

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1994
ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Foncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Maaseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Biin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Fierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Mauet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|------------------------------------------------------------|--------------|
| INTRODUCTION | 9 |
| PREMIERE PARTIE | |
| L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE | |
| 11 | |
| CHAPITRE PREMIER | |
| UNE REDISTRIBUTION DE LA CROISSANCE MONDIALE | |
| I - UNE EXPANSION PLUS LOINTAINE | 13 |
| A. L'ESSOUFFLEMENT DES MOTEURS TRADITIONNELS | 13 |
| 1. Etats-Unis : une reprise encore modérée | 13 |
| 2. Japon : un redémarrage tardif | 15 |
| B. DE NOUVEAUX POLES D'ACTIVITE | 16 |
| 1. Chine : l'emballement | 16 |
| 2. Sud-Est asiatique : un "géant autonome" ? | 16 |
| 3. Amérique latine : vers l'intégration économique ? | 17 |
| II - L'EUROPE IMMOBILE | 18 |
| A. UNE CRISE INEDITE | 19 |
| B. UNE CRISE GENERALISEE | 20 |
| C. L'INSUFFISANCE EUROPEENNE | 23 |
| 1. Le prix de l'intégration | 23 |
| 2. Une convergence introuvable | 26 |

CHAPITRE II

| | |
|------------------------------------------------------|-----------|
| FRANCE : VERS UNE LENTE REPRISE | 33 |
| I - 1994 : LA SORTIE DU TUNNEL ? | 34 |
| A. L'ENVIRONNEMENT MONDIAL : UN LEGER MIEUX | 35 |
| 1. Des échanges commerciaux favorables | 35 |
| 2. Une baisse graduelle des taux d'intérêt | 36 |
| B. DEMANDE INTERIEURE : PARI SUR LA CONFIANCE | 38 |
| 1. La consommation, clé de la relance | 38 |
| 2. Investissement : vers un retournement ? | 42 |
| II - LES BLOCAGES FRANÇAIS | 44 |
| A. LA PERSISTANCE D'UNE FRAGILITE ECONOMIQUE | 44 |
| 1. Un recul de l'industrie | 44 |
| 2. La faiblesse des PME | 45 |
| 3. Un solde extérieur précaire | 45 |
| B. L'ECONOMIE CONTRE L'EMPLOI | 46 |
| 1. La progression continue du chômage | 46 |
| 2. Une spécificité française | 47 |
| 3. Des freins structurels à l'emploi ? | 48 |

DEUXIEME PARTIE

LE BUDGET DE 1993 A 1994

| | |
|--------------------|----|
| INTRODUCTION | 51 |
|--------------------|----|

CHAPITRE III

| | |
|-------------------------------|----|
| L'EXECUTION DU BUDGET DE 1993 | 53 |
|-------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| I - UNE SITUATION TRES DEGRADEE A LA FIN DU PREMIER TRIMESTRE 1993 | 53 |
|--------------------------------------------------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------------------------------|----|
| A. L'IRREALISME DE LA LOI DE FINANCES POUR 1993 | 53 |
|-------------------------------------------------------|----|

| | |
|------------------------------|----|
| 1. Un budget imprudent | 53 |
|------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------|----|
| 2. Un budget non sincère | 54 |
|--------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------------------------|----|
| B. LA CROISSANCE INELUCTABLE DES DEFICITS | 55 |
|-------------------------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------|----|
| 1. Le déficit de l'Etat | 55 |
|-------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------|----|
| 2. Les déficits sociaux | 56 |
|-------------------------------|----|

| | |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| II - LES MESURES D'URGENCE PRISES PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT | 57 |
|---------------------------------------------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------------------|----|
| A. LE SAUVETAGE DES COMPTES SOCIAUX | 57 |
|-------------------------------------------|----|

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Le redressement des comptes des régimes obligatoires de Sécurité Sociale | 57 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|

| | |
|-----------------------------------------|----|
| 2. Les négociations avec l'UNEDIC | 59 |
|-----------------------------------------|----|

| | |
|-----------------------------------------------------|----|
| B. LE RETABLISSEMENT DE LA VERITE DES COMPTES | 60 |
|-----------------------------------------------------|----|

| | |
|---------------------------------|----|
| 1. Les pertes de recettes | 60 |
|---------------------------------|----|

| | |
|------------------------------------------|----|
| 2. La remise à niveau des dépenses | 63 |
|------------------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------------------------|----|
| C - LE DEGAGEMENT D'UNE MARGE DE MANOEUVRE | 65 |
|--------------------------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------|----|
| 1. Un effort d'économies | 65 |
|--------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------|----|
| 2. Les mesures fiscales | 66 |
|-------------------------------|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| 3. Les privatisations | 66 |
|-----------------------------|----|

| | <u>Pages</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 4. Les autres recettes non fiscales | 67 |
| D - LA DEFINITION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE | 67 |
| 1. Un effort exceptionnel | 67 |
| 2. Une politique de soutien et de relance ciblée | 68 |
| III - LES PERSPECTIVES D'EXECUTION DU BUDGET DE 1993 | 72 |
| A - UNE CONJONCTURE DEGRADEE | 72 |
| B - UN BUDGET A L'EQUILIBRE INSTABLE | 73 |
| 1. Les recettes | 73 |
| 2. Les dépenses | 76 |
| 3. Le déficit | 76 |
| CHAPITRE IV | |
| LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994 | |
| I - LES BASES DU BUDGET DE 1994 | 77 |
| A - LA POURSUITE D'UNE DEMARCHE POLITIQUE COHERENTE | 77 |
| 1. De la loi de finances initiale pour 1993 au collectif de printemps | 77 |
| 2. De la loi de finances rectificative pour 1993 au projet de loi de finances pour 1994 | 78 |
| B - L'EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET POUR 1994 | 78 |
| 1. Des effets de structures importants | 79 |
| 2. Une progression limitée des ressources | 82 |
| 3. Une quasi-stabilité des dépenses | 86 |
| II - UN BUDGET SOUS CONTRAINTES | 90 |
| A - LES CONSEQUENCES DE LA SITUATION ECONOMIQUE SUR LE MONTANT DES RECETTES | 90 |
| 1. La baisse programmée de l'impôt sur le revenu | 91 |

| | <u>Pages</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 2. Un maintien apparent du produit de l'impôt sur les sociétés | 92 |
| 3. Une hypothèse de croissance modérée de la TVA | 93 |
| B - LA CONTRAINTE DE LA RIGIDITE DU BUDGET | 94 |
| 1. Les dépenses incompressibles | 95 |
| 2. Le respect des engagements internationaux | 107 |
| C - LA LOGIQUE DU PROJET DE LOI QUINQUENNALE DE REDUCTION DU DEFICIT | 109 |
| III - LA RECHERCHE D'UNE MARGE DE MANOEUVRE | 111 |
| A - UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'ECONOMIES : LA REVISION DES SERVICES VOTES | 111 |
| B - L'EFFORT DE RIGUEUR DEMANDE AUX COLLECTIVITES LOCALES | 114 |
| 1. Les mesures du projet de loi de finances | 114 |
| 2. Un dispositif contestable | 118 |
| C - LE RECOURS AUX RECETTES NON FISCALES | 122 |
| 1. Les privatisations | 122 |
| 2. L'acompte sur dividende de France Telecom | 123 |
| 3. Les recettes diverses | 124 |
| IV - UN BUDGET DE CONTINUTE ET DE NOVATION | 126 |
| A - LA CONSOLIDATION ET L'AMPLIFICATION DES ACQUIS DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE | 126 |
| 1. La poursuite de l'action de relance | 126 |
| 2. L'agriculture : affirmation d'une priorité | 131 |
| 3. La suite du sauvetage des comptes sociaux | 133 |
| B - DES INNOVATIONS : LA REFORME FISCALE | 137 |
| 1. La réforme de l'impôt sur le revenu | 137 |

| | <u>Pages</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 2. La poursuite de la réforme de la fiscalité de l'épargne | 141 |
| C - LE REDEPLOIEMENT DES ACTIONS DE L'ETAT | 143 |
| 1. Un frein à la dérive des dépenses | 144 |
| 2. Le redéploiement des effectifs | 146 |
| TROISIEME PARTIE | |
| LA REFORME FISCALE | |
| 149 | |
| CHAPITRE V QUELQUES ELEMENTS DE REFLEXION POUR UNE FISCALITE EN FAVEUR DE L'EMPLOI | |
| 149 | |
| I - UN SYSTEME DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PENALISANT POUR LA PRODUCTION ET L'EMPLOI | 149 |
| A - UNE STRUCTURE DEFAVORABLE A L'EMPLOI | 150 |
| B - UN NIVEAU QUI EXCLUT TOUTE MARGE DE MANOEUVRE | 152 |
| II - CINQ BUTS A ATTEINDRE | 153 |
| A - NEUTRALISER LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PESANT SUR LES COÛTS DE PRODUCTION | 154 |
| B - CONDUIRE LA REFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU | 156 |
| C - SIMPLIFIER LA FISCALITE DE L'EPARGNE | 158 |
| 1. Eliminer les distorsions fiscales en matière d'épargne financière | 158 |
| 2. Réhabiliter l'épargne investie en logements locatifs | 159 |
| D - AMENAGER LE COÛT DES CESSIONS DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL | 160 |
| 1. Mettre un terme à des distorsions difficilement justifiables .. | 160 |
| 2. Atténuer le coût de la transmission à titre gratuit | 161 |

| | <u>Pages</u> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| E- ENGAGER LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE | 162 |
| CONCLUSION | 165 |
| ANNEXE 1 : L'exécution des lois des finances en 1992 | 167 |
| ANNEXE 2 : Propositions de la Cour des Comptes pour améliorer l'information et le contrôle du Parlement dans l'examen des lois de finances | 179 |
| TRAVAUX EN COMMISSION | 187 |

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 1994 a été élaboré dans un contexte international particulièrement difficile, l'économie française n'ayant pas été épargnée par la détérioration de la conjoncture de ses principaux partenaires.

En effet, en 1993, pour la première fois depuis 1975, l'Europe est en récession. Celle-ci est particulièrement sévère en Allemagne de l'ouest, principal partenaire économique de la France, plus atténuée dans les pays de l'Europe du sud dont les monnaies ont été fortement dévaluées. Mais elle atteint aussi le Japon, malgré la mise en oeuvre de programmes de relance massifs. Seuls les pays anglo-saxons connaissent un début de reprise.

Contrairement aux prévisions initiales, retenues par le gouvernement lors de la préparation du projet de loi de finances initiale pour 1993, le PIB français accuse un recul de 0,8 %.

La dégradation de la situation économique n'ayant pas été prise en compte, les finances de l'Etat et des comptes sociaux se sont rapidement détériorées.

Le collectif du printemps dernier, premier texte législatif du nouveau gouvernement, a permis de corriger l'irréalisme du budget initial et de rétablir la vérité des comptes.

C'est pourquoi, tant le gouvernement que votre Commission qui, en son temps, avait dénoncé les erreurs de prévision économique, d'estimation des recettes et d'évaluation des dépenses de la loi de finances pour 1993, ont considéré que le véritable budget pour 1993 était constitué par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993.

Pour 1994, les perspectives apparaissent légèrement meilleures, avec un redressement progressif de la croissance des économies partenaires qui permet d'envisager une lente reprise de l'activité en France, estimée à 1,4 % par le gouvernement. C'est là une prévision volontariste par rapport aux opinions exprimées par la plupart des instituts de prévision.

La nouvelle politique alliant la maîtrise des déficits au soutien de l'activité, grâce à un effort d'économies, qui avait été

amorcée dans le collectif, est poursuivie dans le projet de loi de finances pour 1994.

Le gouvernement maintient donc son effort de rigueur pour redresser les finances publiques tout en s'engageant dans une politique de redéploiement des actions de l'Etat et en initiant la réforme de l'impôt sur le revenu.

Le budget de 1994 affiche ainsi la cohérence et la détermination de la nouvelle politique menée par le gouvernement.

PREMIERE PARTIE

L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

A l'automne 1993, la conjoncture économique mondiale est très nettement contrastée : l'Europe et le Japon connaissent une récession, les Etats-Unis une reprise modérée, alors que la Chine et l'Asie du Sud-Est affichent encore des taux records de croissance.

Dans les pays industrialisés, l'effort de relance se heurte inéluctablement à la contrainte budgétaire. Pour l'Europe, après l'élargissement des marges de fluctuation du système monétaire européen de l'été 1993, les taux d'intérêt ont réamorcé une détente progressive.

Un léger "mieux" international en 1994 pourrait permettre un desserrement progressif des contraintes et une reprise lente de l'activité en France.

CHAPITRE I

UNE REDISTRIBUTION DE LA CROISSANCE MONDIALE

En 1993, alors que la récession frappe l'Europe continentale et le Japon, la croissance mondiale devrait dépasser 2 %.

Entre le ralentissement des économies hier motrices de l'expansion internationale, et l'explosion de nouveaux pôles d'activité régionaux, l'Europe subit une crise aiguë d'immobilisme.

La France est atteinte de plein fouet les conséquences du repli européen. La reprise prévue l'an prochain ne serait due qu'à l'accumulation de légers mieux conjoncturels.

I - UNE EXPANSION PLUS LOINTAINE

A. L'ESSOUFFLEMENT DES MOTEURS TRADITIONNELS

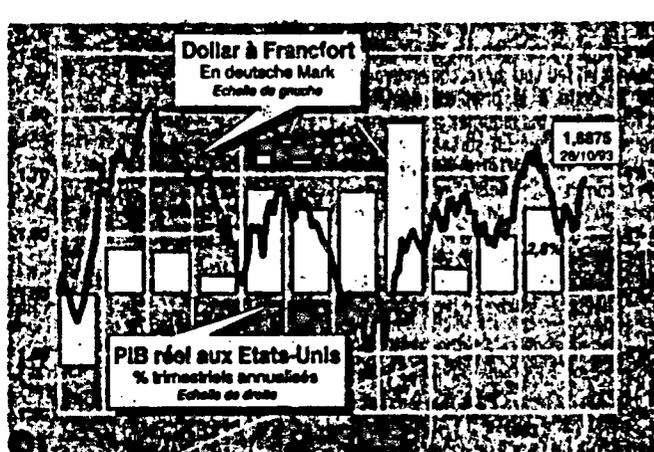
1. Etats-Unis : une reprise encore modérée

La reprise d'activité américaine a démarré depuis plus de 18 mois, alimentée par un investissement très vigoureux des entreprises, dont la progression a atteint + 10 % au cours des quatre derniers trimestres connus, et accompagnée par une forte baisse des taux d'intérêt (inférieurs à 3 % pour les taux à court terme, de près de 6 % pour les taux à trente ans à la fin du mois d'octobre dernier).

La croissance a été de + 2,6 % en 1992, allant s'accéléralant au dernier trimestre. Le début de l'année 1993 a marqué une pause très nette, avec un taux de croissance de + 0,2 % et + 0,5 % aux premier et deuxième trimestres, démentie à nouveau au troisième

trimestre par un taux de + 2,8 %, qui pourrait atteindre 4 % sur les trois derniers mois de l'année.

La croissance reste bridée : en effet, même si la consommation est orientée à la hausse, le niveau de l'endettement des ménages reste élevé (95 % du revenu disponible), et le rythme des créations nettes d'emplois est irrégulier : ainsi, l'industrie a perdu 250.000 emplois de février à septembre, puis a inversé cette tendance en recrutant 12.000 salariés en octobre. Par ailleurs, les exportations restent ralenties par la faiblesse de la demande européenne et japonaise, ainsi que par l'appréciation du dollar.



Source : Les Echos



Source : La Tribune Desfossés

En 1994, l'effet restrictif des mesures de hausses fiscales et de réductions de dépenses du plan Clinton pourrait être compensé par une demande mondiale plus vigoureuse.

2. Japon : un redémarrage tardif

En 1992, la croissance japonaise n'a pas dépassé 1,3 %, taux le plus faible depuis 18 ans. La récession n'a été évitée que par l'apport des exportations, et par le plan de relance de la demande publique.

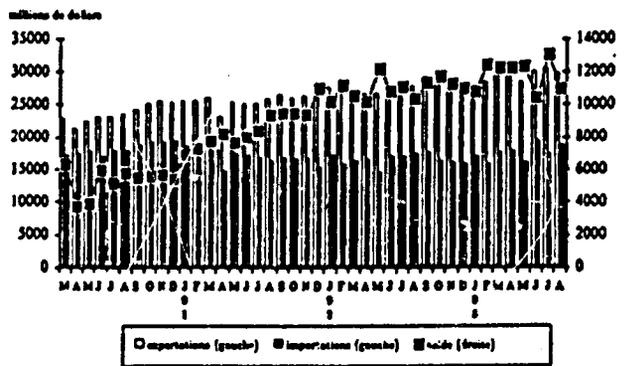
En 1993, la demande intérieure reste encore peu dynamique, la progression du taux de chômage pesant sur les salaires et incitant les ménages à épargner.

La très forte appréciation du yen (+ 20 % contre le dollar depuis le début de l'année 1993) a certes érodé les parts de marché japonais, mais n'a pas empêché l'excédent commercial du premier semestre d'atteindre le niveau record de 68 milliards de dollars. L'investissement public massif (près de 240 milliards de dollars) continue d'être le principal moteur de l'activité, pour un taux de croissance maintenu au niveau de 1992.

SITUATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI



BALANCE COMMERCIALE CVS - Résultats mensuels -



Source : Agence Financière pour l'Asie

La demande intérieure ne devrait se redresser qu'avec le plein effet des mesures prises en 1993 : la croissance pourrait alors dépasser 3 %.

B. DE NOUVEAUX POLES D'ACTIVITE

L'émergence de nouveaux pôles régionaux de croissance s'affirme en 1993.

1. Chine : l'emballlement

La croissance chinoise a été, en moyenne, de 9 % entre 1978 et 1992. En 1993, elle devrait être la plus forte au monde, et dépasser 13 %.

Le moteur de l'activité est l'investissement qui augmente d'environ 30 % en 1992, concentré dans l'industrie, dont la production a encore crû de 25 % au premier semestre 1993.

Certes l'apparition d'une inflation à plus de 20 % et le désordre grandissant des investissements amènent les autorités à adopter cette année des mesures restrictives, qui portent essentiellement sur la distribution du crédit : on commence à évoquer un ralentissement de la croissance de plus des deux-tiers en 1994.

Mais les résultats sont là : l'été dernier, le Fonds Monétaire international, en corrigeant la sous-évaluation des prix chinois par une "parité des pouvoirs d'achat", arrive à la conclusion que l'économie chinoise est la deuxième au monde. Qui plus est, les réserves de croissance restent importantes, sectorielles avec la réforme des services, régionales avec les ressources des régions côtières.

2. Sud-Est asiatique : un "géant autonome" ?

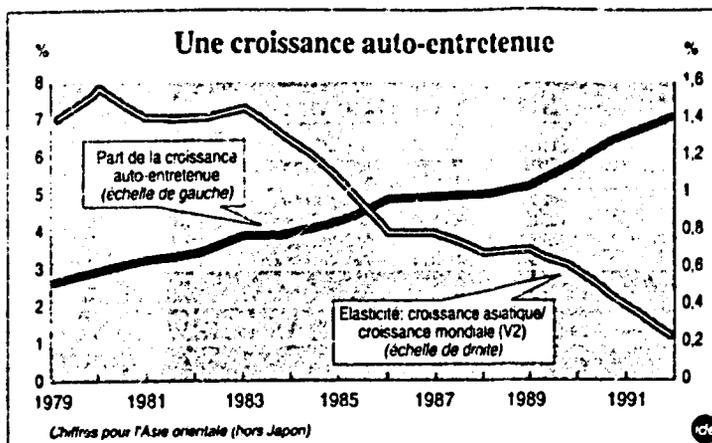
Au cours des quinze dernières années, la croissance du Sud-Est asiatique a été de l'ordre de 7 % par an en moyenne. Malgré le ralentissement mondial, elle a atteint 5,8 % en 1992 et devrait être de 6,6 % en 1993.

Le boom asiatique se poursuit de manière de plus en plus autonome. Comme le souligne une étude récente (1), alors que le

1. Jacques Gravereau - Directeur d'IEC Eurasia Institute.

ralentissement aux Etats-Unis et au Japon a entraîné une diminution des échanges et des investissements directs, le relais a été pris par l'explosion des échanges intrarégionaux qui sont passés de 30 % du commerce des pays concernés il y a dix ans, à 50 % aujourd'hui, et par les investissements directs entre les pays de la région, provenant de Hong-Kong et Taïwan.

Une classe de consommateurs est apparue dans la région : près de 10 millions de ménages y gagnent plus de 25 000 dollars de revenus annuels. La conséquence de ce nouveau dynamisme est une indépendance de plus en plus grande du Sud-Est asiatique vis-à-vis des aléas de la conjoncture mondiale : un géant économique autonome est né.



L'élasticité de la croissance asiatique par rapport à la croissance mondiale devient de plus en plus faible.

Source : AGEFI

Après un ralentissement de la croissance dans la région en 1992, lié à la faiblesse de la demande mondiale et au freinage coréen, une reprise se manifeste en 1993.

La croissance devrait atteindre 8 % à Singapour, 8,5 % en Malaisie, 5 % en Corée du Sud, dont le produit intérieur brut représente près du tiers de celui de la région (Chine exclue).

3. Amérique latine : vers l'intégration économique ?

Après une décennie difficile, l'Amérique latine retrouve la croissance : + 4,3 % en 1992 (hors Brésil).

• Un grand marché

Le 17 décembre 1992, les gouvernements des Etats-Unis, du Canada et du Mexique ont conclu l'«ALENA», accord de libre échange nord américain, ratifié le 17 novembre dernier par le Congrès américain.

L'accord crée une zone de libre échange de 360 millions d'habitants où les flux commerciaux et financiers sont de 500 milliards de dollars par an.

Dès son entrée en vigueur, les droits de douane seront levés sur près des deux tiers des exportations du Mexique, et sur plus d'un tiers de celles des Etats-Unis et du Canada. Même si l'accord n'institue pas d'union douanière, la circulation des biens favorisera une intégration économique, et le Mexique deviendra un lieu d'implantation privilégié pour l'accès au marché américain.

• Le potentiel du "cône sud"

Après deux décennies de mise en oeuvre de mesures d'assainissement drastiques, d'une ouverture résolue sur l'extérieur, le Chili fait preuve d'un grand dynamisme économique : la croissance a atteint + 10,4 % en 1992 et devrait se maintenir au-delà de 6 % en 1993.

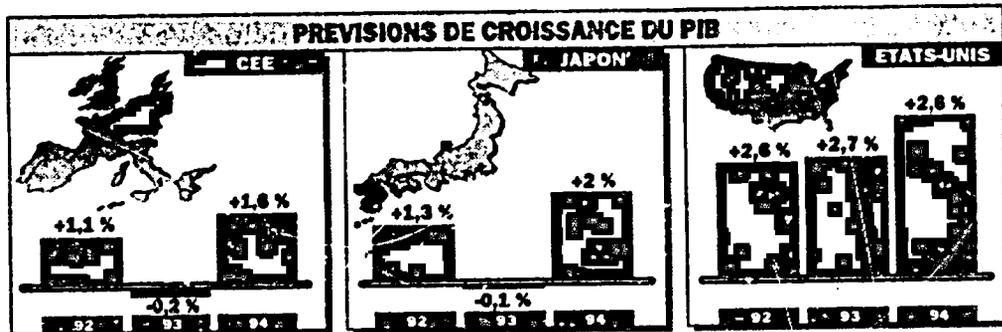
Les grandes entreprises chiliennes jouent un rôle de premier plan dans le programme de privatisation de l'Argentine. Celle-ci connaît également une croissance vigoureuse : plus de 8,5 % en 1992, année au cours de laquelle les échanges commerciaux ont doublé entre ces deux pays voisins.

II - L'EUROPE IMMOBILE

La récession a gagné l'Europe à la fin de l'année 1992.

En 1993, d'après le Fonds monétaire international, les économies européennes devraient reculer de 0,3 %, alors que la croissance mondiale serait de 2,1 % ; ce n'est qu'en 1994 que l'Europe retrouverait la croissance, à un faible niveau : + 1,6 %, l'économie mondiale progressant alors de 3,2 %.

La croissance européenne, japonaise et américaine



Source : Fonds Monétaire International

La Communauté européenne est au coeur de la récession : en 1993, le produit intérieur brut pourrait y diminuer de 0,2 % et l'investissement productif des entreprises y régresser de 5,5 %.

A. UNE CRISE INEDITE

Comme le montre une très récente étude (1), la récession européenne se distingue des crises de 1975 et 1981 par trois phénomènes :

- des ajustements de salaires plus sévères : alors qu'au plus fort des crises antérieures, la rémunération des salaires avait continué à augmenter dans la Communauté, les salaires enregistrent un véritable coup d'arrêt en 1993 ;

- un comportement plus prudent des ménages : il semble, à cet égard, que ce soit le chômage qui influence le plus les comportements d'épargne. Le taux de chômage de la Communauté devrait atteindre 11,5 % de la population active en 1993, contre 6,7 % aux Etats-Unis et 2,7 % au Japon. Les ménages conservent donc un niveau d'épargne élevé, et la consommation recule légèrement alors qu'elle n'avait été que ralentie en 1975 et 1981 ;

1. "Accélérations" - Septembre 1993. Mensuel de la direction des études économiques et financières du Crédit Lyonnais.

- l'incapacité des services à jouer leur rôle traditionnel d'amortisseur conjoncturel : l'activité est principalement affectée par le recul marqué de l'industrie, mais la contribution du tertiaire à la croissance des quatre grands pays de la Communauté devient quasi nulle en 1993.

Contribution des grands secteurs d'activité
à la croissance européenne

| variation annuelle en % | Cycle 1980-81 | | Cycle 1992-93 | |
|-----------------------------------------------------|---------------|------|---------------|------|
| | 1980 | 1981 | 1992 | 1993 |
| PIB | 1.2 | 0.2 | 0.9 | -0.8 |
| Contribution des secteurs primaire et secondaire | 0.0 | -0.7 | -0.1 | -1.0 |
| Contribution du secteur tertiaire | 1.2 | 0.9 | 1.0 | 0.2 |

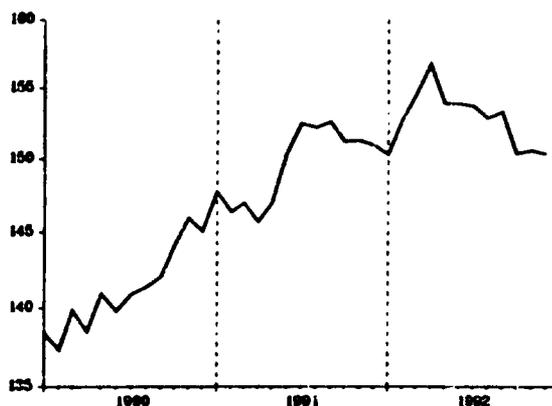
(*) Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie.

(Source : Credit Lyonnais)

B. UNE CRISE GENERALISEE

1) Les échanges intra-communautaires, qui représentent plus de 60 % du commerce des Douze, ont quasiment stagné en 1992 ; les enquêtes réalisées par la Communauté auprès des chefs d'entreprise en 1993 laissent à penser que ce repli est en train de se poursuivre.

Indicateur des échanges en valeur
INTRA - CE
(indice CVS, 1985 = 100, lissé sur 3 mois)



Source : Crédit Lyonnais - Direction des Etudes Economiques et Financières

2) Les critères de convergence du traité de Maastricht, établis en période de croissance, ne trouvent plus à s'appliquer aux Douze du fait de l'impossibilité à respecter ces équilibres en phase de récession. *En revanche, les principaux pays de la Communauté présentent des caractéristiques largement convergentes reflétant leurs difficultés économiques.*

| Les Douze et les critères de Maastricht | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| En 1989 | | | | | | En 1993 | | | | | | |
| OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | Déficit public Critère : inférieur à 3% de PIB | OUI | NON | NON | NON | NON | NON |
| Roy Un -2,9% | Espagne -2,7% | France -2,5% | Allemagne -0,7% | RFA +0,2% | Lux. +2,3% | | Lux. -2% | Irlande -3,4% | Pays Bas -3,9% | Allemagne -4,4% | RFA -4,6% | Espagne -4,7% |
| NON | NON | NON | NON | NON | NON | | NON | NON | NON | NON | NON | NON |
| Irlande -3% | Portugal -3,4% | Pays Bas -6,3% | Belgique -6,3% | Italie -10,1% | Grèce -10,3% | | Grèce -13,1% | Italie -10,4% | Roy Un -7,7% | Belgique -7% | France -8,9% | Portugal -8,7% |
| OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | Dettes publiques Critère : inférieure à 60% de PIB | OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | NON |
| Allemagne 50% | France 48,6% | RFA 43,6% | Espagne 43,2% | Roy Un 37,4% | Lux. 8,5% | | Lux. 8,9% | RFA 51,4% | Roy Un 51,9% | Espagne 52,4% | France 50,2% | Portugal 64,8% |
| NON | NON | NON | NON | NON | NON | | NON | NON | NON | NON | NON | NON |
| Portugal 71,2% | Grèce 70,1% | Pays Bas 70,7% | Italie 69,6% | Irlande 126,1% | Belgique 120,7% | | Belgique 137,6% | Italie 11,9% | Grèce 110,2% | Irlande 96,8% | Roy Un 83,4% | Allemagne 69,4% |
| NON | OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | Inflation Critère 1989 : inférieure à 3,0% Critère 1993 : inférieure à 2,0% Bonne à la mesure de l'indice des prix avec les autres économies +1,5 point | OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | OUI |
| Irlande 4,1% | France 2,9% | Lux. 3,4% | Belgique 3,1% | RFA 2,9% | Pays Bas 2,1% | | Allemagne 1,6% | France 2,1% | Irlande 2,3% | Belgique 2,1% | Roy Un 2,7% | Pays Bas 3% |
| NON | NON | NON | NON | NON | NON | | NON | NON | NON | NON | NON | OUI |
| Allemagne 4,8% | Italie 6,6% | Espagne 6,8% | Roy Un 7,8% | Portugal 12,8% | Grèce 13,7% | | Grèce 15,3% | Portugal 8,3% | Espagne 8% | Italie 4,6% | RFA 3,9% | Lux. 3,3% |
| OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | Taux d'intérêts à long terme Critère 1989 : inférieure à 9,0% Critère 1993 : inférieure à 5,7% inférieure à la mesure de l'indice des taux plus l'indice +2 points | OUI | OUI | OUI | OUI | OUI | OUI |
| France 9,1% | Irlande 8,9% | Belgique 8,6% | Lux. 8% | Pays Bas 7,2% | RFA 7% | | RFA 7,4% | Pays Bas 7,6% | Lux. 7,7% | Belgique 8,1% | France 8,2% | Roy Un 8,9% |
| NON | NON | NON | NON | NON | NON | | NON | NON | NON | NON | NON | OUI |
| Roy Un 9,8% | Allemagne 9,8% | Italie 11,8% | Espagne 13,7% | Portugal 14,5% | Grèce 19,1% (au 1/1/93) | | Grèce 14,8% | Portugal 14,8% | Italie 13,8% | Espagne 12,3% | Allemagne 10% | Irlande 8,1% |

Source : OCDE, CEE, information de juin 1993

Source : La Tribune Desfossés

3) Tous les grands pays de la Communauté connaissent, au pire, une véritable récession, au mieux une croissance très fragile.

a) France et Allemagne : le creux de la vague

• En Allemagne, la surchauffe de l'unification a été suivie, à partir du second semestre de 1992, d'un recul marqué de la production industrielle, entraîné par un fort ralentissement des coûts salariaux et de l'investissement.

En 1993, la récession pourrait atteindre à l'ouest - 2,5 %, l'investissement reculant de près de 5 %, la consommation de 0,8 %.

Le point bas de l'activité semble avoir été atteint au premier trimestre, mais aucun facteur de reprise n'est encore en vue : le chômage pèse fortement sur la consommation, et le budget de l'an prochain devrait opérer une ponction lourde sur les ménages par l'accentuation de la pression fiscale et la diminution des prestations sociales.

Le rapport d'automne des six principaux instituts de conjoncture prévoit, pour 1994, une croissance de 1,5 % pour l'Allemagne (1 % à l'ouest).

Cet optimisme a toutefois été fortement tempéré par le rapport annuel des cinq "sages", publié le 15 novembre dernier, qui retient une croissance zéro pour l'Allemagne de l'ouest, et 7,5 % pour l'ex-RDA. Selon les sages, les exportations ne progresseraient pas de plus de 2,5 % en 1994, et les investissements productifs reculeraient encore de 2 %. Cette prévision a suscité l'annonce immédiate d'allègements fiscaux pour les entreprises en 1994

• *En France, le retournement de la demande étrangère -et surtout allemande- à la fin de l'année 1992, a entraîné une chute d'activité sévère : - 0,3 % de croissance au 4ème trimestre 1992, - 0,7 % au 1er trimestre 1993, croissance zéro au 2ème trimestre.*

Un véritable enchaînement récessif s'est déclenché à la fin de l'année passée : le taux d'investissement des sociétés est tombé au début 1993 à son plus bas niveau historique, la consommation reculant au même moment de 0,7 % sous l'effet du ralentissement des revenus.

Depuis, la consommation des ménages reste très faible : + 0,4 % au 2ème trimestre, la crainte provoquée par la hausse continue du chômage bloquant manifestement tout réflexe de "desépargne". Devant cette atonie de la demande, l'investissement des entreprises a continué à reculer : - 8,5 % en volume au 1er semestre.

Enfin, les exportations, bridées par la faiblesse de la croissance européenne, devraient baisser de près de 5 % en 1993.

b) Angleterre, Italie : un mieux fragile

• L'Angleterre connaît une reprise économique depuis le début de l'année 1993 avec des taux de croissance redevenant positifs : + 0,4 % et + 0,5 % au cours des deux premiers trimestres.

Toutefois, cette amélioration, bienvenue après deux ans de sévère récession, reste encore précaire : elle repose en effet sur une accélération de la consommation des ménages qui n'est due qu'à une chute d'épargne : la détente très forte et rapide des taux d'intérêt a permis un brusque retour à la confiance sur lequel repose complètement la croissance.

Par ailleurs, l'investissement reste encore limité - + 0,5 % en 1993- car les capacités productives restent sous employées, et les exportations, dopées par la dépréciation de la crise, se heurtent à l'atonie des marchés européens.

En tout état de cause, la Grande-Bretagne n'a pas surmonté ses faiblesses structurelles : un déficit budgétaire de plus de 8 % du PIB, une insuffisance industrielle persistante.

• En Italie, la dévaluation de la lire a permis un retour à la compétitivité de l'économie, grâce à une politique budgétaire et salariale rigoureuse, qui a permis de lutter efficacement contre l'inflation : + 4,5 % en 1993. Toutefois, la demande intérieure restant très faible, la croissance ne repose que sur les exportations et ne devrait pas dépasser 0,5 % en 1993.

C. L'INSUFFISANCE EUROPEENNE

L'immobilisme économique européen ne peut être mis sur le compte d'un simple décalage conjoncturel. La construction communautaire souffre d'une réelle insuffisance face aux enjeux internationaux.

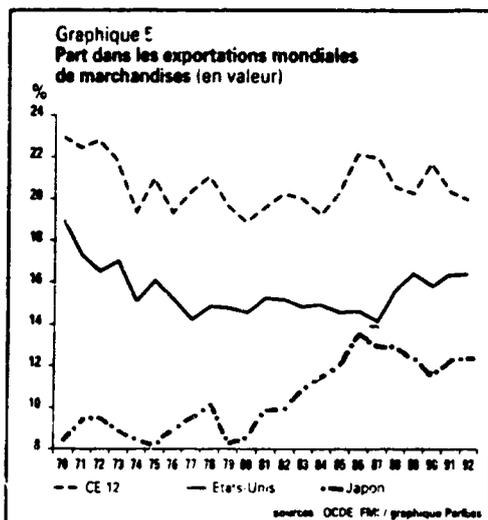
1. Le prix de l'intégration

a) Une Communauté tournée vers elle-même

La Communauté européenne s'est construite sur l'intégration commerciale : le commerce intracommunautaire, qui représentait 35 % du commerce des Douze en 1958 et 49 % en 1980, en représentait 60 % en 1990.

Ce phénomène, qui s'est accéléré à la fin des années 80, s'est évidemment réalisé au détriment des échanges

extracommunautaires : la part de la Communauté a ainsi décliné, notamment par rapport à celle du Japon et de l'Asie du Sud-Est.



Source : Paribas

b) La globalisation financière

La libre circulation des capitaux est apparue nécessaire au début des années 80, afin de permettre une meilleure allocation des ressources.

Une des conséquences en a été l'internationalisation croissante des dettes publiques, mais aussi, et surtout, la perte d'autonomie de la politique monétaire, les taux d'intérêt étant déterminés par ces marchés.

Dès lors, l'alignement sur le pays à la monnaie la plus forte s'est rapidement imposé ; ainsi les taux d'intérêt allemands, destinés à protéger la valeur du Mark, sont devenus la référence obligée des politiques monétaires de la Communauté.

La crise du système monétaire européen

La crise du SME, dont le premier épisode s'est déroulé en septembre 1992, a atteint un paroxysme à la fin du mois de juillet 1993 : contre toute attente, la Bundesbank a pris la décision de ne pas baisser son taux d'escompte, ce qui a libéré les attaques spéculatives contre le franc français, le franc belge, la couronne danoise, la peseta. Malgré les interventions concertées des banques centrales sur le marché des changes, et la hausse des taux d'intérêt dans les Etats concernés, la défense des parités dans les marges de fluctuation du SME s'est révélée intenable.

Quelle solution ?

. le recours à la dévaluation de certaines devises ne se justifiait pas, et n'aurait pas répondu à la motivation de la spéculation qui se fondait sur la nécessité de baisser les taux d'intérêt européens,

. le flottement du seul deutschemark, qui aurait libéré la politique monétaire des autres Etats européens, posait notamment le problème d'une référence nouvelle pour le SME.

. Le flottement généralisé des monnaies européennes aurait été directement à l'encontre de l'Union économique et monétaire.

. La seule solution acceptée par les Douze a été l'élargissement des marges de fluctuation jusqu'à 15 %, à titre transitoire. Cela étant, une telle amplitude ne conduit-elle pas à s'interroger sur la réalité du S.M.E. ?

Quel avenir ?

Cette crise monétaire a mis crûment en évidence les divergences entre les contraintes du SME, les fondamentaux économiques des pays européens, ainsi que leurs objectifs de politique monétaire.

Ainsi, le choc de la réunification allemande a obligé les Douze à suivre l'Allemagne dans une politique de taux élevés, au détriment de leurs propres économies.

En contrepartie, aucune solidarité budgétaire n'a pu compenser, au plan européen, l'effet restrictif de cette contrainte monétaire.

Depuis, l'élargissement des bandes de fluctuation, l'Allemagne et la France ont conservé une politique prudente de baisse des taux. La récente initiative franco-allemande de rapprochement économique montre que c'est la voie de la convergence qui continue d'être choisie. Prudence monétaire et rigueur budgétaire nécessiteront toutefois de renforcer considérablement les instruments d'une politique de reiance communautaire, notamment par de nouveaux instruments de politique commerciale, sauf à bloquer tous les verrous d'une vraie reprise européenne.

2. Une convergence introuvable

a) L'éloignement des critères de Maastricht

Afin de parachever son intégration économique et monétaire, l'Union s'est fixé, avec le Traité de Maastricht, l'objectif d'une monnaie unique.

Il n'a pas échappé aux auteurs du Traité que cette étape nouvelle devait être précédée d'une plus grande convergence économique en matière de déficit budgétaire, de dette publique, de taux d'intérêt et d'inflation, formalisée en termes de critères chiffrés de convergence.

Toutefois, la récession économique a progressivement éloigné les Douze du respect de ces critères.

| CRITÈRES DE CONVERGENCE | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|-------------|------|------|----------------------------|------|------|----------------------------------|-------|-------|-------------------------------------|------|------|----------------------|------|------|
| | Inflation % | | | Déficit public en % du PIB | | | Dette publique brute en % du PIB | | | Taux d'int. (18 ans) à long terme % | | | Participation au SME | | |
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1991 | 1992 | 1993 | 1991 | 1992 | 1993 | 1991 | 1992 | 1993 | 1991 | 1992 | 1993 |
| Allemagne | 4,2 | 4,6 | 4,5 | 3,2 | 3,4 | 4,6 | 40,2 | 48,7 | 51,4 | 8,6 | 7,4 | 5,98 | oui | oui | oui |
| Belgique | 2,8 | 2,4 | 2,7 | 6,3 | 5,9 | 7,0 | 129,4 | 130,6 | 137,6 | 9,3 | 8,9 | 7,25 | oui | oui | oui |
| Danemark | 2,3 | 1,9 | 1 | 1,7 | 2,1 | 4,4 | 67,2 | 67,7 | 80,4 | 10,1 | 9,4 | 6,59 | oui | oui | oui |
| Espagne | 5,5 | 6,2 | 5 | 3,9 | 4,3 | 4,7 | 45,6 | 46,4 | 53,4 | 12,4 | 12,3 | 8,93 | oui | oui | non |
| France | 3,1 | 2,4 | 2,5 | 1,5 | 2,0 | 5,9 | 47,2 | 47,5 | 58,2 | 9,0 | 8,6 | 6,01 | oui | oui | oui |
| Grande-Bretagne | 4,5 | 4,8 | 4,2 | 1,9 | 4,9 | 7,7 | 43,8 | 46,0 | 51,9 | 9,9 | 8,9 | 6,98 | oui | non | non |
| Grèce | 17,8 | 14,9 | 13,7 | 17,9 | 13,2 | 13,2 | 135,0 | 99,0 | 110,2 | 19,5 | 17,0 | NC | non | non | non |
| Irlande | 3,6 | 2,6 | 3,5 | 4,1 | 2,5 | 3,4 | 102,8 | 100,4 | 95,6 | 9,2 | 9,1 | 7,14 | oui | oui | oui |
| Italie | 6,2 | 5,4 | 5,25 | 9,9 | 9,9 | 10,4 | 101,2 | 103,9 | 115,0 | 12,9 | 12,5 | 9,10 | oui | non | non |
| Luxembourg | 2,6 | 2,8 | 3,75 | 2,0 | -2,6 | 2,0 | 6,9 | 6,4 | 8,8 | 8,2 | 8,9 | 7,25 | oui | oui | oui |
| Pays-Bas | 4,9 | 3,3 | 2,25 | 4,4 | 4,0 | 3,8 | 78,4 | 79,5 | 83,4 | 8,9 | 8,3 | 5,89 | oui | oui | oui |
| Portugal | 9,6 | 9,7 | 6,75 | 5,4 | 5,4 | 5,7 | 64,7 | 62,7 | 64,6 | 17,1 | 13,3 | 9,27 | oui | oui | oui |

*Taux d'int. à 5 ans.

Source: CEE-Commission.

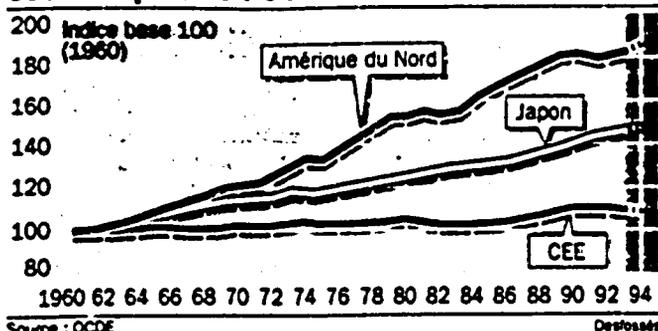
Source : Les Echos - 29 octobre 1993

b) La montée du chômage

Au sein des pays industrialisés, la Communauté est devenue l'espace le plus défavorable à l'emploi.

D'après l'OCDE, le taux de chômage devrait s'établir à 11,1 % en 1993 et atteindre 11,5 % l'an prochain. "Le chômage induit par la récession actuelle vient s'ajouter à un chômage structurel déjà élevé hérité du passé". Il semble que le chômage augmente d'un creux conjoncturel à un autre par un "effet de cliquet".

Croissance de l'emploi dans les grandes zones économiques de l'OCDE



Source : La Tribune Desfossez

c) L'absence d'instruments communautaires

* L'importance du déficit budgétaire des États membres interdit a priori toute mesure de relance d'envergure.

Déficits publics européen et américain

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 e |
|--------------------------------------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
| Solde des administrations publiques en % du PIB | | | | | | | |
| - CE à 12 | - 2,5 | - 2,4 | - 1,2 | - 3,1 | - 2,5 | - 4,7 | - 5,4 |
| - CE à 17 | - 4,2 | - 3,7 | - 2,9 | - 4,6 | - 5,6 | - 6,4 | - 6,8 |
| - États-Unis | - 2,5 | - 2,0 | - 1,5 | - 2,5 | - 3,4 | - 4,9 | - 3,8 |
| Épargne nationale en % du PIB | | | | | | | |
| - CE à 12 | 20,3 | 20,9 | 21,3 | 20,8 | 19,9 | 20,7 | 21,8 |
| - États-Unis | 14,6 | 15,4 | 15,6 | 14,4 | 14,8 | 14,7 | 14,8 |
| Solde courant en mds \$ | | | | | | | |
| - CE à 12 | 43,6 | 53,1 | 62,8 | 47,2 | - 11,8 | - 6,9 | - 14,4 |
| - CE à 17 | 33,9 | 14,8 | 4,2 | - 18,2 | - 61,8 | - 74,4 | - 75,8 |
| - États-Unis | - 163,5 | - 126,7 | - 101,1 | - 90,4 | - 3,7 | - 62,4 | - 81,0 |

Sources : FMI, OCDE, Eurostat, calculs et prévisions Paribas e . estimation

Source : Paribas

*** L'insuffisance de l'initiative européenne de croissance décidée en décembre 1992 au sommet d'Edimbourg met en lumière l'absence d'instruments européens de relance.**

- Le projet d'Edimbourg

Le programme adopté le 12 décembre dernier prévoyait la création d'un nouveau mécanisme temporaire de prêt de 5 milliards d'écus au sein de la Banque Européenne d'Investissement afin d'accélérer le financement de projets d'infrastructure, notamment des réseaux transeuropéens de transports, télécommunications et énergie.

- L'institution d'un Fonds Européen d'Investissement dont le capital de 2 milliards d'écus était apporté par la Banque Européenne d'Investissement, la commission de la Communauté, ainsi que des institutions financières des secteurs privé et public. Le fonds devait être en mesure d'offrir des garanties de l'ordre de 5 à 10 milliards d'écus.

- Des résultats très modestes

Malgré l'augmentation de 5 à 8 milliards d'écus des prêts de la Banque Européenne d'Investissement décidée en juin dernier, seuls 3 milliards d'écus ont pour l'instant été octroyés. La commission souhaiterait porter la ligne à 15 milliards d'écus, mais les projets correspondants ne sont pas, pour l'instant, au rendez-vous.

Par ailleurs, la réserve d'un milliard d'écus à des prêts bonifiés aux PME, pour un coût de 30 millions d'écus pour le budget européen, n'a pas été acceptée par les ministres des finances.

Enfin, les statuts du Fonds européen d'investissement ne sont pas encore ratifiés.

L'initiative européenne de croissance bute manifestement sur l'insuffisance des moyens dégagés (en mai dernier, les 1,6 milliard d'écus de prêts de la BEI ne correspondaient qu'à la création directe de 11.000 postes permanents), et sur la trop grande complexité des mécanismes mis en oeuvre, aggravée par une réticence des Douze à augmenter les dépenses budgétaires de la Communauté.

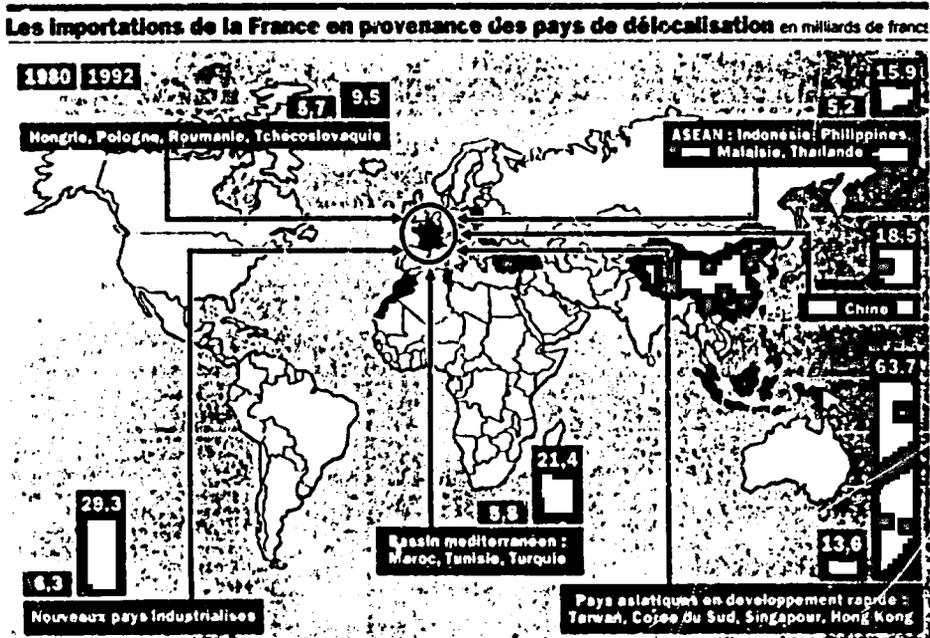
Le sommet des 10 et 11 décembre prochains devra prendre une position claire sur la proposition française d'un grand emprunt européen.

d) Le déficit d'unité

1. Une faible préférence communautaire

L'invasion de la communauté par des produits à bas prix provenant des pays du Sud-Est asiatique a mis en évidence l'insuffisance de la protection commerciale de la Communauté, soit le phénomène de l'«Europe-passoire».

En France, les importations extérieures à la CEE et à l'OCDE augmentent depuis trois ans dans des proportions inexpliquées. A elles seules, les importations en provenance de la Chine ont presque décuplé entre 1980 et 1992, en atteignant plus de 13 % des achats français hors OCDE.



Source : Ministère de l'Industrie

Source : *La Tribune Desfossés* - 20 octobre 1993.

Face à ce phénomène, les instruments de la politique commerciale européenne sont totalement inadaptés. Qu'il s'agisse des mesures antidumping, des mesures anti-subsidies, ou des mesures de sauvegarde, on aboutit en fait à une carence de décision :

· La mise en jeu de ces mesures conduit à une procédure longue et complexe. Alors que le Président et le Congrès américain peuvent bloquer des importations suspectes d'un manque de loyauté en quelques semaines, le dispositif européen comporte plusieurs étapes : enquête sur la recevabilité, enquête sur le préjudice, mesures provisoires éventuelles, puis, le cas échéant, mesures définitives... le

tout pouvant atteindre une durée totale de deux ans (1). La tentative d'instituer, en 1984, un "nouvel instrument de politique commerciale" ne s'est pas révélée plus efficace.

- La prise de décision à la majorité qualifiée positive permet à trois Etats seulement de constituer une minorité de blocage et d'aboutir à une absence de décision.

- Enfin, la commission ne dispose que de soixante-dix fonctionnaires pour les mesures de vérification et d'enquête, contre sept-cents pour l'administration américaine.

2. La divergence des intérêts commerciaux

La négociation du GATT met en lumière la divergence d'objectifs des Etats membres dans les échanges internationaux.

D'une part, certains Etats ont une tradition libre-échangiste très forte tels le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, alors que d'autres se sont ouverts beaucoup plus récemment à l'extérieur.

D'autre part, certains intérêts vitaux sont difficiles à réconcilier : ainsi l'industrie est un sujet primordial pour l'Allemagne, les services sont prioritaires pour les britanniques, l'agriculture est essentielle pour la France.

Cette divergence explique toute la difficulté pour la Communauté d'adopter une attitude ferme, et reste un facteur d'affaiblissement évident de l'Europe vis-à-vis des Etats tiers.

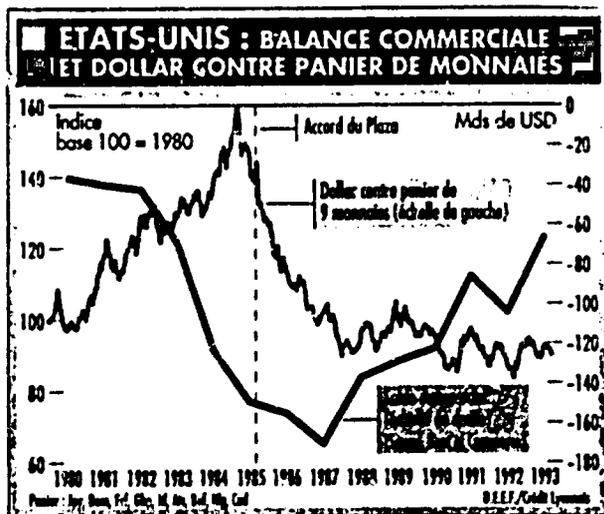
1. Dans le meilleur des cas, la décision est prise en 18 mois, comme pour les importations de bicyclettes chinoises.

3. L'inégalité monétaire

Par rapport aux grandes puissances commerciales, l'Europe souffre d'une persistante infériorité monétaire :

- le flottement généralisé des monnaies depuis 1973 a permis aux Etats-Unis et au Japon d'utiliser le dollar et le yen comme de véritables armes de politique commerciale.

Face à cette stratégie, l'Europe ne dispose pas d'une monnaie commune, et les monnaies européennes respectent des marges de fluctuation entre elles qui leur interdisent toute réplique à usage commercial. Le résultat de cette asymétrie est que 42 % des échanges internationaux sont libellés en dollars, et que celui-ci reste fortement sous-évalué par rapport aux monnaies européennes.



Source : Crédit Lyonnais

CHAPITRE II

FRANCE : VERS UNE LENTE REPRISE

Le gouvernement prévoit un taux de croissance de + 1,4 % pour la France en 1994.

Réaliste? Optimiste? Volontariste? Cette prévision se situe au-delà des chiffres avancés par les divers organismes de conjoncture, dont les estimations vont de + 0,8 à + 1,1 %.

Les prévisions de croissance pour 1994

| | Budg. Econ. | | B/PE | | CDC | | COE | | GAMA | | REXECODE | | OFCE | | AFEDE | | EXPANSION | |
|----------------------------------------------------------------|-------------|------|------------|-------|------------|------|------------|-------|------------|------|------------|------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| | Sept. 1993 | | Sept. 1993 | | Sept. 1993 | | Sept. 1993 | | Sept. 1993 | | Sept. 1993 | | Sept. 1993 | | Sept. 1993 | | Sept. 1993 | |
| | 1993 | 1994 | 1993 | 1994 | 1993 | 1994 | 1993 | 1994 | 1993 | 1994 | 1993 | 1994 | 1993 | 1994 | 1993 | 1994 | 1993 | 1994 |
| VOLUMES (évolutions en %) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| PIB | -0,8 | 1,4 | -1,5* | 0,8* | -1,3* | 1,1* | -1,0 | 1,0 | -1,6* | 0,9* | -1,5* | 0,7 | -1,4* | 0,0* | -1,4* | 0,7* | -1,3* | 0,0* |
| Importations | -0,7 | 4,2 | -6,4* | 2,1* | -5,0* | 3,5* | -5,1* | 3,3* | -3,9* | 4,4* | -5,2* | 3,0* | -3,0* | 0,6* | -0,5* | 2,5* | -3,0* | 0,3* |
| Consommation des ménages | 0,4 | 0,7 | 0,7* | 0,6* | 0,3* | 1,1* | 0,5* | 0,5* | 0,1* | 0,3* | 0,3* | 0,3* | 0,3* | 0,5* | 0,6* | 0,7* | 0,4* | -0,4* |
| FBCF totale | -4,2 | 1,5 | -3,7* | 0,7* | -4,9* | 1,4* | -5,8* | 0,9* | -6,2* | 1,4* | -5,6* | 0,7* | -4,0* | -2,1* | -4,9* | 0,2* | -6,5* | -1,3* |
| dont : | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SQS EI | -8,2 | 0,7 | -6,6* | -0,3* | -8,0* | 0,8* | -9,3* | -1,3* | -10,2* | 1,1* | -9,3* | 0,5* | -6,1* | -3,0* | -8,5* | -1,5* | -9,5* | -2,0* |
| Ménages hors EI | -2,6 | 0,8 | -3,9* | 1,0* | -3,3* | 1,6* | -4,0* | -0,7* | | | -3,5* | 1,1* | -4,0* | -3,5* | -2,5* | 1,5* | -4,0* | -1,0* |
| Exportations | -0,7 | 4,6 | -7,0* | 2,8* | -3,9* | 3,5* | -3,5* | 4,6* | -3,8* | 4,3* | -3,9* | 2,6* | -1,7* | 1,9* | -0,5* | 3,0* | -4,6* | 0,5* |
| Variations des stocks (contribution à la croissance du PIB) | -0,6 | 0,2 | -0,6* | -0,1* | -0,5* | 0,1* | -0,55* | 0,2* | -0,1* | 0,4* | -0,7* | 0,4* | -1,0* | -0,3* | -0,7* | 0,0* | | |

* sur les seuls biens et services marchands

Source : Ministère de l'économie

Les prévisions gouvernementales sont traditionnellement les plus optimistes.

Deux phénomènes nouveaux apparaissent toutefois :

1) Le cadrage économique du budget ne suscite pas, comme l'an passé, une vague de contestations, en effet :

- l'ordre de grandeur de la prévision gouvernementale n'est pas remis en cause,

- le gouvernement, avec sagesse, présente ce chiffre comme la moyenne d'une fourchette allant de + 0,8 à 2 % ;

- l'ensemble des conjoncturistes s'accorde sur le très grand degré d'incertitude présidant aux estimations de 1994 ;

- la divergence sur les chiffres annoncés provient essentiellement des différents calendriers attendus pour la reprise.

2) L'entrée en récession de la France depuis un an révèle, de plus en plus clairement, les entraves structurelles à la croissance, longtemps compensées par les fruits de l'expansion.

I - 1994 : LA SORTIE DU TUNNEL ?

L'estimation du gouvernement suppose que la demande intérieure, en 1994, puisse faire redémarrer l'activité, sous l'influence d'un environnement mondial un peu plus favorable.

Contributions à la croissance du PIB en points

| | 1993 | 1994 |
|---------------------------------------|-------|-------|
| Demande intérieure hors stocks | - 0,3 | 1,0 |
| dont : | | |
| Consommation des ménages | 0,3 | 0,4 |
| Consommation des administrations | 0,3 | 0,3 |
| Investissement | - 0,8 | 0,3 |
| dont : | | |
| Erreprises | - 0,8 | 0,1 |
| Ménages hors EI | - 0,1 | 0,1 |
| Administrations | 0,1 | 0,1 |
| Variations de stocks | - 0,6 | 0,2 |
| Commerce extérieur | - 0,0 | 0,2 |
| Exportations | - 0,2 | 1,0 |
| Importations | 0,2 | - 0,8 |
| PIB | - 0,3 | 1,4 |

Source : Rapport économique, social et financier

A. L'ENVIRONNEMENT MONDIAL : UN LEGER MIEUX

1. Des échanges commerciaux favorables

a) Croissance de la demande adressée à la France

La faiblesse des marchés européens a entraîné, en 1993, une diminution en volume de la demande adressée à la France.

Les prévisions gouvernementales tablent, pour 1994, sur une reprise de cette demande, grâce à une lente accélération du commerce intra-européen et une poursuite de la croissance des importations des pays en voie de développement.

Cet optimisme modéré est partagé par plusieurs instituts de prévision.

Demande extérieure adressée à la France par ses principaux partenaires (*)

| | Poids dans les exportations françaises en % en 1992 | Variation des importations totales du pays en % | | |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------|------------|
| | | 1992 | 1993 | 1994 |
| RFA (total) | 17,6 | 3,5 | - 3,5 | 1,6 |
| Italie | 10,9 | 4,6 | - 2,3 | 2,3 |
| Belgique | 9,2 | 1,2 | - 1,0 | 1,8 |
| Royaume-Uni | 9,2 | 5,1 | - 2,0 | 3,0 |
| Espagne | 7,2 | 6,8 | - 3,6 | - 0,9 |
| Etats-Unis | 6,5 | 3,5 | 9,0 | 7,5 |
| Pays-Bas | 4,9 | 1,7 | - 2,1 | 3,0 |
| Total (10 partenaires) | 72,5 | 3,5 | - 1,2 | 2,5 |

(*) La demande extérieure est évaluée comme la moyenne des importations des principaux partenaires de la France, pondérées par le poids de ces pays dans le total des exportations françaises.

Source : Crédit Lyonnais - Direction des études économiques et financières

b) Amélioration du solde des échanges extérieurs

En 1993, les exportations et importations devraient diminuer, de 5 à 6 % en volume, du fait du repli de la demande mondiale et intérieure (mais aussi du nouveau traitement statistique des échanges communautaires liés à la mise en place du marché unique européen depuis le 1er janvier dernier).

L'excédent commercial devrait atteindre environ 40 milliards de francs sur l'année, grâce aux gains de compétitivité obtenus sur les produits manufacturés.

Pour 1994, la prévision gouvernementale table sur une poursuite de ce mouvement, aboutissant à un excédent de 25 milliards de francs en produits manufacturés au lieu de 12 milliards de francs en 1993.

La remontée du dollar et du yen, la légère dépréciation du franc par rapport au mark, permettent en effet de l'espérer.

Compte tenu du repli de l'excédent agroalimentaire, lié à la réforme de la politique agricole commune, et d'un léger alourdissement de la facture énergétique (avec la remontée du dollar), l'excédent commercial global atteindrait 46 milliards de francs.

2. Une baisse graduelle des taux d'intérêt

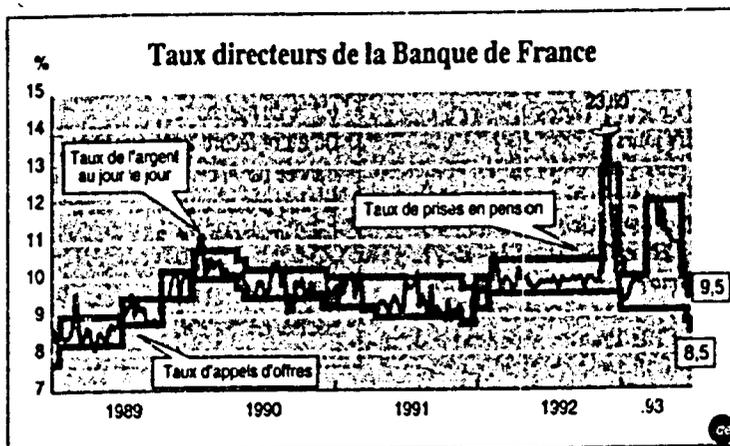
a) Détente progressive des taux courts

L'élargissement des marges de fluctuation des monnaies du SME, de + ou - 2,25 % à + ou - 15 %, le 2 août dernier, n'a pas été suivi d'une forte baisse des taux d'intérêt.

En effet, les banques centrales continuent dans l'ensemble de privilégier la défense de la monnaie.

La Banque de France n'a procédé à des baisses de taux qu'à la suite des assouplissements des taux allemands. Ceux-ci restent très graduels du fait du maintien de la priorité anti-inflationniste de la Bundesbank, s'opposant selon son président à "la maximisation de la croissance à court terme".

C'est ainsi que les taux français ont été réduits à deux reprises, les 9 septembre et 22 octobre derniers :



Source : Agéfi

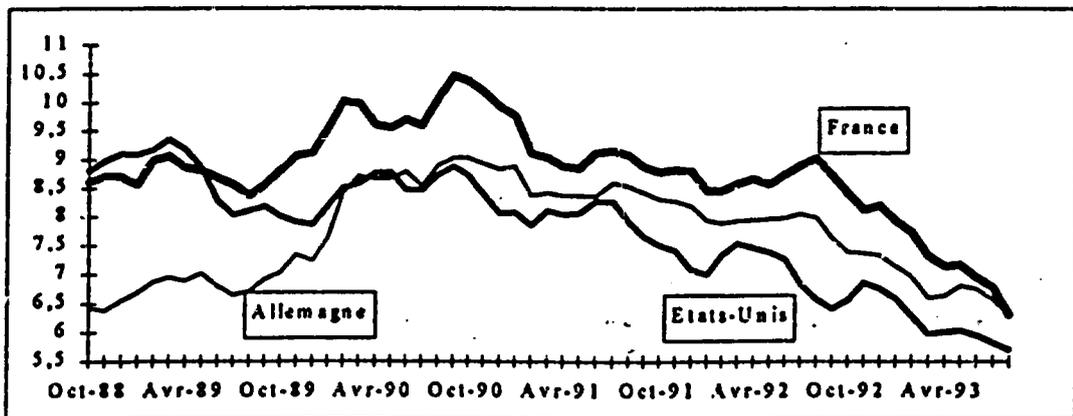
Au cours des prochains mois, les taux allemands devraient continuer à se détendre, l'inflation diminuant d'un peu moins de 4 % fin 1993 à environ 3 % à la mi 1994, notamment grâce au ralentissement des coûts salariaux.

b) Baisse confirmée des taux moyens et longs

Comme le souligne le rapport économique, social et financier :

"la réduction progressive des taux d'intérêt à long terme, observée depuis la fin de 1990, n'a pas été interrompue par les tensions observées sur les taux courts : elle s'est poursuivie dans l'ensemble des grands pays industrialisés. L'évolution récente des prix a conforté la confiance des marchés qui anticipent une évolution toujours modérée des grandeurs nominales".

Taux obligataires à 10 ans
(en %)



Source : *Rapport économique, social et financier.*

Cette amélioration relative de l'environnement international devrait permettre à la demande intérieure française de se redresser en 1994.

B. DEMANDE INTERIEURE : PARI SUR LA CONFIANCE

1. La consommation, clé de la relance

a) Une attente unanime

En 1993, le recul de la consommation, estimé à plus de 1 %, est largement responsable de la récession (même si le troisième trimestre enregistre une brusque amélioration).

Pour 1994, la consommation des ménages devient la clé de la croissance dans les prévisions officielles, étant donné la faiblesse de la demande internationale.

Cette analyse rejoint l'opinion générale des agents économiques de terrain.

En témoignent deux enquêtes du mois de septembre dernier effectuées auprès des chefs d'entreprises, ainsi que des experts comptables et commissaires aux comptes. Les uns, comme les autres, placent en tête des mesures de relance souhaitables une aide à la consommation :

| Enquête du CNPF auprès de 87 fédérations et 150 unions patronales | Enquête de l'Institut français des experts comptables | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------|-----|---------------------------------------------------------------------|-----|--------------------------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--|-------|------------------------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------------------------------------|---------------------------|--|-------|------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------|-------|----------------------------------------------------------------------|-------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--|-------|----------------------|-------|-----------------------------|--------|-----------------------------------|
| <p>Les priorités des entreprises</p> <p>Quel est le plus sûr moyen pour stopper la dégradation de la conjoncture et pour relancer l'économie ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Une relance de la consommation</td> <td>35 %</td> </tr> <tr> <td>Un allègement substantiel des prélèvements fiscaux et sociaux</td> <td>34 %</td> </tr> <tr> <td>Une réduction significative et rapide des taux d'intérêt court terme</td> <td>15 %</td> </tr> <tr> <td>Une plus grande rigueur pour faire respecter par tous les règles du commerce international</td> <td>8 %</td> </tr> <tr> <td>Un soutien à l'investissement</td> <td>7 %</td> </tr> <tr> <td>Une réduction significative et rapide des taux d'intérêt long terme</td> <td>2 %</td> </tr> <tr> <td>Un accès plus facile au crédit</td> <td>1 %</td> </tr> </table> | Une relance de la consommation | 35 % | Un allègement substantiel des prélèvements fiscaux et sociaux | 34 % | Une réduction significative et rapide des taux d'intérêt court terme | 15 % | Une plus grande rigueur pour faire respecter par tous les règles du commerce international | 8 % | Un soutien à l'investissement | 7 % | Une réduction significative et rapide des taux d'intérêt long terme | 2 % | Un accès plus facile au crédit | 1 % | <p>Dix mesures pour la sauvegarde des entreprises (classées par ordre d'importance)</p> <table border="1"> <tr> <td colspan="2">Le tiers gagnant</td> </tr> <tr> <td>- 1 -</td> <td>Mesures de relance de l'économie par la consommation</td> </tr> <tr> <td>- 2 -</td> <td>Mesures de simplification et d'allègement des contraintes administratives et réglementaires</td> </tr> <tr> <td>- 3 -</td> <td>Une politique de baisse des taux d'intérêt</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Les autres mesures</td> </tr> <tr> <td>- 4 -</td> <td>Mesures d'aide aux investissements</td> </tr> <tr> <td>- 5 -</td> <td>Mesures d'allègement des charges sociales et fiscales</td> </tr> <tr> <td>- 6 -</td> <td>Mesures de relance de l'économie par une politique de grands travaux</td> </tr> <tr> <td>- 7 -</td> <td>Mesures d'aides à la restructuration financière et à la constitution des fonds propres</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Le tiers perdant</td> </tr> <tr> <td>- 8 -</td> <td>Épargne sur le franc</td> </tr> <tr> <td>- 9 -</td> <td>Une salarisation plus forte</td> </tr> <tr> <td>- 10 -</td> <td>Une réduction du temps de travail</td> </tr> </table> | Le tiers gagnant | | - 1 - | Mesures de relance de l'économie par la consommation | - 2 - | Mesures de simplification et d'allègement des contraintes administratives et réglementaires | - 3 - | Une politique de baisse des taux d'intérêt | Les autres mesures | | - 4 - | Mesures d'aide aux investissements | - 5 - | Mesures d'allègement des charges sociales et fiscales | - 6 - | Mesures de relance de l'économie par une politique de grands travaux | - 7 - | Mesures d'aides à la restructuration financière et à la constitution des fonds propres | Le tiers perdant | | - 8 - | Épargne sur le franc | - 9 - | Une salarisation plus forte | - 10 - | Une réduction du temps de travail |
| Une relance de la consommation | 35 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Un allègement substantiel des prélèvements fiscaux et sociaux | 34 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Une réduction significative et rapide des taux d'intérêt court terme | 15 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Une plus grande rigueur pour faire respecter par tous les règles du commerce international | 8 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Un soutien à l'investissement | 7 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Une réduction significative et rapide des taux d'intérêt long terme | 2 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Un accès plus facile au crédit | 1 % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Le tiers gagnant | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 1 - | Mesures de relance de l'économie par la consommation | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 2 - | Mesures de simplification et d'allègement des contraintes administratives et réglementaires | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 3 - | Une politique de baisse des taux d'intérêt | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Les autres mesures | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 4 - | Mesures d'aide aux investissements | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 5 - | Mesures d'allègement des charges sociales et fiscales | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 6 - | Mesures de relance de l'économie par une politique de grands travaux | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 7 - | Mesures d'aides à la restructuration financière et à la constitution des fonds propres | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Le tiers perdant | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 8 - | Épargne sur le franc | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 9 - | Une salarisation plus forte | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 10 - | Une réduction du temps de travail | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

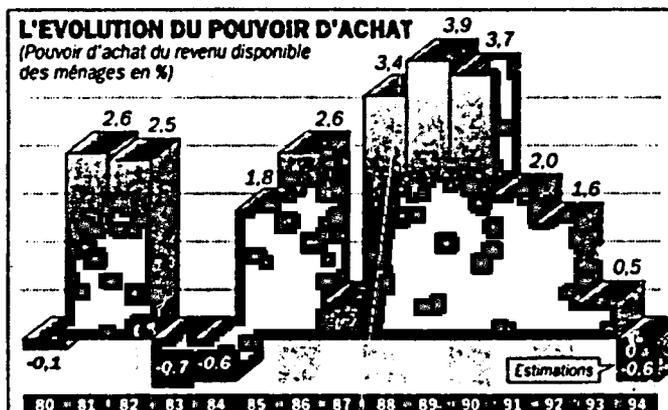
b) Une équation à trois inconnues

Dans le scénario retenu par le Gouvernement, la consommation des ménages, après avoir stagné au deuxième semestre de 1993, progresserait de 0,6 % pendant les six premiers mois de 1994 et de 1,2 % au cours des six mois suivants. Cette progression lente serait déclenchée par la baisse des taux d'intérêt et l'amélioration générale des perspectives économiques.

En effet, la consommation, naturellement déterminée par le revenu disponible et l'épargne, semble de plus en plus influencée par l'évolution de la situation de l'emploi.

*** La stagnation du revenu disponible**

D'après le Gouvernement, le revenu disponible des ménages ne devrait pas progresser en 1994 - après une augmentation déjà très faible, de + 0,5 % en 1993.



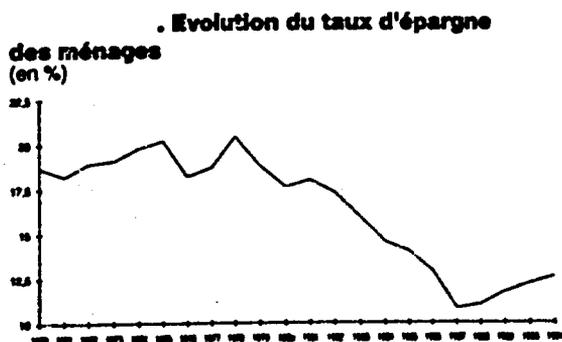
Source : Libération - 27 septembre 1993

En effet, les salaires nominaux poursuivraient leur décélération, avec un gain de pouvoir d'achat de + 0,4 % en 1993, et de + 0,2 % en 1994. Au total, le maintien du revenu disponible des ménages ne serait obtenu en 1994 que grâce au niveau élevé de prestations sociales et à l'allègement massif de l'impôt sur le revenu, portant sur 19 milliards de francs.

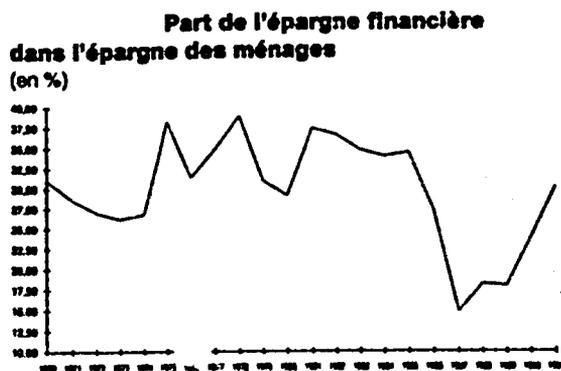
*** Le taux d'épargne**

La prévision affichée est celle d'une baisse du taux d'épargne de 12,8 à 12,6 %, soit le transfert d'une trentaine de milliards de francs vers la consommation.

Cette diminution, succédant à six années d'accroissement de la part de l'épargne dans le revenu, serait due à la réduction de l'épargne financière des ménages, dont la proportion a été croissante au cours de la même période.



Source : Comptes nationaux, INSEE.



Source : INSEE.

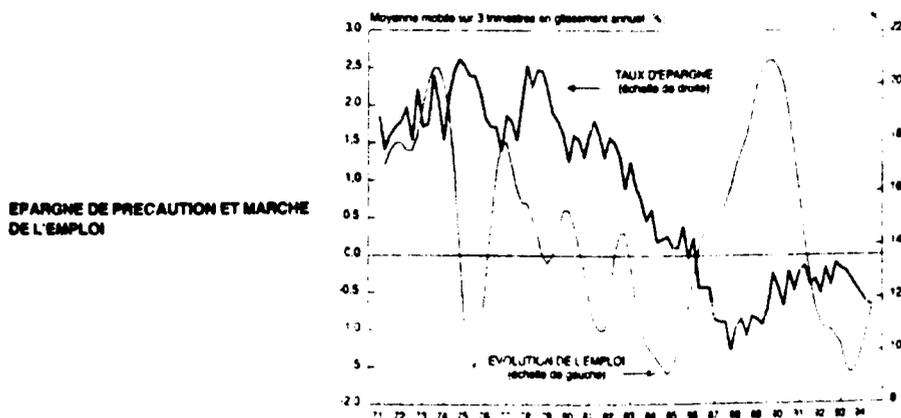
Source : Commission des Opérations de Bourse

En effet, l'épargne financière pourrait perdre de son attractivité du fait de la baisse attendue des taux d'intérêt, ainsi que

des mesures fiscales contenues dans le projet de loi de finances d'encouragement à la cession des OPCVM de capitalisation.

* Les perspectives de l'emploi

Le passage du cap fatidique des 3 millions de demandeurs d'emploi au mois de mai 1993, et la diffusion du chômage à toutes les catégories socioprofessionnelles, y compris les cadres, encourage les ménages à conserver une épargne de précaution.



Source : Indosuez - Septembre 1993

Pour 1994, l'UNEDIC prévoit 240 000 chômeurs supplémentaires. Le Gouvernement escompte que la future loi quinquennale sur l'emploi, qui devrait être votée avant la fin de l'année, ralentira ce phénomène à hauteur de 50 à 100.000 emplois, s'ajoutant à l'effet d'une reprise modérée de l'activité.

Au total, la reprise de la consommation en 1994 repose sur un retour très progressif de la confiance, à travers un faisceau d'indices convergents : environnement international, taux d'intérêt, emploi...

Ce degré d'incertitude explique le refus de certains instituts de prévision de croire à la croissance en 1994, tels l'OFCE ou le centre de prévision de l'Expansion.

On ne peut exclure, en effet, que les consommateurs continuent de freiner leurs dépenses dans l'attente d'une véritable embellie du climat économique. De même, la perspective d'une déflation - la France étant en tête des pays européens dans la maîtrise des prix - + 2,2 % en 1993 - et d'une poursuite de la baisse des taux d'intérêt, peuvent encourager consommateurs et investisseurs potentiels à conserver une épargne financière liquide confortablement rémunérée sous forme d'OPCVM monétaires.

2. Investissement : vers un retournement ?

Comme le souligne le rapport économique, social et financier, l'investissement des entreprises a reculé d'environ 15 % en volume de 1990 à 1993.

D'après l'INSEE, c'est encore un repli de 15 % en volume qui est à craindre pour 1993 dans l'industrie, avec un taux d'autofinancement des entreprises atteignant 120 %.

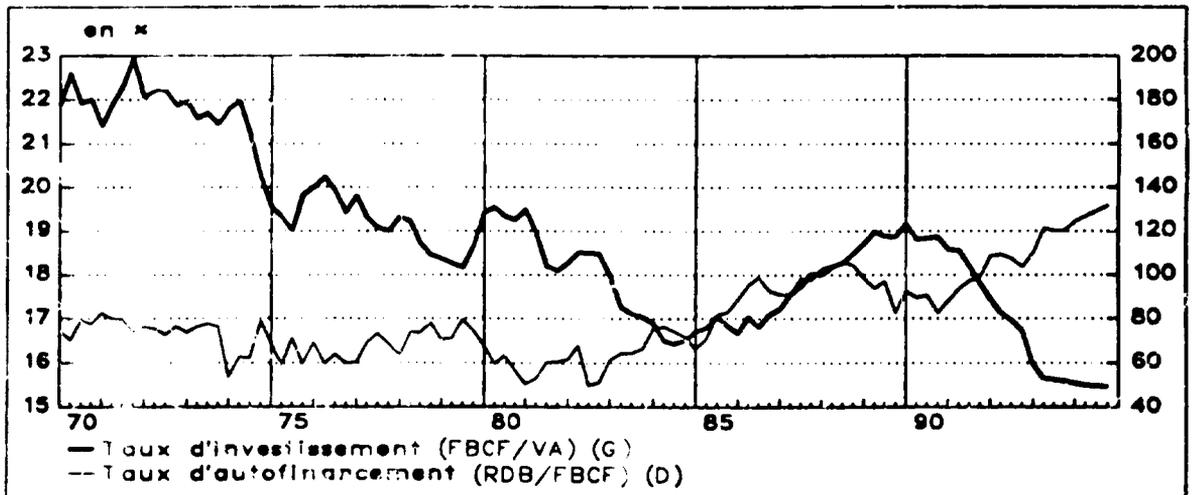
Trois facteurs se conjuguent pour expliquer ce phénomène :

- la dégradation des perspectives de débouchés, avec le tassement de la demande intérieure ;

- des capacités de production devenues largement excédentaires. Dans l'industrie, le taux d'utilisation de ces capacités était d'environ 79 % en juillet dernier, niveau le plus bas depuis 1975 ;

- enfin, le niveau encore élevé des taux d'intérêt réels qui devraient atteindre en fin d'année 4 % pour les taux courts, 3,8 % pour les taux longs.

Investissement des sociétés



Source : Société Générale - Octobre 1993

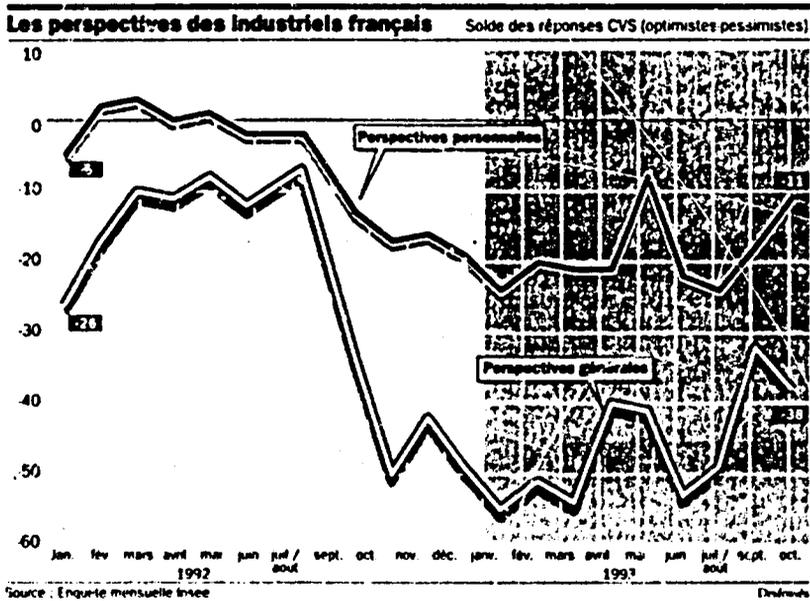
Le retournement de l'investissement prévu par le gouvernement, qui escompte une progression de 0,8 % en 1994, suppose que les perspectives de la demande mondiale et intérieure s'éclaircissent.

Il est vrai que l'économie donne plusieurs signes de "frémissement" depuis le mois de septembre, comme le montrent les dernières enquêtes de l'INSEE :

1. Le rythme des faillites d'entreprises s'est ralenti au cours des derniers mois, même si le total devrait atteindre 65.000 en 1993 ;

2) la consommation des ménages a connu un rebond au troisième trimestre : ainsi les achats de produits manufacturés ont progressé de 2 % ;

3) la production industrielle a tendance à se raffermir : + 1,3 % en juillet-août, et les chefs d'entreprise sont plus nombreux, en octobre, à parler de réinvestir pour pouvoir profiter de la reprise annoncée.



Source : La Tribune Desfossés - 1er novembre 1993

Ces signaux favorables ne doivent pas conduire le gouvernement à rester passif : à cet égard, on ne peut que se féliciter des toutes récentes décisions du Premier ministre, accélérant de cinq ans les réalisations du programme autoroutier, et amenant les banques à mettre en place une enveloppe de 7 milliards de francs de prêts bonifiés aux entreprises.

II - LES BLOCAGES FRANÇAIS

La récession de l'année 1992-1993 met en lumière une série d'entraves structurelles à la croissance.

A. LA PERSISTANCE D'UNE FRAGILITE ECONOMIQUE

1. Un recul de l'industrie

Le rapport de la commission Raynaud, du mois de juin dernier, a mis en évidence le recul de l'industrie dans l'économie, en contraste avec les gains de compétitivité des entreprises industrielles. Ainsi :

- le poids de l'industrie dans l'économie a fortement diminué au cours de la dernière décennie, contrairement à ce qui s'est passé en Allemagne et au Japon :

Part de l'industrie dans la valeur ajoutée,
en % du PIB

| | 1980 | 1990 | 90/80 |
|------------|------|------|-------|
| France | 25,1 | 21,7 | - 3,4 |
| Etats-Unis | 21,8 | 18,7 | - 3,1 |
| UK | 27 | 20,9 | - 6,1 |
| Allemagne | 31,8 | 32,4 | + 0,6 |
| Japon | 27,9 | 29,2 | + 1,3 |

Source : OCDE

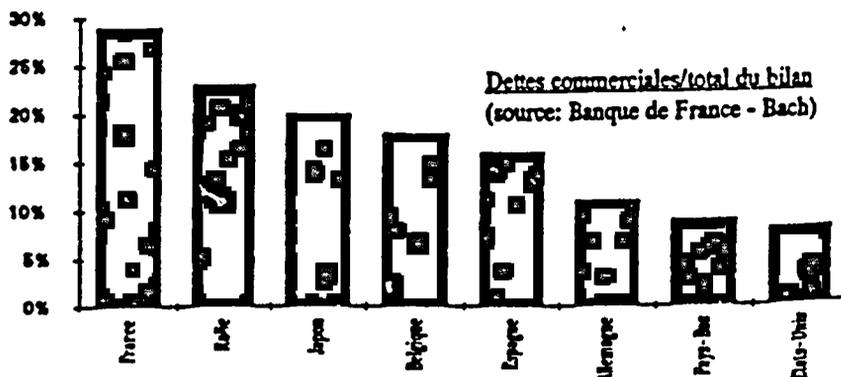
- en 12 ans, la productivité industrielle a crû de 12 %, la moyenne de la CEE étant de 19 %, celle de l'OCDE de 27 % ;

- sur la même période, l'emploi industriel a chuté de 1 million d'unités pour représenter, en 1993, 18 % des actifs au lieu de 25 %.

2. La faiblesse des PME

- Comme le montre encore le rapport Raynaud, la France a peu développé ses entreprises moyennes (entre 1 000 et 2 000), qui sont deux fois plus nombreuses qu'en Allemagne.

- Ces PMI conservent un retard dans la capacité à exporter et à investir, ainsi qu'un manque de fonds propres aggravé par le poids grandissant du crédit interentreprises.



Source : Rapport de la Commission Raynaud

3. Un solde extérieur précaire

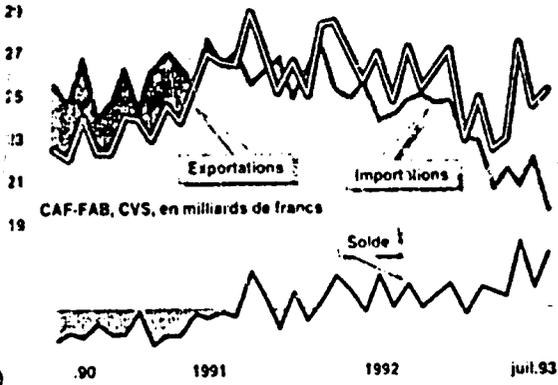
* Les gains de part de marché enregistrés au cours de 1992 ont été permis par une progression des coûts de production plus modérée en France que dans les autres pays de la Communauté européenne.

Toutefois, les dévaluations intervenues à l'automne 1992 de la Livre, de la Lire et de la Peseta pourraient remettre en question la percée française.

* La progression de notre excédent commercial -46,38 milliards sur les sept premiers mois de 1993- a largement résulté, en 1992 et en 1993, de la faiblesse de l'investissement français qui a permis de réduire les importations, alors que les exportations bénéficiaient encore pour un temps de la croissance des marchés étrangers.

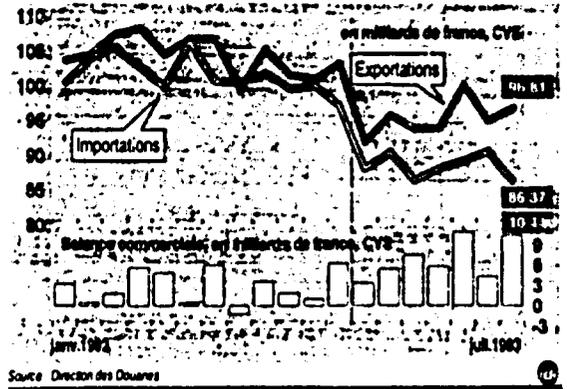
Aussi, en juillet 1993, les importations ont encore reculé pour atteindre leur plus faible niveau depuis le début de 1988. Cette faiblesse des importations peuvent dégager un excédent de près de 4 milliards de francs avec la CEE.

Biens d'équipement professionnel



Source : Les Echos - 1er novembre 1993

Commerce extérieur en France

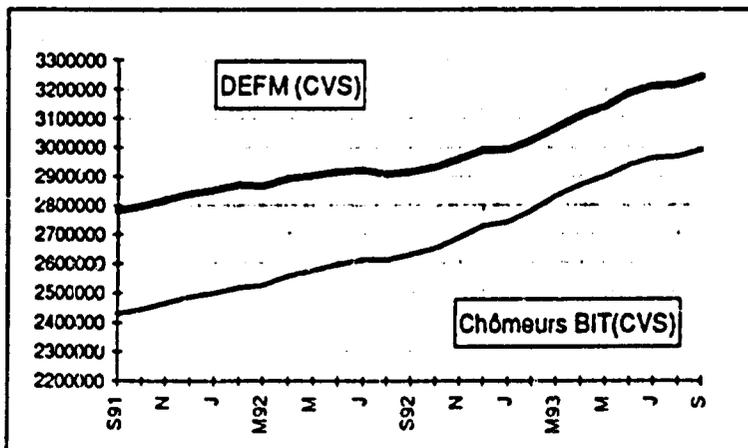


Source : Le Figaro - 30 octobre 1993

B. L'ECONOMIE CONTRE L'EMPLOI

1. La progression continue du chômage

Fin septembre 1993, 3 242 200 demandeurs d'emploi étaient inscrits à l'ANPE, soit une progression annuelle de + 11,2 %.



Source : Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle

La France a une situation de l'emploi très défavorable parmi les pays industrialisés.

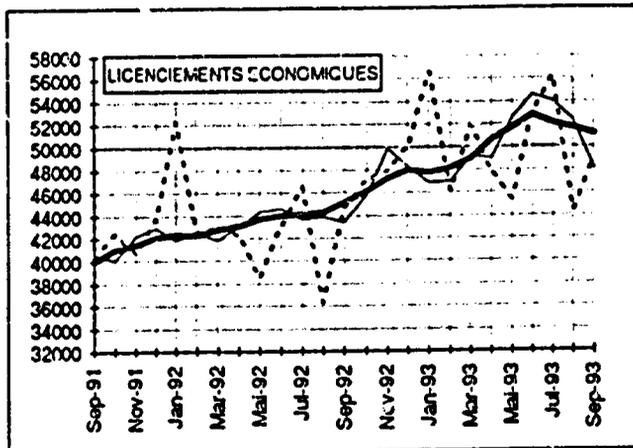
Taux de chômage

| | Japon | Allemagne de l'Ouest | Etats-Unis | Royaume-Uni | France |
|--------------|-------|----------------------|------------|-------------|--------|
| Juillet 1993 | 2,7 | 5,7 | 6,8 | 11,3 | 11,8 |

2. Une spécificité française

Inacceptable par son ampleur, le chômage français est inquiétant par sa nature :

- le niveau élevé des licenciements économiques confirme le rôle d'ajustement joué par l'emploi en période de récession. Toutefois, le recours au licenciement paraît, depuis plusieurs mois, surdimensionné par rapport à la crise.



Source : Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle

La structure du chômage révèle :

- le poids écrasant des chômeurs de longue durée : un million de demandeurs d'emploi sont inscrits depuis plus d'un an ;

- un chômage important des jeunes, alors que le nombre de jeunes se portant sur le marché du travail est fortement ralenti par l'allongement de la scolarité et l'importance des stages financés par l'Etat ;

- la diffusion du chômage croissante parmi les emplois qualifiés : + 19,6 % en un an pour les ouvriers qualifiés, + 26,2 % pour les agents de maîtrise et techniciens, + 19,2 % pour les cadres.

Pour la première fois, l'emploi des cadres se rétracte en 1993 - de 0,4 % - d'après les prévisions de l'APEC, l'année 1994 devrait être encore plus noire, et placer la France dans une situation particulièrement défavorable.

Le recrutement des cadres

| (En milliers) | Réalisations 93 | Prévisions 94 |
|-----------------------|-----------------|------------------|
| Belgique | 14,0 | entre 9 et 10 |
| Allemagne | 95,0 | entre 90 et 95 |
| Danemark | 8,5 | entre 6 et 7 |
| Espagne | 25,5 | entre 18 et 20 |
| France | 81,5 | entre 50 et 55 |
| Grèce | 6,5 | entre 7 et 8 |
| Italie | 27,5 | entre 18 et 20 |
| Irlande | 2,5 | entre 2,5 et 3 |
| Luxembourg | 1,0 | entre 1 et 1 |
| Pays-Bas | 22,5 | entre 10 et 12 |
| Portugal | 8,5 | entre 6 et 7 |
| Grande-Bretagne | 76,5 | entre 50 et 55 |
| Total | 369,5 | entre 277 et 296 |

(Source : Panel APEC)

Source : Les Echos - 7 octobre 1993

3. Des freins structurels à l'emploi ?

En vingt ans, la France a vu passer le nombre de chômeurs de 500 000 à 3 500 000, en dépit d'une croissance comparable à celle des autres pays : devant ce constat, la commission présidée par M. Mattéoli a essayé, au mois de septembre dernier, d'identifier les obstacles structurels français à l'emploi.

Deux phénomènes apparaissent clairement : le poids trop lourd des cotisations sociales pour les employeurs et le coût trop élevé du travail peu qualifié. Ce constat conforte les mesures adoptées et prévues par le Gouvernement en matière de budgétisation des cotisations d'allocations familiales.

Plus nettement encore que le rapport de M. Mattéoli, la contribution dite "divergente" de M. Pascal Salin, professeur

d'économie, à ce rapport identifie très judicieusement les mystérieux freins à l'emploi de l'économie française :

"La cascade des prélèvements qui frappent toute création de richesses (TVA, cotisations sociales, taxe professionnelle, impôt sur le revenu, etc...) est telle que la plus grande partie du bénéfice potentiel de l'employeur qui serait dû à l'embauche d'un travailleur supplémentaire est transférée à la puissance publique. Dans certains cas, il ne reste au producteur que 10 à 20 % de la valeur qu'il a créée par ses efforts. L'incitation à embaucher des travailleurs supplémentaires en est donc considérablement réduite. La croissance des réglementations (qu'elles concernent directement l'emploi de la main-d'oeuvre ou qu'elle concerne plus généralement l'activité de l'entreprise) joue un rôle similaire en diminuant la rentabilité de l'effort de création de valeur. Or, il est un personnage qui est étrangement absent du rapport de la Commission, l'entrepreneur. Pour que des emplois soient créés il faut pourtant que des entrepreneurs soient incités à les créer, cela devrait être une évidence. Si l'on veut bien voir que l'ensemble du système français décourage l'entrepreneur, punit la création de richesses et l'effort productif, on comprend mieux l'importance du chômage."

DEUXIEME PARTIE

LE BUDGET DE 1993 A 1994

La loi de finances rectificative pour 1993 a permis de corriger l'irréalisme de la loi de finances initiale, de rétablir la vérité des comptes, puis, grâce à des économies, d'engager une politique de soutien de l'activité.

L'ampleur des mesures prises en font une véritable loi de finances initiale. Aussi, a-t-elle servi de base à l'élaboration du projet de loi de finances pour 1994.

En effet, s'inscrivant dans le cadre d'un plan de redressement des finances publiques, le projet de budget pour 1994 poursuit les grandes orientations du collectif et, parallèlement, entreprend un redéploiement des actions de l'Etat.

Le projet de loi de finances pour 1994 amorce également la réforme de l'impôt sur le revenu, ce qui conduit à une réflexion plus globale sur l'ensemble du système fiscal français.

CHAPITRE III

L'EXECUTION DU BUDGET DE 1993

Le gouvernement précédent a délibérément choisi de présenter une loi de finances pour 1993 reposant sur des hypothèses irréalistes.

Dès lors, la confirmation, au premier semestre de l'année, d'une récession économique ne pouvait qu'aggraver un déficit creusé par l'imprudence des estimations de recettes et les minorations de dépenses.

Le premier objectif du collectif du 22 juin 1993 a été de rétablir la vérité des comptes avant de dégager une marge de manoeuvre et de définir les axes d'une nouvelle politique.

I - UNE SITUATION TRES DEGRADEE A LA FIN DU PREMIER TRIMESTRE 1993

A. L'IRREALISME DE LA LOI DE FINANCES POUR 1993

Le Sénat avait opposé la question préalable au projet de loi de finances initiale pour 1993. Cette décision reposait sur la constatation selon laquelle le budget proposé n'était ni prudent, ni sincère.

1. Un budget imprudent

Les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposait la construction budgétaire étaient manifestement imprudentes :

- le PIB marchand devait progresser de 2,6 %,
- la consommation des ménages augmentait de 2,3 %,

- l'investissement des entreprises allait croître de 2,4 % après deux années de recul,

- l'excédent brut d'exploitation des sociétés devait s'améliorer de 6,7 %.

Dès le mois de septembre 1992, l'ensemble des instituts de conjoncture soulignait l'optimisme du gouvernement et avançait des prévisions de croissance du PIB inférieures de 0,3 à 0,9 point à l'estimation officielle.

De fait, quelques jours après la discussion budgétaire, le ministre de l'économie admettait que la croissance ne devrait pas dépasser 1,5 à 1,6 % en 1993.

Par la suite, cette prévision a été progressivement revue à la baisse et l'estimation actuelle fait état d'un recul de 0,8 % du PIB total pour l'ensemble de l'année.

Cette erreur manifeste de prévision ne pouvait manquer d'avoir des conséquences sur le niveau des recettes fiscales et l'équilibre budgétaire.

2. Un budget non sincère

Votre Commission des finances avait également dénoncé la construction "en trompe-l'oeil" du budget de 1993 qui conduisait à minorer certaines dépenses et majorer les recettes.

Les conséquences de cette présentation étaient essentiellement politiques : le gouvernement pouvait afficher un déficit, qualifié pour l'occasion de "vertueux", limité à 165,4 milliards de francs.

Par rapport au déficit effectif de 1992, que la loi de règlement pour 1992 fixe à 226,3 milliards de francs (1), le déficit attendu pour l'année suivante était donc censé diminuer de 27 %.

Ce remarquable résultat en période de difficultés économiques permettait de confirmer l'assertion selon laquelle notre pays était le meilleur élève de l'Europe.

La réalité financière était naturellement toute différente comme l'ont constaté, d'une part, l'estimation réalisée par votre Commission des finances et, d'autre part, le travail d'évaluation de la

1. Déficit hors FMI et hors fonds de stabilisation des changes.

situation économique, financière et sociale effectué en juin 1993 par la Commission dirigée par le procureur général près la Cour des Comptes, M. Raynaud.

B. LA CROISSANCE INELUCTABLE DES DEFICITS

1. Le déficit de l'Etat

L'évaluation de votre Commission des finances conduisait à corriger l'équilibre initial par :

- une diminution des ressources nettes de 95 milliards de francs,
- une aggravation des dépenses de 50 milliards de francs,
- soit un déficit estimé à 310 milliards de francs.

Disposant des moyens mis à sa disposition par le ministère du budget - ce dont n'avait pu disposer votre rapporteur général - la commission Raynaud aboutissait au résultat suivant :

"La prévision d'exécution tendancielle fait ainsi ressortir une hypothèse médiane de dégradation du solde budgétaire de 175,6 milliards de francs. Les effets des diverses révisions sur les montants portés en loi de finances initiale pour 1993 sont récapitulés dans le tableau suivant. Il en ressort que le solde tendanciel médian retenu par la Commission pour la prévision d'exécution du budget de 1993 est de - 341 milliards de francs, soit 4,8 % du PIB total. La fourchette encadrant cette estimation va de - 320 milliards de francs (4,5 % du PIB total) à - 360 milliards de francs (5,0 % du PIB total)."

Hypothèses de solde d'exécution tendanciel du budget 1993

(en milliards de francs)

| BUDGET GÉNÉRAL | Loi de finances initiale pour 1993 | REVISION DES ESTIMATIONS DE LA LFI | | | BUDGET REVISE POUR 1993 | | |
|----------------------|------------------------------------|------------------------------------|----------------|----------------|-------------------------|----------------|----------------|
| | | Hypoth basse | Hypoth médiane | Hypoth haute | Hypoth basse | Hypoth médiane | Hypoth haute |
| Ressources | 1 245,2 | - 105,3 | - 120,3 | - 135,3 | 1 139,9 | 1 124,9 | 1 109,9 |
| Charges | 1 410,6 | + 49,5 | + 55,3 | + 60,8 | 1 460,1 | 1 465,9 | 1 471,4 |
| SOLDE GENERAL | - 165,4 | - 154,8 | - 175,6 | - 196,1 | - 320,2 | - 341,0 | - 361,5 |

Source : Rapport de la Commission Raynaud.

Estimé à 333 milliards de francs, le déficit tendanciel pris en compte par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 se situait donc entre les hypothèses basse et médiane.

2. Les déficits sociaux

Les conclusions de votre Commission et de la Commission Raynaud aboutissaient aux mêmes estimations pour les déficits sociaux en 1993.

a) La sécurité sociale

Le rapport de la Commission Raynaud indiquait :

"Le besoin de financement cumulé du régime général de la sécurité sociale au 31 décembre 1993 est donc susceptible d'approcher 100 milliards de francs. Cette situation, par son ampleur, est sans précédent.

A législation inchangée, et avec une masse salariale croissant de 3 % l'année prochaine, le déséquilibre "spontané" entre les dépenses et les recettes du régime général de la sécurité sociale, pourrait être, au titre de la seule année 1994, de l'ordre de 90 milliards de francs."

b) L'UNEDIC

Pour établir les prévisions d'évolution de l'UNEDIC en 1993, la Commission Raynaud avait retenu deux séries d'hypothèses extrêmes. Elle concluait que le déficit du régime d'assurance chômage pourrait être compris entre environ 11 et 12,5 milliards de francs en 1993 et que le besoin de financement cumulé atteindrait 35 à 36,5 milliards de francs au 31 décembre 1993.

*

* *

En définitive, votre Commission des finances aboutissait au bilan suivant, proche de la réalité constatée en loi de finances rectificative.

| Les déficits publics en 1993 | |
|-------------------------------------|--------------|
| Budget de l'Etat | 312,00 |
| Sécurité sociale | 58,80 |
| UNEDIC | 11,80 |
| Collectivités locales | 12,50 |
| TOTAL | 395,1 |
| (en milliards de francs) | |
| Soli 5,4 % du PIB (1) | |

(1) PIB estimé sur la base d'une croissance en volume de 0,6 % en 1993.

II - LES MESURES D'URGENCE PRISES PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT

A. LE SAUVETAGE DES COMPTES SOCIAUX

1. Le redressement des comptes des régimes obligatoires de sécurité sociale

L'ampleur des déficits prévus pour 1993 et 1994 appelait d'énergiques mesures de redressement. Le gouvernement s'est donc résolu à l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée

en l'inscrivant dans un dispositif d'ensemble destiné à enrayer la dégradation des comptes du régime général de la sécurité sociale.

a) Une nouvelle ressource financière...

Immédiatement confronté à la situation financière des régimes de protection sociale, et notamment à celle du régime général, le Gouvernement a été contraint d'adopter des mesures d'urgence, dont la principale est l'augmentation, à compter du 1er juillet 1993, de 1,1 % à 2,4 % du taux de la contribution sociale généralisée.

A compter du 1er janvier prochain, le produit de cette augmentation sera toutefois affecté à une nouvelle structure, le "Fonds de solidarité vieillesse", créé par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

Evolution des recettes de la C.S.G.

(milliards de francs)

| CSG | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Au taux de 1,1 % (CNAF) | 29,88 | 40,35 | 41,03 | 42,17 |
| Au taux de 1,3 % (Fonds de solidarité vieillesse à compter du 1er janvier 1994) | - | - | ≈ 18 | 51 |

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

b) Un dispositif d'ensemble

Ce dispositif, récemment mis en place, se caractérise par :

1. la création, à compter du 1er janvier 1994, du Fonds de solidarité vieillesse ;

2. l'adaptation des principaux paramètres techniques de l'assurance vieillesse : augmentation progressive de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein ; calcul des pensions sur la base des 25 meilleures années de la carrière professionnelle ; revalorisation des pensions de retraite en fonction de l'évolution des prix à la consommation ;

3. la définition d'un plan de redressement de l'assurance maladie, dont le détail est présenté dans le tableau ci-après :

Plan de redressement de l'assurance maladie

(milliards de francs)

| Mesures | Rendement 1994 tous régimes |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Modification des modalités de participation financière des assurés | 10,8 |
| Maîtrise négociée des dépenses de médecine ambulatoire (convention médicale) | 10,7 |
| Maîtrise des dépenses dans le secteur hospitalier | 3,8 |
| Maîtrise des dépenses dans le secteur pharmaceutique et des biens médicaux | 3 |
| Total rendement 1994 | 28,3 |
| Rendement 1993 | 3,9 |
| Total rendement | 32,2 |

Source : Ministère des Affaires sociales et de la Santé

2. Les négociations avec l'UNEDIC

Deux protocoles sont intervenus les 22 et 23 juillet 1993, respectivement entre les partenaires sociaux, puis entre ces derniers et l'Etat :

- Le besoin de financement du régime d'assurance-chômage a été évalué entre 30 et 33 milliards de francs par an ;

- Le taux de la contribution au régime d'assurance-chômage a été porté à 6,6 % à compter du 1er août 1993, la majoration correspondante étant répartie à raison de 0,55 % pour l'employeur et de 0,35 % pour le salarié.

- Le montant de la subvention de l'Etat a été établi à 10 milliards de francs pour les trois ans à venir.

En 1993, ce montant est égal aux 5/12e de 10 milliards de francs, soit 4,17 milliards de francs. La subvention devrait être versée en deux acomptes : 1,67 milliard de francs au mois d'octobre 1993, 2,5 milliards de francs au plus tard le 1er janvier 1994.

B. LE RETABLISSEMENT DE LA VERITE DES COMPTES

1. Les pertes de recettes

Par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, les ressources nettes du budget général subissaient une perte de 84,9 milliards de francs :

Evolution des recettes constatées dans le collectif 1993

| Evolution des recettes du budget général en 1993 | en milliards de francs | % par rapport à la prévision initiale |
|--------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Recettes fiscales | - 105,2 | - 6,74 |
| Recettes non fiscales | + 25,8 | + 20 |
| Prélèvements sur recettes | - 0,84 | - 0,5 |
| Remboursements et dégrèvements | - 4,75 | - 2 |
| Total | - 84,9 | - 7 |

Au total, et après intervention des mesures du collectif, les ressources nettes de l'Etat connaissaient une baisse exceptionnelle de 7 %.

a) Les recettes fiscales

Les moins-values constatées par la loi de finances rectificative atteignaient 112,03 milliards de francs. La perte nette était ramenée à 105,2 milliards de francs, du fait des mesures nouvelles (majorations - allègements d'impôts) qui, globalement, rapportaient 6,9 milliards de francs.

A l'exception de la taxe sur les salaires - dont le produit ne progressait que de 14 millions de francs -, l'ensemble des impôts directs et indirects connaissait une baisse sensible :

Les recettes du budget général de 1992 à 1993

(en millions de francs)

| | Loi de finances initiale 1993 | Collectif 1993 | | | Rappel Je l'exécution 1992 |
|---------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|
| | | Révision de la LFI | Mesures nouvelles | Recettes révisées | |
| Impôt sur le revenu | 325 010 | - 15 910 | -- | 309 100 | 307 137 |
| Autres impôts d'Etat sur rôles | 32 300 | - 360 | -- | 32 000 | 31 423 |
| Impôt sur les sociétés | 153 305 | - 18 305 | -- | 135 000 | 135 843 |
| <i>pour mémoire IS net</i> | 130 805 | - 25 805 | -- | 105 000 | 101 096 |
| Taxe sur les salaires | 37 736 | + 14 | -- | 37 800 | 37 110 |
| Revenus de capitaux mobiliers | 20 940 | - 1 740 | -- | 19 200 | 22 661 |
| Autres impôts directs | 16 201 | - 901 | -- | 15 300 | 14 946 |
| Droits d'enregistrement | 72 180 | - 6 480 | - 430 | 65 270 | 66 384 |
| Droits de timbre et bourse | 13 705 | - 1 105 | - 340 | 12 260 | 12 153 |
| Taxe intérieure sur les produits pétroliers | 124 735 | - 3 035 | + 6 260 | 127 960 | 118 905 |
| Autres produits des douanes | 13 981 | - 2 431 | -- | 11 500 | 11 588 |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 704 077 | - 58 877 | + 810 | 346 010 | 654 338 |
| <i>pour mémoire TVA nette</i> | 555 577 | - 50 377 | + 810 | 506 010 | 519 688 |
| Autres impôts indirects | 45 617 | - 2 917 | + 600 | 43 300 | 41 237 |
| Recettes fiscales brutes | 1 559 837 | - 112 037 | + 6 900 | 1 454 700 | 1 453 725 |

Ainsi, le collectif ramenait le montant des recettes fiscales brutes au niveau de celles constatées en 1992.

Exceptionnelle par son ampleur, cette dégradation avait une quadruple origine :

- le ralentissement économique de 1992, non anticipé par le Gouvernement dans la loi de finances initiale, qui a entraîné un effet base supplémentaire et non prévu sur l'exécution du budget de 1993 (1),
- la prévision de croissance du PIB marchand pour 1993, évaluée à + 2,6 % dans la loi de finances initiale et ramenée à - 0,1 % dans le collectif,
- la décision, en février 1993, de supprimer un mois du décalage de la TVA, amputant les recettes de TVA de 11 milliards de francs.
- Enfin, les modifications du mode de recouvrement de la TVA intracommunautaire à compter du 1er janvier 1993 qui entraînaient une perte de 6,8 milliards de

1. La loi de règlement pour 1992 fixe le solde d'exécution à - 238 milliards de francs au lieu des 188 milliards de francs retenus en loi de finances rectificative (cf. annexe 1).

francs, l'un des "oublis volontaires" du Gouvernement lors de l'élaboration de la loi de finances initiale.

b) Les recettes non fiscales

Dans la loi de finances initiale pour 1993 le produit global des recettes non fiscales enregistre une baisse importante par rapport à 1992, soit - 36,1 milliards de francs.

Le collectif a permis d'augmenter ces recettes de 25,8 milliards de francs, en raison :

- de l'affectation du produit des privatisations au budget général, à hauteur de 18 milliards de francs,
- du prélèvement opéré sur divers fonds de réserve du logement social, pour 7,6 milliards de francs,
- de 2 milliards de francs de recettes provenant du reversement d'un excédent de trésorerie par l'Assemblée nationale.

Les recettes non fiscales dans la loi de finances rectificative pour 1993

(en millions de francs)

| Recettes non fiscales (en millions de francs) | Loi de finances initiale pour 1993 | Loi de finances rectificative pour 1993 | Ecart LFR/LFI | en % |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------|--------------|
| I - Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier | 33 002,0 | 31 309,0 | - 1 693,0 | - 5,13 |
| II - Produits et revenus du domaine de l'Etat | 1 973,0 | 19 789,9 | + 17 816,9 | + 903,04 |
| III - Taxes, redevances et recettes assimilées | 19 363,4 | 19 685,2 | + 321,8 | + 1,66 |
| IV Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital | 5 576,3 | 7 145,0 | + 1 568,7 | + 28,13 |
| V - Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat | 24 210,9 | 21 793,8 | - 2 417,1 | - 9,98 |
| VI - Recettes provenant de l'extérieur | 2 236,5 | 1 891,5 | - 345,0 | - 15,43 |
| VII - Opérations entre administrations et services publics | 814,7 | 816,7 | + 2,0 | + 0,25 |
| VIII - Divers | 42 071,5 | 52 642,0 | + 10 570,5 | + 25,13 |
| Total | 129 248,0 | 155 073,0 | + 25 825,0 | 19,98 |

c) Les prélèvements sur recettes

Les prélèvements au profit des collectivités locales progressaient de 840 millions de francs en raison de l'anticipation de l'allègement du foncier non bâti, adoptée dans le cadre des mesures de soutien à l'agriculture.

d) Les remboursements et dégrèvements

L'augmentation nette des remboursements et dégrèvements enregistrée dans le collectif s'élevait à 4,75 milliards de francs, en conséquence de la baisse des recettes fiscales en matière d'impôts directs et de TVA.

2. La remise à niveau des dépenses

Votre Commission avait dès l'origine dénoncé un certain nombre "d'oublis" et de minoration de dépenses dans la loi de finances initiale pour 1993. Le collectif du 22 juin 1993 a été amené à les corriger, faisant ainsi ressortir une charge supplémentaire de 43,6 milliards de francs.

La remise à niveau des dépenses de 1993

(en millions de francs)

| Remise à niveau des dépenses sous-évaluées | Budget | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------|
| Dettes négociables | Charges communes | 14 059 |
| Emploi dont : | Travail, emploi et formation professionnelle | 8 100 |
| - UNEDIC | " " | 2 400 |
| - Contrat emploi solidarité | " " | 4 200 |
| - Conventions sociales de la sidérurgie | " " | 400 |
| - Programme de préparation à la qualification et à l'emploi | Compte d'affectation spéciale "produit des cessions d'actifs" | 1 100 |
| Logement dont : | | 3 900 |
| - Aides à la pierre | Equipement | 3 200 |
| - Logement social | Charges communes | 500 |
| - Barème de l'effort personnalisé au logement | Equipement | 200 |
| BAPSA | | 5 400 |
| Revenu minimum d'insertion | Affaires sociales | 1 897 |
| Allocation aux Adultes handicapés | " " | 730 |
| Opérations extérieures | Défense | 2 800 |
| Participations aux dépenses de l'ONU | Affaires étrangères | 645 |
| Compte de prêt aux Etats étrangers | | 500 |
| Compte d'avance aux collectivités locales | | |
| Bonification de prêts d'ajustement structurel | Coopération | 300 |
| Contribution de l'Etat aux fonctionnements des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association | Enseignement scolaire | 300 |
| Divers | | 919 |
| Total | | 43 600 |
| Charge de la dette ayant sa contrepartie en recettes d'ordre | | 5 971 |

2. Les mesures fiscales

Deux dispositions de la loi de finances rectificative permettaient de dégager 7,71 milliards de francs de recettes fiscales nouvelles :

- la modification du tarif du droit de consommation sur les boissons alcoolisées (710 millions de francs),
- la hausse de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (7 milliards de francs).

Toutefois, compte tenu des conséquences fiscales des allègements consentis pour soutenir l'activité et l'emploi, la majoration nette des recettes fiscales s'élevait à 6,9 milliards de francs.

En 1994, ces deux augmentations ont un rendement respectif de 2 et 15,6 milliards de francs.

3. Les privatisations

La loi de finances rectificative a porté de 16,7 milliards de francs à 42,7 milliards de francs le produit des cessions d'actifs publics à intervenir en 1993.

L'affectation budgétaire de ce produit a été fixée ainsi :

- compte d'affectation spéciale 902-24 "*produit des cessions d'actifs publics*" : 24,7 milliards de francs dont :

- . mesures pour l'emploi : 8,7 milliards de francs,
- . dotations en capital : 16 milliards de francs,

- budget général : 18 milliards de francs.

Les cessions d'actifs intervenues depuis le début de l'année 1993 s'élèvent à 35,3 milliards de francs, au titre des opérations suivantes :

| | |
|-----------------|---------------------------------|
| . Rhône Poulenc | 3 milliards de francs |
| . Total | 2 milliards de francs |
| . CLF | 2,3 milliards de francs |
| . BNP | 28 milliards de francs |
| Total | 35,3 milliards de francs |

En outre, la décision récemment prise de mettre sur le marché 43 % du capital de Rhône-Poulenc devrait rapporter environ 15 milliards de francs à l'Etat.

4. Les autres recettes non fiscales

Les autres recettes non fiscales ont été majorées à hauteur de 9,6 milliards de francs qui proviennent :

- de prélèvements sur divers fonds de réserve et de garantie du logement social gérés par la Caisse des dépôts et consignations (7,6 milliards de francs),

- de reversement de caisses de retraites au profit du budget général (2 milliards de francs).

D. LA DEFINITION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

1. Un effort exceptionnel

Avec le collectif pour 1993, le Gouvernement n'a pas limité son action au simple constat de la dégradation des comptes, puis à leur redressement. Il a en effet entrepris une politique de soutien et de relance de l'activité, grâce à la marge de manœuvre budgétaire qu'il a dégagée, mais également au produit d'un grand emprunt national.

En effet, dans un premier temps, le Gouvernement avait décidé de préfinancer le produit attendu des privatisations en mobilisant, dès le mois de juin, l'épargne nationale.

Cette opération, qui s'est traduite par l'émission d'un emprunt spécifique, a été un très grand succès et le produit effectivement collecté s'est révélé supérieur de 70 milliards au montant initialement annoncé.

Ce produit supplémentaire a été utilisé à soutenir l'activité et soulager la trésorerie des entreprises.

Le tableau ci-dessous résume les éléments de la marge de manoeuvre dégagée par le Gouvernement et l'emploi des moyens ainsi libérés.

(en milliards de francs)

| Ressources | | Emplois | |
|------------------------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1. Budget général et Comptes d'affectation spéciale | | Réduction du déficit | 15,6 |
| Economies | 21,5 | Aménagements fiscaux | 2,0 |
| Impôts | 7,7 | Aménagement des règles de dégrèvement de la taxe professionnelle | 3,3 |
| Privatisations supplémentaires | 26,0 | Dotations en capital aux entreprises publiques | 8 |
| Autres recettes non fiscales | 9,6 | Ouvertures de crédits | 30,9 |
| Total | 64,8 | Total | 64,8 |
| 2. Surplus du grand emprunt | | Remboursement des créances de TVA Régions | 35 15 |
| | 70 | - rénovation des bâtiments scolaires | |
| | | - formation des jeunes | |
| | | Réserve de trésorerie pour 1994 | 20 |

La quasi totalité de cette marge de manoeuvre budgétaire et financière a été affectée à quatre objectifs ciblés :

- la réduction du déficit,
- le soutien de l'emploi,
- l'allègement des charges des entreprises,
- la relance de l'activité.

2. Une politique de soutien et de relance ciblée

a) La réduction du déficit

Parallèlement au sauvetage des comptes sociaux, le Gouvernement s'est engagé résolument dans la voie d'une réduction du déficit du budget de l'Etat afin d'alléger la charge de la dette et de diminuer la progression de l'endettement global.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé, dès le projet de loi de finances rectificative pour 1993, de ramener le déficit, qui

atteignait tendanciellement 333,7 milliards de francs, à 317,4 milliards de francs.

Mais cette priorité doit s'inscrire dans la durée. Aussi, le Gouvernement souhaite-t-il fixer des objectifs et le projet de loi quinquennal de maîtrise des finances publiques prévoit donc que le déficit budgétaire devra passer de 4,4 % du PIB en 1993 à 2,5 % en 1997.

b) Le plan de soutien à l'emploi

L'effort en faveur de l'emploi est extrêmement important.

Au-delà du rétablissement des "oublis" du gouvernement précédent, principalement :

- . UNEDIC : 2,4 milliards de francs
- . Contrats emploi-solidarité : 4,2 milliards de francs
- . Conventions sociales de la sidérurgie : 400 millions de francs

Les mesures inscrites dans le projet de collectif initial prévoyaient la budgétisation des cotisations d'allocations familiales afférentes aux rémunérations inférieures à 1,2 fois le SMIC (4,5 milliards de francs en 1993 et 9 milliards en année pleine) et l'inscription d'une provision de 2,5 milliards de francs pour les mesures en faveur de l'emploi.

Déjà considérable, cet effort initial a en outre été accentué devant le Parlement avec l'inscription d'une nouvelle dotation de 10 milliards de francs destinée à financer des mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi.

Au total, c'est un montant de 24 milliards de francs supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale qui a été consacré à l'emploi.

En outre, certains autres crédits de relance, notamment en matière de travaux publics et de logement, révélaient une volonté de privilégier les secteurs les plus immédiatement créateurs d'emploi.

c) L'allègement des charges des entreprises

La principale mesure du collectif concernait la suppression définitive de la règle du décalage d'un mois de la TVA.

Le succès du grand emprunt a permis d'envisager une accélération des remboursements dont le montant était initialement limité à 11 milliards de francs.

Sur l'année 1993, ce seront donc en définitive 46 milliards de francs de créances de TVA qui seront remboursés sur un total estimé de 110 milliards de francs (1).

Par ailleurs, un effort en faveur de la transmission d'entreprise était consenti grâce à :

. l'aménagement du barème des droits de mutation exigibles en cas de cession d'un fonds de commerce (- 280 millions de francs en 1993),

. l'assouplissement des modalités de paiement des droits de succession ou de donation en cas de transmission d'une entreprise (- 200 millions de francs en 1993).

Une incitation pour que l'épargne s'investisse dans l'entreprise était effectuée à travers :

. l'exonération d'impôt de bourse pour les opérations de bloc et les petites transactions,

. l'exonération des plus values pour la cession d'OPCVM réinvesties dans un PEA (coût 300 millions de francs en 1994).

Enfin, les moyens d'intervention de l'Etat ont été renforcés, avec notamment :

. la garantie, par la SOFARIS, à hauteur de 50 %, des prêts bancaires accordés aux entreprises en difficulté (coût 300 millions de francs),

. une majoration de 400 millions de francs des moyens du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI),

1. Début novembre 153 280 entreprises ont bénéficié d'un montant total de remboursements de plus de 14,5 milliards de francs.

. l'ensemble de ces dispositions a ainsi permis d'accentuer l'effet induit par la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales est entamée par la loi de finances rectificative pour un coût en année pleine de 9 milliards de francs.

d) La relance de l'activité

Le Gouvernement a choisi trois secteurs particulièrement sensibles en termes d'emploi et dont, en outre, l'impact sur la conjoncture est rapide.

. Le plan logement

Les mesures budgétaires

Des suppléments d'aide à la pierre ont été inscrits dans le collectif pour un montant de 3 milliards de francs, soit le financement de 11.000 PLA (prêts locatifs aidés) et de 20.000 PAP (prêts d'accession à la propriété) supplémentaires.

D'autres majorations étaient prévues pour la construction outre-mer et pour relancer l'activité de rénovation, en particulier en milieu rural.

Les dispositions fiscales

En ce domaine, le collectif comportait cinq mesures :

*l'exonération, dans certaines conditions, des droits de mutation en faveur des constructions nouvelles,

*le relèvement de 25 % du plafond de la réduction d'impôt pour grosses réparations,

*l'imputation du déficit foncier sur le revenu global sous un plafond de 50 000 francs,

*le relèvement de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 8 à 10 %.

*l'abaissement de 32 ans à 22 ans du délai au terme duquel les cessions d'immeubles de rapport sont exonérées de plus values.

. Le plan route

- Le budget des routes était majoré de 2,55 milliards de francs afin de prendre en charge, en 1993, deux tranches du schéma routier national dont l'exécution avait pris du retard.

- En outre, la dotation des infrastructures de transport collectif en Ile-de-France et en province était majorée de 1 milliard de francs.

. Le plan ville

La politique de la ville obtenait 5,2 milliards de francs supplémentaires, dont 4 milliards de francs non ventilés, 800 millions de francs qui permettront la rénovation de locaux tels que les commissariats de police ou les cités judiciaires, et 400 millions de francs qui sont consacrés au plan Université 2000.

Le rapport économique social et financier a procédé à une estimation de l'impact macro-économique des mesures de la loi de finances rectificative et de celles intervenues dans l'intervalle avec le projet de loi de finances.

III - LES PERSPECTIVES D'EXECUTION DU BUDGET DE 1993

Depuis l'intervention du collectif, la situation de l'économie française a continué de se détériorer. Le présent projet de loi de finances estime la baisse du PIB à 0,8 % en 1993, alors que l'hypothèse associée au collectif était de - 0,4 %. Cette nouvelle révision des hypothèses économiques explique la légère baisse constatée dans le recouvrement des recettes fiscales depuis le vote de la loi de finances rectificative pour 1993.

A. UNE CONJONCTURE DEGRADEE

Pour 1993, trois des principaux indicateurs économiques permettant, d'une part, la prévision des rentrées de recettes et, d'autre part, la construction de l'équilibre budgétaire, ont été revus à la baisse dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 1994.

Evolution des hypothèses économiques de la loi de finances rectificative pour 1993 au projet de loi de finances pour 1994

| | Hypothèses collectif 1993 (avril 1993) | Hypothèses révisées pour 1993 (septembre 1993) |
|--------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| PIB marchand | - 0,4 | - 0,8 |
| Consommation des ménages | + 1,1 | + 0,4 |
| Investissement des entreprises | - 3,7 | - 8,2 |

Les derniers indicateurs disponibles permettent toutefois d'espérer une amélioration de la situation au second semestre 1993, ce qui conforterait l'analyse globale du Gouvernement selon laquelle notre économie a atteint le point bas du cycle conjoncturel.

En effet, les données les plus récentes disponibles sont :

- l'évolution positive de la production industrielle en juillet-août : + 1,3 % (- 0,2 % en juin).

- la hausse de la consommation des ménages en produits manufacturés qui a atteint + 2,1 % au troisième trimestre (0 au deuxième trimestre, - 1,9 % au premier trimestre).

En revanche, la poursuite de l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi demeure inquiétante. Avec une progression de + 0,8 % en septembre 1993, le nombre des demandeurs d'emploi atteint 3,24 millions, soit 11,8 % de la population active.

B. UN BUDGET A L'EQUILIBRE INSTABLE

1. Les recettes

Entre la loi de finances rectificative pour 1993 et le projet de budget pour 1994, la révision des évaluations de recettes entraîne une baisse de 1,07 milliard de francs des ressources nettes du budget général.

Cette légère réduction résulte de plusieurs mouvements en sens opposés :

- une aggravation des pertes de recettes fiscales (- 30,66 milliards de francs),

- une amélioration du produit des recettes non fiscales (+ 10,4 milliards de francs),

- une baisse de 5,9 milliards de francs des prélèvements sur recettes de l'Etat,

- une diminution de 13,25 milliards de francs des remboursements et dégrèvements.

a) Les pertes fiscales

Compte tenu d'une diminution de 13,25 milliards de francs des remboursements et dégrèvements, les pertes supplémentaires de recettes fiscales nettes s'élèvent à 17,41 milliards de francs.

Le produit de la TVA diminue de 20 milliards de francs, en raison de la baisse de la consommation.

De même, le ralentissement, plus net que prévu, de l'activité en 1993 affecte le produit des acomptes de l'impôt sur les sociétés dont le montant net diminue de 4 milliards de francs.

| Recettes fiscales en 1993 | Loi de finances initiale | Loi de finances rectificative (juin 1993) | Révision des évaluations (septembre 1993) | Évaluations révisées pour 1993 (septembre 1993) | % / LFI | % / LFR |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------|--------------|
| 1 Produit des impôts directs et taxes assimilées | 585 542 | -37 142 | -10 200 | 538 200 | -8,09 | -1,88 |
| 2 Produit de l'enregistrement | 71 180 | -8 910 | -570 | 64 700 | -9,10 | 0,67 |
| 3 Produit du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourses | 13 705 | -1 510 | 5 | 12 200 | -10,93 | 0,04 |
| 4 Droits d'importation, TIPP et divers produits de douanes | 138 716 | 744 | -300 | 139 160 | 0,32 | -0,22 |
| 5 Produit de la TVA | 704 077 | -58 069 | -20 008 | 626 000 | -11,09 | -3,10 |
| 6 Produit des contributions indirectes | 42 677 | -1 637 | 385 | 41 425 | -2,93 | 0,94 |
| 7 Produit des autres taxes indirectes | 2 940 | -690 | 25 | 2 275 | -22,62 | 1,11 |
| Total des recettes fiscales brutes | 1 558 837 | -105 214 | -30 663 | 1 423 960 | -8,65 | -2,04 |
| Remboursements et dégrèvements | -238 696 | -4 754 | 13 250 | -230 200 | -3,56 | -5,44 |
| Recettes fiscales nettes | 1 320 141 | -109 968 | -17 413 | 1 193 760 | -9,57 | -1,36 |

Les évaluations révisées qui accompagnent le projet de loi de finances pour 1994, tiennent compte des dernières données connues en matière de rentrées fiscales et les projettent en année pleine.

b) Les recettes non fiscales

Après avoir progressé de 25,8 milliards de francs du fait des mesures intervenues en loi de finances rectificative, les recettes non fiscales s'accroissent encore de 10,4 milliards de francs en évaluations révisées.

Cette progression provient, pour l'essentiel, du titre "divers" dont le produit augmente de 8 milliards de francs et atteint 60,7 milliards de francs.

Au sein de ce titre, le poste "recettes en atténuation des charges de la dette et frais de trésorerie" progresse de 5,35 milliards de francs, en raison d'un surplus de recettes sur coupons courus sur OAT et BTAN.

c) Le prélèvement au profit de la CEE

Le prélèvement sur recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes fait chaque année l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale qui, par la suite, donne lieu à un ajustement, pour prendre en compte, notamment, les versements de compensation du FEOGA.

Pour 1993, la révision porte sur 5,48 milliards de francs, ramenant ainsi le prélèvement total à 78 milliards de francs au lieu de 83,48 en loi de finances initiale.

d) Les remboursements et dégrèvements

La loi de finances rectificative avait prévu une aggravation du montant des remboursements et dégrèvements de 4,7 milliards de francs au vu des données alors disponibles en matière d'impôt sur le revenu et de TVA. Les dernières indications connues en septembre ont permis de rectifier dans un sens plus favorable les estimations sur ce poste dont le montant diminue de 13,25 milliards de francs.

2. Les dépenses

Votre Rapporteur Général dispose de peu d'éléments sur l'évolution des dépenses depuis l'intervention du collectif le 22 juin dernier. Toutefois, dans l'attente des dispositions du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, il apparaît d'ores et déjà nécessaire de prévoir un certain nombre d'ouvertures de crédits résultant :

- du triplement de l'allocation de rentrée scolaire, dont le coût global est estimé à 5 milliards de francs,
- du surcoût des opérations militaires extérieures
- d'une progression des dépenses au titre de l'allocation de logement social,
- d'une augmentation des crédits de l'allocation de RMI.

A l'inverse, la baisse des taux d'intérêts et les effets de l'emprunt Balladur devraient entraîner une diminution de la charge de la dette (1).

3. Le déficit

Dans ces conditions, il est probable que le déficit pour 1993 fera l'objet d'une légère augmentation estimée à une dizaine de milliards de francs, à moins que des annulations de crédits ou le recours à des recettes nouvelles ne viennent rétablir l'équilibre initial.

1. Le surplus de l'emprunt Balladur a permis à l'Etat de disposer d'une trésorerie immédiat rémunérée à long terme alors qu'il aurait dû emprunter à court terme pour couvrir son besoin de financement sans cet apport.

CHAPITRE IV

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994

Le projet de loi de finances pour 1994 s'inscrit dans une conjoncture particulièrement difficile. Pourtant, les contraintes de toute nature qui pèsent sur le budget n'ont pas empêché le gouvernement de dégager une marge de manoeuvre permettant à la fois de continuer l'action entreprise dans le collectif de printemps et d'engager la réforme de la fiscalité des personnes.

I - LES BASES DU BUDGET DE 1994

A. LA POURSUITE D'UNE DEMARCHE POLITIQUE COHERENTE

L'analyse du budget de 1994 et de son évolution par rapport au budget de 1993 présente, cette année, la particularité de pouvoir s'effectuer de deux façons différentes. En effet, l'ampleur des écarts entre les données de la loi de finances initiale et celles de la loi de finances rectificative pour 1993, permet d'envisager une double approche, dont il résulte que le collectif de printemps constitue la loi de finances initiale.

1. De la loi de finances initiale pour 1993 au collectif de printemps

Les documents budgétaires, et en particulier les bleus ministériels, sont présentés de loi de finances initiale à loi de finances initiale, conformément aux règles d'élaboration habituelles.

Or, les bases de la loi de finances initiale pour 1993, contestées dès l'examen de celle-ci devant le Parlement, ont été profondément remises en cause au cours de l'année 1993.

En effet, l'hypothèse de croissance du PIB de 2,6 % était irréaliste et la construction du budget reposait à la fois sur une majoration des recettes et sur une minoration de certaines dépenses.

Cette démarche avait conduit le Sénat, dans un acte solennel, à opposer la question préalable au projet de budget, jugeant qu'il ne reflétait pas fidèlement la réalité.

2. De la loi de finances rectificative pour 1993 au projet de loi de finances pour 1994

Au mois d'avril 1993, votre commission des finances avait tenté de rétablir la vérité des faits et avait avancé un chiffre de déficit de 312 milliards de francs, très proche du déficit constaté par le collectif du 22 juin. La commission dirigée par le procureur général de la Cour des comptes, M. Raynaud, a d'ailleurs, par la suite, confirmé cette analyse.

La loi de finances rectificative a d'abord été un collectif de constat : 112,1 milliards de francs de moins-values fiscales et 46 milliards de francs de dépenses non budgétées. Par ailleurs, l'ampleur des décisions prises : 58 milliards de francs d'ouvertures de crédits en ont fait une véritable loi de finances initiale.

C'est pourquoi le Gouvernement -et votre rapporteur général souscrit à cette analyse- a pris comme base de référence pour le budget de 1994 le collectif du mois de juin 1993 (1).

B. L'EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET POUR 1994

Après première lecture à l'Assemblée nationale, les dépenses du projet de loi de finances pour 1994 s'élèvent à 1 447,8 milliards de francs, en augmentation de 1,1 % par rapport aux dépenses du collectif de 1993, tandis que les recettes atteignent 1 146,6 milliards de francs, en augmentation de 2,9 % par rapport aux évaluations de recettes révisées de septembre dernier pour 1993.

De ce fait, le déficit budgétaire pour 1994 a pu être contenu à 301,1 milliards de francs.

1. Il convient toutefois de préciser que les comparaisons en matière de recettes s'effectuent, comme il est traditionnel de le faire, à partir de l'actualisation des chiffres votés en loi de finances rectificative. Cette "révision des évaluations" tient compte de l'état effectif des recouvrements de recettes et de leur projection en année pleine.

Le projet de loi de finances pour 1994 présente, en outre, d'importantes modifications d'architecture dont l'impact sur l'équilibre budgétaire est significatif.

Equilibre du budget (1)

(en milliards de francs)

| | Loi de finances rectificative pour 1993 | Projet de loi de finances pour 1994 | Variation en % |
|---------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------|
| Total des charges | 1 431,7 | 1 447,8 | + 1,1 |
| Recettes nettes (2) | 1 114,1 | 1 146,6 | + 2,9 |
| Solde général | - 317,6 | - 301,1 | - 5,2 |
| Solde en % du PIB | - 4,5 | - 4,1 | |

(1) Après examen à l'Assemblée nationale

(2) Hors remboursements et dégrèvements.

1. Des effets de structures importants

Les modifications de l'architecture budgétaire du projet de loi de finances pour 1994 ont un impact important sur l'évolution apparente des masses budgétaires.

Pour l'essentiel ces modifications sont les conséquences de décisions antérieures :

- l'assujettissement de la Poste et de France Telecom à une fiscalité de droit commun à compter du 1er janvier 1994, prévue par la loi du 2 juillet 1990,

- la création du Fonds de solidarité vieillesse par la loi du 22 juillet 1993,

- la disparition des effets atypiques liés à la suppression du décalage d'un mois de la TVA et au changement de méthode de recouvrement pour la TVA intracommunautaire,

- la rebudgétisation des dépenses pour l'emploi inscrites sur un compte d'affectation spéciale en 1993,

- la réimputation, sur le budget général, des droits sur les tabacs antérieurement versés à la caisse nationale d'assurance maladie,

- l'affectation du produit des privatisations au budget général.

L'effet des déformations de structures sur le budget de 1994 est important.

a) En recettes

Comme le montre le tableau ci-dessous l'effet des modifications de structures sur le budget général est de 38,2 milliards de francs en 1994 par rapport à 1993.

(en milliards de francs)

| Effets de structures sur les recettes (milliards de francs) | 1993 révisé | Projet de loi de finances pour 1994 | Ecart 1994-1993 |
|------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------|-----------------|
| I - BUDGET GENERAL | | | |
| A - recettes fiscales | | | |
| 1 - droits sur les boissons affectée au FSV (loi du 22 juillet 1993) | | -15,9 | -15,9 |
| 2 - droits sur les tabacs affectés exceptionnellement à la CNAM | -4 | | 4 |
| 3 - effets de trésorerie TVA dont : | -17,8 | | 17,8 |
| a) suppression du décalage d'un mois | -11 | | |
| b) effets des changements de recouvrement de la TVA intracommunautaire | -6,8 | | |
| 4 - fiscalisation des PTT dont : | | 14,62 | 14,62 |
| a) acompte de l'IS versé par France Telecom | | 8,3 | |
| b) supplément de taxe sur les salaires versée par la Poste | | 1,5 | |
| c) impôts locaux perçus au profit de l'Etat | | 4,82 | |
| sous-total recette fiscales | -21,8 | -1,28 | 20,52 |
| B - Recettes non fiscales | | | |
| 1 - suppression des contributions de la Poste et de France Telecom | | -14,297 | -14,297 |
| a) versement de France Telecom | | -15,211 | |
| b) prise en charge des moyens du ministère des PTT | | -0,461 | |
| c) sanction de trésorerie de la Poste | | -1,125 | |
| d) acompte sur dividende versé par France Telecom | | 2,5 | |
| 2 - recettes de privatisations | 18 | 50 | 32 |
| sous-total recettes non fiscales | 18 | 35,703 | 17,703 |
| Total budget général | -3,8 | 34,423 | 38,223 |
| II - RECETTES DEFINITIVES DES COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE | | | |
| recettes de privatisation | 24,7 | 5 | -19,7 |

L'incidence de ces modifications est particulièrement nette en matière de recettes non fiscales puisque celles-ci progressent globalement de 10,6 milliards de francs en 1994, alors que les seuls effets de structures ont un impact de 17,7 milliards de francs, principalement en raison de l'inscription au budget général de 32 milliards de francs de recettes de privatisations supplémentaires.

Concernant les recettes fiscales nettes -dont la progression est de 44,6 milliards de francs en 1994- les déformations mentionnées dans le tableau ci-dessus expliquent 45 % de leur variation.

Cette proportion est encore accentuée pour les ressources définitives qui progressent de 26,1 milliards de francs en 1994, dont 18,5 milliards sont dus aux effets de structures.

b) En dépenses

En dépenses, les changements d'architecture du budget ont les effets suivants :

| Effets de structure sur les dépenses | Imputation 1993 | en milliards de francs | Imputation 1994 |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Rebudgétiation | | | |
| - dépenses pour l'emploi - dotations aux entreprises | Compte d'affectation spéciale de cessions d'actifs 902-24 | + 8,7 + 3,58 | Budget général Budget général |
| Dépenses transférées au Fonds de solidarité vieillesse | Budget général | - 16,4 | Fonds de solidarité vieillesse |

2. Une progression limitée des ressources

Les recettes nettes totales atteignent 1 146,6 milliards de francs.

Leur progression modérée par rapport aux ressources de 1993 s'explique notamment par les estimations associées au projet de loi de finances, soit :

- . croissance du PIB : + 1,4 %,
- . croissance de la consommation des ménages : + 0,7 %.

Ressources du budget général

(en milliards de francs)

| Budget général | Rappel loi de finances initiale pour 1993 | Evaluations révisées 1993 (septembre 93) | Projet de loi de finances pour 1994 | PLF 94/ Evaluations révisées (en %) |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Recettes fiscales | 1 559,3 | 1 423,9 | 1 469,3 (1) | 2,48 |
| Recettes non fiscales | 129,2 | 165,5 | 176,1 | 6,43 |
| Prélèvements sur recettes | | | | |
| - collectivités locales | - 153,9 | - 154,4 | 153,2 (1) | - 1,57 |
| - communautés européennes | - 83,4 | - 78 | 90,8 | 16,4 |
| Total | 1 451,6 | 1 357,1 | 1 391,4 | 2,53 |
| Remboursements et dégrèvements | - 238,6 | - 230,2 | - 220,9 | - 4 |
| Total ressources nettes hors remboursements et dégrèvements | 1 212,9 | 1 126,9 | 1 170,5 | 3,97 |
| Recettes en atténuation de charges | 7,9 | 13,8 | 23,9 | 72 |
| Ressources totales nettes | 1 205,0 | 1 113,0 | 1 146,6 | 3,02 |

(1) après examen en 1ère lecture à l'Assemblée nationale.

a) Les recettes fiscales

Les recettes fiscales nettes, hors remboursements et dégrèvements, progressent de 3,7 % par rapport aux évaluations révisées pour 1993. Elles atteignent 1 238,46 milliards de francs.

| Recettes fiscales (en millions de francs) | évaluations révisées pour 1993 (1) | effets de l'évolution spontanée (2) | Autres facteurs de variation (3) | Aménagements de droits (4) | Estimations pour 1994 | %/1993 |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------|-------------|
| 1 Produit des impôts directs et taxes assimilées | 538 200 | 18 833 | 17 077 | -37 612 | 536 658 | -0,29 |
| dont IRPP | 306 400 | 17 565 | 11 815 | -39 080 | 296 463 | -3,24 |
| IS | 127 150 | -847 | 1 347 | 0 | 127 895 | 0,31 |
| 2 Produit de l'enregistrement | 64 700 | 2 310 | -310 | -800 | 65 900 | 1,85 |
| 3 Produit du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourse | 12 200 | 470 | -270 | 0 | 12 420 | 1,80 |
| 4 Droits d'importation, TIPP et divers produits de douanes | 139 160 | 4 977 | 8 281 | 2 662 | 155 080 | 11,44 |
| 5 Produit de la TVA | 626 000 | 6 732 | 15 368 | 299 | 648 399 | 3,58 |
| 3 Produit des contributions indirectes | 41 425 | 4 834 | 8 101 | -15 900 | 38 460 | -7,16 |
| 7 Produit des autres taxes indirectes | 2 275 | 165 | 0 | 0 | 2 440 | 7,25 |
| Total des recettes fiscales brutes | 1 423 960 | 38 321 | 48 247 | -51 351 | 1 459 357 | 2,49 |
| Remboursements et dégrèvements | 230 200 | 8 060 | 1 240 | 0 | 220 900 | -4,04 |
| Recettes fiscales nettes | 1 193 760 | 30 261 | 47 007 | -51 351 | 1 238 457 | 3,74 |

(1) Les évaluations révisées des recettes de 1993 correspondent à l'actualisation en année pleine des données de la loi de finances rectificative compte tenu des derniers éléments connus en septembre.

(2) L'évolution spontanée est obtenue en appliquant un taux de progression annuel à la prévision révisée pour 1993. Ce taux résulte des hypothèses économiques associées ou d'hypothèses spécifiques, notamment l'observation de la tendance du passé, pour les recettes dont l'assiette n'est pas directement liée à l'activité économique.

(3) Les autres facteurs de variation viennent corriger l'évolution spontanée en prenant en compte l'incidence des mesures législatives (notamment les effets des lois de finances antérieures) ou réglementaires ayant une conséquence budgétaire en 1994 par rapport à 1993.

(4) Les aménagements de droits correspondent aux effets des mesures proposées en première partie du projet de loi de finances pour 1994.

Leur progression globale de 44,7 milliards de francs est toutefois limitée par l'impact :

- de l'allègement de l'impôt sur le revenu (- 19 milliards de francs),

- du transfert de l'intégralité des droits sur les boissons au fonds de solidarité vieillesse créé par la loi du 22 juillet 1993 (- 15,9 milliards de francs).

A l'inverse, l'assujettissement de France Telecom et de La Poste à l'impôt sur les sociétés, à la taxe sur les salaires et aux impôts locaux, à compter du 1er janvier 1994, entraîne une recette supplémentaire de 14,6 milliards de francs.

b) Les recettes non fiscales

Elles progressent de 6,43 % en 1994 pour atteindre 176,2 milliards de francs, soit une progression de 10,6 milliards de francs par rapport aux évaluations révisées.

| Recettes non fiscales (en millions de francs) | Loi de finances initiale pour 93 | Loi de finances rectificative pour 93 | Evaluations révisées | Différence entre les évaluations révisées pour 1993 et les estimations 1994 | Projet de loi de finances pour 94 | en % / évaluations révisées |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| I - Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier | 33 002,00 | 65 086,00 | 32 084,00 | -15 190,00 | 16 894,00 | -47,34 |
| II - Produits et revenus du domaine de l'Etat | 1 973,00 | 19 789,90 | 19 342,40 | 31 924,50 | 51 266,90 | 165,06 |
| III - Taxes, redevances et recettes assimilées | 19 363,40 | 39 044,60 | 19 681,20 | 408,00 | 20 089,20 | 2,07 |
| IV - Intérêt des avances, des prêts et dotations en capital | 5 676,30 | 14 813,30 | 9 237,00 | -3 783,00 | 5 454,00 | -40,95 |
| V - Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat | 24 210,90 | 45 988,70 | 21 767,80 | 662,00 | 22 419,80 | 3,04 |
| VI - Recettes provenant de l'extérieur | 2 238,50 | 4 163,00 | 1 916,50 | 239,50 | 2 156,00 | 12,50 |
| VII - Opérations entre administrations et services publics | 814,70 | 1 631,40 | 816,70 | -28,60 | 788,10 | -3,50 |
| VIII - Divers | 42 071,50 | 62 642,00 | 60 714,00 | -3 687,50 | 57 126,50 | -5,91 |
| TOTAL | 129 248,30 | 243 128,90 | 165 549,60 | 10 644,90 | 176 194,50 | 6,43 |

Cette progression moyenne ne reflète pas l'importance des mouvements intervenus.

Notamment, trois principaux mouvements de structures viennent affecter le produit des recettes non fiscales en 1994 :

- L'assujettissement de la Poste et de France Telecom à une fiscalité de droit commun supprime 14 milliards de francs de recettes non fiscales (Titre I - "exploitations industrielles et commerciales").

- A l'inverse, l'affectation au budget général de 50 milliards de recettes des privatisations vient augmenter le produit de ces recettes. (Titre II - "produits et revenus du domaine de l'Etat")

- Enfin, la reprise de la dette de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) par l'Etat et la prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse des intérêts de celle-ci entraîne la disparition des versements d'intérêt au titre des avances que le Trésor consentait à l'ACOSS, soit une diminution de 3,7 milliards de francs (Titre IV - "Intérêts des avances").

c) L'atténuation des recettes

- Les prélèvements au profit des collectivités locales et des communautés européennes

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des communautés européennes progressent de 5 % et atteignent 244 milliards de francs en 1994, en raison :

- d'une diminution de 0,7 % du prélèvement opéré au bénéfice des collectivités locales sur - 153,3 milliards de francs au titre de l'effort d'économies demandé par le Gouvernement,

- d'une augmentation de 16,4 % du prélèvement au profit des communautés européennes, qui atteint 90,8 milliards de francs.

| Prélèvements sur recettes de l'Etat (en millions de francs) | Loi de finances rectificative pour 93 révisée | Projet de loi de finances pour 94 | 1ère lecture à l'Assemblée nationale | Total | en % / évaluations révisées |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--------------------|-----------------------------|
| Prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des collectivités locales | -154 401,00 | -151 968,00 | -1 300,00 | -153 268,00 | -0,73 |
| Prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des communautés européennes | -78 000,00 | -90 800,00 | 0,00 | -90 800,00 | 16,41 |
| TOTAL | -232 401,00 | -242 768,00 | -1 300,00 | -244 068,00 | 5,02 |

- Les remboursements et dégrèvements

Les remboursements et dégrèvements diminuent de 6,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 4 % par rapport aux évaluations révisées de septembre. Ils s'établissent à 220,9 milliards de francs.

En effet, le ralentissement de l'activité économique en 1993 aura un impact négatif important sur l'impôt sur les sociétés entraînant une augmentation des restitutions d'acomptes. A l'inverse, les remboursements de TVA devraient chuter fortement en 1994 du fait du recul attendu du produit de cet impôt.

d) Les recettes des comptes spéciaux du Trésor

Les ressources à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale, soit 21,7 milliards de francs en 1994, connaissent une nette diminution par rapport au collectif (40,15 milliards de francs), en raison de la limitation à 5 milliards de francs des recettes du compte destiné à recevoir le produit des cessions d'actifs publics.

3. Une quasi-stabilité des dépenses

Après première lecture à l'Assemblée nationale, les dépenses du projet de loi de finances pour 1994 atteignent 1 447,8 milliards de francs, en augmentation de 1,1 % par rapport aux dépenses du collectif de 1993.

| (en milliards de francs) | Loi de finances initiale pour 1993 | Loi de finances rectificative pour 1993 | Projet de loi de finances pour 1994 (1) | %/LFR | %/LFI |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|-------------|--------------|
| I - Dépenses civiles | | | | | |
| Titre I Dette publique (2) | 416,478 | 441,262 | 437,968 | -0,75 | 5,16 |
| Dette nette (3) | 169,87 | 193,93 | 193,15 | 5,01 | 13,70 |
| Titre II Pouvoirs publics | 3,78 | 3,78 | 3,83 | 1,24 | 1,24 |
| Titre III Moyens des services | 479,20 | 475,66 | 494,33 | 3,93 | 3,16 |
| Titre IV Interventions publiques | 374,71 | 407,73 | 405,72 | -0,49 | 8,27 |
| Total des dépenses civiles en capital | 88,82 | 99,59 | 88,92 | -10,71 | 0,11 |
| Titre V Investissements exécutés par l'Etat | 18,76 | 21,07 | 17,77 | -15,66 | -5,26 |
| Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat | 70,06 | 78,52 | 71,15 | -9,39 | 1,55 |
| Dépenses civiles nettes du budget général | 1 116,38 | 1 170,69 | 1 185,94 | 1,30 | 6,23 |
| II - Dépenses militaires | 245,64 | 239,44 | 242,55 | 1,30 | -1,26 |
| Titre III Moyens des services | 142,70 | 145,50 | 147,64 | 1,47 | 3,46 |
| Titre V et VI Dépenses en capital | 102,94 | 93,94 | 94,91 | 1,03 | -7,80 |
| Dépenses du budget général hors remboursements et dégrèvements | 1 362,02 | 1 410,13 | 1 428,49 | 1,30 | 4,88 |
| Solde des opérations temporaires | 8,50 | 21,50 | 19,36 | -9,97 | 127,72 |
| Total des charges nettes | 1 370,52 | 1 431,63 | 1 447,85 | 1,13 | 5,64 |

(1) après première lecture à l'Assemblée nationale

(2) y compris remboursements et dégrèvements d'impôts et en dette brute

(3) Dette nette hors dépenses et recettes d'ordre

Cette évolution modérée des dépenses est en rupture avec celle constatée au cours des années précédentes. En effet, comme le constate le rapport économique, social et financier :

"Entre 1988 et 1993, les charges du budget général ont progressé en moyenne de 5,7 % l'an et les prix hors tabac de 2,9 %, soit une augmentation en volume de 2,8 points en moyenne chaque année".

a) La maîtrise de la croissance de la charge de la dette

Les dépenses du titre I régressent légèrement (- 0,75 %) par rapport aux évaluations révisées de 1993, passant de 441,2 milliards de francs à 437,9 milliards de francs.

En réalité, cette évolution résulte de deux mouvements en sens contraire :

- un fort recul des remboursements et dégrèvements, de - 3,11 %, du fait de la diminution des remboursements de TVA,

- une nette progression de la dette négociable, de 9,92 %, traduisant à la fois une augmentation de 18,5 % de la dette à moyen et long terme (+ 25,4 milliards de francs) et une diminution de 18,2 milliards de francs de la dette à court terme, principalement due à la baisse des taux d'intérêt.

b) La progression mesurée des moyens des services

Les crédits du titre III, qui regroupent les charges de personnel et les crédits de fonctionnement des services, progressent de 3,36 % et atteignent 642 milliards de francs en 1994.

Sur ce total, les charges de personnel atteignent 404,8 milliards de francs, en augmentation de 3,4 %. Elles intègrent le coût des engagements pris au cours des années antérieures en faveur des personnels de l'Education nationale (plan Jospin) et la réforme de la grille de la fonction publique (protocole Durafour).

c) La stabilité apparente des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sont quasiment stables (- 0,5 %) par rapport aux évaluations révisées de 1993 : elles atteignent 405,7 milliards de francs.

Cette stabilité apparente recouvre d'importants mouvements :

- la prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse des dépenses d'assurance vieillesse, soit 16,4 milliards de francs,

- la rebudgétisation de 12,28 milliards de francs, précédemment inscrits sur le compte d'affectation spéciale du produit des cessions d'actifs publics pour les dépenses en faveur de l'emploi (8,7 milliards de francs) et les dotations en capital aux entreprises publiques (3,58 milliards de francs),

- l'inscription de 10 milliards de francs au titre de la participation de l'Etat au financement de l'UNEDIC,

- la progression de 3,1 milliards de francs de la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles, en raison de l'affectation totale du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés à l'ORGANIC et à la CANCAVA.

d) Les dépenses en capital

Les crédits de paiement des dépenses civiles (88,9 milliards de francs) diminuent de 10,07 % par rapport aux évaluations révisées pour 1993 (99,6 milliards de francs).

Cette forte régression par rapport au collectif s'explique par la non reconduction en 1994 de 8 milliards de francs de dépenses exceptionnelles en faveur de la ville, des routes, des transports terrestres et des DOM-TOM qui avaient pour objet d'accélérer la mise en oeuvre des programmes dont l'exécution avait pris du retard.

II - UN BUDGET SOUS CONTRAINTES

Trois contraintes majeures devaient être prises en compte dans l'établissement du projet de loi de finances pour 1994.

- En premier lieu, la récession économique de 1992-1993 qui entraîne une quasi-stagnation des ressources fiscales par rapport au budget exécuté de 1992.

- Par ailleurs, une grande part du budget résulte désormais de dépenses incompressibles dont l'évolution autonome limite fortement la marge de manoeuvre en matière de dépenses.

- Enfin, le redressement des finances de l'Etat, comme de celles de la sécurité sociale ou de l'UNEDIC, constitue un impératif majeur qui doit s'inscrire dans la durée. A cet effet, la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques, que le Parlement doit prochainement examiner, fixe, comme objectif, de ramener le déficit de l'Etat de 4,1 % du PIB en 1994 à 2,5 % en 1997.

A. LES CONSEQUENCES DE LA SITUATION ECONOMIQUE SUR LE MONTANT DES RECETTES

Les recettes fiscales brutes s'élèvent à 1 459 milliards de francs en 1994, en progression de 2,47 % par rapport aux évaluations révisées pour 1993.

Cette progression modérée des recettes fiscales tient avant tout à la dégradation de la situation économique en 1993, qui a entraîné une moins-value fiscale de 135 milliards de francs par rapport aux estimations de la loi de finances initiale. Cette baisse considérable se répercute mécaniquement sur les prévisions pour 1994 qui reposent notamment sur le produit constaté dans les évaluations révisées du mois de septembre 1993.

1. La baisse programmée de l'impôt sur le revenu

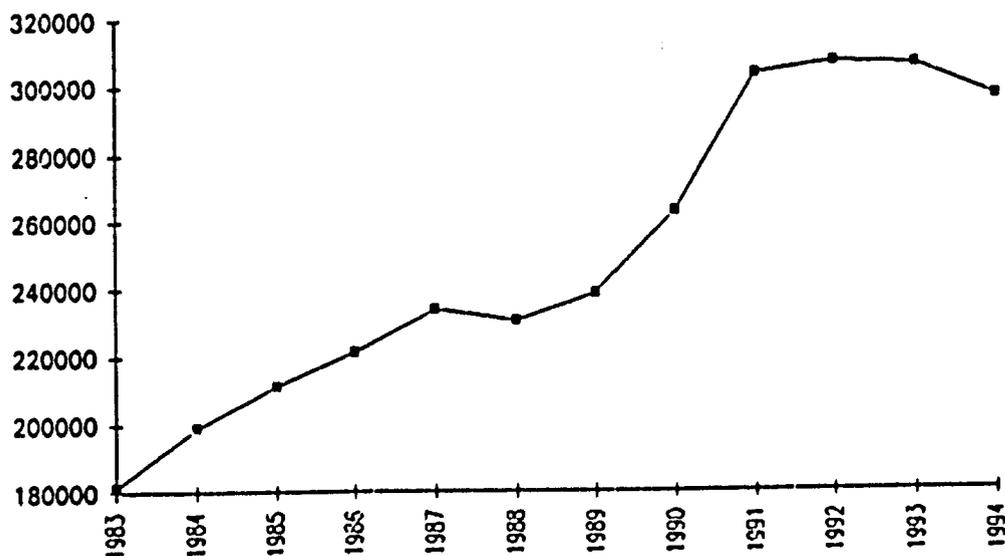
Le produit de l'impôt sur le revenu décroît de 3,17 % en 1994. Il passe de 306,4 milliards de francs en 1993 (évaluations révisées) à 296,7 milliards de francs en 1994.

Cette régression est due à la réforme de l'impôt à laquelle procède le projet de loi de finances, soit un allègement brut de 19 milliards de francs, alors que la simple reconduction des mesures d'actualisation traditionnelles aurait dû conduire à constater, sur ce poste, une progression très modérée, de l'ordre de 1,7 %.

Ainsi, depuis 1991, le produit de l'impôt évolue peu et se stabilise autour de 300 milliards de francs.

Cette absence d'évolution constatée au cours de la période récente fait suite à huit années de forte progression des recettes, qui sont passées, en francs constants, de 181,4 milliards de francs, en 1983, à 306,4 milliards de francs en 1993.

Evolution du produit de l'impôt sur le revenu (1983-1994)



Toutefois, il convient de souligner que, parallèlement à cette augmentation du produit de l'impôt, les revenus imposables ont progressé deux fois moins vite et que le nombre de contribuables a diminué, passant de 15,3 millions à moins de 14 millions.

Cette triple évolution a contribué à renforcer le caractère excessivement concentré et progressif de l'impôt sur le revenu français.

2. Un maintien apparent du produit de l'impôt sur les sociétés

Le produit brut de l'impôt sur les sociétés passe de 127,5 milliards de francs dans les évaluations révisées pour 1993 à 128 milliards de francs en 1994 (+ 0,4 %).

Cette stabilisation globale résulte exclusivement de l'assujettissement de France Telecom à l'impôt sur les sociétés. En application de la loi du 2 juillet 1990, cette entreprise versera en effet, pour la première fois en 1994, une cotisation évaluée à 8,3 milliards de francs.

A champ constant, le produit attendu de l'impôt sur les sociétés accuse donc une baisse de 6,1 % par rapport aux évaluations révisées de l'année en cours.

En effet, cette recette connaît un effritement constant depuis 1990 pour deux raisons :

- d'une part, la réforme de l'impôt, qui s'est étalée de 1986 à 1993, a permis de ramener son taux à 33,3 % lors de la loi de finances pour 1993, entraînant automatiquement une baisse de son produit,

- d'autre part, la dégradation progressive de la situation économique depuis 1991 a diminué les bénéfices des entreprises et donc le produit de l'impôt.

Impôt sur les sociétés
(en milliards de francs)

| Année | Produit de l'impôt sur les sociétés | |
|-------|-------------------------------------|-----------|
| | Prévision initiale | Exécution |
| 1990 | 161,1 | 166,5 |
| 1991 | 170,1 | 154,4 |
| 1992 | 162,8 | 135,8 |
| 1993 | 153,3 | 127,5 |
| 1994 | 128 | |

3. Une hypothèse de croissance modérée de la TVA

Le produit de la TVA brute en 1994 progresse de 3,57 % (+ 22,4 milliards de francs) par rapport aux évaluations révisées de septembre 1993 et s'établit à 648,4 milliards de francs. En termes nets, c'est-à-dire après déduction des remboursements, cette recette est évaluée à 522,3 milliards de francs pour l'année à venir, et marque ainsi une progression apparente de 5,3 % par rapport aux dernières prévisions pour 1993.

- Ces données s'inscrivent tout d'abord en net retrait par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale pour 1993 qui reposait sur des hypothèses de consommation démenties par les faits.

En effet, le recul de la croissance en 1993 a entraîné une baisse de 78 milliards de francs du produit de TVA, dont 58 milliards avaient été constatés lors de l'examen du collectif.

Cette aggravation de la perte tient à la prise en compte des résultats du recouvrement sur le premier semestre et à des évaluations moins favorables que prévu de l'assiette de la taxe au cours de cette période.

- Mais, les écarts constatés doivent toutefois être atténués par la prise en compte d'événements exceptionnels qui ont affecté le produit de la TVA en 1993. Ainsi :

- l'abolition des frontières fiscales au 1er janvier 1993 a entraîné un effet de trésorerie négatif de 6,8 milliards de francs, du fait de l'imputation avec un décalage d'un mois de la TVA relative aux transactions intraeuropéennes à la suite de la disparition des frontières. L'année 1993 ayant onze mois en termes de TVA, cet effet ne se reproduit naturellement pas en 1994 ;

- il en va de même de l'incidence de la suppression du décalage d'un mois de la TVA récupérable instauré par la loi de finances rectificative pour un montant estimé à 11 milliards de francs. Cet effet ne se reproduit pas en 1994, ce qui induit une recette supplémentaire de 7,2 milliards de francs.

• La disparition de ces phénomènes exceptionnels explique donc à elle seule la moitié de la progression attendue en 1994 pour le produit de la TVA nette.

De fait, l'évolution tendancielle retenue pour l'année à venir reste de l'ordre de 2 %, soit un taux de progression inférieur à celui de la consommation des ménages et qui intègre une nouvelle déformation de la structure des achats au profit des produits ou prestations les moins taxés.

B. LA CONTRAINTE DE LA RIGIDITE DU BUDGET

Le gouvernement a entrepris un examen systématique de la dépense publique à travers la révision des services votés, le redéploiement des personnels ou la définition de priorités plus conformes au rôle central de l'Etat. Cet examen prendra également la forme d'un plan de rationalisation propre à chaque ministère.

Pourtant, quels que soient les efforts déployés, le budget de l'Etat fait preuve d'une inertie considérable due au poids relatif des dépenses incompressibles.

Certes, aucune de ces dépenses (personnel, dette, dépenses sociales ou engagements internationaux) ne sont réellement incompressibles. Elles ont néanmoins cette caractéristique dans le court terme dans la mesure où l'inflexion de leur croissance ne peut se faire que lentement. A ce titre, elles constituent une contrainte forte des budgets à venir.

1. Les dépenses incompressibles

a) Les dépenses de personnel

En progression moindre que la charge de la dette ou les dépenses sociales et les crédits pour l'emploi dans le projet de loi de finances pour 1994, les dépenses de personnel représentent néanmoins, et de loin, le premier poste budgétaire et l'un des facteurs essentiels de la rigidité du budget.

En effet, l'ensemble des dépenses civiles et militaires de rémunérations, de pensions et de charges sociales atteint 525,5 milliards de francs en 1994, soit 36,8 % des dépenses du budget général.

Dans la loi de finances rectificative pour 1993, ces dépenses s'élevaient à 510,9 milliards de francs, soit 36,2 % des dépenses du budget général.

Cette proportion légèrement moindre traduit le différentiel de progression entre les dépenses de personnel et les autres dépenses du budget général ainsi que la forte inertie attachée à l'augmentation de ces dépenses.

En effet, du collectif de juin 1993 au projet de loi de finances pour 1994, les charges de personnel progressent de 2,8 %, soit sensiblement plus que l'ensemble de dépenses du budget général (+ 1,1 %). En outre, si l'on ne tient compte que des seules charges civiles de personnel, la progression est encore plus nette et atteint 3,4 %.

L'explication de l'inertie de cette progression réside essentiellement dans la masse que représentent ces charges, mais également dans le poids du passé.

- Les engagements catégoriels pluriannuels

Depuis 1988, outre une politique salariale générale, les gouvernements successifs ont adopté plusieurs grands plans de revalorisation catégorielle de la situation des agents publics.

En particulier, les personnels enseignants, les personnels militaires et les personnels de l'intérieur ont bénéficié de mesures nouvelles importantes dont l'impact budgétaire s'est étalé sur chaque loi de finances depuis 1989.

Par ailleurs, le protocole "Durafour" sur la rénovation de la grille de la fonction publique, concernant tous les personnels de l'Etat, des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière, a été conçu pour s'appliquer sur 7 années avec un coût total évalué à 40 milliards de francs, dont 20 milliards pour la seule fonction publique d'Etat.

Ainsi, au total, depuis 1988, près de 32 milliards de francs ont été dépensés au titre des mesures catégorielles, dont :

| Mesures catégorielles | Milliards de francs |
|------------------------------------------------|---------------------|
| Protocole "Durafour" (rénovation de la grille) | 7,8 |
| Plan "Jospin" (fonction enseignante) | 11,8 |
| Personnels militaires | 3,8 |
| Personnels de l'intérieur | 1,2 |

En 1994, 2,85 milliards de francs sont consacrés à ces mesures, dont 1,5 milliard de francs au titre de la fin de la 4e et du début de la 5e tranche du protocole "Durafour" et 1 milliard de francs pour le plan "Jospin", expliquant ainsi une part significative de l'augmentation des charges de personnel.

- Les créations d'effectifs

De 1988 à 1993, près de 26.500 emplois budgétaires supplémentaires ont été créés. Cette évolution résulte de deux mouvements de sens contraire :

- la création de 61.858 emplois civils,
- la suppression de 35.398 emplois militaires.

Parmi les créations d'emplois effectuées, quatre secteurs ont été privilégiés :

- l'Education + 36.331 emplois
- l'Enseignement Supérieur + 20.468 emplois
- l'Intérieur + 8.358 emplois
- la Justice + 6.514 emplois

Le coût budgétaire de ces créations de postes est naturellement très élevé. Il pèse lourdement sur le présent projet de loi de finances, comme il pèsera encore sur la construction et l'équilibre de nombreux budgets.

- Les mesures générales

Par accord conclu à la fin du mois d'octobre, le gouvernement et les syndicats de la fonction publique ont arrêté le programme général de revalorisation des rémunérations publiques pour la période 1994-1995.

Cet accord, qui concerne les trois fonctions publiques (Etat, collectivités locales et hôpitaux), prévoit un échancier de cinq étapes, retracées dans le tableau ci-après :

Evolution de la valeur du "point" fonction publique

| Date | Hausse prévue | Valeur du point en francs |
|--------------------|---------------|---------------------------|
| Situation actuelle | | 307,1 |
| 01.01.94 | + 0,7 % | 309,3 |
| 01.08.94 | + 0,5 % | 310,8 |
| 01.12.94 | + 1,1 % | 314,2 |
| 01.03.95 | + 1,2 % | 318,0 |
| 01.11.85 | + 1,4 % | 322,4 |

Sur l'ensemble de la période ces rémunérations doivent donc progresser, en niveau, de 4,99 %, soit 2,3 % l'an prochain, et 2,6 % en 1995.

L'effet dans le temps sur la masse salariale versée par l'Etat est toutefois sensiblement différent, en raison des dates retenues pour procéder à ces revalorisations de traitement.

Pour 1994, l'effet en masse se trouve limité à une progression de 1 %, la hausse la plus importante étant programmée pour le mois de décembre. Sur l'ensemble de l'année, la valeur moyenne pondérée du point fonction publique s'établit à 310,1 francs, soit un montant qui cadre strictement avec les prévisions retenues dans le projet de loi de finances.

Mais une partie de la charge effective liée à la hausse en niveau se trouvera mécaniquement reportée sur 1995, et viendra donc se cumuler avec l'effet des revalorisations de traitement prévues pour cette même année.

La construction du budget de 1995 devra alors intégrer la perspective d'une augmentation de 2,55 % de la masse des traitements et pensions du simple fait de l'application des mesures générales.

b) La charge de la dette

Comme au cours des exercices précédents, le service de la dette constitue, en 1994, le deuxième budget civil de l'Etat. Sa part relative poursuit sa progression puisque la charge brute de la dette publique passe d'un peu plus de 12 % des dépenses du budget général en 1992 à près de 15 % de ces mêmes dépenses en 1994.

Le tableau ci-après fournit les principaux éléments de l'évolution de la charge brute et de la charge nette de la dette depuis 1986.

Charge brute et charge nette de la dette publique

(en milliards de francs)

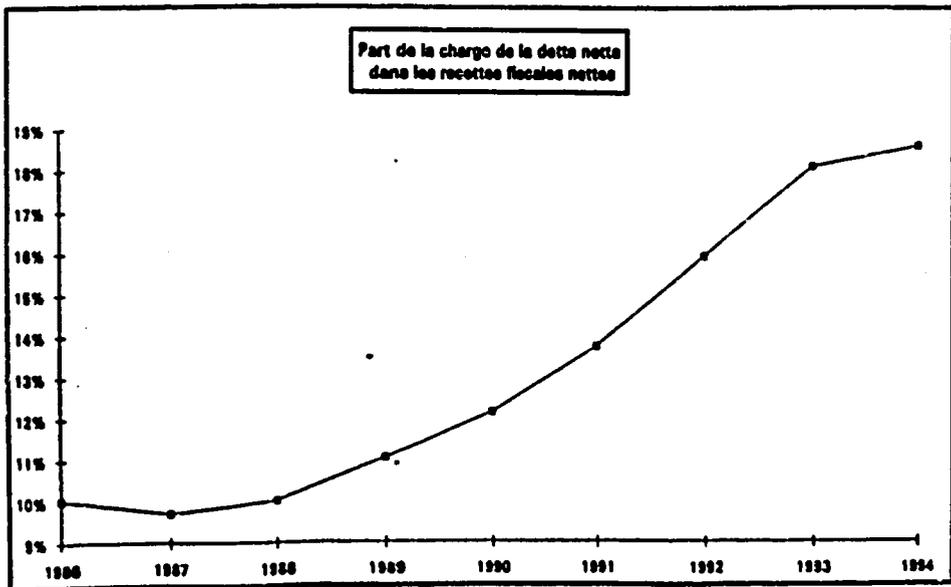
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | LFI 93 | LFR 93 | PLF 94 |
|-------------------------------------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| - Charge brute | 92,9 | 94,3 | 98,5 | 115,4 | 135,5 | 149,9 | 174,9 | 169,9 | 189,9 | 208,9 |
| - Recettes en atténuation des charges de la dette (1) | 4,6 | 6,7 | 5,4 | 5,9 | 10,3 | 12,3 | 16,6 | 7,9 | 13,8 | 23,9 |
| - Charge nette | 88,3 | 87,6 | 93,1 | 109,5 | 125,2 | 137,6 | 158,3 | 162,0 | 176,1 | 185,0 |

(1) Ligne 806 des recettes non fiscales et, depuis 1992, le montant des intérêts débiteurs versés par l'ACOSS.

Ces chiffres montrent que le phénomène de hausse de la charge de la dette constaté à partir de 1988 s'est accentué depuis

1990-1991. Il montre également qu'en 1994, on observe un léger ralentissement de la progression de la charge nette.

Le graphique ci-après représente la part de la charge nette de la dette dans les recettes fiscales nettes. Il traduit la même évolution, et souligne le poids du service de la dette qui passe d'à peine 10 % des recettes fiscales en 1986 à près de 19 % de ces recettes en 1994, soit un quasi-doublement en l'espace de 8 ans.



Source : *Projet de loi de finances pour 1994*

- Les facteurs de hausse de la charge de la dette

Deux éléments sont à l'origine de la très forte augmentation de la charge de la dette publique au cours des dernières années :

- *l'accroissement des déficits budgétaires*

Après les déficits très élevés du début des années 1980, l'exécution des lois de finances de 1985 à 1990 a tendu vers une nette réduction des déficits budgétaires. En effet, de 3,35 % du PIB en 1984,

le solde déficitaire est passé à 1,43 % du PIB en 1990, revenant ainsi aux niveaux de déficits constatés à la fin des années 1970.

Depuis 1991, la tendance s'est inversée, puis brutalement accélérée avec un triplement du déficit en l'espace de 3 ans.

Le tableau ci-après retrace cette évolution.

| | Exécution 90 | LFI 91 | Exécution 91 | LFI 92 | Exécution 92 | LFI 93 | LFR 93 | PLF 94 |
|---------------------------------------------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------|--------|
| Déficit budgétaire (en milliards de francs) | 93,2 | 80,7 | 131,7 | 89,9 | 226,3 | 165,4 | 317,6 | 301,1 |

Cette rapide augmentation des déficits a accru les besoins de financement de l'Etat, donc l'endettement public, et, en conséquence, les charges d'intérêt de la dette.

• *la croissance auto-entretenu de la dette*

Ainsi que l'a montré le rapport de la Commission Raynaud, on observe depuis 1983 une "dynamique d'auto-alimentation de la dette publique de l'Etat ou «l'effet boule de neige»".

Cette croissance spontanée de la dette est née des déficits très élevés du début des années 1980 qui ont entraîné une forte croissance de la dette négociable, passée de 47 % de l'encours total de la dette en 1980 à 84 % en 1992. Ainsi, les ressources traditionnelles et bon marché de la dette non négociable sont devenues marginales et le Trésor a dû recourir de façon de plus en plus importante au marché financier sur lequel les ressources ont un coût bien plus élevé.

En outre, le niveau exceptionnellement haut des taux d'intérêts réels a considérablement accru le service de la dette dont la progression est devenue plus rapide que celle du reste de l'économie.

Aussi, la charge budgétaire de la dette, progressant plus fortement que les autres dépenses, a creusé les déficits budgétaires qui eux-mêmes ont augmenté l'encours de la dette et donc le coût de financement de celle-ci.

Au total, ce mécanisme explique l'augmentation sans précédent du stock de la dette, passé de 500 milliards de francs en 1981 à plus de 2.500 milliards de francs cette année.

La part de la dette publique au sein du PIB a plus que doublé au cours de la même période, passant de 15,8 % à plus de 35 %.

Encours de la dette publique au 31 décembre

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Montant en milliards de francs | 500 | 617 | 780 | 915 | 1067 | 1195 | 1282 |
| Taux de croissance annuel en% | 19,6 | 23,4 | 26,4 | 17,3 | 16,6 | 12,0 | 7,3 |
| En % du PIB | 15,8 | 17,0 | 19,5 | 21,0 | 22,7 | 23,8 | 24,0 |

Encours de la dette publique au 31 décembre (suite)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 (1) | 1994 (1) |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|----------|----------|
| Montant en milliards de francs | 1475 | 1622 | 1782 | 1867 | 2110 | 2510 | 2920 |
| Taux de croissance annuel en% | 15,0 | 10,0 | 9,9 | 4,8 | 13,0 | 18,9 | 16,3 |
| En % du PIB | 25,8 | 26,4 | 27,4 | 27,7 | 30,2 | 35,4 | 39,8 |

(1) Estimation.

- La progression de la charge de la dette en 1994

Le projet de loi de finances pour 1994 marque une rupture avec les exercices antérieurs en affichant une progression relativement moins importante de la charge de la dette.

En réalité, la présentation retenue, qui conduit à une progression de seulement 5,1 % de la charge de la dette, repose sur deux éléments :

- une comparaison avec les données révisées pour 1993, ce qui signifie que les ouvertures de crédits relatives à la dette publique votées dans le collectif sont prises en compte dans le calcul de la progression,

- une nouvelle définition de la charge nette de la dette qui résulte non plus seulement de la déduction des recettes en atténuation de la charge de la dette du montant de la charge brute,

mais également de la soustraction, depuis l'exécution 1992, des intérêts débiteurs versés par l'ACOSS en remboursement des avances de trésorerie reçues du Trésor.

| en millions de francs | Loi de finances initiale pour 1993 | Loi de finances rectificative pour 1993 | Projet de loi de finances pour 1994 | %PLF/LFI | %PLF/LFR |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|--------------|-------------|
| DETTE | | | | | |
| Dette négociable (1) | 153 920,00 | 173 950,00 | 191 206,00 | 24,22 | 9,92 |
| Dette non négociable (2) | 15 780,00 | 15 780,00 | 17 402,10 | 10,28 | 10,28 |
| Charges diverses (3) | 210,00 | 210,00 | 360,00 | 71,43 | 71,43 |
| Garanties (4) | 6 672,12 | 6 672,12 | 6 399,72 | -4,08 | -4,08 |
| Frais de contentieux et décharges de responsabilité (5) | 1 200,00 | 1 200,00 | 1 700,00 | 41,67 | 41,67 |
| Remboursements et dégrèvements | 238 696,00 | 230 200,00 | 220 900,00 | -7,46 | -4,04 |
| Total Dette et dépenses en atténuation de recettes | 416 478,12 | 441 262,00 | 437 967,82 | 5,16 | -0,75 |
| Charge brute de la dette (1+2+3+4+5) | 177 782,12 | 197 812,12 | 217 067,82 | 22,10 | 9,73 |
| Recettes en atténuation de charges : ligne 806 des recettes non fiscales (6) | 7 028,00 | 12 381,00 | 17 134,00 | 143,80 | 38,39 |
| Versements du Fonds de solidarité vieillesse (ligne 816 des recettes non fiscales) (7) | 882,00 | 1 500,00 | 6 787,00 | 669,50 | 352,47 |
| Charge nette de la dette(1+2+3+4+5)-(6+7) | 169 872,12 | 183 931,12 | 193 146,82 | 13,70 | 5,01 |

De ce fait, la progression de la charge nette de la dette en 1994 s'élève à 5,1 % par rapport à la loi de finances révisée pour 1993, mais augmente de 14,2 % par rapport à la loi de finances initiale.

En termes de charge brute, l'augmentation est bien plus significative : + 22,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et + 10 % par rapport au collectif de juin 1993.

En outre, il convient d'observer que l'encours total de la dette publique progresse de façon importante puisque l'Etat reprend à sa charge, à compter du 1er janvier 1994, la dette de l'ACOSS, soit 110 milliards de francs. Toutefois, la charge budgétaire de ce surplus de dette devrait être couverte par des recettes d'ordre, au titre de versements correspondants du Fonds de solidarité vieillesse.

Par ailleurs, une partie de la créance TVA représentant le coût pour l'Etat de la suppression totale de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA, s'inscrit en augmentation du stock de la dette. Il s'agit de la part de la créance non couverte par l'emprunt Balladur du mois de juillet 1993 qui permettra un remboursement anticipé de 35 milliards de francs en 1993.

En contrepartie de cette augmentation du stock de la dette publique, la baisse significative des taux d'intérêt permet de constater un ralentissement dans la croissance de la charge de la dette.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 1994, le gouvernement évalue l'économie réalisée à 13 milliards de francs.

De fait, les hypothèses de taux d'intérêt prévues pour 1994 sont en nette diminution par rapport à celles qui étaient associées au projet de loi de finances initiale pour 1993.

| LFI 1993 | LFI 1994 |
|----------------------------------|----------------------------------|
| Taux d'intérêt court terme 8,4 % | Taux d'intérêt court terme 5 % |
| Taux d'intérêt long terme 8,3 % | Taux d'intérêt moyen terme 5,5 % |
| | Taux d'intérêt long terme 6,5 % |

Toutefois, malgré les éléments favorables que représentent la baisse du coût de la charge de la dette et la progression relativement moins importante de cette charge par rapport aux exercices antérieurs, il convient de souligner que l'on est encore loin du point de stabilisation de la dette.

En effet, l'engrenage dette-déficit dans lequel se trouve entraîné le budget de l'Etat depuis 1983 -et qui aurait presque pu se retourner en 1990- semble s'être accéléré depuis 1992.

Le solde primaire du budget, c'est-à-dire le solde budgétaire hors charge de la dette, est devenu nettement déficitaire depuis 1992, pour atteindre un peu plus de 90 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1994.

Or, le solde primaire qui permettrait d'assurer une stabilisation du poids de la dette au sein du PIB, calculé à partir du stock de dette prévisible, de son coût et de la croissance du PIB, représenterait un excédent budgétaire d'environ 100 milliards de francs, ce qui signifie que l'équilibre budgétaire du projet de loi de finances pour 1994 devrait être inférieur de 200 milliards de francs au niveau proposé pour permettre une stabilisation de la dette publique.

Une telle situation montre la difficulté de l'effort qu'il faudra réaliser pour diminuer l'endettement public et l'importance de la contrainte que représente la charge de la dette pour le budget de l'Etat.

c) Les dépenses pour l'emploi

La pression de la montée du chômage, qui progresse au rythme de + 11 % par an, donne aux dépenses pour l'emploi un poids de plus en plus massif, sans perspective de freinage immédiat.

Malgré un effort d'économies de 5,6 milliards de francs en 1994, les dépenses d'interventions pour l'emploi atteignent 95 milliards de francs ; si l'on tient compte de la part des "mesures exceptionnelles" adoptées dans le collectif, qui interviendront en 1994, ces dépenses dépassent 100 milliards de francs, en progression de plus de 6 % par rapport à 1993.

En effet les dépenses pour l'emploi subissent un double phénomène :

- le maintien ou la progression du nombre massif des bénéficiaires des principaux dispositifs : 130.000 pour le crédit formation, dont les crédits atteignent 4,6 milliards de francs, 420.000 pour les chômeurs de longue durée, avec 8,1 milliards de francs, 169.000 bénéficiaires des préretraites du Fonds national de l'emploi, pour un coût de 9,9 milliards de francs, 650.000 entrées dans les contrats emploi solidarité, pour un coût de 11 milliards de francs...

- la prise en charge de nouvelles dépenses : c'est ainsi que le budget de 1994 amplifie le financement, amorcé par le collectif, du régime d'assurance chômage : 10 milliards de francs au lieu de 2,5 milliards de francs, ainsi que la budgétisation des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires : 9 milliards de francs au lieu de 4,5 milliards de francs.

d) Les dépenses sociales

1. Les concours de l'Etat à l'équilibre des régimes spécifiques de protection sociale

Confrontés à une situation démographique profondément déséquilibrée, plusieurs régimes spéciaux de protection sociale sont, depuis longtemps, dans l'impossibilité de couvrir l'ensemble des prestations qu'ils versent par le seul produit des cotisations de leurs adhérents.

Les mécanismes de compensation, et de surcompensation existants entre tous les régimes permettent, certes, d'atténuer partiellement ces décalages en organisant une véritable redistribution interne à l'ensemble du système de protection sociale

Mais, pour certains régimes, cet ajustement interne demeure insuffisant, et leur équilibre financier suppose une subvention de la part de l'Etat. Il en est ainsi, notamment, pour le régime des Mines, celui de la SCNF, et, bien évidemment, pour le BAPSA.

Dans le projet de loi de finances pour 1994, les concours versés par l'Etat à ces différents régimes représentent 38,5 milliards de francs, en progression de 8,5 milliards par rapport au budget initial de 1993.

Dans un contexte marqué par la reconduction du mécanisme de surcompensation sur les bases -en principe provisoires- arrêtées en 1993, une telle évolution traduit ainsi un ajustement inévitable -et programmé- de la subvention d'équilibre versée au BAPSA.

Cet ajustement de 6,8 milliards de francs fait passer la subvention de l'Etat de 11,3 milliards de francs à 18,1 milliards de francs (+ 60,1 %).

Cet abondement est la conséquence logique et inéluctable de l'article 52 de la loi de finances pour 1992. Celui-ci avait permis au BAPSA de bénéficier de la répartition entre régimes sociaux du

produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés. Compte tenu des caractéristiques démographiques du BAPSA, la compensation ainsi instituée a profité pleinement à ce dernier au détriment de l'ORGANIC et des autres régimes de non salariés non agricoles, lesquels n'avaient d'autres alternatives que de puiser jusqu'à assèchement dans leurs réserves.

L'Etat quant à lui pouvait limiter le montant de sa subvention au BAPSA.

Votre commission avait vivement dénoncé ce transfert de charges dès 1992 et avait annoncé qu'en 1994 les réserves de ces organismes seraient épuisées : dès lors l'Etat n'avait d'autre choix que d'abonder la subvention du BAPSA.

2. Les prestations prises en charge par l'Etat

Le budget des Affaires sociales et de la Santé se caractérise traditionnellement par deux grandes masses budgétaires qui représentent, au total, environ 60 % de la dotation prévue pour 1994, à savoir : la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés ; l'allocation de revenu minimum d'insertion.

Or, on constate, au cours de ces dernières années, une vigoureuse progression des crédits ouverts au titre de ces deux dotations budgétaires.

- L'allocation aux adultes handicapés

Les crédits correspondants, soit 18,12 milliards de francs en 1994, progressent :

- de 7,73 % par rapport au budget voté de 1993 ;
- de 3,25 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.

Cette évolution s'explique principalement, d'une part, par la revalorisation du montant de l'allocation et, d'autre part, par l'évolution du nombre des bénéficiaires qui atteint 563.000 en 1992 contre 426.000 en 1981.

- L'allocation de revenu minimum d'insertion

Les crédits affectés à l'allocation de RMI au budget des affaires sociales (1), soit 16,56 milliards de francs en 1994, progressent :

- de 21,76 % par rapport aux crédits votés pour 1993 ;
- de 6,84 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.

L'évolution constatée résulte principalement de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, qui est passé de 422.102 au 31 décembre 1990 à 575.035 en 1992.

Cette croissance est principalement due à la détérioration de la situation économique et à certaines modifications récemment apportées au système de protection sociale qui, telles la suppression de l'allocation d'insertion pour les femmes isolées ou les nouvelles règles d'indemnisation du chômage, expliqueraient le tiers de la croissance des effectifs enregistrée en 1992.

2. Le respect des engagements internationaux

a) Le prélèvement sur recettes au profit des communautés européennes

Le prélèvement opéré au profit des communautés européennes atteint 90,8 milliards de francs en 1994. Il progresse de 8,8 % par rapport à l'estimation de 1993 (83,48 milliards de francs).

L'importance de ce prélèvement par rapport à l'ensemble des recettes fiscales nettes, soit 6,3 %, doit être appréciée en tenant compte de deux éléments :

- la diminution, en exécution, du prélèvement - à l'exception de l'exercice 1991- du fait d'une révision à la baisse des

1. D'autres crédits du budget de l'Etat contribuent au financement du dispositif du revenu minimum d'insertion. Il s'agit, principalement, des crédits d'insertion dans les D.O.M ("crédance de proratisation"), soit 702 millions de francs en 1993 et des dépenses de gestion, soit environ 270 millions de francs ;

Toutefois, la prévision pour 1994 s'appuie sur l'hypothèse d'une décélération sensible de la croissance des effectifs au cours de l'année 1993 et de leur stabilisation en 1994.

dépenses initialement prévues au titre du FEOGA résultant de la bonne tenue des prix mondiaux de l'agriculture exprimés en dollars.

A titre d'exemple, pour 1993, le prélèvement en exécution sera de 78 milliards de francs (- 7 % par rapport à l'estimation initiale).

- le prélèvement ne peut s'estimer dans l'absolu. Il doit être apprécié en solde. Si l'on retient une approche du solde net de la France comme étant la différence entre les versements au budget communautaire et les paiements de la CEE effectués en France, notre pays est contributeur net à hauteur de 13,7 milliards de francs en 1992.

Une vision globale de la question est donc indispensable, mais n'exclut nullement de s'interroger sur deux points importants :

1. Le mécanisme budgétaire actuel et la pratique institutionnelle reposent sur l'irresponsabilité politique des décideurs européens qui peuvent bénéficier de l'effet positif de la dépense tout en reportant l'impopularité du prélèvement fiscal sur les Etats nationaux. La construction d'une véritable Europe politique est donc une priorité.

2. La répartition du montant de ce prélèvement entre :

- . les ressources propres provenant des droits de douane, des prélèvements et cotisations agricoles,
- . la contribution assise sur la TVA,
- . la contribution assise sur le PNB,

demande à être rééquilibrée au profit des ressources propres. Ce rééquilibrage irait tout naturellement de pair avec la construction politique de l'Europe.

b) L'aide publique au développement

Il est difficile d'isoler dans l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure de la France, estimée à 77,76 milliards de francs, la part des dépenses véritablement inco. pressibles qui dépendent des engagements internationaux.

Toutefois, il convient de souligner que l'effort français en matière d'aide publique au développement (APD) atteindra

46,9 milliards de francs en 1994, soit 0,64 % du PNB, et devrait s'élever à 0,77 % du PNB en l'an 2000.

C. LA LOGIQUE DU PROJET DE LOI QUINQUENNALE DE RÉDUCTION DU DÉFICIT

Le Gouvernement a élaboré un projet de loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques.

L'objectif fixé pour le budget de l'Etat est de ramener le déficit budgétaire à 2,5 % du PIB en 1997.

Comme le montre le tableau ci-après (1) la réalisation de cet objectif suppose un gel du total des dépenses du budget général et des comptes spéciaux du Trésor exprimés en francs constants dès le projet de loi de finances pour 1994.

Programmation du redressement

(en milliards de francs)

| | 1993 (LFR) | 1994 | 94/93 en % | 1995 | 95/94 en % | 1996 | 96/95 en % | 1997 | 97/96 en % |
|-------------------------------------------------------------|---------------|---------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|
| Charge nette de la dette | 183,9 | 193,1 | 5 | 201 | 5,0 | 213 | 5,8 | 222 | 4,2 |
| Autres charges | 1.226,2 | 1.233,9 | 0,6 | 1.232 | -0,8 | 1.220 | -1,0 | 1.211 | -0,7 |
| Total des dépenses du budget général et des charges des CST | 1.431,6 | 1.447,8 | 1,1 | 1.433 | 0 | 1.433 | 0 | 1.433 | 0 |
| Total des recettes nettes | 1.114,1 | 1.146,3 | 2,9 | 1.166 | 2,9 | 1.199 | 2,8 | 1.231 | 2,7 |
| Solde général | -317 | -301,1 | -5,2 | -267 | -10,9 | -234 | -12,3 | -202 | -13,9 |
| Solde général/PIB total en % | -4,4 | -4,0 | | -3,5 | | -3,0 | | -2,5 | |

(Les années 1994, 1995, 1996 et 1997 sont en francs 1994)

Cette stabilisation résulte d'une décroissance progressive de la part de la dette dans le budget général et d'une baisse des autres charges.

L'hypothèse est faite d'une croissance des recettes fiscales nettes de même ampleur que celle de la richesse nationale.

Votre rapporteur général avait suggéré, lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 1993, que le nouveau Gouvernement

1. Les chiffres 1993 et 1994 sont ceux de la révision des évaluations pour 1993 et des estimations du projet de loi de finances pour 1994.

entreprene une "réhabilitation de l'Etat" dont le volet budgétaire était double :

- *"afficher un objectif clair de réduction de la dette et de sa charge et y affecter les moyens nécessaires,*

- *réduire ses dépenses en redéfinissant son rôle"*.

Votre Commission remarquait alors qu'*«une partie de la crédibilité de l'effort de l'Etat en faveur de la création d'emplois par la relance de l'investissement productif consécutif à l'allègement des charges des entreprises, tient à sa capacité à limiter ses dépenses, c'est-à-dire à libérer suffisamment de disponibilité financière pour couvrir une partie de l'effort consenti»*.

Après avoir suggéré un certain nombre de pistes de réflexion, votre rapporteur général proposait de geler la progression des dépenses, hors dépenses d'investissement, mais y compris les dépenses liées à la dette publique, à celle de l'indice des prix.

Dans le même temps, une réforme de l'administration et des services publics aurait été engagée de manière transparente.

Le Sénat se trouve donc en plein accord avec la démarche suivie par le Gouvernement qui constitue une contrainte forte mais indispensable pour permettre le redressement des finances publiques.

III - LA RECHERCHE D'UNE MARGE DE MANOEUVRE

Malgré les contraintes importantes qui affectent la construction du budget pour 1994, une marge de manoeuvre, évaluée par le Gouvernement à une cinquantaine de milliards de francs, a été dégagée.

Outre l'économie virtuelle de 13 milliards de francs résultant de la baisse attendue des taux d'intérêt, cette marge de manoeuvre provient principalement :

- des économies issues de la révision des services votés, pour 20 milliards de francs,

- de l'effort demandé aux collectivités locales, soit 3,6 milliards de francs,

- des recettes non fiscales qui progressent globalement de 10,6 milliards de francs.

A. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'ECONOMIES : LA REVISION DES SERVICES VOTES

Aux termes de l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les services votés *"représentent le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics, dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement"*.

Autrement dit, les services votés correspondent aux crédits du budget précédent modifiés par deux opérations de sens contraire : des additions, d'une part, pour enregistrer, par exemple, l'extension sur une année entière de dispositions qui, en raison de leur date d'entrée en vigueur, n'avaient eu jusque là qu'une incidence financière partielle ; des soustractions, d'autre part, pour tenir compte, par exemple, du non renouvellement de certains crédits qui avaient été votés pour une durée limitée.

Pour les dépenses d'équipement, la définition est la même : les services votés correspondent aux tranches de crédits

nécessaires pour réaliser les programmes ayant fait l'objet d'une autorisation définitive.

L'ensemble des services votés, qui représente pourtant près de 92 % des dépenses inscrites au budget général de l'Etat en 1994, fait l'objet d'un vote unique, alors que les mesures nouvelles sont votées par titre et par ministère.

Au-delà de l'impératif conjoncturel de rigueur budgétaire, la révision des services votés correspond à une démarche structurelle. Un tel réexamen du bien fondé et de l'efficacité de toutes les dépenses budgétaires participe, avec le redéploiement des effectifs de fonctionnaires et la rationalisation des structures administratives, de la volonté du Gouvernement de réformer l'Etat, afin de le recentrer sur ses missions essentielles : les fonctions régaliennes et le rôle de garant des équilibres économiques, sociaux et géographiques.

Pour les dépenses ordinaires, la révision des services votés s'élève à 18,8 milliards de francs (1). Elle porte, pour plus de la moitié, sur trois départements ministériels.

| | |
|-------------------------|----------------------------|
| . le travail | : 5,7 milliards de francs. |
| . les affaires sociales | : 5,4 milliards de francs |
| . l'éducation nationale | : 1 milliard de francs |

La révision des services votés concerne également les dépenses d'équipement à hauteur de 22,7 milliards de francs d'autorisations de programme. Les principaux ministères concernés sont la défense (8,8 milliards), les routes (2,6 milliards), la culture (1,5 milliard), l'industrie (1,15 milliard), l'éducation nationale (1,17 milliard de francs).

Au total, comme le montre le tableau ci-dessous, la révision des services votés porte sur l'ensemble des départements ministériels.

1. Le montant initial de la révision des services votés a été minoré d'un milliard de francs à la suite du retrait par le gouvernement de l'article 63 du projet de loi de finances qui modifiait les conditions de prise en compte des ressources pour le calcul de l'aide personnalisée au logement.

PLF 1994
Economies et révision des services votés

(en millions de francs)

| | DO | AP |
|-------------------------------------------------|------------------|------------------|
| Affaires étrangères | 752,95 | 278,64 |
| Affaires sociales et santé | 5.429,87 | 99,97 |
| Ville | 4,88 | 124,30 |
| Affaires sociales et Travail - S.C. | 4,83 | 21,00 |
| Agriculture et pêche | 195,90 | 255,42 |
| Anciens combattants et victimes de guerre | 127,51 | |
| Charges communes (APD) | 538,96 | 534,00 |
| Commerce et artisanat | 30,42 | 32,36 |
| Coopération | 436,63 | 361,00 |
| Culture | 552,72 | 1.514,78 |
| DOM-TOM | 90,37 | 224,15 |
| Education nationale | 1.026,35 | 1.179,63 |
| Enseignement supérieur | 139,99 | 943,29 |
| Recherche | 69,70 | |
| Environnement | 91,31 | 134,88 |
| Urbanisme et services communs | 444,53 | 75,08 |
| Transports terrestres | 75,89 | 893,37 |
| Routes | 1,60 | 2.668,88 |
| Sécurité routière | 39,39 | 10,84 |
| Transport aérien | | 146,60 |
| Météorologie | 26,67 | 3,71 |
| Mer | 178,56 | 222,83 |
| Tourisme | 64,31 | 21,50 |
| Industrie | 563,43 | 1.158,50 |
| Intérieur | 498,56 | 512,50 |
| Aménagement du territoire | 50,51 | 143,00 |
| Jeunesse et sports | 405,67 | 165,01 |
| Justice | 9,79 | 989,21 |
| Logement (1) | 755,00 | 770,00 |
| Services généraux du Premier ministre | 161,73 | 27,64 |
| SGDN | 7,75 | 36,88 |
| Plan | 6,92 | |
| Services financiers | 157,84 | 178,41 |
| Travail, emploi et formation professionnelle | 5.717,36 | 77,24 |
| Défense | 165,77 | 8.852,20 |
| Totaux | 18.823,67 | 22.656,82 |

(1) Révision après première lecture à l'Assemblée nationale.

B. L'EFFORT DE RIGUEUR DEMANDÉ AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

La participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques se traduit par une quasi-stagnation des concours de l'Etat aux collectivités locales. Ces concours s'élèveront, en effet, en 1994, à 252,7 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, fiscalité transférée incluse, contre 251,6 milliards de francs en 1993.

Cette diminution en volume des dotations de l'Etat n'a pas de précédent. Elle est la conséquence, d'une part, d'un certain nombre d'évolutions spontanées à législation constante et, d'autre part, de quatre mesures inscrites dans le présent projet de loi de finances, dont le coût cumulé pour les collectivités locales est de 4,8 milliards de francs (1).

1. Les mesures du projet de loi de finances

Ces dispositions sont celles des articles 20 (modification de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement à compter de 1994), 21 (suppression de l'indexation de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs), 22 (modification du taux de compensation du FCTVA) et 23 (aménagement de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de la taxe professionnelle) du présent projet de loi de finances initiale.

a) La modification de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement évolue, depuis le début des années 1990, selon un index composite associant le produit intérieur brut en volume et l'indice des prix à la consommation des ménages.

A compter du 1er janvier 1994, la progression de l'enveloppe de la DGF sera indexée sur la seule hausse des prix à la consommation hors tabac, à l'exclusion de toute référence

1. Dont 1,2 milliard de francs au titre de la diminution du taux de compensation du FCTVA qui n'entrera toutefois en vigueur qu'à compter du 1er janvier 1996.

à la croissance du PIB en volume. Elle devrait ainsi s'élever à 98,1 milliards de francs, en progression de 2 % par rapport à 1993 (96,2 milliards de francs).

Le coût de cette mesure pour les collectivités concernées (communes, groupements de communes, départements et région Ile de France) est de 900 millions de francs l'année prochaine (1).

En outre, le projet de loi adopté par le Sénat en première lecture, le 28 octobre dernier, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement prévoit le gel pour 1994, à leur niveau de 1993, des dotations composant le tronc commun de la DGF (dotation de base, dotation de péréquation et dotation de compensation), celui de la garantie minimale de progression, des concours aux communes touristiques, de la dotation villes-centres ainsi que de la dotation de compensation en faveur des petites communes rurales.

b) La suppression de l'indexation de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs sur l'évolution de la DGF

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs doit revenir de 3 257 millions de francs à 3 093 millions de francs en 1994. Cette baisse résulte de la combinaison de deux mouvements distincts, en dépit d'une présentation habile qui pourrait laisser croire que le second est la conséquence du premier :

- L'intégration de 12 000 instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.

- La suppression, à compter du 1er janvier 1994, de l'indexation de la DSI sur la DGF.

Cette dernière mesure permet à l'Etat d'économiser 95 millions de francs dont le poids est ainsi reporté sur les collectivités locales. La suppression de l'indexation met, en effet, entièrement à la charge des communes une éventuelle majoration de l'indemnité compensatrice versée aux instituteurs ou un relèvement des frais afférents au logement en 1994.

c) La réduction du taux de compensation du FCTVA

Dans le projet de loi initial, le montant du FCTVA devait tomber de 21,1 milliards de francs en 1993 à 20,5 milliards de francs

1. DGF 1993 X 2/3 X 1,4 % (indice de croissance prévisionnel du PIB en 1994) = 896 millions de francs.

en 1994. Le taux de compensation du fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée devait notamment être fixé, dès 1994, à 14,777 %, en diminution de 0,905 point par rapport au taux actuel (15,682 %). La ponction nette sur les ressources des collectivités locales aurait été de 1 260 millions de francs.

L'Assemblée nationale a, à juste titre, dénoncé le caractère rétroactif de cette disposition. En raison du décalage de deux ans entre la réalisation de l'investissement et le versement des attributions du FCTVA, les plans de financement des investissements réalisés en 1992 ou en cours de réalisation en 1993 auraient, en effet, été profondément bouleversés.

En différant l'entrée en vigueur de la réduction du taux de remboursement du 1er janvier 1994 au 1er janvier 1996, nos collègues députés n'ont toutefois pas purgé la mesure de ses effets pervers. La contraction du taux de remboursement du FCTVA ne peut ainsi qu'exercer un effet dissuasif sur l'investissement des collectivités locales alors qu'elles ont à jouer un rôle décisif dans la relance de l'économie nationale.

d) La réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle

La dotation de compensation de la taxe professionnelle passe de 22,8 milliards de francs à 19,1 milliards de francs en 1994. Cette forte contraction, de 16,4 %, était obtenue, dans le projet de loi initial, par une réduction forfaitaire de la compensation des pertes de recettes résultant, pour les collectivités locales, les groupements de communes et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle. Celle-ci était diminuée, dans la limite de 50 % de son montant, d'une somme égale à 30 % du taux de progression du produit de taxe professionnelle entre 1987 et 1993.

L'Assemblée nationale a souhaité moduler différemment et sur une échelle plus réduite le montant de la réduction de compensation en fonction de l'importance du taux de progression, constaté entre 1987 et 1993, du produit de taxe professionnelle. La réduction de la compensation est égale :

- à 15 % de celle-ci, lorsque le produit de la taxe professionnelle a été multiplié par un coefficient compris entre 1,2 et 1,8 ;

- à 35 % de celle-ci, lorsque le produit de la taxe professionnelle a été multiplié par un coefficient compris entre 1,8 et 3 ;

- à 50 % de son montant, lorsque le produit de la taxe professionnelle a été multiplié par un coefficient supérieur à 3.

Enfin, nos collègues députés ont limité la réduction de la compensation à 2 % du produit des quatre taxes directes locales perçu par la collectivité locale concernée.

Le manque à gagner pour les collectivités locales est toutefois toujours de l'ordre de 2,6 milliards de francs.

Il convient par ailleurs de préciser que la Poste et France Telecom deviennent redevables des impôts locaux à compter du 1er janvier 1994. Or, il faut rappeler, à ce sujet, que l'article 21 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 a affecté le produit de ces impôts à l'Etat afin de contribuer précisément au financement des pertes de recettes résultant de la DCTP.

Ce versement représentera 4 820 millions de francs en 1994 (1), soit un gain total pour l'Etat de 7,4 milliards de francs sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Si le dispositif a été amélioré, il continue cependant de présenter l'inconvénient majeur de traiter sur un pied d'égalité, d'une part, les communes qui étaient dépourvues de bases de taxe professionnelle et ont consenti un effort important pour favoriser la création d'entreprises sur leur territoire et, d'autre part, celles qui bénéficiaient déjà de bases conséquentes et ont disposé du produit supplémentaire généré par la croissance spontanée de celles-ci.

*

* *

Deux autres mesures ont des incidences indirectes sur les collectivités locales et leurs budgets :

- La reconduction, en 1994, de la majoration de 0,4 % pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, instituée pour deux ans (1991 et 1992) par la loi du 30 juillet 1990 afin

1. Dont 4 360 millions de francs acquittés par France Telecom et 460 millions de francs par la Poste.

d'assurer le financement des opérations de révision des bases (*article 13 du présent projet de loi de finances initiale*).

Bien que les travaux de révision des bases fussent achevés depuis la fin de 1992, la majoration avait déjà fait l'objet d'une première prorogation d'un an en 1993.

En 1994, l'Etat opère ainsi un gain non négligeable, de 1 milliard de francs, tout en reportant sur les collectivités territoriales l'impopularité de ce supplément de prélèvement dans un contexte déjà marqué par la vive croissance des impôts locaux.

- Le maintien à 38 %, pour la deuxième année consécutive, du taux de surcompensation démographique que doit verser la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) au profit des régimes spéciaux.

Le maintien de ce taux élevé aura pour conséquence une gestion de trésorerie difficile au dernier trimestre 1994. Sa pérennisation au-delà de ce terme entraînera une évolution négative des réserves financières, c'est-à-dire un besoin net de financement, de la CNRACL dans le courant de 1995.

Cette dégradation se traduira inéluctablement par une augmentation des cotisations versées par les collectivités locales.

2. Un dispositif contestable

a) La remise en cause de la nature des liens financiers qui unissent l'Etat et les collectivités locales

Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances fait remarquer que les transferts financiers aux collectivités locales ont crû quatre fois plus vite que les dépenses civiles de l'Etat hors charges de la dette (+ 22,7 % contre + 5,6 %), depuis l'achèvement en 1987 des transferts de compétences liés à la décentralisation.

Le Gouvernement déduit de ce constat que les collectivités locales sont appelées à participer au redressement des finances publiques à travers une évolution plus modérée de certains concours de l'Etat.

Ce raisonnement recèle cependant un vice : il laisse, en effet, entendre que les concours de l'Etat aux collectivités locales forment un ensemble de subventions susceptibles d'ajustement afin de rendre leur évolution compatible avec celle du budget.

C'est oublier que les dotations qui ont relativement le plus contribué, entre 1987 et 1993, à la croissance des dépenses en faveur des collectivités locales ne sont pas toutes, loin s'en faut, assimilables à des subventions. Ainsi, en est-il, en particulier, de la dotation globale de fonctionnement qui s'est substituée, après le VRTS (1), à des ressources auparavant directement levées par les collectivités locales, de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, qui représente une compensation de charge dans le cadre des règles de répartition fixées par la décentralisation, ou des diverses compensations versées au titre des dégrèvements ou exonérations adoptés, au plan national, par le législateur. En l'occurrence, il conviendrait plutôt de parler de partage ou de restitution de ressources par l'Etat au profit des collectivités locales.

De ce point-de-vue, un seul "dérapage" est à déplorer imputable d'ailleurs à l'excès de confiance du gouvernement précédent en matière de perspectives économiques. Les collectivités concernées, en effet, ont bénéficié en 1993 d'un rythme de progression de leur DGF qui n'a pas été étayé par l'évolution réelle du PIB : le projet de loi de finances avait ainsi estimé celle-ci à 2,6 % alors qu'elle devrait être négative, de - 0,7 % ou - 0,8 %. De ce fait, la simple indexation en 1994, voire en 1995, sur l'indice prévisionnel du prix de la consommation des ménages, sans référence à la croissance, peut être analysée comme une régularisation légitime.

Cette méthode de calcul ne saurait toutefois être pérennisée, sauf à remettre gravement en cause la nature même de la dotation globale de fonctionnement. Les ressources versées aux collectivités locales ont, en effet, vocation à refléter la croissance du produit intérieur brut puisque celle-ci se répercute sur l'évolution des recettes de l'Etat. Encore une fois, la DGF, lointaine descendante des droits d'octrois, de la taxe locale et de la taxe sur les salaires constitue un partage des ressources prélevées par l'Etat et non une subvention.

Pour le reste, la contraction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle pose la question de la nature même et de l'avenir des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Il n'est, en particulier, pas sain que l'Etat contribue aujourd'hui pour plus de 20 % (2) à la confection des

1. VRTS : Versement représentatif de la taxe sur les salaires.

2. Près de 25 % s'agissant de la contribution à la seule taxe professionnelle.

ressources fiscales de ces collectivités sans avoir cependant les moyens d'assumer sa place de premier contributeur.

De ce point de vue, votre Commission ne peut que se réjouir de la volonté manifestée par le Gouvernement de procéder dans des délais rapides à une mise à plat des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Cette recherche d'une transparence mutuelle doit être, en effet, le prélude à la conclusion, entre ces deux protagonistes de la vie économique, d'un contrat pluriannuel de stabilité des ressources destiné à rompre avec les dérives à l'oeuvre depuis la fin des années 1980.

Votre commission estime que le présent projet de loi de finances peut être l'occasion, pour les deux partenaires, d'entamer ce débat.

b) Des conséquences macroéconomiques sous-estimées

Aux motifs de fond qui permettent de contester les modalités de l'effort financier requis des collectivités locales s'en ajoute un autre d'opportunité.

L'effet des mesures contenues dans le projet de loi de finances ne peut être, en effet, isolé du contexte économique général.

Les collectivités locales jouent un rôle primordial de soutien de l'activité économique. Cette année, leurs dépenses de formation brute de capital fixe devraient, en effet, dépasser 170 milliards de francs et représenter ainsi plus des trois quarts des investissements des administrations publiques.

Or, cet effort s'accomplit dans un contexte financier de plus en plus dégradé qui fait douter qu'elles puissent longtemps encore tenir ce rôle.

Confrontés à la fois à un resserrement des dotations de l'Etat et à une croissance des dépenses sous l'effet de transferts de charges légalement non compensés (revenu minimum d'insertion...) ou de transferts sollicités (voirie nationale, Université 2000...), les élus locaux se sont tournés, dans un premier temps, vers le contribuable.

En effet, les collectivités locales avaient su, ces dernières années, maîtriser l'évolution de leurs budgets, après une forte progression des impôts au début des années 1980 due au démarrage de la décentralisation : à partir de 1987, les hausses annuelles

variaient en moyenne entre 3 % et 4 %, et ce malgré un effort important d'équipement (constructions de nombreux collèges et lycées). La fiscalité locale a toutefois connu en 1993 une hausse globale, dont la presse s'est faite largement l'écho, de 10 %.

Pour le proche avenir, n'oublions pas que les ressources provenant de la taxe professionnelle représentent 45 % des ressources des collectivités locales. Or, les bases à partir desquelles est calculée l'imposition sont celles de l'année n-2, c'est-à-dire en l'occurrence 1992, première année où sont apparues les manifestations de la récession économique. Le montant de l'imposition assise sur ces bases devrait ainsi connaître une décroissance qui risque d'être brutale en 1994.

Celle-ci va se conjuguer avec la baisse d'autres ressources fiscales comme la vignette automobile ou le prolongement de celle des droits de mutation sur les immeubles.

Dans ce contexte, aggravé par les mesures du projet de loi de finances pour 1994, les collectivités locales n'auront d'autres solutions que d'augmenter les impôts, c'est-à-dire de peser sur le pouvoir d'achat et sur la consommation, ou de réduire leur soutien à l'économie. Compte-tenu de la faible marge dont elles disposent après les hausses marquées enregistrées en termes d'impositions cette année et les inévitables contractions d'assiette engendrées par la crise, il est à craindre que l'ajustement se fasse par une baisse de l'investissement, en contradiction avec les objectifs poursuivis par le Gouvernement.

*

* *

Au cours du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a semblé apporter un début de réponse aux remarques qui viennent d'être formulées. Ainsi qu'il a été dit plus haut, il a notamment accepté de purger l'abaissement du taux de remboursement du FCTVA de son caractère rétroactif en reportant son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1996.

Les modalités de cette prise en compte des revendications des collectivités locales ne laissent toutefois pas d'inquiéter.

Ainsi l'Assemblée nationale a-t-elle été amenée à "gager" le report de l'entrée en application du nouveau taux du fonds de

compensation de la TVA en adoptant un article additionnel limitant à 1 milliard de francs le montant du dégrèvement accordé à un contribuable au titre du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée.

En termes à peine voilés, le Gouvernement propose ainsi à la représentation nationale d'arbitrer entre l'intérêt des grandes entreprises et celui des collectivités locales.

C. LE RECOURS AUX RECETTES NON FISCALES

Une partie de la marge de manoeuvre recherchée par le Gouvernement se trouve dans les recettes non fiscales dont le produit global progresse de 10,6 milliards de francs. Cette augmentation résulte notamment de l'inscription du produit des privatisations et de l'utilisation de divers prélèvements de trésorerie.

1. Les privatisations

Dans le projet de loi de finances pour 1994, 50 milliards de francs de recettes de privatisations sont affectés au budget général. Le recours aux privatisations apparaît ainsi comme la variable d'ajustement principale du budget.

Le principe même de l'utilisation du produit des privatisations, c'est-à-dire de ressources temporaires, pour financer des charges permanentes qui n'ont d'exceptionnel que leur montant, a été maintes fois critiqué par votre Commission.

Cette position de principe n'a pas varié. L'orthodoxie budgétaire voudrait en effet que ce produit soit affecté au désendettement de l'Etat, conformément à ce qui a été fait en 1986 et 1987.

Toutefois, en période de récession, cette orthodoxie théorique est quelque peu émoussée par la rigueur des faits. En outre, l'impact de l'affectation de 50 milliards de francs au désendettement de l'Etat serait faible sur la charge de la dette et donc sur le déficit budgétaire. C'est pourquoi, cette année, l'analyse faite par le ministre du budget à l'Assemblée nationale, peut être suivie :

"A situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles. C'était cela ou prendre le risque d'aggraver le déficit et l'endettement. Qui, sur les bancs de cette Assemblée, pourra dire que le Gouvernement a tort de mettre toutes les ressources disponibles de la Nation au service de la lutte pour l'emploi ?" (1)

2. L'acompte sur dividende de France Telecom

En 1994, France Telecom et La Poste seront assujettis à une fiscalité de droit commun.

Or, en 1993, l'Etat avait prélevé 15,2 milliards de francs sur France Telecom.

Aussi, afin d'aboutir à la neutralité fiscale, le projet de loi de finances pour 1994 prévoit que :

- l'assujettissement de France Telecom à l'impôt sur les sociétés rapportera environ 8,3 milliards de francs,
- le poids de la fiscalité locale s'élèvera pour France Telecom à 4,4 milliards de francs,
- l'Etat touchera un dividende dont l'acompte est fixé à 2,5 milliards de francs. Le montant de cet acompte assure ainsi la neutralité totale de l'opération.

Tout en comprenant la logique budgétaire qui anime le Gouvernement, votre Rapporteur Général ne peut que s'étonner -au regard de la loi du 2 juillet 1990 et des dispositions du cahier des charges de France Telecom- de l'estimation puis de l'affectation d'un résultat avant même qu'il ait été constaté et avant même que le conseil d'administration ait approuvé l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'entreprise pour l'année à venir.

3. Les recettes diverses

La ligne des "recettes diverses" représente 15,6 milliards de francs en 1994.

(en millions de francs)

| Recettes diverses | 1992 | Loi de finances rectificative pour 1993 | Projet de loi de finances pour 1994 |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|
| Remboursements par Autoroutes de France | 1.858 | 398 | 4.000 |
| Contribution forfaitaire de La Poste au budget de l'Etat | 1.125 | 1.125 | |
| Dévolution à l'Etat des avoirs de trésorerie du FREL | 15.000 | | |
| Contributions extérieures aux charges de la guerre du Golfe | 1.691 | | |
| Versements de l'Assemblée nationale | 1.000 | 3.000 | |
| Plus-values sur cessions d'actifs | | 1.200 (1) | |
| Prélèvement sur des fonds de réserve de l'épargne logement de La Poste | | 1.800 (1) | |
| Plus-values de taux de change liées à la gestion de l'encours des crédits aidés | | 1.000 (1) | |
| Prélèvement sur le FRFL/FREP | | 3.600 (1) | 8.300 |
| Divers | 3.581 | 2.590 | 3.300 |
| Total | 24.255 | 14.713 | 15.600 |

(1) Montants inscrits dans l'état A annexé au collectif du 22 juin 1993.

Le remboursement par Autoroutes de France des avances que l'Etat lui a consenties est de 4 milliards de francs en 1994. Au 31 décembre 1992, la dette d'ADF à l'égard était de 5,6 milliards de francs.

Votre rapporteur général s'interroge sur l'opportunité de l'accélération du remboursement d'avances à un moment où le secteur des infrastructures paraît un instrument privilégié de la relance de l'activité.

Habituellement, ADF reverse chaque année à l'Etat le solde de la péréquation qu'il réalise entre les sociétés d'autoroutes endettées à l'égard de l'Etat, et dont il centralise la dette.

L'opération est la suivante : les sociétés endettées et bénéficiaires reversent leurs bénéfices à ADF, qui en prélève une

partie pour la rétrocéder, à concurrence de leurs pertes, aux sociétés déficitaires. Le solde est reversé à l'Etat.

En 1993, le solde de la péréquation sera au mieux nul.

Les 4 milliards de francs prélevés seront reversés selon des modalités indéterminées à ce jour.

. La ponction sur les fonds de réserve du logement social. Votre rapporteur général réitère les inquiétudes qui avaient été les siennes lorsqu'au moment de l'examen de la loi de finances rectificative pour 1993, le gouvernement avait gagé la suppression de l'article 27 de la loi de finances initiale (modalités de paiement de la taxe professionnelle) par un prélèvement de 7,6 milliards de francs sur divers fonds de réserve de la Caisse des dépôts et consignations destinés au logement social.

Le décret n° 93-735 du 29 mars 1993 a créé le Fonds de réserve du financement du logement (FRFL) dont la mission est de mutualiser les réserves de trois fonds d'épargne populaire : le FRGCE (fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne), le FRGCNE (fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne) et le fonds de réserve des livrets d'épargne populaire.

Dans la loi de finances rectificative pour 1993, ces fonds ont fait l'objet d'un prélèvement de 7,6 milliards de francs. Pour 1994, le FRFL sera ponctionné à hauteur de 8,3 milliards de francs.

Certes, ce fonds de réserve n'a pas vocation à financer directement le logement social. On peut cependant se demander, alors que l'équilibre du livret A est menacé, si ces sommes ne devraient pas être recyclées dans ce financement.

IV - UN BUDGET DE CONTINUITE ET DE NOVATION

A. LA CONSOLIDATION ET L'AMPLIFICATION DES ACQUIS DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

1. La poursuite de l'action de relance

a) Le logement

Le "plan logement" mis en oeuvre dans la loi de finances rectificative est complété par une disposition fiscale nouvelle (article 6) : une exonération temporaire (1er octobre 1993 - 30 septembre 1994) des plus-values de cession d'OPCVM de capitalisation investis en titres de taux en cas de emploi des fonds dans l'acquisition d'un logement. L'Assemblée Nationale y a adjoint les travaux de reconstruction et d'agrandissement et les terrains à bâtir destinés au logement sous certaines conditions (notamment de délai de construction).

Cette mesure s'inscrit dans une double optique :

- d'une part, encourager le retrait des ménages d'une épargne à court terme très liquide, sans risque et très coûteuse pour l'économie (les taux d'intérêt réels en restent largement positifs même si les taux nominaux baissent) qui avait été dévoyée de son objet principal - être une épargne de transaction - pour devenir un instrument de placement. Ce retrait est encouragé au profit de placements de longue durée, productifs pour l'économie, tels que les logements, tout en permettant un retour à la vocation première de ces OPCVM ;

- d'autre part, relancer le marché du logement, sous ses deux aspects :

. construction neuve (dégonflement des stocks, redémarrage de l'activité) ;

. logements anciens (ranimer le marché afin de permettre aux vendeurs potentiels de réaliser leur bien et ainsi de pouvoir eux-mêmes se racheter un logement).

Ce second aspect du dispositif, qui intéresse les bailleurs potentiels dans l'ancien, mais aussi certains accédants, a pour objectif à terme de relancer la construction, car on estime que sur 100 logements vendus pour acheter un autre logement, 50 donnent lieu ensuite à un achat dans le neuf. Or, le marché de l'ancien a perdu 100 000 transactions annuelles depuis 1989, dont 60 000 auraient donné lieu à l'achat d'un autre logement. Sur ces 60 000, 30 000 auraient été des achats de logements neufs.

Cette tentative de réanimation du marché de l'ancien est la nouveauté de ce dispositif, car les mesures prises en loi de finances rectificative avaient deux objectifs principaux : désengorger le marché du neuf et enrayer la fuite des bailleurs privés.

Les éléments ajoutés par l'Assemblée nationale ont pour principal intérêt, s'agissant du marché des logements neufs, de favoriser une certaine reprise de l'activité de construction et pas seulement l'écoulement des stocks accumulés par la promotion immobilière.

Votre rapporteur général se félicite de cette disposition qui vient prolonger l'effort en faveur du logement entrepris depuis mars dernier.

En effet, le logement a pour principal intérêt de constituer une des formes les plus saines de l'épargne des ménages (épargne stable à long terme) et d'être une des composantes importantes de la formation brute de capital fixe.

C'est pourquoi toute mesure tendant à encourager l'achat de logement se situe dans la perspective d'une relance de la demande par l'investissement.

b) L'épargne

L'article 8 du projet de loi de finances permet aux détenteurs d'un plan d'épargne populaire (PEP) de retirer leurs fonds sans perte de la prime qui leur est octroyée avant la fin de l'échéance prévue.

Cette mesure ne concerne que les contribuables français non imposables à l'impôt sur le revenu qui, ne pouvant par définition bénéficier de l'exonération d'impôt, s'étaient vu octroyer une prime égale au quart de leur versement annuel dans la limite de 1 500 francs par an.

Le contexte économique dans lequel le PEP avait été institué par la loi de finances pour 1990 a profondément changé.

Le ralentissement de la croissance, la stagnation du pouvoir d'achat et l'aggravation du chômage ont bouleversé les comportements et les capacités d'épargne des ménages à faibles revenus.

Les ménages non imposables disposent de 50 milliards de francs versés sur un PEP. La forte incitation à l'épargne que constitue la prime peut constituer un frein à la consommation afin de ne pas perdre l'avantage consenti, alors même que l'utilisation de ce stock d'épargne serait indispensable pour les intéressés.

Le dispositif offre donc une opportunité de sortir du PEP sans inconvénient, si ce n'est l'impossibilité logique de profiter à nouveau du mécanisme.

En effet, le gouvernement prévoit la suppression du droit à la prime pour les PEP ouverts postérieurement au 22 septembre 1993.

Votre rapporteur général ne peut qu'approuver une mesure utile à la relance de la consommation. Sans minimiser les difficultés du contrôle des entrées-sorties du PEP, votre rapporteur général regrette toutefois que le bénéfice de la prime n'ait pas été maintenu pour les ménages non imposables ouvrant pour la première fois un PEP.

c) Une nécessité : prolonger l'effort en faveur des entreprises

1. Un dispositif initial trop restreint

Dans le projet de loi de finances adopté en Conseil des Ministres, le volet fiscal des mesures prises en faveur des entreprises restait extrêmement réduit. En fait, il s'organisait autour de trois dispositions :

- un allègement des droits d'enregistrement applicables en cas de fusion de sociétés ou d'incorporation de réserves au capital (article 9),

- un nouvel aménagement de la fiscalité de groupe, permettant d'éviter la disparition de cette entité fiscale en cas d'absorption de la société-mère par une autre entreprise (article 48),

- une simplification des obligations imposées en matière de TVA aux entreprises réalisant des opérations commerciales intracommunautaires (article 49).

Ces mesures permettent certes de résoudre des difficultés très concrètes, et de ce point de vue, constituent une avancée tout à fait positive. Elles présentent cependant un aspect relativement ponctuel qui contraste avec l'ampleur des difficultés auxquelles sont confrontées la plupart des entreprises industrielles.

Trois raisons pouvaient être avancées pour justifier le relatif manque d'ambition du projet de loi de finances initiale en ce domaine.

- l'achèvement de la réforme de l'impôt sur les sociétés ;

- l'importance des efforts déjà réalisés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993 ;

En dehors des mesures de caractère législatif, deux effets sont à prendre en ligne de compte :

. Le remboursement des créances de TVA en 1993 devrait atteindre 46 milliards de francs venant alléger d'autant la contrainte de trésorerie des entreprises.

Début novembre, 153 280 entreprises ont bénéficié d'un montant total de remboursement de plus de 14,5 milliards de francs.

. Outre cet effet considérable, la baisse des taux d'intérêt en 1993 constitue également un apport important, bien que difficilement quantifiable. Il faudrait en effet pouvoir estimer la répercussion par le système bancaire des baisses de taux d'intérêt sur l'encours de crédit consenti aux entreprises.

- l'amorce de la réforme de l'impôt sur le revenu qui, entre autres, va bénéficier aux entrepreneurs individuels.

Dans ces conditions, le Gouvernement a donc délibérément choisi de concentrer sa marge de manoeuvre fiscale de l'année 1994 sur des mesures d'allègement de nature à soutenir la consommation et donc, par voie de conséquence, l'activité économique et l'emploi.

2. Une priorité toujours d'actualité : assurer un financement stable des entreprises

• Une crise de solvabilité

Sur le fond, il est probable que les difficultés actuelles des entreprises ont une cause plus conjoncturelle que structurelle. En effet, elles résultent essentiellement de la faiblesse de la demande, qui pèse négativement sur le niveau d'activité. En revanche, et à la différence des années 1982-1984, la compétitivité de notre appareil productif est relativement préservée.

En d'autres termes, les entreprises souffrent essentiellement d'une crise de solvabilité et de liquidité.

Face à ce constat, l'orientation centrale retenue par le Gouvernement dans le volet fiscal du projet de loi de finances trouve toute sa justification. Mais encore faut-il que parallèlement, les entreprises puissent desserrer leur contrainte financière pour être en mesure de répondre rapidement à une accélération de la demande.

La suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA s'inscrit certes dans cette perspective. Mais la diffusion de son impact s'opère selon des critères qui ne peuvent pas intégrer les besoins réels de chaque entreprise. Aussi, paraît-il nécessaire de compléter cette disposition par des mesures plus spécifiques permettant de créer un climat favorable à un véritable assainissement financier.

• L'apport de l'Assemblée nationale

A l'initiative du président de sa Commission des finances, l'Assemblée nationale a complété le texte initial du Gouvernement et introduit un dispositif spécifique qui répond à cette préoccupation. Par analogie à la solution retenue pour l'immobilier, il prévoit une exonération d'impôt pour les plus-values dégagées lors de la cession d'OPCVM monétaires lorsque le produit de cette cession est immédiatement réinvesti dans les fonds propres d'une société non cotée exerçant une activité industrielle ou commerciale.

Au plan pratique, l'apport peut intervenir sous deux formes : une participation à une augmentation de capital, ou l'immobilisation des sommes sur un compte courant bloqué qui, par définition, a vocation à être incorporé au capital dans un délai de cinq ans.

On ne peut que se féliciter de cette mesure dont le but est d'inciter l'épargne liquide à se réorienter vers les PME et donc vers les emplois productifs.

2. L'agriculture : affirmation d'une priorité

a) Les incertitudes sur l'avenir de l'agriculture française

L'avenir de l'agriculture française manque de visibilité. Les conséquences prévisibles d'une réforme de la PAC (politique agricole commune) hâtivement bouclée et les conséquences envisageables d'une application du "pseudo accord" de Blair House rendent l'avenir particulièrement incertain. Des équilibres seront à trouver entre les fonctions d'exportation, de sécurité alimentaire et d'occupation de l'espace. Des choix restent ouverts entre une agriculture réduite à 150.000 exploitants hautement performants et une agriculture riche de 600 à 700.000 exploitations réparties sur tout le territoire national.

Les mesures prises par le gouvernement respectent tous les futurs possibles et s'efforcent de réduire les charges de production, tout en consentant un sensible effort de solidarité. Les mesures prises le 7 mai, puis le 15 novembre, les dotations du collectif de printemps et celles du présent projet de loi de finances démontrent en outre que l'agriculture est redevenue une véritable priorité du gouvernement.

b) La conférence agricole du 15 novembre

La conférence agricole du 15 novembre s'attache à diminuer les charges des exploitations, sous trois formes principales :

- baisse des taux des prêts bonifiés et relèvement de leurs plafonds respectifs ;

- déductibilité des déficits dans la moyenne triennale pour le calcul des cotisations sociales (même si cette mesure est pour l'instant financée par la masse des cotisations) ;

- exonération de la taxe sur les conventions d'assurances de risques agricoles étendue à toutes les compagnies d'assurances.

Elle vise en second lieu à favoriser l'installation des jeunes à la terre (globalisation des aides, extension du dégrèvement

temporaire de la taxe sur le foncier non bâti). Elle s'attache enfin à revaloriser les retraites agricoles les plus basses, à consolider la dette des agriculteurs, à prendre en charge certains arriérés de cotisations dues par les exploitants des secteurs des fruits et légumes et de l'horticulture.

Récapitulation des mesures financières retenues

| Nature des revenus | Coût budgétaire |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 1. Faciliter l'installation des jeunes agriculteurs - Mise en place d'un prêt global d'installation et relèvement de 30 % des plafonds | 135 MF |
| 2. Alléger les charges des exploitations 2.1. Charges financières : - Baisse moyenne d'un point des taux des prêts bonifiés 450 MF - Hausse de 25 % des plafonds des prêts spéciaux d'élevage et prêts aux coopératives d'utilisation de matériel agricole 50 MF - Renforcement du dispositif de prêts bonifiés de consolidation (au total enveloppe de 5,5 milliards de francs) et extension aux secteurs en crise 335 MF 2.2 Autres charges : - extension de l'exonération de la taxe sur les contrats d'assurance 235 MF 3. Améliorer l'assiette des cotisations sociales agricoles - Intégration des déficits d'exploitation dans la base triennale PM 4. Améliorer les retraites agricoles - relèvement à un niveau au moins égal au RMI des retraites les plus faibles 300 MF | |
| Total | 1.500 MF |

c) La préparation d'un projet pour l'agriculture

L'année à venir devrait se caractériser par trois phénomènes majeurs : la conclusion de l'Uruguay Round, la mise en régime de croisière de la P.A.C. réformée, le grand débat national sur l'aménagement du territoire. Il n'est donc pas interdit d'espérer que le pays puisse utilement se pencher sur l'avenir à long terme de son agriculture, que ce soit ou non dans le cadre d'une "grande" loi d'orientation. D'ores et déjà, il apparaît clairement que cette "grande" loi d'orientation ne pourra pas faire l'économie des réflexions suivantes, d'importance inégale :

- la prolifération de taxes parafiscales, créées dans les années d'abondance, constitue un handicap de compétitivité dans l'absolu et par rapport aux produits importés de pays de la CEE. L'évolution inexorable de la jurisprudence communautaire et la suppression des contrôles aux frontières nous contraindront en effet à un combat de retardement. Les exemples de la taxe BAPSA sur les produits forestiers, sur les huiles végétales et sur les farines plaident déjà en ce sens ;

- le régime de la fiscalité agricole, complexe, parfois coûteux et qui ne profite pas toujours aux exploitants, devra être revu dans le sens d'une fiscalité d'entreprise. Le projet de loi de finances pour 1994 nous démontre à ce titre que le régime transitoire est d'une utilité douteuse (article 14 bis), que les spécificités du régime agricole freinent le développement souhaitable de la pluriactivité (article 14 ter et 14 quater) ;

- le financement de l'agriculture est obéré non seulement par le faible rendement de l'activité agricole, mais aussi par un corps de règles juridiques qui n'ont pas été adaptées aux nécessités du temps (statut du fermage, transmission des exploitations, contrôle des structures...);

- le développement des formes sociétaires, s'il ne constitue pas une panacée, doit être recherché pour permettre notamment la distinction des revenus d'exploitation des revenus du capital. Le Centre National des Jeunes Agriculteurs s'est prononcé clairement en ce sens.

3. La suite du sauvetage des comptes sociaux

a) La reprise de la dette de l'A.C.O.S.S. (article 55)

Compte tenu, d'une part, de la dégradation continue des recettes de cotisations et, d'autre part, de l'absence prolongée de mesures de redressement destinées à contrôler l'évolution des dépenses sociales, le régime général de la Sécurité sociale était confronté, depuis la fin de l'année 1991, à une crise chronique de trésorerie.

En 1992, les déficits de trésorerie enregistrés par l'A.C.O.S.S.(1) se sont ainsi amplifiés à partir du second semestre et

1. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (A.C.O.S.S.) gère la trésorerie commune des différentes branches du régime général

ont atteint un maximum de 59,7 milliards de francs dans les derniers jours du mois de décembre.

En 1993, et selon les prévisions (1) établies par la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de juin dernier, "la trésorerie du régime général serait, fait sans précédent, déficitaire tout au long de l'année".

Afin de garantir la continuité et la régularité du paiement de ses prestations, le régime général a donc dû recourir à des avances, normales ou exceptionnelles, du Trésor et de la Caisse des dépôts et consignations.

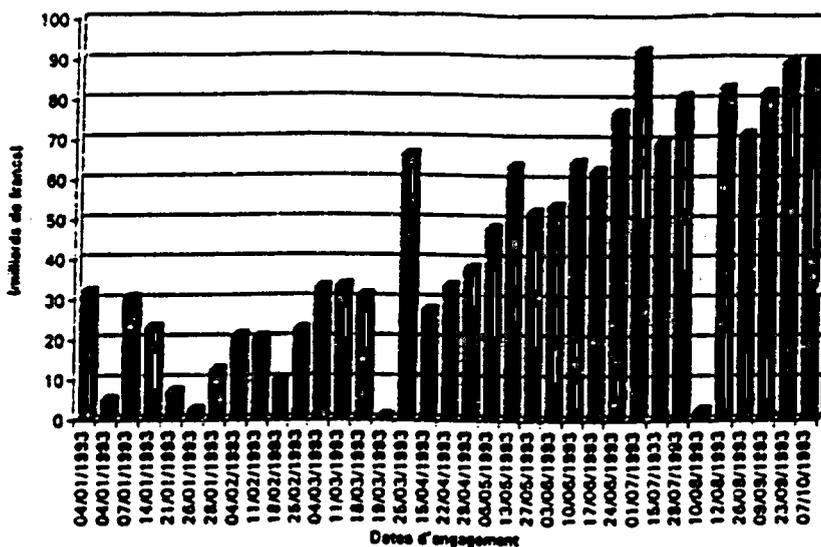
En 1992, le Trésor est ainsi intervenu pendant 159 jours calendaires pour un encours journalier moyen de 16,6 milliards de francs. Le montant des intérêts versés à ce titre par l'A.C.O.S.S. s'est élevé à 882 millions de francs.

En 1993, et compte tenu de la dégradation continue de sa trésorerie, le régime général a également bénéficié :

- des avances quasi-quotidiennes de la Caisse des dépôts et consignations, lesdites avances atteignant, le plus souvent, leur maximum conventionnel (11,7 milliards de francs) ;

- des avances du Trésor, dont l'évolution est présentée dans le graphique ci-après, et qui étaient remboursées en totalité au 20 octobre 1993.

Avances consenties à l'A.C.O.S.S., par le Trésor, au cours de l'année 1993



1. Il convient de rappeler que ces prévisions ont été établies sur la base d'une progression de + 1,8 % des recettes de cotisations du régime général. Cette progression continuant apparemment à se ralentir depuis le début de l'été (+ 0,8 % en septembre), la situation effectivement constatée à la fin de l'année 1993 pourrait donc se révéler encore plus défavorable.

Or, dans le cadre de son effort général de redressement des comptes sociaux, le Gouvernement a estimé que le recours aux avances de l'Etat ne pouvait devenir un mode normal et durable de financement des dépenses du régime général de la sécurité sociale.

Afin de mettre fin à la dérive constatée en ce domaine, les mesures suivantes ont donc été définies :

1 - Conclusion, le 18 octobre dernier, d'un contrat de prêt exceptionnel entre l'A.C.O.S.S. et la Caisse des dépôts et consignations. Ce prêt, plafonné à 110 milliards de francs, est destiné au financement des besoins de trésorerie du régime général pour la période allant du 20 octobre au 31 décembre 1993. Il ne modifie toutefois en rien les dispositions préexistantes de la convention du 18 juin 1980 qui n'est pas affectée par cette opération.

2 - Reprise par l'Etat, à compter du 1er janvier 1994, de la dette ainsi contractée par l'A.C.O.S.S. à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations.

3. Remboursement progressif de cette dette à l'Etat par le Fonds de solidarité vieillesse institué par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale (1). Ce remboursement, financé par le Fonds à l'aide de ses propres ressources (contribution sociale généralisée au taux de 1,3 % ; droits sur les alcools et boissons non alcoolisées visés à l'article 16 du projet de loi de finances pour 1994), sera effectué selon l'échéancier suivant :

| Années | Montants (millions de francs) |
|--------|----------------------------------|
| 1994 | 6 787,0 |
| 1995 | 6 787,0 |
| 1996 | 12 549,3 |
| 1997 | 12 549,3 |
| 1998 | 12 549,3 |
| 1999 | 12 549,3 |
| 2000 | 12 549,3 |
| 2001 | 12 549,3 |
| 2002 | 12 549,3 |
| 2003 | 12 549,3 |
| 2004 | 12 549,3 |
| 2005 | 12 549,3 |
| 2006 | 12 549,3 |
| 2007 | 12 549,3 |
| 2008 | 12 549,3 |

Remarque: en 1994 et 1995 : intérêts
de 1996 à 2008 : intérêts + capital

1. Le nouvel article L.135-2 du code de la sécurité sociale dispose que le Fonds de solidarité vieillesse assure, au titre de ses dépenses exceptionnelles, "le remboursement échelonné à l'Etat, en capital et en intérêt, des sommes nécessaires à la prise en charge par celui-ci des avances accordées à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale telles qu'elles seront arrêtées au 31 décembre 1993."

Votre rapporteur général observe que l'orthodoxie budgétaire impose que l'Etat ne reçoive de l'A.C.O.S.S. que le montant des intérêts de la dette et non le remboursement du capital dont l'amortissement constitue une opération de trésorerie.

b) L'UNEDIC

La subvention de l'Etat à l'UNEDIC

Les difficultés de financement grandissantes de l'UNEDIC ont fait surgir en juin dernier une menace de cessation de paiements.

Des négociations entre l'Etat et les partenaires sociaux ont abouti le 22 juillet 1993 à deux protocoles d'accord sur la base d'un besoin de financement estimé entre 30 et 33 milliards de francs :

- les cotisations ont été augmentées de 0,9 % à compter du 1er août 1993 (+ 0,55 % pour les employeurs, + 0,35 % pour les salariés) ;

- une convention financière entre l'Etat et l'UNEDIC, conclue début octobre, prévoit le versement d'une subvention de l'Etat de 10 milliards de francs pendant trois ans ; au-delà un nouveau protocole entre les partenaires sociaux devra intervenir ;

- la convention prévoit également le soutien de l'Etat au refinancement de la dette de l'UNEDIC vis-à-vis des banques (15 milliards de francs), par une baisse négociée des taux d'intérêts, et une extinction progressive de la dette de l'UNEDIC de 16 milliards de francs vis-à-vis de l'Association pour la gestion de la structure financière, structure prenant en charge les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, depuis 1983.

B. DES INNOVATIONS : LA REFORME FISCALE

1. La réforme de l'impôt sur le revenu

Présentée comme l'une des principales mesures du projet de loi de finances pour 1994 (article 2), la réforme de l'impôt sur le revenu a pour objet, selon l'exposé des motifs du projet de loi, de "soutenir l'activité économique et redonner confiance aux français".

Dans ce but, la réforme proposée s'oriente autour de deux axes : une simplification et un allègement, à hauteur de 19 milliards de francs.

a) Une réforme souhaitée par le Sénat

La dernière véritable réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été effectuée en 1959 lorsque, par référence aux systèmes anglo-saxons, on a décidé d'établir un impôt général, unique et progressif sur l'ensemble des revenus des personnes physiques résidant en France.

Au fur et à mesure des années, des modifications, parfois substantielles, ont été apportées au dispositif initial et un grand nombre de mesures particulières sont apparues pour satisfaire un besoin précis, inciter au développement de certains comportements, prendre en compte différentes situations, ou encore atténuer la progressivité de l'impôt.

L'accumulation de ces mesures a rendu le mécanisme à la fois de plus en plus complexe et de moins en moins lisible, procurant ainsi de nouveaux arguments à une critique fondée de l'impôt et montrant également la nécessité d'en modifier le dispositif.

Dans son XIème rapport au Président de la République du mois de juillet 1990, le Conseil des Impôts a analysé les principaux défauts de l'IRPP :

- un faible rendement, de l'ordre de la moitié de celui que l'on constate dans les autres pays industrialisés - à peine 5 % du PIB au lieu de plus de 10 % du PIB dans les pays de

l'OCDE-, malgré le niveau très élevé des prélèvements obligatoires ;

- une extrême concentration, puisque près de la moitié des foyers fiscaux en sont exonérés, et que 5 % des contribuables, qui se partagent un peu plus de 20 % du revenu, paient plus de la moitié de l'impôt.

Ces défauts, bien connus, placent la France dans une position unique, à de nombreux égards.

Ainsi, la France se distingue :

- par la faiblesse du produit de cet impôt qui ne représente que 12,7 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires, au lieu de plus de 30 %, en moyenne, dans les pays de l'OCDE ;

- par l'importance du nombre des foyers exonérés, soit 48,5 % actuellement -proportion qui tend à s'accroître puisque 30 % seulement des foyers fiscaux étaient exonérés en 1980 ;

- par le niveau du taux maximum, soit 56,8 %, le plus élevé des pays de l'OCDE ;

- par le nombre de tranches du barème, plus élevé que dans tous les autres pays de l'OCDE, à l'exception de l'Espagne et du Luxembourg ;

- par l'ampleur des mécanismes de correction complémentaires, dont le nombre et la complexité ne se trouvent nulle part ailleurs ;

- enfin, par le fait que la France est l'un des seuls pays à ne pas avoir entrepris de vaste réforme de l'impôt sur le revenu au cours des années 1980.

Aussi, à partir de l'analyse de ces défauts et des insuffisances du système actuel de l'impôt sur le revenu, la Commission des finances du Sénat a entrepris, dès 1990, une réflexion approfondie et fait des propositions.

- L'alternative budgétaire au projet de loi de finances pour 1991

Constatant que, d'une part, rien n'était fait pour prendre en compte les conclusions du rapport du Conseil des Impôts, à savoir

une nécessaire réforme de l'impôt sur le revenu, et que, d'autre part, les entreprises individuelles n'avaient pas bénéficié des baisses successives de l'impôt sur les sociétés, la Commission des finances a proposé une mesure d'allègement et de simplification du barème de l'impôt sur le revenu.

Le dispositif adopté consistait à élargir les 7^{ème} et 8^{ème} tranches du barème, avec pour effet de baisser le taux moyen d'imposition, en particulier pour les revenus moyens.

Cette mesure alliait à la fois un souci d'efficacité économique et une préoccupation d'équité. Elle permettait, en outre, d'engager la réforme de l'impôt sur le revenu, préconisée par le Conseil des Impôts.

Mais, cette première étape a été refusée par le Gouvernement de l'époque et la réforme, par la suite régulièrement annoncée, a toujours été différée.

- Le débat amorcé lors du collectif de juin 1993

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1993, votre Président et votre Rapporteur général ont clairement indiqué au Gouvernement qu'il était devenu indispensable d'engager rapidement la réforme de l'impôt sur le revenu.

La hausse du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) à 2,4 % et le débat qui a entouré la question de sa déductibilité ou de sa non déductibilité ont en effet permis de mettre l'accent sur le poids de l'ensemble des prélèvements, tant fiscaux que sociaux, applicables aux revenus.

C'est pourquoi, votre président et votre rapporteur général estimaient qu'un rapprochement entre la CSG et l'IRPP devait être envisagé et étudié.

A cet égard, il est apparu que l'assiette élargie de la CSG et son mode de prélèvement par retenue à la source pouvaient constituer le socle d'un impôt sur le revenu moderne, auquel s'ajouterait un impôt progressif simplifié et allégé.

En réponse à cette première série de suggestions, le Gouvernement avait indiqué au Sénat qu'il mettrait en chantier rapidement la réforme de l'impôt sur le revenu, conformément à ses vœux.

b) La réforme du projet de loi de finances pour 1994

L'objet de la réforme entreprise est double : simplifier et alléger l'impôt sur le revenu.

- La simplification du mécanisme de l'impôt

Extrêmement complexe, le mécanisme du calcul de l'impôt est simplifié grâce à un certain nombre de dispositions figurant à l'article 2 du présent projet de loi.

Ainsi :

- . le nombre de tranches du barème est réduit de 13 à 7,
- . les taux applicables à chacune des tranches du barème sont arrondis de 0 à 50 %, seul le taux maximum de 56,8 % étant maintenu à son niveau actuel,
- . le système des minorations est supprimé, ce qui fait disparaître un véritable second barème à 5 tranches dont les effets de seuil étaient particulièrement pernicieux,
- . la déductibilité partielle de la CSG, votée dans la loi de finances rectificative pour 1993, est supprimée, évitant ainsi des calculs fort complexes à la charge des employeurs.

- L'allègement du produit de l'impôt

L'allègement du produit de l'impôt atteint 19 milliards de francs, soit environ 6,4 % du produit de l'impôt attendu pour 1994.

Chaque contribuable est en principe allégé. Plus précisément, les simulations effectuées montrent que 44 % des contribuables seront allégés d'au moins 10 %, 70 % d'au moins 5 % et plus de 90 % d'au moins 3 %.

Les familles et les foyers aux revenus moyens seront les principaux bénéficiaires de la réforme.

c) Une réforme satisfaisante qui doit être poursuivie

Votre rapporteur général se félicite de cette mesure, prise par le Gouvernement dans un contexte budgétaire difficile, pour amorcer résolument la réforme tant attendue de l'impôt sur le revenu.

En outre, la confirmation, dans l'exposé des motifs du projet de loi, et, par les déclarations du Gouvernement, du fait que le projet de loi de finances pour 1995 comprendra une nouvelle étape de simplification de l'impôt sur le revenu est un élément positif qui répond aux souhaits exprimés par la Commission des finances du Sénat.

Il s'agit, en effet, de reconstruire un instrument moderne et transparent de solidarité sociale et nationale, grâce à un prélèvement équitable et progressif sur les revenus, qui puisse obtenir l'adhésion du plus grand nombre et répondre aux besoins actuels de l'Etat.

2. La poursuite de la réforme de la fiscalité de l'épargne

Le problème majeur dont souffre l'épargne française n'est pas celui de l'insuffisance de son volume, mais celui de sa structure, ou si l'on préfère son allocation. Partant de ce constat, le Gouvernement entend poursuivre, dans le projet de loi de finances pour 1994, l'action engagée lors du collectif de printemps : réorienter l'épargne vers des emplois plus productifs. Il la complète par un réaménagement de la fiscalité de l'épargne visant à assurer plus de neutralité et plus de simplicité.

a) Réorienter l'épargne vers des emplois plus productifs

L'émergence dans les années 80 des organismes de placement collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) a été un élément positif pour l'économie française en général et le développement de ses marchés financiers en particulier. Ces organismes ont en effet attiré vers les placements en valeur mobilière un nombre considérable de petits épargnants qui n'auraient sans doute pas franchi le pas de façon individuelle. Ils ont joué par ailleurs un rôle

important de stimulation de la demande, analogue à celui de fonds de pension anglo-saxons.

Néanmoins, les épargnants français, aidés en cela par une fiscalité longtemps permissive, ont surtout confié leur épargne à des OPCVM dits monétaires, (investis en produits de taux courts et ne distribuant pas les produits de leurs placements) et dont l'utilité économique est moins évidente que celle des OPCVM d'actions ou d'obligations. Fin juin 1993, les placements en OPCVM court terme représentaient 1 628,7 milliards, alors que les OPCVM d'obligations ne capitalisaient que 752 milliards et les OPCVM d'actions 216.

Pour inciter les ménages à réorienter cette masse financière vers des formes d'épargne plus utiles à l'économie, le Gouvernement propose deux mesures :

- L'amélioration du régime des transferts des fonds confiés à des OPCVM monétaires vers des plans d'épargne en actions (article 7)

Dans la loi de finances rectificative pour 1993, le Parlement avait adopté une mesure visant à exonérer de l'imposition sur les plus-values, les cessions de titres d'OPCVM de court terme destinées à alimenter des plans d'épargne en actions (PEA). Toutefois, les sommes ainsi transférées étaient prises en compte pour déterminer si le seuil de taxation était franchi. Cette règle serait supprimée afin de ne pas pénaliser les épargnants qui décideraient de vendre des titres d'OPCVM pour bénéficier de l'exonération.

Votre rapporteur général ne peut que se féliciter de cette mesure qui vient ainsi parachever le mécanisme d'incitation fiscale au transfert vers les PEA.

- La réduction progressive des avantages fiscaux des OPCVM monétaires (article 45)

Le seuil de cession dont le franchissement entraîne la taxation des plus-values tirées de la cession de titres d'OPCVM de court terme est, pour l'année 1993, de 166 000 francs. Ce seuil serait abaissé en deux étapes : 100 000 francs pour les cessions intervenant entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994 ; 50 000 francs pour les cessions intervenant entre le 1er janvier et le 31 décembre 1995.

Là encore, il s'agit d'une mesure qui va dans le bon sens, c'est-à-dire celui du "dégonflement" de la bulle financière des OPCVM de court terme.

b) Réorganiser la fiscalité de l'épargne vers plus de neutralité et de simplicité

Les revenus tirés de certains produits de placement à revenu fixe bénéficient d'un abattement de 8 000 francs pour un célibataire et de 16 000 francs pour un couple et d'autres non. De la même façon certains produits sont taxés au prélèvement libératoire au taux de 19,4 % tandis que d'autres le sont au taux de 39,4 %. Deux importantes réorganisations sont proposées par le Gouvernement visant à mettre un terme à ces discriminations fiscales, objectif auquel votre rapporteur ne peut que souscrire :

- L'extension de l'abattement sur les revenus de valeurs mobilières (article 47)

Actuellement cet abattement ne bénéficie qu'aux revenus d'actions et d'obligations. Afin de réduire la disparité du régime fiscal, le Gouvernement propose de l'étendre aux intérêts des bons de caisse, des bons du Trésor, des bons d'épargne, des titres de créance négociables et des comptes à terme. De même, il bénéficierait aux plus-values de cession de titres d'OPCVM monétaires.

- La réduction du taux du prélèvement libératoire sur les produits bancaires (article 46)

A compter du 1er janvier 1995, le taux de 19,4 % du prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu serait étendu aux revenus de bons de caisse, livrets, comptes à terme et tout autre dépôt de fonds auprès d'une institution financière.

C. LE REDEPLOIEMENT DES ACTIONS DE L'ETAT

Dans le projet de budget pour 1994, les dépenses du budget général sont pratiquement stables par rapport aux dépenses du collectif de 1993, en ne progressant que de 1,1 %.

Or, malgré le poids des dépenses incompressibles qui, globalement, croissent plus fortement que l'ensemble des autres dépenses du budget général, le projet de loi de finances pour 1994 fait apparaître un certain nombre de priorités et d'actions nouvelles, financées à enveloppe budgétaire constante, grâce aux économies réalisées sur d'autres postes budgétaires.

Cette politique se traduit notamment par la réalisation d'un important redéploiement des effectifs, mais également par l'augmentation des crédits de certains budgets, comme l'emploi, les affaires sociales ou le logement.

1. Un frein à la dérive des dépenses

L'effort d'économie indispensable amène le Gouvernement, en 1994, à ne pas pratiquer, comme les années précédentes, une annulation forfaitaire portant sur un pourcentage donné des dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui ne fait que diminuer les mesures nouvelles, mais à remettre en cause les dotations assurant le simple maintien des actions de l'Etat à législation constante, à hauteur de 18,8 milliards de francs.

La diminution des crédits peut provenir, à point nommé, d'une extinction programmée des dépenses : telle la suppression, décidée en 1989, de la subvention de 1 milliard de francs à l'Association pour la gestion de la structure financière, qui cofinance, avec les partenaires sociaux, depuis 1983, les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

De même, l'arrivée à terme du programme d'aide aux pays en voie de développement arrêté au sommet de La Baule en 1990, provoque la disparition de crédits d'ajustement structurel, à hauteur de 85 milliards de francs au budget des charges communes, et de 85 millions de francs au budget de la coopération.

Toutefois, l'essentiel de la révision des services votés procède d'une réelle volonté de remise en cause des dépenses à travers plusieurs démarches parallèles.

1. La suppression (ou la réduction) de mesures et de structures existantes. On peut citer ainsi :

- l'abandon de dispositifs jugés inefficaces, tels les contrats locaux d'orientation pour l'emploi des jeunes (- 330,3 millions de francs au budget du travail),

- la réduction d'interventions jugées non prioritaires, telles les crédits d'action culturelle au budget des affaires étrangères, qui diminuent de 472,5 millions de francs,

- la suppression de structures jugées inutiles : par exemple du "Fonds d'amélioration de la vie quotidienne", qui provoque une économie de 100,3 millions de francs au budget de l'urbanisme et des services communs.

2. La réduction des moyens, à action constante

- Le budget des services généraux du Premier ministre donne, en quelque sorte, "l'exemple", avec une économie de - 150,4 millions de francs correspondant à la modification des structures gouvernementales et à la réduction des moyens des cabinets ministériels.

- La fusion des ministères de l'Industrie et des Postes et Télécommunications permet une économie de près de 50 millions de francs.

- De même, le ministère des Affaires étrangères diminue les crédits de rémunération du personnel expatrié, en encourageant les recrutements d'agents locaux qui sont nettement moins onéreux.

3. Le freinage des dépenses d'intervention

Un recalibrage de certains dispositifs est opéré, qui correspond au calcul, sur des bases nouvelles, de prestations existantes. La diminution de la dépense ainsi obtenue s'accompagne d'une augmentation du nombre de bénéficiaires. C'est le cas pour le RMI (- 596 millions de francs au budget des affaires sociales), les contrats emploi-solidarité, les préretraites du Fonds national de l'emploi (- 2 milliards de francs et - 508 milliards de francs au budget du travail)

Moins parlant que la suppression des mesures, le recalibrage des dispositifs existants porte sur des masses financières supérieures et constitue un tempérament appréciable à la dérive de

certaines dépenses, considérée comme inévitable au cours des cinq dernières années. Cette démarche doit permettre de remodeler les interventions de l'Etat lorsque la contrainte budgétaire ne permet plus d'assurer une progression continue des crédits.

4. Une diminution des subventions à certains organismes incitant à un redéploiement des ressources extérieures, autant qu'à la redéfinition des fonctions exercées.

C'est le cas pour l'Institut national de la consommation et pour le Centre français du commerce extérieur, le Centre Français des manifestations économiques à l'étranger, l'Agence pour la coopération technique, industrielle, et économique (respectivement - 11 millions de francs et - 22 millions de francs au budget des services financiers).

Au total, l'exercice de révision des services votés en 1994 est bien une amorce concrète de réflexion sur le rôle de l'Etat : quelles missions ? Quels moyens ? Dans quelle mesure le relais de certaines interventions passées doit-il être pris par d'autres ressources ?

Ces questions devront être approfondies au cours des prochaines années. Votre Commission des finances insiste pour que le Parlement soit associé à cette réflexion dont la traduction budgétaire est très importante.

2. Le redéploiement des effectifs

Globalement, les effectifs apparaissent stables avec la suppression nette de 930 emplois, soit 0,04 % des emplois budgétaires. En réalité, cette évolution est le résultat de mouvements de grande ampleur touchant plus de 11.000 emplois :

- 5.080 créations d'emplois.
- 6.010 suppressions d'emplois.

Le redéploiement des effectifs est effectué principalement au profit de trois budgets qui bénéficient de 70 % des créations d'emplois :

- l'Education nationale + 2.152 emplois
- l'Enseignement supérieur + 1.077 emplois

- la Justice + 500 emplois

En sens inverse, deux ministères contribuent à un peu plus de 70 % des suppressions d'emplois :

- la Défense - 2.842 emplois

En 1994, ces suppressions concernent uniquement les personnels civils de la Défense.

- l'Équipement, transports et tourisme - 1.306 emplois

Ces suppressions portent sur 971 emplois de personnels d'exploitation dans les directions départementales de l'équipement, et 229 emplois d'agents administratifs.

Enfin, parallèlement, le nombre d'appelés est augmenté de 1.935 unités, en raison de :

- la création de 3.000 postes d'appelés à l'Intérieur,
- la suppression de 1.065 postes d'appelés à la Défense.

Ainsi, la politique de renforcement du nombre des personnels enseignants et des personnels de la justice, amorcée depuis plusieurs années, est poursuivie et maintenue à l'état de priorité.

Parallèlement, la politique de réduction des effectifs de la défense est également maintenue, mais à un niveau très inférieur à celui des années précédentes. Les suppressions d'emplois envisagées pour 1994 ne concerneront que les personnels civils de la défense, et non plus les personnels militaires comme en 1991, 1992 et 1993.

Par ailleurs, les suppressions d'emplois prévues à l'équipement sont essentiellement dues à la réduction des effectifs d'agents de travaux des directions départementales de l'équipement.

Enfin, diverses modifications de structures ministérielles permettent des rationalisations et des regroupements de l'appareil administratif de l'Etat et, le plus souvent, des réductions d'effectifs. Parmi ces mouvements, on observe notamment :

- le regroupement des services, précédemment rattachés au ministère du tourisme et au secrétariat à la mer, au ministère de l'équipement, des transports et du tourisme,
- la fusion des administrations de l'industrie et de la poste et des télécommunications,

• le regroupement des services des ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche,

• le regroupement des services déconcentrés du ministère de la jeunesse et des sports.

**Suppressions et créations d'emplois dans le projet
de loi de finances pour 1994**

| | EFFECTIFS 1988 (1) | SUPPRESSIONS (2) | CREATIONS (3) | SOLDE (4)=(3)-(2) | EVOLUTION 1984/1988 (5)(1) |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------|------------------|----------------------|----------------------------------|
| BUDGETS CIVILS | | | | | |
| <i>Affaires étrangères</i> | 8.177 | -39 | | -39 | -1,4% |
| <i>Affaires sociales, santé et ville</i> | 11.848 | | | 0 | 0% |
| <i>Affaires sociales et Travail - Services communs</i> | 3.382 | -33 | 4 | -29 | -0,9% |
| <i>Agriculture et pêche</i> | 28.708 | -160 | 108 | -52 | -0,2% |
| <i>Armées combattantes et vétérans de guerre</i> | 2.687 | -68 | | -68 | -2,6% |
| <i>Charges communes</i> | 0 | | | 0 | 0% |
| <i>Commerce et artisanat</i> | 118 | -1 | | -1 | -0,9% |
| <i>Coopération</i> | 1.110 | -12 | | -12 | -1,1% |
| <i>Culture</i> | 12.088 | -119 | 80 | -39 | -0,2% |
| <i>DOM-TOM (hors appelés)</i> | 2.741 | -44 | 34 | -10 | -0,7% |
| <i>Education nationale</i> | 842.828 | -448 | 2.808 | 2.162 | 0,3% |
| <i>Enseignement supérieur</i> | 116.082 | -8 | 1.088 | 1.077 | 0,9% |
| <i>Recherche</i> | 332 | -4 | | -4 | -1,2% |
| <i>Environnement</i> | 2.380 | | 18 | 18 | 0,4% |
| <i>Équipement, transports et tourisme</i> | 113.808 | -1.368 | 80 | -1.308 | -1,2% |
| <i>Industrie et postes et télécommunications</i> | 8.886 | -170 | 80 | -80 | -1,3% |
| <i>Intérieur (hors appelés) et aménagement du territoire</i> | 163.218 | -32 | | -32 | 0% |
| <i>Jeunesse et sports</i> | 8.980 | -110 | | -110 | -1,6% |
| <i>Justice</i> | 87.807 | -48 | 848 | 800 | 0,9% |
| <i>Services du Premier ministre</i> | 2.382 | -67 | 63 | -4 | -1,8% |
| <i>Services financiers</i> | 177.888 | -388 | 67 | -188 | -0,1% |
| <i>Travail, emploi et formation professionnelle</i> | 8.884 | | | 0 | 0% |
| <i>Budgets annexes</i> | 10.331 | -41 | 288 | 247 | 2,9% |
| DEPENSE (hors appelés) | 488.182 | -2.042 | | -2.042 | -0,7% |
| TOTAUX POUR LES EMPLOIS BUDGETAIRES | 2.884.888 | -2.910 | 2.857 | -288 | 0% |

| | | | | | |
|--------------------------------------------------|---------------|--|--|----------|-----------|
| EMPLOIS DE LA RECHERCHE (non budgétaires) | 80.840 | | | 0 | 0% |
|--------------------------------------------------|---------------|--|--|----------|-----------|

| PERSONNELS APPELÉS | | | | | |
|---------------------------|---------|--------|-------|--------|-------|
| <i>Départes</i> | 308.847 | -1.788 | 721 | -1.068 | -0,3% |
| <i>Intérieur</i> | 8.387 | | 3.000 | 3.000 | 36,3% |

TROISIEME PARTIE

LA REFORME FISCALE

CHAPITRE V

QUELQUES ELEMENTS DE REFLEXION POUR UNE FISCALITE EN FAVEUR DE L'EMPLOI

I - UN SYSTEME DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PENALISANT POUR LA PRODUCTION ET L'EMPLOI

Depuis le début des années quatre-vingt, l'économie française a connu une véritable mutation et s'est largement ouverte sur l'extérieur. Durant la période 80-92, nos exportations et nos importations ont ainsi progressé -en volume- au rythme moyen de 4,1 % par an, soit une croissance près de deux fois supérieure à celle du produit intérieur brut (+ 2,5 % par an).

Indispensable, cette évolution s'est accompagnée d'un important recentrage géographique de nos échanges. Longtemps marqués par l'importance de nos relations avec les pays de notre ancien empire colonial, ceux-ci se développent désormais avec des zones plus concurrentielles, mais reflètent également l'émergence de nouveaux partenaires parmi les pays en voie de développement et notamment les nouveaux pays industriels. De fait, notre appareil productif est désormais pleinement soumis aux contraintes qu'impose la compétition internationale. Au surplus, depuis la fin de la guerre froide, les opérateurs de l'ancien empire communiste participent aux échanges et l'économie s'est brusquement mondialisée.

Or, et contrairement à ce qui s'est passé dans de nombreux pays industrialisés, la France n'a pas profité de ces années quatre-vingt pour réaliser sa "grande" réforme fiscale.

Certes, les lois de finances successives ont progressivement permis d'adapter des secteurs importants de notre

fiscalité en opérant notamment une rénovation complète de notre système d'impôt sur les sociétés. Toutefois, au regard de l'ampleur des changements acceptés par certains de nos partenaires, ce mouvement est resté relativement timide.

La France s'est donc insérée dans la compétition internationale avec un régime de prélèvements obligatoires hérité d'une époque révolue de plein emploi et de frontières relativement étanches et qui s'avère pénalisant pour la production.

En effet, ce régime présente deux caractéristiques qui constituent autant de handicaps économiques.

A. UNE STRUCTURE DÉFAVORABLE À L'EMPLOI

Le système français de prélèvements obligatoires se caractérise par la place dominante qu'occupent les cotisations de sécurité sociale, c'est-à-dire des charges qui pèsent très directement sur les coûts de production.

Parts des principaux prélèvements obligatoires (1992)
(En pourcentage du PIB)

| Pays | Impôt sur le revenu | Impôt sur le bénéfice des sociétés | Sécurité sociale | Impôt sur les salaires à la charge des employeurs | Impôt sur le patrimoine | Impôts sur les biens et services | Autres | Total |
|---------------|---------------------|------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|--------|-------|
| France | 5,9 | 1,5 | 19,6 | 0,9 | 2,6 | 11,7 | 1,5 | 43,7 |
| Moyenne CEE | 10,9 | 3,0 | 11,9 | 0,2 | 1,8 | 12,9 | 0,5 | 41,2 |
| Ensemble OCDE | 11,7 | 2,8 | 9,5 | 0,4 | 2,0 | 11,8 | 0,5 | 38,7 |

(En pourcentage du Total)

| | | | | | | | | |
|-------------------|--------|-------|------|-----|-----|------|-----|-----|
| France | 13,6 | 3,4 | 44,8 | 2,0 | 6,0 | 26,7 | 3,5 | 106 |
| Moyenne CEE ** | (26,1) | (7,2) | 28,9 | 0,4 | 4,4 | 31,7 | 0,7 | 100 |
| Ensemble OCDE *** | (30,1) | (7,3) | 24,0 | 1,0 | 5,4 | 30,4 | 1,3 | 100 |

** Comporte certaines rubriques non ventilables, les chiffres éventuellement entre parenthèses donnent un ordre de grandeur.

*** Chiffres 1991 (1992 non disponibles).

(Source : Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1992.)

Les cotisations sociales représentent en effet 44,8 % de l'ensemble de nos prélèvements contre 28,9 % en moyenne dans les autres pays de la Communauté.

Un tel écart traduit une différence de fond dans le choix du mode de financement des régimes de protection sociale.

En France, ceux-ci s'appuient largement sur les revenus du travail et donc sur les salaires. En revanche, la fiscalisation occupe encore une place marginale, en dépit de la création récente de la CSG.

A l'inverse, dans les autres pays européens, la part des dépenses sociales financées par des recettes fiscales s'avère beaucoup plus importante (28,4 % en moyenne en 1989 contre 17,26 % en France).

De fait, au cours des vingt dernière années, la nécessité de dégager les ressources supplémentaires indispensables à l'équilibre de nos régimes sociaux s'est régulièrement traduite par une hausse des cotisations à la charge des employeurs ou des salariés. Dans la structure de nos prélèvements, le poids de cette composante s'est donc alourdi, tandis que la pression fiscale de l'Etat connaissait récemment un net recul.

Dans une trop large mesure les gages de la protection sociale affectent le prix de revient des productions et prestations du secteur marchand, altérant d'autant leur compétitivité sur un marché où le prix devient le déterminant essentiel.

En d'autres termes, le financement de notre protection sociale a été assuré sur la base d'un arbitrage défavorable à l'emploi.

Jusqu'à présent, la compétitivité de notre économie n'a pas souffert de ce choix. Le partage entre charges sociales et salaire direct s'est fait au détriment de ce dernier, et le coût total du travail dans notre pays est resté comparable à celui constaté dans les autres Etats industriels. Mais, cette démarche est loin d'être neutre. Elle oblige tout d'abord les pouvoirs publics à mettre en oeuvre une politique de revenu rigoureuse, fondée sur le maintien des salaires bruts à un niveau inférieur à celui des principaux pays concurrents. Elle suscite en outre des rigidités tout à fait préjudiciables à l'emploi, et incite à substituer le capital au travail. A défaut, elle encourage la délocalisation de l'emploi, délocalisation rendue accessible par la baisse significative des coûts de transport et les moyens modernes de télécommunication.

Cet enchaînement n'explique, bien évidemment, pas à lui seul l'inquiétante montée du chômage que connaît notre pays depuis

plusieurs années. Mais il en est une composante importante, et crée un véritable handicap pour notre pays, à l'heure où les mutations de l'économie mondiale imposent des ajustements sévères.

Dès lors, un remodelage de notre système de prélèvements obligatoires devient une nécessité et devrait logiquement conduire à une redistribution du poids respectif des impôts et des cotisations.

Mais ce projet, déjà ambitieux, se heurte à une contrainte supplémentaire qui limite de façon importante nos possibilités d'ajustement.

B. UN NIVEAU QUI EXCLUT TOUTE MARGE DE MANOEUVRE

En 1992, les prélèvements obligatoires s'élevaient, dans notre pays, à 43,7 % du produit intérieur brut (PIB), contre 38,7 % en moyenne dans la zone de l'OCDE.

Dans la Communauté économique européenne, la France occupe certes, de ce point de vue, la cinquième position, mais elle devance très largement ses principaux partenaires que sont l'Allemagne (39,2 %), l'Italie (39,7 %) et le Royaume-Uni (36 %), sans évoquer les Etats en pleine révolution industrielle que sont l'Espagne (34,7 %) et le Portugal (35,6 %).

La simple comparaison des taux de prélèvements obligatoires a certes une signification limitée dans la mesure où elle ne fait pas ressortir le champ des prestations couvertes. Mais elle met toutefois en évidence un phénomène de fond. Notre pays se caractérise par une propension plus importante à une prise en charge collective des dépenses.

Il s'agit à l'évidence d'un véritable choix de société. Or, on peut craindre qu'il suscite une certaine déresponsabilisation des agents économiques, alimentant ainsi des surcoûts et une dérive non maîtrisée des dépenses.

Mais ce décalage avec les principaux partenaires comporte également une conséquence dont il ne faut pas sousestimer l'importance. En fait, le taux de chacun de nos impôts ou cotisations est généralement plus élevé que ceux en vigueur dans les autres pays. Ainsi, et contrairement à certains de ses concurrents, la France ne dispose pratiquement d'aucune marge pour

opérer une redistribution des prélèvements obligatoires entre les différentes assiettes taxables, tout déplacement étant de nature à accentuer une différence déjà sensible.

Impérative, la réforme de notre système de prélèvement obligatoire prend ainsi l'allure d'un exercice particulièrement difficile, puisqu'il faut envisager simultanément de réduire la pression globale sur l'économie, tout en redistribuant les charges par le biais de la fiscalité.

Dans un contexte marqué par l'importance de la dette publique et du déficit de l'Etat, tout recours, même temporaire, à ces deux variables d'ajustement se trouve d'emblée exclu.

La seule voie envisageable reste donc celle d'une plus grande maîtrise des dépenses publiques et sociales, et l'on mesure alors pleinement la responsabilité prise par les gouvernements qui, de 1988 à 1990, n'ont pas su -ou pas voulu- mettre en oeuvre les réformes nécessaires, alors que le contexte économique était encore favorable.

Aujourd'hui, la situation conjoncturelle interdit toute action de grande ampleur, un freinage trop brusque des dépenses publiques étant incompatible avec la nécessité de ranimer l'économie. Mais les options retenues depuis mars dernier, tant dans le collectif que dans le présent projet de loi de finances, indiquent de façon claire que l'objectif de fond n'est plus ignoré.

Votre Commission des finances soutient totalement cette approche qui, devant l'absence de marge de manoeuvre, cherche à concilier les impératifs immédiats avec la nécessaire réforme structurelle.

Elle se propose d'ailleurs d'apporter sa contribution à ce débat, en tentant de cerner les contours de ce que devrait être, à terme, notre système de prélèvements obligatoires. En se fixant un but, il sera alors plus aisé d'apprécier dans quelle mesure chaque étape s'inscrit dans la voie qu'il faut parcourir.

II - CINQ BUTS A ATTEINDRE

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler une évidence : tout système fiscal a pour but de procurer des recettes à l'Etat pour lui permettre de financer ses charges et de poursuivre sa politique dont la finalité est de préserver la cohésion sociale. Fondé sur le principe

d'une taxation d'opérations, de flux ou de stock, il a par construction un effet négatif sur l'économie. Une réforme fiscale ne peut donc avoir pour ambition d'éliminer ce phénomène, mais en revanche, elle doit permettre de retenir des modes d'imposition qui, tout en ayant un caractère équitable, affectent le moins l'activité et évitent de créer des distorsions contraires à l'intérêt collectif du pays.

C'est donc sur cette base que votre Commission a souhaité situer ses réflexions qui s'articulent autour de cinq axes.

A. NEUTRALISER LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PESANT SUR LES COÛTS DE PRODUCTION

Il s'agit à l'évidence de l'objectif majeur de la réforme que doit conduire notre pays.

Mais il convient au préalable d'en préciser l'ambition. Il s'agit avant tout d'éviter que le coût global du travail s'avère excessif au regard de la productivité attendue du salarié et conduise de fait à détruire les emplois. En revanche, il serait irréaliste d'imaginer qu'une telle stratégie pourrait nous permettre de lutter contre la concurrence des pays en voie de développement pratiquant une politique économique fondée sur des bas salaires et des standards de protection sociale et de défense de l'environnement sans commune mesure avec ceux en vigueur dans les pays de l'OCDE. Le problème est là de toute autre nature et appelle des réponses différentes.

Sous réserve de cette importante précision, il est manifeste que le décalage entre coût global du travail et productivité potentielle de l'emploi est particulièrement sensible pour les emplois les moins qualifiés qui, compte tenu du SMIC et des cotisations sociales, suscitent un coût minimum d'embauche de 8 500 francs. Ce constat théorique se vérifie d'ailleurs de façon empirique : le chômage affecte proportionnellement plus les personnes non qualifiées.

Dans ce contexte, seul un allègement du coût du travail est susceptible de rétablir un certain équilibre économique et d'endiguer un phénomène social difficilement tolérable. Il suppose une mesure simple dans son principe, mais lourde de conséquences financières pour l'Etat : la budgétisation d'une partie des cotisations sociales.

Dès la loi de finances rectificative pour 1993, le gouvernement s'est résolument engagé dans cette voie en organisant la prise en charge, par le budget de l'Etat et donc par l'ensemble de la

collectivité, des cotisations d'allocations familiales afférentes aux salaires inférieurs à 1,2 fois le SMIC.

Ce transfert doit en outre se poursuivre dans l'avenir, le projet de loi quinquennal sur l'emploi prévoyant en effet d'opérer, d'ici à 1998, la budgétisation progressive de ces mêmes cotisations pour les salaires atteignant 1,6 fois le SMIC. Parallèlement, le gouvernement examine la possibilité de modifier l'assiette de taxes spécifiques, telles la participation des employeurs à l'effort de construction, la taxe professionnelle ou la taxe d'apprentissage, qui aujourd'hui pèsent essentiellement sur la masse salariale.

Cette orientation de principe revient à engager un processus de fiscalisation pour des dépenses sociales représentant un montant de 100 milliards de francs. Le recours à une démarche progressive doit alors permettre d'assurer le "financement" de cette nouvelle charge budgétaire par l'effet attendu du redémarrage de la croissance et par un effort de rigueur et de sélectivité sur les autres dépenses de l'Etat.

Votre rapporteur général approuve sans réserve le principe de ce transfert, mais il s'interroge sur la possibilité d'en accroître l'ampleur, et le rythme, afin d'accentuer son effet incitatif sur l'emploi. L'importance du chômage dans notre pays appelle en effet une réponse massive, seule susceptible de créer un véritable choc psychologique.

La mise en oeuvre d'une telle initiative supposerait bien évidemment que soit résolu le problème de son financement. Dans cette perspective, la TVA offre un support intéressant, puisqu'elle porte exclusivement sur la consommation finale et s'applique indistinctement aux produits intérieurs et aux marchandises importées.

Aujourd'hui prématurée, une telle démarche pourrait devenir nécessaire. En effet, si le chômage devait encore progresser, l'heure viendrait d'envisager un basculement accéléré.

Un exemple extrême de la mondialisation de l'économie nous est donné par la marine marchande, dont l'Etat vient de décider de prendre en charge les cotisations sociales. Mais combien reste-t-il de marins français ? N'attendons pas qu'il en soit de même pour les salariés des secteurs marchands.

B. CONDUIRE LA RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) apparaît comme un élément ponctuel mais très spécifique, du système français de prélèvements sur les revenus. En effet, de manière schématique, ce dernier se structure autour de trois niveaux :

- les cotisations sociales qui, dans l'ensemble, ont un aspect proportionnel, mais ne portent que sur les revenus professionnels ;

- la contribution sociale généralisée, également proportionnelle, mais assise sur l'ensemble des revenus ;

- enfin, l'impôt sur le revenu qui lui aussi appréhende tous les revenus, mais constitue alors l'élément progressif de l'ensemble de l'édifice.

L'importance prise par les cotisations sociales dans l'ensemble des prélèvements obligatoires explique donc largement la faible part occupée par notre impôt sur le revenu.

En effet, près de la moitié des ménages français échappe à cette imposition, dont le produit ne représente que 5,6 % du PIB, contre plus de 11 % dans les autres pays de l'OCDE.

Analysé dans son ensemble, le système français de prélèvements sur les revenus s'avère donc plutôt moins progressif que celui en vigueur chez nos principaux partenaires. En revanche, notre impôt sur le revenu présente une caractéristique rigoureusement inverse, ce qui conduit à une très forte concentration de son produit. Ainsi, 5 % des foyers fiscaux disposant de 20 % des revenus sont amenés à verser 50 % de l'impôt.

Or, dans son architecture actuelle, l'impôt sur le revenu est inutilement complexe au regard de son produit et son rôle et il conduit à des comportements anti économiques. En effet :

- il s'accompagne d'une stratification de multiples mécanismes de minorations, de réductions ou d'incitations plus ou moins complémentaires qui le rendent strictement illisible ;

- il s'organise autour d'un barème extrêmement progressif comportant treize tranches, soit un nombre qui au sein des pays de l'OCDE, n'est dépassé que par l'Espagne et le Luxembourg ;

- il connaît le taux marginal le plus élevé de l'ensemble des pays de l'OCDE.

Résultat de multiples adaptations conjoncturelles, une telle construction s'avère en pratique profondément démotivante pour l'initiative individuelle qui se trouve pénalisée par l'impôt. Elle incite en outre à une utilisation optimale des différentes échappatoires fiscales permettant de diminuer légalement le poids de l'impôt et elle suscite ainsi des comportements certes profitables au plan individuel, mais qui ne sont pas nécessairement bénéfiques pour l'activité productive.

Face à ce constat, votre Commission des finances se félicite donc que le projet de loi de finances pour 1994 amorce un mouvement de réforme devenu indispensable.

Mais, il ne s'agit bien évidemment que d'une première étape permettant de mettre un terme à l'un des aspects les plus contestables du système.

Dès 1995, cet effort de rénovation et d'adaptation de notre impôt sur le revenu devrait être prolongé sur la base de trois objectifs :

- élargir l'assiette de l'impôt, par une remise en cause des nombreux abattements, déductions ou autres "niches" fiscales qui perturbent le système actuel et atténuent son équité. A terme, seul paraît justifié le maintien des mécanismes particuliers permettant d'appréhender la situation familiale et les frais directement liés à l'emploi.

- réduire les taux, et notamment le taux marginal le plus élevé, cette démarche étant en réalité le seul véritable moyen d'atténuer la progressivité de l'impôt et trouverait sa contrepartie dans l'élargissement de l'assiette.

- rapprocher la contribution sociale généralisée de l'impôt sur le revenu, en vue de rapidement simplifier le système actuel tout en affichant de façon très nette ses composantes proportionnelle et progressive.

L'application de tels principes devrait ainsi permettre d'élaborer un outil fiscal plus équitable et plus lisible pour l'ensemble des agents économiques. Il deviendrait alors envisageable de substituer progressivement cet impôt rénové, portant sur l'ensemble des revenus à une partie des cotisations sociales assises sur les seuls revenus professionnels.

C. SIMPLIFIER LA FISCALITE DE L'EPARGNE

1. Eliminer les distorsions fiscales en matière d'épargne financière

En ce domaine, il convient tout d'abord de recentrer le débat : la France est sans doute l'un des pays où le régime de taxation de l'épargne financière est l'un des plus favorables. La coexistence de produits spécifiques (PEA, PEP, Codevi, Livret A), de seuils d'impositions et d'abattements particuliers conduit en effet à défiscaliser la majeure partie des revenus de l'épargne française.

De fait, les problèmes commencent à surgir au-delà de cette zone. Mais là encore, et au regard de la législation applicable chez nos principaux partenaires, la plupart des taux d'impositions retenus par la France sont loin d'être dissuasifs. En réalité, la principale différence avec les situations étrangères réside dans le mode de contrôle de ces revenus, notre pays pratiquant depuis longtemps le principe du "relevé de coupon", qui permet d'éviter une évasion fiscale largement développée chez la plupart de nos partenaires. Le seul moyen de surmonter cet obstacle reste donc l'institution d'une retenue à la source uniforme au plan communautaire.

Mais pour autant, le système français de taxation de l'épargne financière n'est pas exempt de critiques. Fruit d'une stratification de mesures d'incitation, il se présente désormais sous la forme d'un ensemble dont les caractéristiques alimentent des distorsions entre des produits financiers de nature pourtant comparable, et reviennent à privilégier la rente au détriment du risque.

Aussi est-il devenu urgent de redéfinir les objectifs et les moyens de cette politique fiscale.

• L'un des axes prioritaires devrait être d'assurer une certaine neutralité de l'impôt à l'égard des revenus de nature comparable. Le présent projet de loi de finances propose d'ailleurs de s'engager dans cette voie, en uniformisant à 15 % des taux de prélèvements libératoires actuellement disparates. Mais il convient également de s'interroger sur l'opportunité de maintenir des régimes d'imposition différents pour les plus-values et les revenus de placements rémunérés par un taux d'intérêt, alors que ces deux

éléments retracent une réalité économique identique. L'aménagement progressif des modalités d'imposition des plus-values dégagées lors de la cession de parts de SICAV monétaires indique clairement que cette réflexion progresse dans le sens envisagé par votre Commission des finances.

• La fiscalité des actions appelle des réponses totalement différentes. En l'état actuel de la législation, et au-delà du seuil d'exonération commun aux différents revenus de capitaux mobiliers, le mode d'imposition des dividendes reste particulièrement dissuasif par rapport à celui des intérêts d'obligations. Une telle situation est d'autant plus paradoxale que le manque de fonds propres est sans nul doute l'une des faiblesses majeures de notre appareil productif et accroît de façon inquiétante sa fragilité en période de conjoncture difficile. Un rééquilibrage rapide du taux d'imposition des dividendes reste donc une priorité avec pour objectif un alignement sur la fiscalité des intérêts. Toutefois, on ne peut ignorer que les dividendes constituent, pour certains actionnaires, l'une des formes de leur revenu professionnel. Toute réforme devra donc tenir compte de cette spécificité.

Dans le cas des actions, le maintien d'un régime différencié entre plus-values et revenu reste en revanche pleinement justifié au regard de la nature même de ces deux éléments. Mais il serait souhaitable d'intégrer, dans ce dispositif, des éléments modérateurs permettant d'appréhender les caractéristiques très particulières des titres non cotés.

• Enfin, la nécessité reconnue d'assurer le développement d'une épargne de très long terme suppose l'élaboration d'un cadre fiscal adapté.

De ce point de vue, la création de fonds de pension, auxquels votre Commission des finances a montré son attachement, apparaît comme l'un des problèmes en suspens en ce domaine.

2. Réhabiliter l'épargne investie en logements locatifs

L'investissement immobilier et l'épargne financière sont à l'évidence de nature différente, ce qui justifie pleinement l'existence de régimes d'imposition distincts.

En revanche, il est regrettable que la nécessité de dégager des ressources supplémentaires ait progressivement

conduit à une relative surtaxation des revenus issus de la location d'immeubles. Certes, ce mouvement a été légèrement corrigé dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993, mais la situation actuelle n'en demeure pas moins pénalisante pour ce type de placements.

A terme, il faudra bien admettre au plan fiscal que la prestation de service de logements est une véritable activité économique, avec toutes les conséquences qu'une telle qualification peut emporter en matière de déduction des charges, et, le cas échéant, de taux d'imposition.

D. AMENAGER LE COUT DES CESSIONS DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL

1. Mettre un terme à des distorsions difficilement justifiables

Les conditions d'acquisitions ou de cessions d'un patrimoine professionnel font partie intégrante des critères de décisions retenus par les opérateurs économiques pour décider d'une implantation, et de sa forme juridique.

Or, de ce point de vue, la fiscalité française offre le spectacle d'un ensemble complexe, excessivement lourd, et source de distorsions, voire de fraude. Aussi, il reste peu attractif, sinon rebutant pour un investisseur étranger, et conduit les opérateurs à adopter des comportements, certes intéressants au plan individuel, mais préjudiciables aux finances publiques.

Notre système de taxation se structure en effet autour de deux grands blocs dont la cohérence globale est loin d'être assurée.

- Les cessions isolées d'actifs professionnels sont assujetties à des droits de mutations qui figurent parmi les plus élevés d'Europe : environ 18 % pour les immeubles industriels autres que neufs, et pour les fonds de commerce, un barème progressif assorti d'un taux maximum de 14,20 %.

- En revanche, les cessions de participations au capital connaissent un régime beaucoup moins sévère, mais qui distingue toutefois deux situations : les ventes d'actions, soumises à l'impôt au taux de 1 % à condition qu'elles soient enregistrées, et les

cessions d'autres types de parts sociales, systématiquement assujetties à un droit de rregistrement de 4,80 %.

Selon l'apparence juridique de l'opération, le même actif est donc exonéré ou assujetti à un taux pouvant aller de 1 % à plus de 18 %. L'arbitraire est total. C'est dans ces conditions que le recours aux procédures judiciaires -dépôt de bilan- peut s'avérer rentable pour l'acquéreur qui, dans certains cas, bénéficiera en outre d'une exonération de taxe professionnelle.

Au regard de ces règles fiscales, les opérateurs ont donc tout intérêt à exercer leur activité dans le cadre d'une société, et plus particulièrement d'une société anonyme, même si, au plan économique, le recours à une telle structure ne se justifie pas. A l'inverse, la reprise d'une entreprise individuelle suscite une charge fiscale de nature à dissuader un éventuel acquéreur et qui, en tout état de cause, grève lourdement la poursuite de l'activité.

Héritage d'une époque révolue, un tel système appelle une réforme profonde ayant pour but d'assurer une neutralité de la fiscalité au regard de la forme juridique de l'entreprise. L'application d'un taux uniforme et faible à l'ensemble des mutations pourrait alors constituer une voie de solution. L'emploi en dépend dans une certaine mesure.

2. Atténuer le coût de la transmission à titre gratuit

Au-delà des aléas inhérents au changement d'équipe de direction, la transmission apparaît comme un moment d'intense fragilité pour l'entreprise que les héritiers doivent solliciter en vue d'acquitter l'impôt.

Or, en France, les droits de succession donnent à cet événement une dimension particulière.

En ce domaine, notre système fiscal se caractérise en effet par deux éléments : un barème extrêmement progressif et des taux dissuasifs.

La pénalisation est sensible dès les transmissions en ligne directe, malgré l'existence d'un abattement à la base de 300.000 francs. En fait, le taux d'imposition atteint 40 % sur la fraction de l'actif excédant 11 millions.

Mais elle prend une allure confiscatoire en cas de transmission en ligne indirecte. Dans de telles situations, les taux applicables s'avèrent pratiquement linéaires et s'étagent, selon les circonstances, de 45 % à 60 %.

Issue de la réforme opérée en 1983, de telles impositions ont une valeur de symbole mais constituent aussi une véritable aberration économique de nature à faciliter la disparition de l'actif transmis. Dans le cas d'une entreprise, une telle perspective est difficilement acceptable et ce problème affecte directement la situation de l'emploi mais aussi l'aménagement du territoire.

Certes, notre législation comporte des mesures de tempérament en cas de donation-partage. Mais ces dispositions spécifiques conservent un caractère limité et s'avèrent très modestes au regard des avantages prévus pour les transmissions d'entreprises dans la plupart des autres pays.

Sur le fond, la seule véritable solution consiste en un remodelage de notre barème accompagné d'une baisse des taux. Mais, les enjeux budgétaires sont considérables, et pourraient conduire, dans un premier temps, à retenir une démarche plus ciblée sur le cas spécifique de la transmission d'entreprise.

E. ENGAGER LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE

Dans ce vaste mouvement de réforme, la fiscalité locale ne pourra rester à l'écart.

Certes, l'effort mené au cours des années 1960 à 1970 de modernisation des impôts directs levés par les collectivités locales a été important : révision générale des valeurs locatives cadastrales (en 1961 pour les propriétés non bâties et 1974 pour les propriétés bâties) et instauration d'un mécanisme d'actualisation permanente de ces évaluations en 1974 ; remplacement de la patente par la taxe professionnelle en 1976 ; enfin, vote direct des taux par les collectivités locales (1980).

Mais, la croissance très rapide, tout au long des années 1980, du poids relatif de la fiscalité dans les ressources des collectivités locales, au détriment de l'emprunt, devenu trop coûteux et des dotations de l'Etat, en progression ralentie pour cause de crise économique, a révélé l'archaïsme profond et l'injustice d'impôts que les réformes des deux décennies précédentes n'avaient fait que "toiletter".

Si la loi de décentralisation du 2 mars 1982 dispose qu'une loi ultérieure fixera les nouvelles règles de la fiscalité locale, aucune réforme d'envergure n'a été mise en oeuvre à ce jour en dépit de nombreuses tentatives au nombre desquelles il faut compter la loi du 10 janvier 1980 qui réformait la taxe professionnelle et a finalement été abandonnée en 1982.

Il n'est toutefois plus possible de se satisfaire d'une situation caractérisée par la multiplication des dégrèvements et exonérations accordés aux contribuables pour éviter que le système ne devienne encore plus contreproductif pour l'économie nationale. Le coût de ces palliatifs a atteint, en effet, 55,7 milliards de francs en 1993, soit près de 20 % du déficit budgétaire. Au total, la participation de l'Etat à la fiscalité directe locale est passée de 16,9 % à 22,5 % de 1985 à 1992. Celui-ci est ainsi devenu, et de très loin, le plus gros contribuable local de France.

Il paraît en tout état de cause, difficile de conserver un ensemble de mécanismes :

- qui s'éloignent de manière aussi éclatante du principe, inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'imposition du redevable d'après sa "capacité contributive",

- dont les effets nocifs sur l'aménagement du territoire ne sont plus à démontrer : recherche de paradis fiscaux par les entreprises, préférence accordée par les agriculteurs aux cultures intensives,

- qui, surtout, font des collectivités locales les "otages" d'un Etat qui assimile de plus en plus, par nécessité, les compensations qu'il leur verse à des subventions dont il fixe arbitrairement le montant non en fonction des pertes qu'il s'agit de combler mais afin d'éviter tout dérapage par rapport à l'évolution d'ensemble des dépenses budgétaires.

A titre d'exemple le plus flagrant pour le premier de ces trois points, rappelons que la taxe professionnelle pèse relativement plus sur les industries de main d'oeuvre, c'est-à-dire celles pour lesquelles la part des frais de personnel dans les charges est plus élevée, alors qu'elle ne touche que marginalement les services à forte valeur ajoutée utilisant peu de salariés. Compte tenu du mode de calcul de son assiette et des taux actuellement en vigueur, la taxe professionnelle est largement alimentée par la "confiscation" d'un peu plus de 3 % de la masse salariale (1) et contribue ainsi à orienter

1. Soit environ 19 %, correspondant à l'addition des taux moyens communaux, départementaux et régionaux que multiplie la fraction des salaires prise en compte pour le calcul de la taxe professionnelle, soit 18 %.

l'activité économique vers des modes de production pauvres en emplois salariés.

Sur le dernier de ces points, votre rapporteur tient, en outre, à signaler, ainsi qu'il l'a déjà fait plus haut, que si l'Etat prend à sa charge la compensation des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux décidés au plan national, il percevra aussi, à titre de dédommagement à partir de 1994, le montant des impositions locales que devront acquitter dorénavant La Poste et France Telecom, soit 4 820 millions de francs pour le seul prochain exercice.

A ce propos, votre Commission des finances ne peut donc que se réjouir de la volonté manifestée par le Gouvernement de procéder, dans les plus brefs délais à une remise à plat de ses relations financières avec les collectivités locales, prélude indispensable à une réforme de fond de la fiscalité directe locale.

*

* *

Dans ce vaste chantier ouvert pour les années à venir, le Gouvernement comme le Parlement devront, en outre, intégrer dans leurs réflexions l'impératif absolu de combattre la complexité des obligations déclaratives.

Or, de ce point de vue, l'année 1993 a été marquée par des initiatives incomprises, la complexité des modalités d'application de certaines mesures fiscales pourtant très positives ayant en effet suscité des réactions d'agacement et d'incompréhension.

Il est alors regrettable que le dynamisme d'une politique se trouve altéré par de telles phénomènes.

CONCLUSION

La démarche retenue par le gouvernement se caractérise par son réalisme et cherche à concilier les objectifs de réduction du déficit, de maîtrise des dépenses, et de relance de la consommation.

L'accompagnement économique de la sortie du cycle dépressif dans lequel ont stagné les pays industriels suppose en effet une action résolue. Indispensable pour infléchir les anticipations des agents économiques, cette démarche doit en outre impérativement s'inscrire dans la durée.

La politique de l'Etat doit ainsi jouer un rôle multiplicateur, en affichant sans ambiguïté les buts à atteindre et les moyens retenus pour y parvenir. Car le retour à la confiance ne saurait reposer sur une politique du coup par coup.

Alors que les difficultés pèsent de tout leur poids et impliquent un sursaut d'effort et d'imagination créatrice, votre Commission des finances entend contribuer pleinement au débat et à la détermination de cette politique économique et budgétaire de redressement.

Mais, au-delà des souhaits exprimés en matière de réforme fiscale, prenant en considération les nouvelles contraintes nées de la mondialisation de l'économie, il convient d'insister sur l'urgence qui s'attache à rapprocher les politiques conduites par chacun des Etats membres de l'Union européenne, tant sur le plan monétaire que commercial et douanier. Alors que le contexte contraint à la rigueur, l'Europe ne peut rester au milieu du gué. Les contradictions actuelles fragilisent les initiatives nationales et altèrent leurs chances de réussite.

Il faut que les énergies se rassemblent et se mobilisent. Le vote du budget en sera la manifestation politique.

ANNEXE 1

L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1992

L'analyse de l'exécution du budget de 1992 confirme l'appréciation politique portée par le Sénat lors du vote de la loi de finances initiale, puis de la loi de finances rectificative.

L'erreur de la prévision sur le taux de croissance et la minoration, voire les oublis, de dépenses ont conduit à ce que la Cour appelle "une dégradation rarement observée durant les dernières décennies".

La répétition des mêmes errements lors de la préparation, puis de l'adoption de la loi de finances pour 1993, permet de s'interroger sur le réalisme des lois de finances initiales sur lesquelles le Parlement se prononce.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 1992, la Cour des comptes émet un ensemble de propositions susceptibles d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement (cf. annexe 2).

I. L'EVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGETAIRES EN 1992

La loi de finances initiale pour 1992 avait évalué le déficit du budget à 89,9 milliards de francs. Cette prévision reposait sur l'hypothèse d'une croissance du PIB de 2,2 %.

Le chiffre du déficit devait être successivement porté à 135 milliards de francs en avril 1992, puis à 188,8 milliards de francs en loi de finances rectificative.

Le solde général d'exécution atteint finalement - 238,3 milliards de francs en loi de règlement.

Cette dégradation du solde provient pour 129,4 milliards de francs des opérations définitives et pour 18,9 milliards de francs du solde des opérations temporaires.

1. L'évolution des opérations définitives

Compte tenu du fait que le solde des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale est pratiquement nul, le budget général enregistre une perte de ressources de 13,5 milliards de francs et une aggravation des dépenses de 116,3 milliards de francs.

a) Les ressources

Les ressources du budget général passent de 1 469,86 milliards de francs en loi de finances initiale à 1 456,36 milliards de francs en ressources effectives (- 0,9 %).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des recettes hors remboursements et dégrèvements :

| (en milliards de francs) | Loi de finances initiale | Loi de finances rectificative | Loi de règlement | Recettes définitives |
|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|------------------|----------------------|
| Recettes fiscales | 1 560,5 | - 78,6 | - 28,17 | 1 453,7 |
| Recettes non fiscales | 140,65 | + 21,46 | + 3,82 | 165,9 |
| Prélèvements sur recettes | - 231,29 | + 6,2 | + 5,21 | - 219,8 |
| Total hors fonds de concours | 1 469,8 | - 50,9 | 19,15 | 1 399,81 |
| Fonds de concours | 0 | | 56,6 | 56,6 |
| Total | 1.469,8 | - 50,9 | 37,45 | 1.456,36 |

La perte de ressources, hors remboursements et dégrèvements, s'établit donc à - 70,05 milliards de francs (1). Elle est compensée par les recettes des fonds de concours (56,65 milliards de francs en 1992) ce qui aboutit à une perte de 13,5 milliards de francs.

1. Les pertes de ressources se montent à 83 milliards de francs si l'on tient compte des dégrèvements et remboursements qui passent de 295,12 milliards de francs à 238,1 milliards de francs.

Cette baisse limitée des ressources du budget général est due à la non évaluation des fonds de concours en loi de finances initiale.

b) Les charges

Les charges du budget général progressent de 1 546,97 milliards de francs en loi de finances initiale à 1 663,27 milliards de francs en charges effectives (+ 7,5 %).

| <i>(en milliards de francs)</i> | Loi de finances initiale | Dépenses supplémentaires | Dépenses définitives |
|---------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|
| Dépenses ordinaires civiles | 1 216,94 | | |
| Titre I | 391,78 | 34,9 | 426,66 |
| Titre III | 442,49 | 80,5 | 530 |
| Titre IV | 372,06 | 37,4 | 409,43 |
| Dépenses ordinaires militaires | 137,46 | - 41,51 | 95,94 |
| Dépenses en capital | 192,56 | + 5,04 | 197,6 |
| Total | 1 546,97 | 116,3 | 1 663,27 |

La diminution des crédits du titre III des dépenses militaires tient au transfert au budget des charges communes des pensions (45,1 milliards de francs) en partie compensée par la croissance des dépenses de personnel et de fonctionnement.

2. L'évolution des opérations temporaires

Le total des opérations temporaires des comptes spéciaux du trésor connaît traditionnellement une croissance importante puisqu'il passe en ressources de 303 milliards de francs à 854,8 milliards de francs, et en charges de 315,98 milliards de francs à 886,71 milliards de francs.

Cette croissance est due pour l'essentiel aux avances consenties par l'Etat à la sécurité sociale (ACOSS) à travers le compte

903-58. Elles n'ont globalement pas d'effet significatif sur le solde des opérations temporaires.

En 1992, celui-ci passe de - 12,9 milliards de francs à - 31,9 milliards de francs principalement en raison de l'augmentation des dépenses du compte d'opérations avec le fonds monétaire international (906-05) en raison de l'augmentation de la quote-part de la France à cet organisme. La position du compte s'est en effet dégradée de 16,3 milliards de francs.

*
* *
*

Le tableau ci-dessous résume ces mouvements :

| Nature des opérations | Prévisions annuelles | | Opérations effectuées | |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| | Ressources (1) | Charges (1) | Ressources (1) | Charges (1) |
| | (En milliards de francs) | | | |
| I. Opérations définitives | | | | |
| A. Budget général (2) | 1 489 862,35 | 1 546 376,01 | 1 458 366,31 | 1 663 270,82 |
| B. Comptes d'affectation spéciale | 18 234,40 | 18 224,50 | 18 455,97 | 18 010,48 |
| C. Budgets annexes (3) | 93 167,85 | 93 167,85 | | |
| Totaux des opérations définitives | 1 601 264,60 | 1 657 768,36 | 1 476 822,28 | 1 681 291,30 |
| Saldo des opérations définitives | | -77 803,76 | | -208 469,02 |
| II. Opérations temporaires | | | | |
| A. Comptes d'affectation spéciale | 140,20 | 149,90 | 86,20 | 181,94 |
| B. Comptes de commerce | 58 205,49 (4) | 58 102,29 (4) | 97 402,28 | 98 974,84 |
| C. Prêts et avances | | | | |
| 1° Comptes de prêts | 2 156,00 | 15 724,00 | 4 627,14 | 15 266,21 |
| 2° Comptes d'avances | 140 928,00 | 240 883,00 | 738 292,91 | 745 252,25 |
| D. Autres comptes spéciaux | | | | |
| 1°. Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers | | 140,00 (5) | 162,95 | 184,46 |
| 2°. Comptes d'opérations monétaires | 3 813,00 (6) | 2 888,00 (6) | 17 833,78 | 28 877,72 |
| Totaux des opérations temporaires | 302 069,89 | 315 967,29 | 844 906,21 | 899 713,11 |
| Saldo des opérations temporaires | | -12 932,10 | | -31 906,90 |
| Totaux généraux I + II | 1 903 334,49 | 1 973 735,65 | 2 321 728,49 | 2 581 194,41 |
| Saldo général d'exécution | | -89 935,86 | | -238 381,92 |
| Saldo d'exécution hors opérations avec le F.M.I. | | | | -222 062,96 (7) |
| Saldo d'exécution hors opérations avec le F.M.I. et le F.B.C. | | | | -228 310,36 (7) |

(1) Chiffres correspondants aux évaluations de recettes et de dépenses et aux crédits ouverts, différents de ceux, arrondis, inscrits au tableau d'équilibre de la loi de finances.
(2) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts, mais déduction faite des prélèvements.
(3) A la date du présent rapport, la plupart des comptes administratifs des budgets annexes n'avaient pas parvenus à la Cour.
(4) Évaluations de recettes et de dépenses. Au tableau d'équilibre figurant une charge nette négative de 102,2 millions.
(5) Charges nettes figurant au tableau d'équilibre, en l'absence d'évaluations des recettes et des dépenses.
(6) Évaluations de recettes et de dépenses du compte d'émission des monnaies métalliques. Au tableau d'équilibre figurant une charge nette négative de 725 millions.
(7) Le saldo des opérations avec le F.M.I. s'est élevé à - 16,31 milliards. Le saldo des opérations du F.B.C. s'est élevé à - 4,28 milliards.

Le chiffre traditionnellement retenu est celui du déficit hors opérations avec le fonds monétaire international et le fonds de stabilisation des charges. Il s'élève pour 1992 à - 226,3 milliards de francs à comparer avec le solde d'exécution constaté en loi de règlement pour 1991 (- 131,7 milliards de francs), soit une progression de 71,8 %.

II - LES RECETTES DU BUDGET GENERAL

L'appréciation des recettes du budget général en 1992 peut se faire selon deux approches.

1. L'approche de loi de règlement à loi de règlement

La comparaison de loi de règlement à loi de règlement est la plus éclairante pour décrire l'évolution des ressources.

Le tableau ci-dessous reflète les effets de la récession économique qu'a connu notre pays en 1992.

A - Détail des recettes du budget général (en millions de F)

| Nature des produits | Recettes effectives | | Variation de |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------------|---------------------|
| | 1991 | 1992 | 1991 à 1992 en % |
| A. Impôts | | | |
| Impôts directs et taxes assimilées | 562 925 | 549 120 | - 2,45 % |
| Enregistrement | 67 322 | 66 384 | - 1,39 % |
| Timbres et impôts sur opérations de bourse | 11 876 | 12 154 | 2,34 % |
| Droits d'importation, TIPP (1) et divers produits des douanes | 130 61 | 130 493 | - 0,05 % |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 641 927 | 654 338 | 1,93 % |
| Contributions indirectes | 35 880 | 39 121 | 2,24 % |
| Autres taxes indirectes | 2 385 | 2 117 | |
| Sous-totaux A | 1 452 876 | 1 453 725 | 0,06 % |
| B - Autres recettes | | | |
| Recettes non fiscales | 156 366 | 165 928 | 6,11 % |
| Fonds de concours et recettes assimilées | 53 817 | 56 552 | 5,08 % |
| Sous-totaux B | 210 183 | 222 480 | 5,85 % |
| Totaux des recettes avant prélèvements (A + B) | 1 663 059 | 1 676 205 | 0,79 % |
| C - Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat au profit des collectivités locales au profit des Communautés européennes | | | |
| | - 140 655 | - 147 226 | 4,67 % |
| | - 74 724 | - 72 613 | - 2,82 % |
| Sous-totaux C | - 215 379 | - 219 839 | 2,07 % |
| Totaux des recettes budgétaires brutes | 1 447 681 | 1 456 365 | 0,60 % |
| D - Dégrèvements et remboursements | - 224 560 | - 238 116 | 6,04 % |
| Totaux des recettes budgétaires nettes | 1 223 120 | 1 218 250 | - 0,40 % |

(1) TIPP : Taxe intérieure sur les produits pétroliers

La croissance du PIB en valeur estimée à + 5,05 % n'a finalement été que de 3,6 %. L'optimisme de la prévision initiale a été aggravé par l'erreur sur les composantes d'une croissance essentiellement tirée par les exportations. Le ralentissement de l'activité mondiale a ainsi atteint la France de plein fouet puisque la consommation ou l'investissement n'ont pu compenser la chute de la croissance due à l'extérieur.

Comme le constate la Cour :

"Les recettes effectives brutes ne dépassent celles de l'année précédente qu'à hauteur de 8,7 milliards, soit une progression de + 0,56 %, contre dix fois plus encore (+ 5,6 %), en 1991. Cette quasi stabilité, en francs courants, des recettes brutes, traduit le ralentissement de l'augmentation du produit des fonds de concours (+ 5,08 %, contre + 23,6 %, en 1991) et des recettes non fiscales (+ 5,6 %, contre + 27 %, en 1991) ; mais elle résulte avant tout du fait que la progression des recettes fiscales a été stoppée : elle n'atteint, en 1992 que + 0,06 %, alors qu'aux exercices précédents, elle avait été de + 4,15 % en 1991, + 5,6 % en 1990 et + 6,7 % en 1989.

Dans ces conditions, et bien que son augmentation ait été freinée (+ 6,04 % mais + 8,6 %, à législation constante, contre + 18,5 %, en 1991), la charge des dégrèvements et remboursements a pesé sur le montant des recettes budgétaires brutes de telle façon que les recettes nettes effectives de 1992 se trouvent inférieures à celles de l'année précédente. Les recettes budgétaires, nettes des dégrèvements et remboursements s'établissent en effet à - 4,9 milliards (soit - 0,4 %), en-dessous de celles de 1991. Ce constat, repris au tableau ci-dessus, est sans équivalent, dans la période récente.

Toutefois, cette approche ne permet pas de porter un jugement sur la politique suivie. Il est donc nécessaire de rapprocher la prévision initiale de la recette effective.

2. Les recettes à travers les lois de finances successives

Le tableau ci-dessous reflète l'évolution des ressources du budget général de la loi de finances initiale à la loi de règlement. Ces chiffres ne tiennent pas compte des recettes non évaluées en loi de finances initiale et notamment des fonds de concours qui s'élèvent à 56,5 milliards de francs en recettes en 1992.

| Nature des produits | Prévisions de la loi de finances initiale | Prévisions de la loi de finances rectificative | Recettes effectives déduction faite des recettes non évaluées dans les prévisions(1) | Ecart entre les recettes effectives et les prévisions initiales et les prévisions rectifiées | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| | en millions de francs | | | en % | |
| A. - Impôts | | | | | |
| Impôts directs et taxes assimilées | 591 075 | 556 000 | 549 119,96 | -7,10% | -1,24% |
| Enregistrement | 70 340 | 67 500 | 66 383,65 | -5,62% | -1,65% |
| Timbre et impôt sur opérations de bourse | 13 366 | 12 400 | 12 153,55 | -9,07% | -1,99% |
| Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et divers produits des douanes | 132 930 | 132 800 | 130 492,75 | -1,83% | -1,74% |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 709 187 | 671 900 | 654 337,78 | -7,73% | -2,61% |
| Contributions indirectes | 40 758 | 38 590 | 39 120,59 | -4,02% | 1,37% |
| Autres taxes indirectes | 2 850 | 2 710 | 2 116,66 | -25,73% | -21,89% |
| Totaux pour les impôts | 1 560 506 | 1 481 900 | 1 453 724,94 | -6,84% | -1,90% |
| B. - Autres recettes | | | | | |
| Recettes non fiscales | 140 649 | 162 110 | 165 927,78 | 17,97% | 2,38% |
| Fonds de concours et recettes assimilées | | | | | |
| Totaux des recettes avant prélèvements (A + B) | 1 701 155 | 1 644 010 | 1 619 652,72 | -4,79% | -1,48% |
| C: - Prélèvements sur recettes | | | | | |
| - au profit des collectivités locales | -147 043 | -148 049 | -147 225,88 | 0,12% | -0,56% |
| - au profit des Communautés européennes | -84 250 | -77 000 | -72 612,88 | -13,81% | -5,70% |
| Totaux pour les prélèvements | -231 293 | -225 049 | -219 838,76 | -4,95% | -2,32% |
| Totaux des recettes budgétaires revenant à l'Etat | 1 469 862 | 1 418 961 | 1 399 813,96 | -4,77% | -1,35% |

-) - : en 1992, les recettes non évaluées en lois de finances et figurant pour mémoire dans l'état A (évaluation des voies et moyens) comprenaient :

- les fonds de concours et recettes assimilées, dont le produit a atteint 56 552,3 millions ;
- diverses recettes non fiscales (quatorze lignes ou sous-lignes) dont certaines ont donné lieu à une évaluation en loi de finances rectificative.

Par rapport à la loi de finances initiale la décroissance des recettes fiscales brutes de 106,8 milliards de francs (- 6,84 %) n'est qu'en partie compensée par le recours aux recettes fiscales, + 25,3 milliards de francs, soit une progression de 17,97 %, et par la diminution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes (- 13,8 %).

a) Des pertes de recettes fiscales...

Reflet de la crise économique en 1992, les recettes fiscales brutes diminuent de plus de 106,8 milliards de francs.

Les recettes fiscales nettes (hors remboursements et dégrèvements qui passent de 225,12 milliards de francs à 238,1 milliards de francs) atteignent 1.215,6 milliards de francs en loi de règlement, soit un recul de 119,8 milliards de francs par rapport à la prévision initiale.

Les principales pertes proviennent de la TVA brute (- 55 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale) et des impôts directs dont le produit brut diminue de 41,9 milliards de francs.

La perte est particulièrement importante pour l'impôt sur les sociétés dont le produit net diminue de 20,6 % par rapport à 1991 (127,4 milliards de francs en 1991, 101,1 milliards de francs en 1992).

Il est toutefois délicat d'isoler dans cette perte de recettes de l'impôt sur les sociétés ce qui provient de la perte de matière imposable, de la baisse des taux et de l'unification des taux d'imposition des bénéfices distribués et non distribués.

Conséquence de la baisse de l'impôt sur les sociétés, le montant des remboursements et dégrèvements progresse de plus de 13 milliards de francs principalement en raison des remboursements au titre de l'impôt sur les sociétés qui passent de 27 milliards de francs en 1991 à 34,75 milliards de francs en 1992 (+ 28,6 %), les impôts finalement dus étant inférieurs aux acomptes versés à l'exercice précédent par suite de la dégradation des comptes.

b) Compensées par le recours aux recettes non fiscales...

Les recettes non fiscales progressent de 25,3 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale.

Votre commission a systématiquement dénoncé le recours aux trésoreries dormantes auxquelles le gouvernement précédent a eu recours pour compenser les pertes de ressources fiscales.

Les recettes exceptionnelles les plus significatives en 1992 proviennent :

- du reliquat des contributions étrangères à l'opération Daguet (1,69 milliard de francs) ;

- de la dévolution au budget général du solde de trésorerie du Fonds de réserve de l'épargne logement (FREL) (14,7 milliards de francs) ;

- des cessions partielles d'actifs publics (11,16 milliards de francs) ;

- d'une recette de 12,7 milliards de francs (+ 2,7 milliards par rapport à 1991) provenant de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne ;

- d'un prélèvement de 4.975 millions de francs (au lieu de 2.600 millions en 1991) sur le fonds de réserve et de garantie de la CNE ;

- d'une recette de 1.125 millions de francs provenant de la Poste à titre de "sanction de trésorerie" ;

- enfin, l'Assemblée nationale contribuait pour 1 milliard de francs à l'effort consenti par les trésoreries dormantes.

c) Et la diminution du prélèvement européen

Par rapport à la prévision initiale le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes diminue de 11,6 milliards de francs en raison de l'ajustement, positif pour le budget, des dépenses du FEOGA.

3. Les fonds de concours

La progression des fonds de concours (56,6 milliards de francs en 1992) permettait in fine de limiter la perte de ressources du budget général par rapport à la loi de finances initiale à 13,5 milliards de francs. Ces fonds de concours ne faisant pas l'objet

d'une estimation en loi de finances initiale, l'évolution réelle des ressources nettes en 1992 ne peut se faire que par rapport à 1991. Elle est de 0,4 %.

III - LES DEPENSES DU BUDGET GENERAL

L'évolution des dépenses en 1992 est résumée dans le tableau ci-dessous :

| | Crédite initiaux | | total net des crédits ouverts | | Dépense effective | | | Structure des dépenses effective | |
|---------------------------------------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------------------------------|--------------|
| | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 | Var/édans En % | 1991 | 1992 |
| | | | | | | | | | |
| I. Dépenses ordinaires | | | | | | | | | |
| A. Services civils | | | | | | | | | |
| Titre I : Dette publique, atténuation de recettes | 355 773,8 | 391 782,9 | 373 163,9 | 420 458,9 | 386 361,9 | 426 688,1 | +10,4 | 24,78 | 26,96 |
| Titre II : Pouvoirs publics | 3 505,4 | 3 604,9 | 3 505,4 | 3 606,1 | 3 505,4 | 3 606,1 | +2,9 | 0,22 | 0,22 |
| Titre III : Moyens des services | 432 990,4 | 449 492,5 | 507 541,0 | 534 395,4 | 498 549,5 | 530 004,9 | +9,3 | 31,96 | 31,87 |
| Titre IV : Interventions publiques | 359 844,7 | 372 083,0 | 407 114,3 | 422 929,1 | 385 338,1 | 409 439,2 | +9,3 | 24,70 | 24,92 |
| Sous-totaux A | 1 152 104,2 | 1 216 963,2 | 1 291 114,4 | 1 381 389,4 | 1 273 744,5 | 1 369 718,2 | +7,8 | 61,64 | 62,35 |
| B. Services militaires | | | | | | | | | |
| Titre III : Moyens des services | 125 209,9 | 127 484,3 | 96 465,2 | 99 829,7 | 95 491,1 | 95 249,3 | +0,8 | 6,12 | 5,77 |
| Totaux des dépenses ordinaires | 1 277 414,0 | 1 354 407,8 | 1 387 579,6 | 1 477 913,1 | 1 369 235,6 | 1 465 967,5 | +7,0 | 67,76 | 68,12 |
| II. Dépenses en capital | | | | | | | | | |
| A. Services civils | | | | | | | | | |
| Titre V : Investissements réalisés par l'Etat | 22 483,9 | 18 555,1 | 26 979,9 | 23 086,4 | 30 038,0 | 26 941,4 | -10,3 | 1,93 | 1,82 |
| Titre VI : Subventions accordées par l'Etat | 70 232,6 | 71 079,3 | 84 205,0 | 92 882,0 | 67 801,3 | 76 781,4 | +12,7 | 4,32 | 4,62 |
| Titre VII : Réparation des dommages de guerre | | | 21,2 | 25,5 | 5,0 | 2,0 | -90,2 | 0,00 | 0,00 |
| Sous-totaux A | 92 716,5 | 89 634,4 | 121 215,9 | 129 974,9 | 97 844,3 | 103 724,7 | +6,2 | 6,25 | 6,24 |
| B. Services militaires | | | | | | | | | |
| Titre V : Investissements réalisés par l'Etat | 107 684,2 | 102 349,9 | 103 680,8 | 102 681,9 | 92 525,4 | 93 396,1 | +0,8 | 6,99 | 6,62 |
| Titre VI : Subventions accordées par l'Etat | 482,9 | 924,0 | 529,2 | 614,9 | 489,7 | 489,9 | +0,9 | 0,02 | 0,02 |
| Sous-totaux B | 108 167,1 | 103 273,9 | 104 210,0 | 103 301,8 | 93 015,1 | 93 886,0 | +0,9 | 6,99 | 6,84 |
| Totaux des dépenses en capital | 190 883,6 | 192 908,2 | 225 425,9 | 232 286,7 | 190 859,4 | 197 610,7 | +3,5 | 12,24 | 11,88 |
| Totaux généraux | 1 468 297,6 | 1 547 316,0 | 1 612 995,5 | 1 710 199,8 | 1 560 095,0 | 1 663 578,2 | +9,6 | 100 | 100 |

La progression de 116,3 milliards de francs des dépenses en 1992 tient principalement à trois causes :

- la dégradation de l'emploi,
- la mise à niveau des dépenses oubliées en loi de finances initiale,
- la détérioration de la charge de la dette.

1. La dégradation de l'emploi

C'est en 1992 qu'a été créé un chapitre spécifique 44-75 "*mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi*", initialement doté de 3,29 milliards de francs auxquels ont été adjoints 10 milliards de francs du plan emploi de janvier 1992.

En septembre 1992, un volet supplémentaire du plan emploi était mis en place sous la forme d'un abattement de cotisations sociales pour les emplois à temps partiel.

2. La mise à niveau de dépenses "oubliées"

Au moment où le Parlement commençait l'examen du projet de loi de finances pour 1992, le Gouvernement annonçait un ensemble de mesures qui n'ont pas été prises en compte dans le budget initial afin de ne pas aggraver le déficit.

Il s'agissait notamment :

- des mesures de revalorisation salariale de la fonction publique. La progression des dépenses de personnel en 1992 (+ 5,6 %) est liée au plan Jospin et au protocole Durafour (réforme de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques).

- de diverses mesures d'aide au logement, à l'agriculture, à l'aménagement du territoire ainsi que le maintien partiel, au profit des communes, de divers remboursements pour leurs actions en matière d'emploi,

- de l'indemnisation des victimes du SIDA du fait de la transfusion du sang contaminé.

3. La charge de la dette

Alors que la prévision initiale était établie à 391,8 milliards de francs, l'exécution s'est élevée à 426,7 milliards.

Les dépenses du titre I progressent de 34,9 milliards de francs dont 20,8 milliards au titre de la charge de la dette qui atteint

175 milliards de francs et 15,7 milliards de francs au titre des remboursements et dégrèvements. Au contraire, des économies ont été réalisées sur les charges de garanties (1,7 milliard de francs).

Au total, l'accroissement des dépenses est résumé dans le tableau suivant :

(milliards de francs)

| | Supplément de dépenses | Dotations initiales | % |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------|-------------|
| I - Dépenses civiles ordinaires | | | |
| 1. Titre I, dont : | 34,9 | 391,78 | + 8,9 |
| dette | 20,8 | | |
| remboursements et dégrèvements ... | 15,7 | | |
| économies sur les garanties | - 1,7 | | |
| 2. Titre III, dont : | 80,45 | 449,49 | 17,9 |
| surcoût des charges de personnel | 28,1 | | |
| supplément pour les dépenses de matériel et de fonctionnement | 7,25 | | |
| pensions militaires | 45,1 | 0 | NS |
| 3. Titre IV, dont : | 37,4 | 372,06 | 10 |
| action éducative et culturelle | 8 | | |
| action économique | 18,8 | | |
| action sociale - assistance et solidarité | 11 | | |
| Total pour les dépenses civiles ordinaires | 152,75 | 1 216,9 | 12,5 |
| II - Dépenses militaires | | | |
| Titre III | - 41,5 | 137,46 | - 30,2 |
| III - Dépenses en capital | 5,04 | 192,56 | 2,6 |
| TOTAL | 116,3 | 1 546,9 | 7,5 |

*

* *

La poursuite de la dégradation du solde d'exécution qui atteint 238,4 milliards de francs, au lieu de 188 milliards de francs en loi de finances rectificative, a contribué à rendre les prévisions du budget de 1993 encore plus irréalistes.

En effet, à l'erreur manifeste sur le taux de croissance à la minoration de dépenses, s'est ajouté l'effet d'une sous-estimation du déficit réel de 1992. Dès lors, les bases sur lesquelles reposait la loi de finances initiale étaient triplement et volontairement faussées.

ANNEXE 2

LES PROPOSITIONS DE LA COUR DES COMPTES POUR UNE INFORMATION ET UN CONTROLE AMELIORES DU PARLEMENT SUR LES LOIS DE FINANCES

L'article 13 de la loi de règlement pour 1990 a autorisé la dissociation du rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget d'une année déterminée et la déclaration générale de conformité qui l'accompagne.

Grâce à cette disposition, la Cour a pu communiquer aux assemblées le rapport sur l'exécution du budget de 1992, alors même que le Gouvernement présentait le projet de loi de finances pour 1994.

Votre rapporteur général se félicite de l'amélioration de l'information ainsi apportée au Parlement par la Cour dans le cadre de sa mission d'assistance de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances.

L'exécution des lois de finances en 1992 permet de mettre en évidence l'écart constant existant entre prévision et réalisation. Cette discordance tient à cinq causes principales :

- la lourdeur du mécanisme préparatoire à la loi de finances initiale la fait reposer sur des prévisions macro-économiques arrêtées au mois de juillet. En cas de dégradation de la situation constatée au troisième trimestre, il est impossible d'en tenir compte pour la construction de la loi de finances.

- l'internationalisation de l'économie conduit naturellement à une interdépendance plus grande dont les effets exogènes ne sont qu'imparfaitement pris en compte par les modèles servant à l'élaboration du budget.

- la loi de finances rectificative de l'année n intervenant après le vote du budget de l'année $n+1$, les inflexions qu'elle comporte (incidences des mesures fiscales, effet base...) ne sont pas intégrées dans le budget suivant.

- les décisions ultérieures, ayant une incidence budgétaire, qui sont connues au moment du vote de la loi de finances initiale, n'y sont pas incorporées pour ne pas modifier l'équilibre annoncé.

- dès l'examen du projet de budget, le gouvernement annonce son intention de recourir à la régulation budgétaire, relativisant ainsi dès l'origine le vote du Parlement.

En définitive, le projet de budget initial apparaît en 1992 et en 1993 comme une construction politique qui privilégie l'habillage au détriment de l'exactitude.

Dans ce contexte, l'autorisation donnée par le Parlement relève plus du vote de confiance d'une majorité vis-à-vis du gouvernement que de l'exercice d'un droit fondamental de contrôle.

Votre rapporteur général avait dénoncé cet état de fait préoccupant lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1992. Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en 1992 apporte des informations concordantes en ce sens.

Plusieurs observations, faites par la Cour des Comptes, peuvent, en effet, contribuer à améliorer sensiblement l'information du Parlement.

I - RAPPROCHER LA PRESENTATION ET LE CONTENU DES LOIS DE FINANCES

En masse, la loi de finances initiale et la loi de règlement présentent des différences considérables qui tiennent, pour l'essentiel :

- aux fonds de concours (59,9 milliards de francs, soit 3,5 % des crédits initiaux de 1992),

- aux reports de crédits d'un exercice sur le suivant (52 milliards de francs en 1992),

- aux transferts (132,6 milliards de francs, soit 8,6 % des crédits initiaux) et aux répartitions (20,7 milliards de francs en 1992).

Le contrôle parlementaire, comme celui de la Cour des Comptes qui l'assiste dans cette tâche, en est rendu plus difficile.

L'un des objectifs auquel le Gouvernement pourrait s'engager serait de rapprocher autant que faire se peut, la présentation des lois de finances initiale et de règlement.

1. Comme elle l'avait relevé lors de l'examen de la loi de règlement de 1991, la Cour des comptes souligne que le Gouvernement a employé les reports de crédits comme instrument puissant mais très discutable de régulation budgétaire.

Observation de la Cour des Comptes

"Les crédits reportés de 1991 à 1992 ont atteint 52 milliards. Les autorisations de report, prononcées par arrêté du ministre du budget, ont été utilisées à des fins de régulation budgétaire, notamment par une publication volontairement tardive des arrêtés de report. La pratique récurrente de cette procédure constitue une gêne pour la gestion et entraîne un transfert des masses budgétaires, soustraites à l'autorisation législative, à un exercice postérieur de deux ans à celui pour lequel elles ont été votées. Cette pratique est d'autant plus critiquable dès lors qu'elle est étendue à des crédits dont le report est de droit, à savoir les fonds de concours et les crédits d'investissement, ces derniers représentant à eux seuls 88 % des arrêtés généraux de reports, soit 32,2 milliards en 1992."

Le gouvernement pourrait s'astreindre à améliorer l'information du Parlement en avançant la date de publication des arrêtés de report et en constatant leur incidence sur le budget en cours lors de la présentation de la loi de finances rectificative.

2. Concernant les fonds de concours, qui font eux-mêmes l'objet de reports, la Cour observe que l'absence totale d'information ne se justifie pas. Une évaluation de leur montant et de leur répartition devrait impérativement figurer en loi de finances initiale.

Observation de la Cour des Comptes

"Pour 1992, le supplément de dépenses, par rapport aux prévisions initiales, de 116,3 milliards de francs (103,33 milliards de francs déduction faite de l'aggravation de la charge des dégrèvements et remboursements) a été compensé, à hauteur de 59,9 milliards de francs, par les recettes provenant des fonds de concours qui, selon une pratique contestable, continuent à ne faire l'objet d'aucune évaluation en loi de finances initiale."

Ces remarques se justifient particulièrement en ce qui concerne les dépenses en capital civiles et militaires. A titre d'exemple, en 1992 les crédits des dépenses civiles en capital se trouvent gonflées de 40 % par rapport aux crédits initiaux par le simple jeu des reports et des fonds de concours.

3. Enfin, en matière de transferts et de répartitions de crédits, la Cour des comptes souhaite que les crédits correspondants puissent être ouverts directement sur les chapitres supportant les dépenses.

Observation de la Cour des Comptes

"Par suite d'inscriptions directes de crédits pour des dépenses relevant en principe d'autres ministères (plan emploi et RMI notamment) ou de transferts provenant d'autres ministères (logement par exemple), le budget des charges communes regroupe à lui seul près de la moitié des dépenses ordinaires. Les discordances ainsi introduites entre les prévisions des lois de finances et leur exécution rendent plus difficile l'exercice du contrôle parlementaire."

la Cour observe que si certains transferts ne se justifient pas et pourraient être plus simplement évités par une inscription directe sur les budgets concernés, l'essentiel de ceux-ci (107 milliards sur 132,6 milliards de francs) concerne les pensions ce qui, comme le constate la Cour, "n'appelle pas de critiques".

Dans le même ordre d'idée, votre rapporteur général s'interroge sur la nécessité de maintenir des possibilités de sortie du compte d'affectation spéciale "produits des cessions d'actifs" (compte n° 902-24) pour des buts autres que le désendettement de l'Etat. Ainsi, les dépenses en capital aux entreprises publiques devraient être inscrites comme précédemment aux charges communes au chapitre 54-90.

II - AMELIORER LA LISIBILITE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

La lisibilité de l'action gouvernementale pourrait être améliorée en ce qui concerne la présentation des prélèvements sur recettes de l'Etat. Comme le souligne la Cour des Comptes :

Prélèvements sur les recettes budgétaires de l'Etat

15. Les prélèvements au profit des collectivités locales s'analysent comme suit :

- quatre d'entre eux (dotation de compensation de la taxe professionnelle, fonds de compensation de la TVA, dotation spéciale pour le logement des instituteurs, compensation d'exonération de la taxe d'habitation) représentent la contrepartie des charges imposées par l'Etat et constituent des charges permanentes entrant dans la catégorie, prévue par l'article 6 de la loi organique, des interventions en matière économique, sociale et culturelle.

Les montants correspondants devraient donc être retracés et justifiés dans la comptabilité de l'Etat, comme des subventions dont le montant et l'utilisation des fonds sont déterminés par la loi. La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 29 décembre 1982 a, en effet, précisé qu'il ne saurait être recouru à la technique du prélèvement sur recettes "pour la couverture de charges de l'Etat" ni pour créer une affectation des recettes :

- deux autres (dotation globale de fonctionnement, notamment depuis sa réforme intervenue en 1990 et pleinement appliquée depuis 1992, fonds de péréquation de la taxe professionnelle), constituent une contribution financière de l'Etat aux dépenses des collectivités locales et donc des subventions qui doivent également, pour les mêmes motifs, être retracés comme telles.

- le dernier (reversement des produits des amendes forfaitaires de la police de la circulation) constitue une affectation des recettes, non conforme aux dispositions de l'article 18 de la loi organique.

Dans ces conditions, la Cour estime que la formule des prélèvements sur recettes devrait être écartée et que l'ouverture de crédits budgétaires conformément aux dispositions de la loi organique permettrait d'améliorer sensiblement le contrôle parlementaire sur ces importantes contributions au financement des collectivités locales.

16. Les prélèvements au profit des Communautés européennes comprennent :

- des impôts communautaires (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations à la production sur le sucre) : ils sont portés à tort en recettes du budget, et ne devraient apparaître que dans les comptes de trésorerie ;

- deux prélèvements (contribution assise sur la TVA et contribution assise sur le PNB) correspondent à la contribution de la France aux budgets des communautés européennes. Au même titre que les contributions versées aux autres organisations internationales, les charges permanentes correspondantes devraient être retracées et justifiées par imputation sur des crédits budgétaires du titre IV ou, éventuellement, du titre VI.

Votre rapporteur général reconnaît que ces modifications rendraient complexe la comparaison, la première année, avec l'exercice précédent. Mais en rapprochant la présentation et le contenu des lois de finances, elle permettrait une appréciation plus juste et plus responsable de l'autorisation parlementaire.

III - MIEUX ORGANISER DANS LE TEMPS L'EXAMEN DES LOIS DE FINANCES

Dans le même esprit, la Cour des comptes souhaite que soit examinée en début de session parlementaire d'automne la loi de règlement de l'année n-1.

Cette discussion devrait alors être suivie par celle de la loi de finances rectificative de l'exercice en cours.

En effet, la pratique d'une loi de finances rectificative tardive conduit à un gonflement anormal des opérations exécutées pendant la période complémentaire.

Sans ignorer les difficultés liées au calendrier de la session budgétaire, cette méthode permettrait de parfaire l'information du Parlement pour le vote de la loi de finances de l'année $n+1$.

Certes, le projet de budget repose en recettes, sur les évaluations révisées au mois de septembre. Mais, en dépenses, les données ne seront connues qu'une fois la loi de finances adoptée alors que l'effet base de l'année n sur l'exercice $n+1$ n'aura été qu'imparfaitement estimé.

Votre rapporteur général observe que le déplacement vers la fin de la session, dans le respect des délais constitutionnels, de la discussion du projet de loi de finances contribuerait à desserrer les contraintes matérielles considérables auxquelles sont soumis les Commissions des finances des deux assemblées et singulièrement celle de l'Assemblée nationale.

TRAVAUX EN COMMISSION

I - AUDITIONS

- **Audition de MM. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, et Nicolas Sarkozy, ministre du budget, le 22 septembre 1993.**
- **Audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, le 26 octobre 1993.**

II - EXAMEN EN COMMISSION

- **Présentation des principaux éléments du budget pour 1994, le 3 novembre 1993.**

I - AUDITIONS

Audition de MM. Edmond Alphandéry et Nicolas Sarkozy,

le 22 septembre 1993

Réunie le mercredi 22 septembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, et Nicolas Sarkozy, ministre du budget, sur le projet de loi de finances pour 1994.

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a d'abord présenté le cadrage économique du projet de loi de finances pour 1994.

Il a rappelé que le gouvernement avait trouvé une situation très difficile en arrivant puisque l'économie était en récession depuis l'automne 1992 et que les déficits budgétaires et sociaux étaient considérables. Il a souligné que la nouvelle politique économique menée par le gouvernement avait eu pour objet de relancer l'activité économique alors qu'aucune marge de manoeuvre n'était disponible. Il a insisté sur la mobilisation réussie de l'épargne grâce à l'emprunt "Balladur" et indiqué que l'emploi restait très préoccupant, mais que des réformes de structure étaient en cours d'adoption. Enfin, le ministre de l'économie a précisé que si la France n'était pas encore sortie de la récession, elle y venait progressivement, la croissance n'étant plus négative depuis le deuxième trimestre 1993.

Evoquant ensuite le cadrage macro économique du projet de loi de finances pour 1994, M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a indiqué que l'environnement international devrait être meilleur qu'en 1993, en raison, d'une part, de la consolidation de la croissance dans les pays hors de l'Europe continentale et, d'autre part, d'une meilleure situation des voisins immédiats de la France. Ainsi, il a précisé que la croissance des pays membres de la Communauté européenne devrait être de + 1,4 % au lieu de - 0,4 % en 1993.

S'agissant de la France, le ministre de l'économie a indiqué que le taux de croissance retenu pour 1994 était de 1,4 %, soit le taux moyen d'une fourchette allant de 0,8 % à 2 %, et qu'il correspondait aux prévisions effectuées au mois de juin lors de la présentation du rapport sur les comptes de la Nation. Il a ajouté que, depuis, seule la consommation des ménages avait été révisée à la baisse, à + 0,7 %, tandis que les exportations avaient été revues en hausse à + 4,6 %. Puis, le ministre de l'économie a précisé que les

hypothèses retenues pour la hausse des prix à la consommation étaient de + 2,2 %, pour le taux d'épargne des ménages de 12,2 % - en légère diminution par rapport à 1993 - et pour le solde des administrations publiques (État, collectivités locales et organismes de sécurité sociale) de 5,1 % du PIB - soit en légère décélération par rapport à 1993 (5,5 %). M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a conclu en disant que l'objectif central du gouvernement, en préparant la loi de finances pour 1994, avait été de faciliter la reprise économique.

Puis, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a indiqué quels étaient les quatre objectifs du gouvernement dans le projet de loi de finances pour 1994. Il a indiqué que le premier de ces objectifs était la maîtrise des dépenses car il était indispensable de dégager des marges de manoeuvre. A cet égard, il a précisé que certaines dépenses obligatoires augmentaient dans de telles proportions (charge de la dette + 5 %, contribution française au budget européen + 16 %, revenu minimum d'insertion + 6,9 %) qu'il était nécessaire de faire des économies par ailleurs pour limiter la hausse globale des dépenses. Le ministre du budget a alors indiqué que les dépenses du budget général augmentaient de 1,1 % dans le projet de loi de finances pour 1994, ce qui représentait, en volume, une diminution de - 0,9 %, alors que les dépenses du budget de 1993 progressaient de 3 %. Il a souligné que ce résultat était atteint grâce à la réalisation de 50 milliards de francs d'économies, d'une part par une politique rigoureuse de gestion des effectifs publics et, d'autre part, par un examen systématique des crédits d'intervention. Il a ajouté qu'en 1994 chaque ministère devrait présenter un plan de rationalisation de son organisation et de ses moyens afin de permettre de nouvelles économies.

S'agissant plus particulièrement des effectifs, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a indiqué qu'ils diminuaient légèrement, mais qu'au total près de 11.000 postes étaient redéployés entre les différents ministères, grâce à 6 000 suppressions et 5 000 créations d'emplois.

Evoquant ensuite la participation des collectivités territoriales à l'effort de rigueur, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a souligné que le budget s'incrinait en léger retrait par rapport à la forte augmentation des concours de l'État aux collectivités locales constatée depuis 1987, puisque ces concours ont augmenté quatre fois plus que les dépenses civiles de l'État hors charge de la dette au cours de cette période.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a alors rapidement développé les quatre mesures décidées par le Gouvernement : la modification du mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.), la réduction du taux de

remboursement du fonds de compensation pour la TVA, la suppression de l'indexation de la dotation spéciale pour les instituteurs et la révision de la compensation par l'Etat des exonérations de taxe professionnelle.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a précisé que, malgré ces mesures, les concours de l'Etat aux collectivités locales étaient, en 1994, reconduits au même niveau qu'en 1993 et qu'en outre, les contrats de plan Etat-Régions augmentaient de 16 %, que 10 milliards de francs étaient consacrés aux contrats de ville, que 8 milliards de francs de l'emprunt "Balladur" seraient attribués à la rénovation et à l'entretien des établissements scolaires et que 7 milliards de francs seraient affectés aux crédits décentralisés de la formation professionnelle. Enfin, le ministre du budget a indiqué qu'une commission serait prochainement mise en place pour faire le point sur l'état des transferts entre l'Etat et les collectivités locales.

Puis, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a indiqué que le deuxième objectif était la réduction du déficit car le déficit d'aujourd'hui constituait l'impôt de demain. Il a ajouté qu'il était devenu nécessaire de stabiliser l'endettement de l'Etat car la charge de la dette, qui représentait 10 % des recettes fiscales en 1986, en représentait 18 % en 1993. Le ministre du budget a précisé que le déficit budgétaire pour 1994 serait donc réduit de près de 18 milliards de francs pour atteindre 299,7 milliards de francs.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a ensuite présenté le troisième objectif, le soutien de l'activité économique, grâce, d'une part, à la réforme de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, aux mesures fiscales sur l'épargne.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, le ministre du budget a indiqué que la réforme avait un double objet, une simplification et un allègement, et que celui-ci était obtenu par la remise en cause d'une partie des 116 mesures de déductions diverses, par la réduction de 13 à 7 du nombre des tranches du barème, par la suppression des minorations et par l'intégration de la déductibilité partielle de la C.S.G. (contribution sociale généralisée). Il a souligné que cette réforme était d'une grande ampleur puisqu'elle représentait un allègement de 19 milliards de francs, soit 6 % du produit de l'impôt sur le revenu. Il a ajouté que tous les contribuables en bénéficieraient et notamment les familles et les revenus moyens et qu'au total 90 % des contribuables bénéficieraient d'une réduction d'au moins 3 % de leur impôt et 44 % d'une réduction d'au moins 10 %.

Enfin, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a souligné que cette réforme n'était qu'un premier pas et qu'une nouvelle étape serait franchie en 1995 avec la réduction du nombre des tranches du barème. A cet égard, il a indiqué qu'une commission chargée de

proposer les éléments d'un prélèvement moderne sur le revenu serait installée dans les prochains jours.

Le quatrième objectif poursuivi par le projet de loi de finances pour 1994 est de donner à l'Etat les moyens d'assurer ses missions essentielles. Ainsi, le ministre du budget a précisé que le budget de l'intérieur augmentait de 4 % et, en son sein, les crédits de la police de 12 %, 3.000 appelés étant en outre mis à la disposition de la police. Il a indiqué que le budget de la justice augmentait de 4 % et que 500 emplois étaient créés, que l'augmentation du titre V du budget de la défense était maintenue, tandis que le titre III progressait de 1,5 % seulement, que le budget de l'emploi augmentait de 7 %, le budget des affaires sociales de 4 % et le budget de l'éducation de plus de 4 %.

Au total, le ministre du budget a estimé que le projet de loi de finances pour 1994 maîtrisait les déficits sans peser sur la consommation et qu'il allégeait l'impôt sans priver l'Etat des moyens d'assurer ses missions.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a interrogé le ministre du budget sur la nature des 50 milliards de francs d'économies réalisées. M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a précisé qu'il s'agissait de la reconduite des 20 milliards de francs d'économies du collectif budgétaire pour 1993, d'une économie d'une dizaine de milliards de francs sur la charge de la dette en raison de la baisse des taux d'intérêt, de la suppression de près d'un millier d'emplois, de la diminution des crédits de subventions et d'intervention, de la remise en cause des services votés de certains ministères et du prélèvement opéré sur les collectivités locales.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite interrogé le ministre sur le montant probable du déficit pour 1993. M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, lui a répondu qu'en raison de la situation économique on avait constaté des moins-values fiscales d'environ 15 milliards de francs au cours de l'été, mais qu'en revanche 7 milliards de francs de recettes non fiscales et de moindre prélèvement au profit des Communautés européennes avaient permis de limiter le dérapage du déficit de l'Etat à environ 8 milliards de francs.

A M. Jacques Oudin qui lui demandait les raisons de la forte augmentation du montant de la contribution française au budget européen, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a répondu que celle-ci dépendait des arbitrages pris au sein du conseil des ministres et des dépenses votées par le Parlement européen.

A M. René Régnault, qui estimait que l'allègement de l'impôt sur le revenu serait en réalité compensé par une

augmentation des impôts locaux en raison du prélèvement opéré sur les collectivités locales par le projet de loi de finances pour 1994, le ministre du budget a indiqué qu'il y avait une vraie différence entre un prélèvement d'environ 2 milliards de francs et une diminution de l'impôt égale à 19 milliards de francs. Il a ajouté que certaines communes n'avaient pas autant besoin que d'autres de la compensation pour exonération de taxe professionnelle et que l'évolution de la D.G.F. en 1994 ne préjugait pas de celle des années 1995 et suivantes.

A M. Roland du Luart, qui l'interrogeait sur les raisons de la nette augmentation du budget de l'agriculture et de la pêche, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a indiqué qu'il s'agissait notamment de l'effet de l'augmentation des dépenses du B.A.P.S.A. (budget annexe des prestations sociales agricoles).

M. Paul Girod a demandé au ministre du budget si le gouvernement s'engageait à ne pas confier de dépenses nouvelles aux collectivités locales en 1994. M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a rappelé que le budget de l'Etat accordait déjà 250 milliards de francs aux collectivités locales.

A M. Robert Vizet, qui lui demandait si la diminution du nombre de tranches aurait des conséquences sur le nombre d'assujettis à l'impôt sur le revenu, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a répondu qu'environ 320.000 personnes devraient être exonérées de l'impôt sur le revenu grâce à l'allègement prévu, soit un nombre presque identique à celui qu'aurait entraînée la déductibilité partielle de la C.S.G.

A une question de M. Christian Poncelet, président, sur la date à laquelle l'allègement de l'impôt sur le revenu produirait ses effets, puisque seule une application rapide serait susceptible d'avoir des effets significatifs en matière de relance de la consommation, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a répondu que chaque contribuable aurait la possibilité de tirer par anticipation, sous sa responsabilité, les conséquences de l'allègement dès le versement du premier acompte provisionnel.

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a alors présenté la réforme de la fiscalité de l'épargne incluse dans le projet de loi de finances. Il a insisté sur l'objet de ces mesures fiscales qui était de ne pas augmenter l'épargne des ménages, mais de soutenir l'activité économique, tout en consolidant l'épargne longue. Il a ajouté que la fiscalité actuelle de l'épargne était déraisonnable puisqu'elle favorisait des placements courts et qu'elle avait permis le développement considérable des S.I.C.A.V. de trésorerie, à hauteur de 700 milliards de francs. Il a rappelé que, sur ce volume, 70 milliards de francs avaient déjà été transférés grâce à l'emprunt "Balladur".

Aussi, afin de mobiliser cette épargne vers la consommation et le logement et afin de financer l'investissement, le ministre de l'économie a indiqué que le projet de loi de finances pour 1994 comprenait quatre mesures principales : une facilité de sortie des plans d'épargne populaire pour les ménages non imposables, l'extension aux plus-values de S.I.C.A.V. monétaires de l'abattement pour dividendes et intérêts d'obligations, l'alignement du taux de prélèvement libératoire sur les produits d'intermédiation bancaire à 15 % et l'abaissement progressif du seuil d'imposition des plus-values de cessions de S.I.C.A.V. de trésorerie à 100.000 francs au 1er janvier 1994 et 50.000 francs au 1er janvier 1995.

Le ministre de l'économie a estimé qu'il s'agissait d'une réforme très importante à laquelle néanmoins il manquait un volet : la mise en place de fonds de pension. Mais il a ajouté que le dispositif législatif qui les concernait n'était pas encore prêt et que lorsqu'il le serait, il serait soumis au Parlement.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a interrogé le ministre de l'économie sur l'opportunité d'une loi cadre sur l'épargne comme le préconisait la commission présidée par M. Michel Pébereau et souhaité que la mesure d'alignement à 15 % du taux de prélèvement libératoire soit étendue aux intérêts des comptes courants d'associés. M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a considéré que le rapport effectué par la commission Pébereau était excellent et que nombre de ses propositions étaient déjà incluses dans le projet de loi de finances pour 1994. Il s'est déclaré ouvert à toute initiative qui permettrait de baisser à 15 % le taux de prélèvement sur les intérêts des comptes courants d'associés.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a demandé au ministre de l'économie s'il n'était pas urgent d'accélérer la baisse des taux à court terme afin de favoriser la relance de la consommation. M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a souligné que les prévisions pour 1994 montraient que les taux d'intérêt à court terme seraient inférieurs aux taux d'intérêt à long terme mais que la latitude dont il disposait pour baisser les taux n'était pas très grande.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a considéré qu'une croissance de 1,4 % en 1994 était le souhait de tous, mais il a estimé que 1994 serait une année difficile pour les collectivités locales et que celles-ci seraient probablement conduites à rendre des arbitrages défavorables aux investissements et donc à la relance de l'activité. Le ministre de l'économie a jugé qu'il n'y avait pas lieu pour l'instant de réviser cette prévision de croissance.

A M. René Ballayer qui l'interrogeait sur la manière de mobiliser utilement les fonds placés en S.I.C.A.V. monétaires, M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a répondu que les

mesures fiscales du projet de loi de finances pour 1994 devaient, pour une large part, y concourir et qu'un récent sondage avait montré que les détenteurs de S.I.C.A.V. étaient prêts à vendre ou transférer leur épargne dès lors que des incitations fiscales adéquates leur étaient proposées.

M. Jacques Oudin, ayant constaté la diminution du budget des routes, a proposé que de nouveaux contrats soient conclus entre l'Etat et les sociétés d'autoroutes pour permettre l'achèvement des 2.000 kilomètres d'autoroutes prévus. Le ministre de l'économie a indiqué qu'une réforme serait probablement nécessaire car certaines sociétés d'autoroutes étaient en grande difficulté et que leurs dettes étaient considérables.

Audition de M. Nicolas Sarkozy,

le 26 octobre 1993

Réunie le mardi 26 octobre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, porte-parole du Gouvernement, sur le projet de loi de finances pour 1994.

M. Nicolas Sarkozy a rappelé quelles étaient les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale : application d'un abattement forfaitaire de 6 % sur les premiers acomptes ou mensualités d'impôt sur le revenu versés en 1994, augmentation du plafond de la réduction d'impôt pour emploi de salariés à domicile, extension du régime du forfait pour la déduction des frais de déplacement, extension de l'exonération des plus-values de cessions d'OPCVM de capitalisation au cas où le produit de ces cessions est réemployé dans l'achat de terrain en vue de construction d'un logement, des grosses réparations ou la souscription d'actions non cotées.

Par ailleurs, le plafond d'amortissement des véhicules de sociétés a été augmenté de 5 %, la limite d'imputation des déficits agricoles a été portée de 100.000 à 115.000 francs, et le régime de crédit d'impôt recherche a été réouvert aux entreprises n'ayant pas bénéficié de ce dispositif depuis cinq ans.

S'agissant enfin des mesures relatives aux collectivités locales, l'abaissement du taux de remboursement par le fonds de compensation de la TVA a été reporté de 1994 à 1996, le plafonnement de la compensation de l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle a été modulé en fonction de l'évolution du produit et des bases de la taxe, l'avantage de la compensation étant par ailleurs plafonné à un milliard de francs.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est ouvert sur les mesures du projet de loi de finances relatives aux collectivités locales.

Le ministre du budget a rappelé que M. Christian Poncelet, président, et M. Jean Arthuis, rapporteur général, l'avaient, les tout premiers, alerté sur les effets négatifs du caractère rétroactif de l'abaissement du taux de remboursement des collectivités locales par le fonds de compensation de la T.V.A., contenu dans le projet de loi de finances ; il a reconnu le bien-fondé de la suppression de cette rétroactivité par l'Assemblée nationale, qui a repoussé l'entrée en vigueur de la mesure au 1er janvier 1996.

MM. Christian Poncelet, président, et Jean Arthuis, rapporteur général, ont appelé l'attention du ministre sur les conséquences néfastes pour la croissance nationale des ponctions effectuées en 1994 sur les collectivités locales, premiers investisseurs publics, ainsi que sur l'évolution défavorable attendue au cours de l'année à venir du produit de la taxe professionnelle assis sur les bases évaluées en 1992, année de faible croissance.

De nombreux intervenants ont insisté sur la nécessité s'imposant aux collectivités locales en 1994 de compenser la ponction financière prévue par le Gouvernement sur leurs ressources par un alourdissement sensible de leurs recettes fiscales, étant donné la croissance de leurs charges incompressibles.

MM. Philippe Marini et Paul Girod ont souligné l'intérêt de donner aux collectivités locales une plus grande liberté de modulation des taux des impôts locaux. M. Philippe Adnot a souhaité étendre cette liberté aux décisions d'exonération portant sur les impôts locaux.

Enfin, MM. Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, rapporteur général, et Paul Girod, ont insisté sur la nécessité absolue d'asseoir de façon permanente l'évolution de la dotation globale de fonctionnement sur celle de la croissance réelle.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, tout en renvoyant l'examen de ces questions au moment de la discussion du budget par le Sénat, a souhaité que soit tenu prochainement un débat d'orientation sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, où seraient examinés de manière approfondie la répartition des compétences et les financements dont elles sont assorties. Le ministre a estimé que le projet, avancé par certains, de supprimer l'abattement de 16 % sur les bases de taxe professionnelle, serait de toute évidence néfaste aux entreprises et donc peu opportun dans le contexte actuel de la montée du chômage.

En réponse à M. Jean Arthuis, rapporteur général, le ministre a reconnu l'intérêt d'accélérer la budgétisation des cotisations d'allocations familiales, tout en rappelant la contrainte financière s'imposant à cette démarche et la difficulté de recourir à une ressource supplémentaire de TVA qui pourrait freiner la consommation et accélérer l'inflation.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a ensuite apporté des précisions sur le calendrier de remboursement du décalage d'un mois de TVA aux entreprises, qui devrait couvrir l'essentiel des créances de celles-ci avant la fin de l'année 1993 ; il a rappelé que 650 millions de francs étaient consacrés, en 1993, à la procédure SOFARIS en faveur des entreprises, dont la faible utilisation semble

due au manque de diligence des banques qui cofinancent à 50 % les dossiers éligibles.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a, par ailleurs, souligné la difficulté de favoriser les actions de relance pour les entreprises publiques, beaucoup d'entre elles étant fortement déficitaires, et a apporté plusieurs précisions sur le régime de récupération de la TVA par les sociétés d'autoroutes. Le ministre a estimé que le remboursement anticipé de 4 milliards de francs demandé en 1994 à l'établissement "Autoroutes de France" se justifiait par les observations de la Cour des Comptes et ne saurait porter atteinte à la réalisation du programme autoroutier. De même, M. Nicolas Sarkozy a jugé que le prélèvement de 8,3 milliards de francs opéré en 1994 sur le fonds de réserve de financement du logement ne porterait aucunement atteinte aux opérations de logement social.

Enfin, le ministre s'est interrogé sur la possibilité d'évoquer un relèvement des droits de douane communautaires dans le contexte actuel des discussions du GATT.

En réponse à M. Philippe Marini, le ministre s'est engagé à compenser, pour 1993 et 1994, la baisse de ressources attendue de 200 millions de francs du Fonds Forestier National ; MM. Jacques Oudin, Henri Torre, René Régnauld ont alors appelé l'attention du ministre sur la nécessité d'augmenter, en 1994, les ressources du Fonds national de développement des adductions d'eau.

En réponse à M. Robert Vizet, le ministre a estimé que les mesures d'allègement des charges pesant sur les entreprises avaient favorisé le maintien d'emplois, et a rappelé les diverses mesures prises à la fin de l'année 1993 ou prévues pour 1994 en faveur des foyers à revenus très modestes.

Répondant aux questions de M. René Ballayer, le ministre a affirmé la priorité donnée au soutien de la consommation en 1994 par redéploiement de l'épargne à court terme des ménages.

En réponse à M. Jean Clouet, le ministre a rappelé la contrainte budgétaire s'imposant aux opérations de dotations en capital des entreprises publiques, qui devraient atteindre 21 milliards de francs en 1993-1994.

Enfin, répondant à M. Christian Poncelet, président, le ministre a confirmé la poursuite de la réforme de l'impôt sur le revenu en 1995, qui devrait se concrétiser par la réduction du nombre de tranches à 5 et par un abaissement des taux.

II - EXAMEN EN COMMISSION

Présentation des principaux éléments du budget pour 1994,

le 3 novembre 1993

Réunie le 3 novembre 1993 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Cluzel, vice-président, et enfin de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général, à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1994.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a remarqué que la recherche du raisonnable caractérisait la démarche du Gouvernement dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 1994.

Cette démarche nouvelle tranchait, selon lui, avec celle ayant présidé au budget initial de 1993 auquel le Sénat avait opposé la question préalable.

Il a brièvement rappelé que l'irréalisme de l'hypothèse de croissance du produit intérieur brut (+ 2,6 %) et la sous-estimation des dépenses, constatés par l'audit de la commission des finances du Sénat et les travaux de la commission Raynaud, avaient conduit à la reconstruction du budget par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993.

Le rapporteur général a indiqué que le Gouvernement avait dégagé une marge de manoeuvre budgétaire grâce à un vigoureux plan d'économies (21 milliards de francs), à la progression de certains impôts (7,7 milliards de francs), au recours à l'augmentation du produit des recettes non fiscales (9,6 milliards de francs) et aux privatisations (26 milliards de francs) qui avaient notamment permis de ramener le déficit de l'Etat de 333 milliards de francs à 318 milliards de francs.

Il a souligné qu'à cette marge de manoeuvre était venu s'ajouter le surplus du produit du grand emprunt qui aura permis de rembourser 35 milliards de francs supplémentaires de créances de TVA et d'affecter 15 milliards de francs aux régions pour la rénovation des bâtiments scolaires et la formation des jeunes. Compte tenu de l'importance des modifications apportées lors du collectif du 22 juin 1993, le rapporteur général a indiqué que celui-ci constituait

naturellement la véritable base de référence sur laquelle était construit le budget pour 1994.

Passant à l'examen du budget pour 1994, le rapporteur général a tout d'abord décrit les contraintes qui pesaient sur son établissement.

Il a, au préalable, rappelé que les pays qui étaient traditionnellement considérés comme les moteurs de la croissance mondiale (Etats-Unis, Japon, Allemagne) ne connaîtraient pas, en 1994, une reprise de nature à stimuler de manière significative la croissance française. La croissance française reposerait donc plus sur la reprise de la consommation des ménages et sur celle de l'investissement. La prévision de taux de croissance du produit intérieur brut retenue par le Gouvernement (+ 1,4 %) lui a semblé raisonnablement volontariste. Il a constaté qu'elle était légèrement plus optimiste que les hypothèses retenues par les instituts de conjoncture.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite indiqué que la réduction du déficit était la première contrainte forte du budget pour 1994.

Il a remarqué que le maintien en-deçà de 300 milliards de francs du solde d'exécution pour 1994 constituait la seconde étape du plan quinquennal de réduction du déficit qui ambitionnait de ramener celui-ci de 4,4 % du produit intérieur brut en 1993 à 2,5 % en 1997.

La croissance de la charge de la dette qui atteint 193 milliards de francs en 1994, et de son stock (2.930 milliards de francs au 31 décembre 1994) rend en effet impératif une réduction du déficit, afin de dégager une marge de manoeuvre budgétaire et de permettre la poursuite de la baisse des taux d'intérêt.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite indiqué que la récession économique qui affecte notre pays depuis 1992 entraîne une quasi-stagnation des recettes fiscales brutes (1.459 milliards de francs) par rapport au budget exécuté de 1992.

Il a enfin souligné la rigidité dans le budget de la part des dépenses incompressibles (dépenses de personnel, charge de la dette, dépenses de solidarité, engagements internationaux...) dont l'évolution autonome limite fortement les possibilités de réduction des charges.

Malgré ces contraintes, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné que le Gouvernement avait pu dégager une marge de manoeuvre budgétaire importante qui provient en premier lieu des

économies issues de la révision des services votés (20 milliards de francs).

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a approuvé cette démarche rigoureuse consistant à remettre en cause les dotations qui assurent le simple maintien des actions de l'Etat à législation constante.

En second lieu, le Gouvernement a eu recours aux recettes non fiscales, avec notamment l'affectation au budget général de 50 milliards de francs provenant du produit des privatisations, la ponction de 8,3 milliards de francs sur le Fonds de réserve du financement du logement et l'accélération du remboursement d'avances consenties à Autoroutes de France pour 4 milliards de francs.

Enfin, le rapporteur général a indiqué que l'effort d'économies demandé aux collectivités territoriales était évalué à 2,7 milliards de francs.

Après avoir rappelé que les collectivités locales étaient le principal investisseur public - avec un montant global de 170 milliards de francs en 1993 - le rapporteur général a souligné que leur légitime contribution à la rigueur ne devait pas se faire au détriment de leur capacité à stimuler l'économie.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné que le contexte financier des collectivités locales devrait se dégrader en 1994, notamment en raison de la baisse attendue du produit de la taxe professionnelle et de l'augmentation des dépenses sociales.

Il a rappelé que l'effort financier supplémentaire demandé aux collectivités locales dans la loi de finances repose sur quatre dispositions concernant : la modification de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement, la suppression de l'indexation de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, la réduction du taux de remboursement du FCTVA et la réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle. M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué que deux autres dispositions auraient une incidence indirecte sur les finances locales : la reconduction de la majoration de 0,4 % pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux qui pèse sur le contribuable et le maintien à 38 % du taux de surcompensation démographique que doit verser la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) au profit des régimes spéciaux qui devrait entraîner dès 1995 une hausse des cotisations.

Le rapporteur général a souligné que les collectivités locales risquaient de se voir confrontées, soit à une augmentation des

impôts locaux qui freinerait la consommation, soit à une baisse de leurs investissements qui retarderait la reprise de l'activité.

En dernier lieu, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné que le redéploiement des effectifs constituait une politique nouvelle qui permettait d'orienter les emplois sur les secteurs qui le nécessitaient comme l'éducation nationale, la justice ou l'intérieur, sans grever le budget.

Le rapporteur général s'est félicité que cette marge de manoeuvre puisse être principalement utilisée pour engager la réforme de l'impôt sur le revenu et pour poursuivre celle de l'épargne.

Concernant l'impôt sur le revenu, il a indiqué que la simplification qui était opérée et l'allègement de 19 milliards de francs qui en résultait, allaient dans le sens souhaité par la commission.

De même, il a approuvé la réorientation de l'épargne investie en Organismes de placements collectifs en valeurs mobilières à court terme (OPCVM) vers des emplois plus productifs ainsi que les mesures allant dans le sens de la neutralité des différents produits de placement.

En conclusion, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a constaté l'étroitesse de la marge de manoeuvre du Gouvernement et du Parlement en 1994. Dans ce contexte, il a présenté un ensemble de réflexions de réformes fiscales dont il a souhaité qu'elles constituent le fil directeur des propositions à venir.

Il a, tout d'abord, rappelé que le système fiscal français conçu à une époque de plein emploi et d'étanchéité des frontières n'avait pas été modernisé pour tenir compte de l'internationalisation de l'économie.

La dégradation de la situation économique rend urgente la réforme d'un système pénalisant pour la production et défavorable à l'emploi.

Le rapporteur général a appelé de ses voeux un rééquilibrage de la structure des prélèvements obligatoires conduisant à une redistribution du poids respectif des impôts et des cotisations.

Tout en reconnaissant la difficulté d'une réforme qui doit à la fois viser un allègement de la pression globale et une redistribution des charges tout en tenant compte des contraintes budgétaires, il a indiqué cinq buts à atteindre.

Le premier consiste à neutraliser les prélèvements obligatoires pesant sur les coûts de production. Citant le cas de l'Établissement national des invalides de la marine, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné que c'est au moment où les emplois de marins ont été presque tous détruits par le poids excessif des charges sociales que le Gouvernement en décide l'exonération.

Le rapporteur général s'est félicité du début de budgétisation des allocations familiales. Il s'est interrogé sur une accélération de cette prise en charge en ayant recours aux impôts de consommation pour en assurer le financement.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite indiqué qu'il convenait de poursuivre la réforme de l'impôt sur le revenu dans trois directions : l'élargissement de l'assiette, la diminution des taux et notamment du taux marginal, le rapprochement avec la contribution sociale généralisée.

De même, le rapporteur général a souhaité que la fiscalité de l'épargne continue à être simplifiée en éliminant les distorsions fiscales en matière d'épargne financière et en réhabilitant l'épargne investie en logements locatifs.

Le quatrième chantier de réforme pourrait être l'aménagement du coût des cessions du patrimoine professionnel. M. Jean Arthuis, rapporteur général, a proposé, qu'à terme, un taux uniforme et faible s'applique à toutes les mutations que ce soient les cessions isolées d'actifs professionnels ou les cessions de participation au capital dont les distorsions de taux n'ont pas de justification.

Il a également souhaité une réforme qui permette d'atténuer le coût de la transmission à titre gratuit.

Enfin, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souhaité que soit engagée la réforme de la fiscalité locale dont le système est globalement contreproductif pour l'économie. Il s'est félicité de la volonté du Gouvernement de mettre à plat les relations financières Etats-collectivités locales, prélude indispensable à une réforme de grande envergure.

A la suite de cette présentation, un débat s'est instauré auquel ont participé MM. Ernest Cartigny, Alain Lambert, Paul Loridant, Paul Girod, Roland du Luart, Henri Collard, Maurice Blin, Louis Perrein et René Régnault.

A M. Ernest Cartigny qui faisait remarquer que les Etats-Unis connaissent une croissance réelle, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a répondu que la réalité de celle-ci ne signifiait pas que l'environnement international offrait des perspectives de

reprise susceptibles d'avoir un impact significatif sur la croissance française.

Il lui a également indiqué que la réforme de la fiscalité locale devrait nécessairement s'accompagner d'une discussion sur le bien-fondé de l'organisation territoriale existante.

A M. Alain Lambert qui se déclarait circonspect sur le bien-fondé de la réforme de l'impôt sur le revenu, et s'avérait partisan de nouvelles déductions plus directement génératrices d'emplois, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué que la simplification de cet impôt était indispensable pour aboutir à terme à un impôt sur le revenu moderne.

A M. Paul Loridant qui soulignait l'occultation dans le débat budgétaire de la crise monétaire du mois d'août 1993, le rapporteur général a indiqué que l'élargissement des marges de fluctuation du système monétaire européen ne faisait que traduire l'impossibilité de concilier administration de la monnaie et liberté économique.

Il lui a également indiqué que l'intérêt de l'Etat n'était pas de sous-évaluer le capital des sociétés privatisées, mais de permettre, par la fixation d'un prix accessible, la naissance d'un actionariat populaire.

Le rapporteur général a approuvé les propos de M. Paul Girod qui avait dénoncé l'attitude de l'Etat considérant comme des subventions les versements au profit des collectivités locales et qui souhaitait que l'on puisse établir un bilan consolidé des relations Etats-collectivités locales notamment en ce qui concerne les transferts de charges opérés sans compensation. Il lui a indiqué que la décision de la COGEMA d'acheter désormais l'uranium dont elle avait besoin aux pays de la CEI, qui se traduisait par la perte de 250 emplois en France, lui semblait caractéristique d'une absence d'analyse globale du coût de l'opération.

A M. Roland du Luart, le rapporteur général a confirmé que l'épuisement des réserves de l'Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce (ORGANIC) et de la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) du fait de l'affectation au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) de l'essentiel du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés les années précédentes, rendait impossible le maintien de cette affectation et entraînait une augmentation massive de la subvention de l'Etat en 1994.

Il lui a par ailleurs indiqué que le président Christian Poncelet et lui-même recherchaient une solution pour assurer la pérennité en 1994 du Fonds forestier national.

Il a approuvé les propos de M. Henri Collard qui s'inquiétait de l'explosion des dépenses sociales et avait regretté que le Parlement ne puisse débattre du budget social de l'Etat dont le montant dépasse 1.500 milliards de francs.

A M. Maurice Blin qui avait souligné la contradiction politique, économique et morale entre la prospérité spéculative de la bourse et les difficultés des entreprises, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a répondu que la crise actuelle était en partie due à ces "bulles financières".

A M. Louis Perrein, il a fait remarquer que l'assujettissement de France Telecom et de la Poste à une fiscalité de droit commun, décidé par une loi de 1990, était budgétairement neutre.

A M. René Régnauld qui dénonçait la pérennisation de la majoration de 0,4 % pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, le rapporteur général a rappelé l'origine de la mesure, à savoir la loi de juillet 1990 portant révision des bases, et a souligné que la commission n'avait cessé d'en critiquer la reconduction d'année en année alors que les opérations de révision des bases qui l'avait justifiée étaient terminées.