modifications apportées aux crédits des différents fascicules budgétaires et procédé à un nouvel examen des fascicules ainsi modifiés (voir le compte rendu de cet examen dans chacun des rapports spéciaux consacrés aux différents fascicules - Annexes n° 1 à 50 du tome III du présent rapport général).