

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1989 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perreïn, Robert Vizet, secrétaires ; M. Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fossat, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (tome I) et T.A. 24.

Séances : 87 (1988-1989).

Lois de finances - Asie - Europe - Emploi - Etats-Unis - Japon - Prix - Monnaie - Pays en voie de développement.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| PREMIÈRE PARTIE. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE. | 5 |
| INTRODUCTION: LE MIRAGE | 7 |
| I. — CONJONCTURE MONDIALE: LE BOOM | 9 |
| A. — Les États-Unis... | 9 |
| 1. L'expansion jusqu'à quand? | 9 |
| 2. Des structures assainies | 12 |
| 3. Une croissance à crédit | 15 |
| B. — ... et les autres | 19 |
| 1. Les pays d'Asie s'arment face à l'Europe | 19 |
| a) Japon: le retournement | 19 |
| b) La montée des « Quatre dragons » | 23 |
| 2. R.F.A.: l'envers de la prospérité | 24 |
| 3. Royaume-Uni: l'emballement | 26 |
| 4. L'Italie: le gouffre des finances publiques | 28 |
| 5. Les P.V.D.: les divergences s'accroissent | 30 |
| 6. Le marché unique européen: les Douze au pied du mur | 32 |
| a) Des systèmes fiscaux très différents | 32 |
| b) Un choix de priorités | 34 |
| II. — FRANCE: LE REDRESSEMENT | 37 |
| 1. Une croissance assainie | 37 |
| 2. Les soubresauts de la consommation | 40 |
| 3. L'envol du crédit | 43 |
| 4. Le renouveau de l'investissement productif | 46 |
| 5. La santé financière des entreprises: apparence et réalité | 50 |

| | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6. L'inflation contenue | 53 |
| 7. Taux d'intérêt : la France doit suivre | 56 |
| 8. Un « bon » déficit commercial? | 60 |
| a) Un bilan médiocre | 60 |
| b) Le prix de la modernisation | 63 |
| c) Rattraper nos handicaps structurels | 66 |
| d) La balance des paiements dans le rouge | 68 |
| | |
| III. - SOCIAL : LE DANGER DE L'ATTENTISME | 70 |
| | |
| A. Le léger redressement de l'emploi | 70 |
| 1. Le chômage se stabilise | 71 |
| 2. Quel plan pour l'emploi? | 73 |
| | |
| B. - Sécurité sociale : un mieux précaire | 76 |
| 1. Une conjoncture favorable... | 76 |
| 2. ... mais les problèmes structurels demeurent | 78 |
| 3. Le rapport Chotard : une occasion manquée | 80 |
| | |
| CONCLUSION : QUATRE DÉFIS | 83 |
| | |
| DEUXIÈME PARTIE. - LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1989. | 85 |
| | |
| CHAPITRE PREMIER. - LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 1989. | 87 |
| | |
| I. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL | 87 |
| A. - Le cadrage macro-économique | 87 |
| a) Des perspectives prudentes | 87 |
| b) Un ralentissement du boom actuel | 87 |
| c) La persistance de déséquilibres | 88 |
| B. - La décélération de la croissance | 88 |
| a) La croissance | 89 |
| b) Inflation et taux d'intérêt | 90 |
| C. - La demande mondiale | 91 |
| | |
| II. — L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE POUR LA FRANCE EN 1989 | 92 |
| a) Une croissance soutenue | 93 |
| b) De graves faiblesses | 93 |

| | Pages |
|----------------------------------------------------------------------|-------|
| CHAPITRE II. LE BUDGET DE 1989. UNE NETTE INFLEXION | 95 |
| I. - LES DÉPENSES : UNE REPRISE SENSIBLE | 95 |
| <i>a)</i> Les dépenses de fonctionnement | 97 |
| <i>b)</i> Les dépenses d'intervention | 98 |
| <i>c)</i> Les dépenses d'investissement | 98 |
| <i>d)</i> Le poids des engagements internationaux de la France | 100 |
| <i>e)</i> Le poids de l'endettement | 102 |
| <i>f)</i> Les priorités du budget pour 1989 | 104 |
| II. - LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU BUDGET | 105 |
| III. -- LES CHOIX EN MATIÈRE DE RECETTES | 109 |
| A. - Les recettes globales du budget | 109 |
| <i>a)</i> Les ressources brutes | 109 |
| <i>b)</i> Les prélèvements sur recettes | 113 |
| B. - L'évolution des diverses recettes | 114 |
| <i>a)</i> Les recettes fiscales | 114 |
| <i>b)</i> Les recettes non fiscales | 118 |
| C. - Un déficit allégé | 118 |
| IV. -- LA POLITIQUE FISCALE | 119 |
| A. -- Une évolution très nette | 119 |
| <i>a)</i> La fiscalité des ménages | 119 |
| <i>b)</i> La fiscalité des entreprises | 119 |
| <i>c)</i> L'harmonisation européenne | 120 |
| <i>d)</i> L'impôt de solidarité sur la fortune | 120 |
| <i>e)</i> Les cotisations familiales | 120 |
| V. -- BUDGET ET FINANCES LOCALES | 121 |
| VI. -- L'ÉQUILIBRE DES COMPTES SOCIAUX | 122 |
| ANNEXE | 123 |

PREMIÈRE PARTIE

**LA SITUATION ÉCONOMIQUE
ET FINANCIÈRE**

INTRODUCTION

LE MIRAGE

Le krach boursier d'octobre 1987 aurait-il, telle une purge, guéri l'économie mondiale de l'asphyxie où l'avait plongée la spéculation financière ? L'euphorie qu'elle connaît un an plus tard, conduirait à le penser.

La croissance dépassera en 1988, 3 % dans la plupart des pays. Le chômage régresse. Les entreprises tournent à pleine capacité. Le commerce international devrait augmenter de 7 %. L'investissement explose et rattrape le retard accumulé au cours des années 70.

On a pu craindre, au premier semestre, une reprise de l'inflation et les banques centrales ont dû remonter leurs taux. *Mais l'expansion gagne l'ensemble de la planète où les conflits armés s'apaisent.* Le scénario d'une sortie de crise « par le haut », invraisemblable voici douze mois, semble en vue.

Et pourtant la prudence s'impose. L'économie américaine, moteur de la croissance, dopée en vue de l'échéance présidentielle de novembre, reste victime de ses excès. Ni le déficit budgétaire, ni l'endettement public, ni celui de la balance des paiements n'ont été réduits. L'endettement extérieur des États-Unis, le plus élevé du monde, s'aggrave. Une rechute du système économique mondial n'est pas impossible.

L'Europe, et particulièrement la France, restent, quant à elles, vulnérables à une compétition internationale stimulée par la perspective du grand marché prometteur qui devrait s'ouvrir à partir de 1993 et suscite bien des convoitises.

Il leur faut donc, moins que jamais, céder au mirage.

I. — CONJONCTURE MONDIALE : LE BOOM

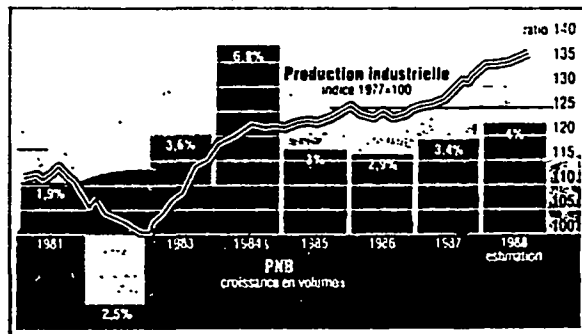
A. — Les États-Unis...

1. L'expansion jusqu'à quand ?

a) Un taux de 4 % en 1988 ...

Au premier semestre, le P.N.B. américain s'est accru de 4 % en rythme annualisé et devrait se maintenir à ce niveau sur l'ensemble de l'année. C'est une de ses meilleures performances depuis le début de la phase d'expansion engagée il y a six ans. Elle dépasse celle des autres pays de l'O.C.D.E. à l'exclusion du Japon.

Taux de croissance du P.N.B. en volume



O.C.D.E. — L'Expansion

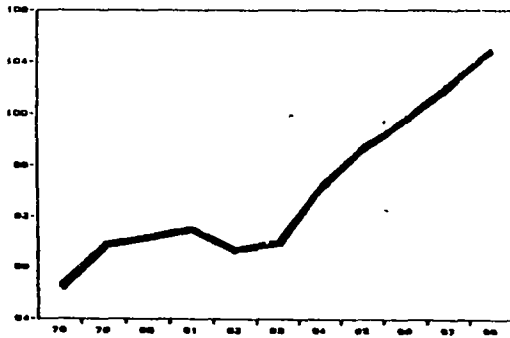
Même si on s'attend à un ralentissement de ce taux de croissance, les prévisions pour 1989 restent optimistes.

b) ... qui fait reculer le chômage

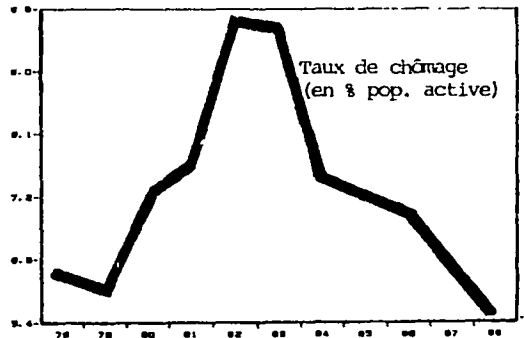
Sur les huit premiers mois de l'année, les créations d'emplois se sont élevées à 2 400 000, soit 300 000 emplois nouveaux chaque mois. Le taux d'accroissement de l'emploi s'élève ainsi à près de 3,1 % en moyenne annuelle et le taux de chômage ressort à 5,5 % de la population active, soit une amélioration continue depuis 1982. Il faut remonter à mai 1974 pour trouver un taux de chômage plus bas.

Ce taux est proche du plein emploi et recoupe des taux inférieurs dans de nombreux états (au Massachussets, par exemple, ce taux est de l'ordre de 3 %). Dans certains secteurs, une pénurie de main-d'œuvre est même apparue.

Créations d'emplois
(en millions)



Taux de chômage
(en % de la population active)



Sénat G.S.I.-E.C.O.

La principale source d'emplois nouveaux reste, comme les années précédentes, le secteur des services. Mais *la reprise de l'emploi industriel*, déjà observée en 1987 après une stagnation en 1985 et une baisse en 1986, se confirme puisque le nombre de créations d'emplois dans ce secteur atteint 250 000 sur les huit premiers mois de 1988, soit 10 % du nombre total des créations d'emplois.

Créations d'emplois industriels
(en millions)



Sénat G.S.I.-E.C.O.

L'économie américaine continue ainsi de faire preuve d'une capacité à créer des emplois (+ 16 millions depuis 1982) et à réduire le chômage, nettement supérieure à celle des autres pays de l'O.C.D.E.

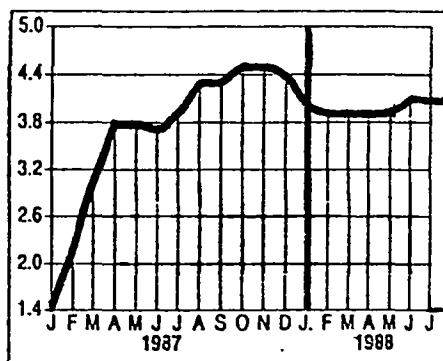
Elle tient essentiellement à *des coûts salariaux unitaires plus faibles*, à une grande mobilité géographique, mais aussi à la situation démographique : le nombre de jeunes de 15 à 20 ans est passé de 21,1 millions en 1988 à 17,9 millions en 1987 diminuant ainsi les entrées sur le marché du travail.

c) L'inflation repart mais ne flambe pas

La forte croissance au premier semestre de 1988 a fait craindre la « surchauffe ». Une tension sur les salaires était redoutée. le niveau très élevé d'utilisation des capacités de production risquant d'entraîner une tension sur les prix.

La hausse des prix à la consommation en 1988 devrait se situer à près de 5 %, ce qui est certes supérieur au chiffre de 1987 (4,4 % en glissement). Mais pour le moment le spectre d'une flambée des prix paraît s'estomper.

Inflation aux États-Unis
(glissement sur 12 mois en %)



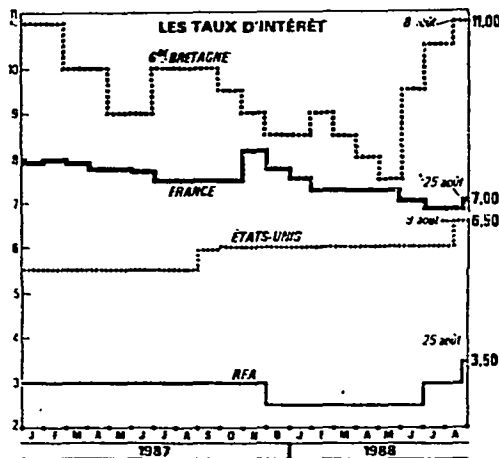
La Tribune de l'Expansion

Les *salaires*, point le plus sensible, ne semblent pas repartir et progressent moins vite que la productivité. Depuis huit ans, ils ont été étonnamment stables, sans doute en raison de l'existence d'un réservoir inépuisable de main-d'œuvre étrangère aux exigences faibles. Si cette situation se prolonge, la hausse des prix resterait contrôlée.

Les facteurs extérieurs sont favorables. Le ~~prix~~ *prix* du pétrole est orienté à la baisse et l'effet de la sécheresse est moins grave que prévu. Depuis la stabilisation du dollar et du cours des matières premières, les États-Unis ont cessé « d'importer » de l'inflation. La reprise du dollar depuis juin 1988 accentue encore ce phénomène.

Enfin et surtout, la détermination de la Federal Reserve à éviter toute surchauffe de l'économie apparaît clairement. Le 9 août dernier, elle n'a pas hésité, pour freiner l'activité, à relever son taux d'escompte d'un demi-point, à 6,5 %, entraînant une hausse sur les autres places financières.

Les taux d'intérêt



Le Monde

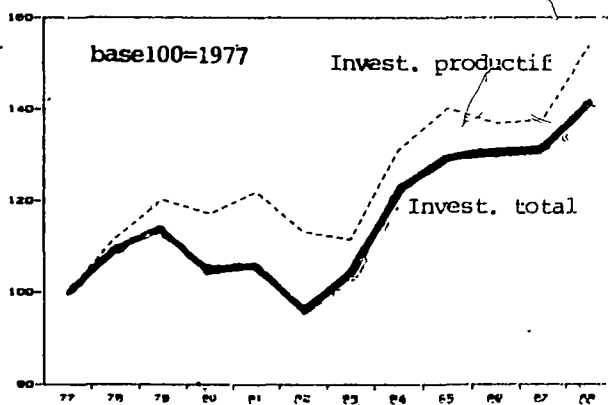
2. Des structures assainies

a) L'investissement moteur

Le principal moteur de la croissance américaine reste l'investissement qui a progressé en volume à un rythme annuel de 3,3 % au premier trimestre et de 11,8 % au second, soit 7 % en moyenne annuelle au premier semestre. A lui seul, il est à l'origine de plus de la moitié de la croissance du P.N.B.

L'investissement productif, après la chute de 1986 (- 4,5 %) et la longueur de 1987 (+ 2,8 %), connaît un essor exceptionnel de 7,6 % en rythme annuel au premier trimestre et de 15 % au second. Le secteur des biens d'équipement est particulièrement dynamique. Les carnets de commandes sont pleins et les importations de machines s'accroissent dans des proportions très importantes (2/3 environ du total des importations).

Évolution de l'investissement en volume
(base 100 : 1977)



Sénat G.S.I.-E.C.O.

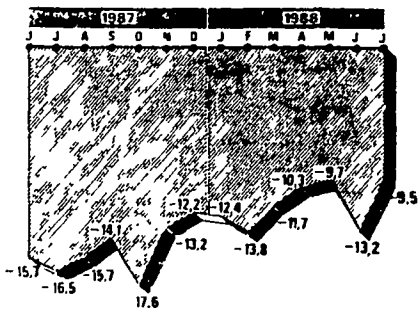
Cette contribution de l'investissement vient relayer la consommation qui avait été très forte dans les années antérieures.

b) *Le réveil de l'exportation*

Le déficit commercial, qui n'avait cessé de s'aggraver ces dernières années, a commencé à diminuer en valeur à partir du quatrième trimestre de 1987. Cette réduction s'est poursuivie en 1988 ; le déficit est passé, pour les sept premiers mois de l'année, de 100 milliards de dollars en 1987 à 80 milliards en 1988, soit une *amélioration de 20 %*.

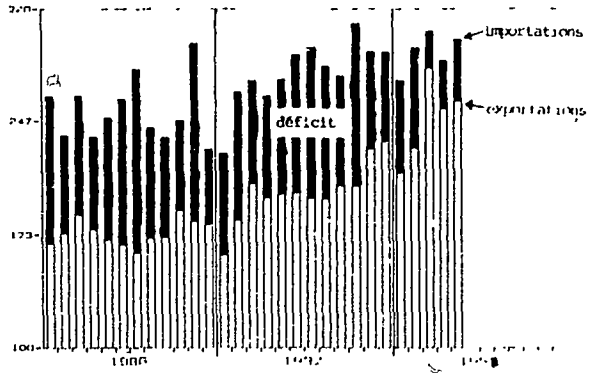
A ce rythme, l'objectif d'une réduction en 1988 du déficit de 30 milliards de dollars par rapport au record de 1987 (- 170 milliards) devrait être atteint malgré les mauvais résultats du mois d'août dus à l'envol des importations. Le commerce extérieur apporte ainsi une contribution positive à la croissance de l'ordre de 1 point sur les 4 attendus ; cette situation ne s'était pas produite depuis 1980.

Solde commercial
(en milliards de dollars)



Le Monde

Commerce extérieur
(en valeur, base 100 = 1977)



Sénat G.S.I.-E.C.O.

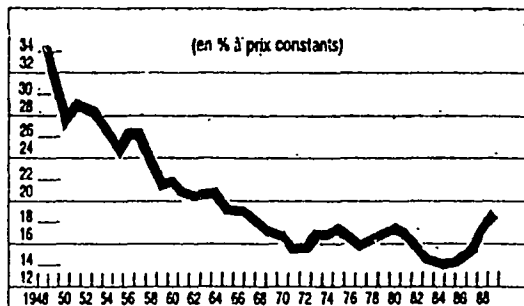
Ce redressement exceptionnel est sain car il résulte d'une poussée des exportations et non d'une réduction des importations. En fait, celles-ci continuent de croître en valeur à un rythme soutenu de 10 % mais les exportations s'accroissent beaucoup plus fortement (plus de 20 %), permettant ainsi de réduire l'écart.

Ce qui est vrai en valeur l'est encore plus en volume comme le montre le graphique ci-dessus.

Le déficit du commerce extérieur américain diminuait déjà en volume en 1987 mais les effets de prix avaient effacé, en valeur, cette réduction. La hausse des prix des produits importés de 14,8 % du fait de la baisse du dollar était plus forte que la hausse des prix des produits exportés de 6,9 % due à l'inflation.

En 1988, on assiste à une situation inverse due à la baisse du dollar qui a permis aux producteurs américains d'augmenter leurs parts de marché.

Part des exportations des États-Unis dans les exportations de l'O.C.D.E.



Le Nouvel Économiste

3. Une croissance à crédit

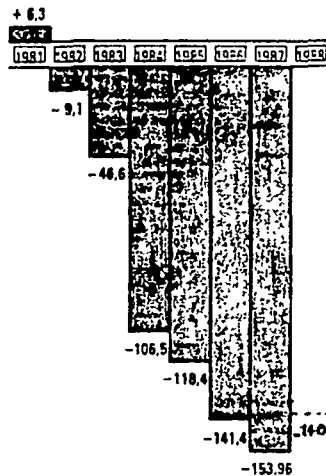
a) Le rééquilibrage du commerce extérieur sera lent

Le rééquilibrage du commerce extérieur américain pourrait pourtant se ralentir. D'une part les exportations ne pourront pas tenir la cadence actuelle (20%) en raison de la légère remontée du dollar. D'autre part, les importations pourraient s'accélérer à cause des stocks qui ont beaucoup baissé durant le premier semestre. Vu son montant, 140 milliards, estimé pour 1988, le déficit commercial ne se réduira que lentement.

b) La balance des paiements victime de l'endettement

Au premier semestre 1988, le déficit des paiements courants (solde commercial + solde des invisibles) s'élève à 70 milliards de dollars, soit 140 milliards environ en projection annuelle au lieu de 154 milliards en 1987.

Balance des opérations courantes
(en milliards de dollars)



Le Monde

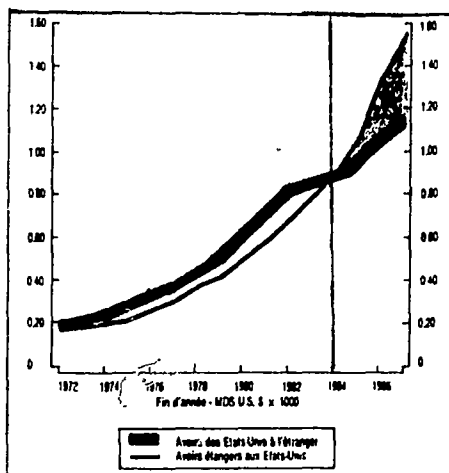
Ainsi, en dépit de l'amélioration probable de 30 milliards de dollars du solde commercial, la réduction du déficit des paiements courants devrait être de l'ordre d'une dizaine de milliards seulement.

Pour la première fois depuis 1958, les revenus des placements étrangers aux États-Unis seront supérieurs à ceux des placements américains à l'étranger. Le solde des services est ainsi passé de + 20 milliards de dollars en 1987 à - 1 milliard au premier trimestre de 1988.

Après avoir atteint en 1987 un montant de 368 milliards de dollars, soit 100 milliards de plus qu'en 1986, la dette extérieure devrait se rapprocher des 500 milliards de dollars en 1988 (3 000 milliards de francs).

Cet endettement, apparu il y a quatre ans, ne cesse de croître depuis. Il est alourdi par les conséquences des « effets de stock » des déficits précédents (10 milliards de dollars de charges d'intérêts en plus chaque année). La tendance sera très difficile à inverser.

Endettement extérieur américain



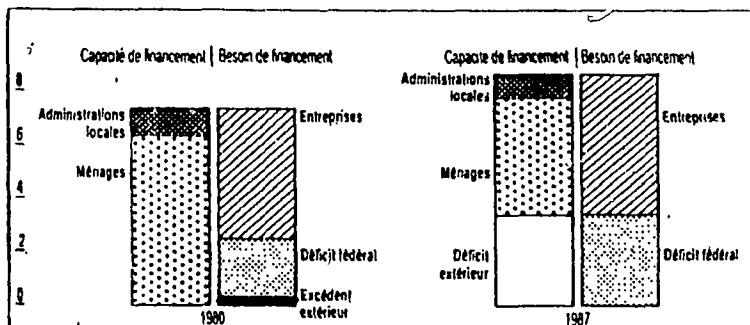
Paribas

Le déficit budgétaire reste la cause première du déficit des paiements courants américains (par un hasard statistique, les deux déficits sont comparables). Il absorbe au bénéfice des administrations publiques une part très importante de l'épargne nationale privée qui doit être relayée par l'épargne étrangère.

Le lien entre ces deux déficits apparaît clairement sur le graphique ci-dessous :

Les vraies raisons du déficit extérieur américain

(en % du P.N.B.)



La Tribune de l'Expansion

Si, rapporté au produit national, le déficit des finances publiques reste dans la moyenne des pays de l'O.C.D.E., il est manifestement excessif par rapport à la capacité d'épargne privée qui ne cesse de diminuer comme le montrent les tableaux suivants.

Déficits budgétaires comparés
(en % du P.N.B.)

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| U.S.A. | - 4,5 | - 4,9 | - 4,8 | - 3,5 | - 3,4 |
| O.C.D.E. | - 4,5 | - 4,6 | - 4,3 | - 3,5 | - 3,4 |

Déficits budgétaires
Épargne privée nette
(en %)

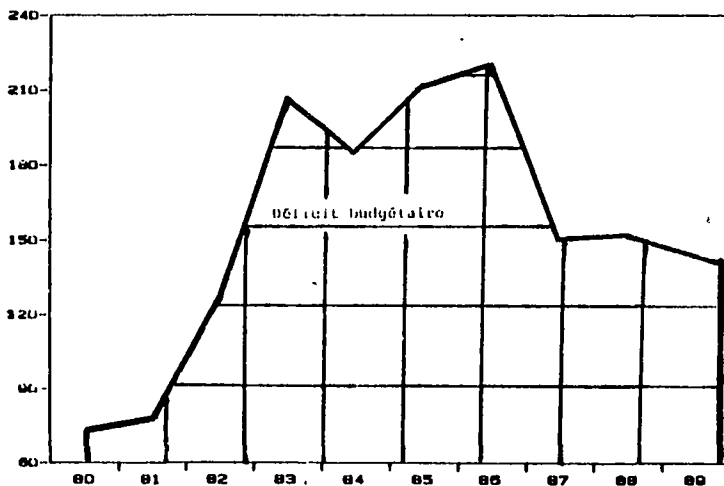
| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---------------|------|------|------|------|------|
| U.S.A. | 40,8 | 58,6 | 66,2 | 55,0 | 44,0 |
| O.C.D.E. | 37,3 | 40,9 | 37,4 | 27,9 | 23,8 |

Capacité d'épargne privée

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Taux d'épargne des ménages américains (en % du revenu disponible) | 6,8 | 6,1 | 4,5 | 3,8 |
| Épargne étrangère nette (en % du P.N.B.) | 2,8 | 2,9 | 3,4 | 3,5 |
| O.C.D.E. | | | | |

Le déficit budgétaire sera de 152,3 milliards pour 1988. L'objectif de la loi Gramm-Rudman-Hollings qui était de 144 milliards ne sera donc pas atteint. Il ne permettra pas d'absorber les charges supplémentaires d'intérêt de la dette en 1989.

Déficit fédéral
(en milliards de dollars)



La dette publique américaine devrait atteindre ainsi le chiffre fantastique de 2 600 milliards de dollars soit plus du double de l'endettement total des pays en développement estimé à 1 200 milliards.

Attirant chez eux une part très importante de l'épargne mondiale, japonaise surtout, pour satisfaire leurs besoins de financement, *les États-Unis sont le premier débiteur mondial.* En effet, après avoir fortement diminué au cours du dernier trimestre de 1987, les capitaux privés affluent de nouveau sur les marchés financiers américains.

Ainsi, les achats de titres libellés en dollars par les investisseurs privés étaient tombés, à la suite du krach d'octobre, de 24,9 milliards de dollars (au troisième trimestre 1987) à 6,3 milliards (au quatrième trimestre 1987) obligeant de ce fait les banques centrales à soutenir massivement la monnaie américaine par des achats de titres libellés en dollars (20 milliards contre 600 millions sur la même période). *C'est cette intervention massive des banques centrales qui a contribué à maintenir des liquidités suffisantes aux États-Unis et à éviter une récession qui paraissait inévitable après la crise d'octobre 1987.*

Au cours du premier trimestre 1988, la tendance s'est inversée ; les achats privés de titres américains par les investisseurs étrangers sont passés de 6,3 milliards de dollars à 20 milliards, évolution renforcée au cours du second trimestre. Ce retournement explique la récente remontée du dollar et le calme relatif des taux d'intérêt.

Mais cette accumulation de créances en dollars sur le monde continue — comme avant octobre 1987 — à faire peser une menace sur les marchés financiers où les anticipations spéculatives pourraient un jour ou l'autre resurgir.

*
* *

La fin de la période électorale devrait cependant permettre un traitement plus rigoureux du problème du déficit budgétaire américain :

— l'excédent croissant des caisses de retraite qui s'élèverait à près de 90 milliards de dollars dans les cinq ans à venir, pourrait désormais ne plus être comptabilisé « hors budget » comme c'est le cas aujourd'hui ;

— *un ralentissement des dépenses militaires (6,4 % du P.N.B., soit le double de la moyenne des pays européens) est prévisible.*

B. ...et les autres

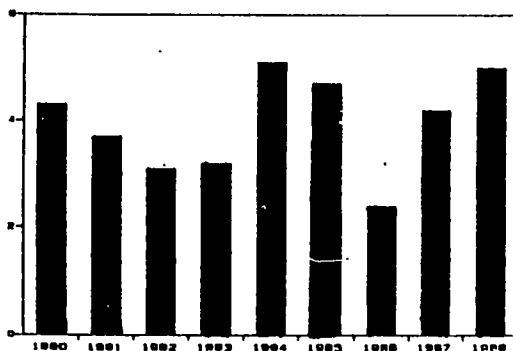
1. Les pays d'Asie s'arment face à l'Europe

a) Japon : le retournement

Tous les indicateurs nippons sont au vert :

- la progression du P.N.B. en volume est passée de 2,4 % en 1986 à 4,2 % en 1987 et devrait dépasser les 5 % en 1988 ;

Croissance du P.N.B.
(en %)



Sénat G.S.I.-E.C.O.

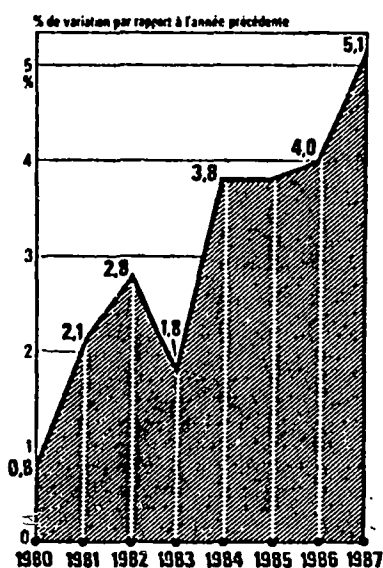
- le taux de chômage de 2,5 % est en réduction constante depuis le « record » de 3,2 % atteint en mai 1987. Des tensions apparaissent sur le marché du travail ;

- la hausse des prix à la consommation est à peu près nulle (1986 : + 0,6 % ; 1987 : + 0,1 % ; 1988 : + 0,5 %) et les prix de gros sont en baisse de - 0,7 % sur les douze derniers mois.

Fait remarquable, cette vigueur de l'économie intervient après une très forte hausse du yen, consécutive aux accords du Plaza de septembre 1985, qui aurait pu considérablement pénaliser la croissance. C'est ainsi que depuis cette date, le yen s'est apprécié de 40 % face au dollar.

Face à cette contrainte monétaire extérieure, le Japon a montré, une fois encore, sa capacité d'adaptation et procédé à une inversion spectaculaire des moteurs de la croissance. *Les exportations se sont ralenties et la demande intérieure a pris le relais.* L'an dernier, l'augmentation de + 4,2 % du P.N.B. a résulté d'un accroissement de la demande intérieure de + 5,1 % tandis que la part du commerce extérieur se réduisait de 0,7 %. La tendance se confirme en 1988.

Évolution de la demande intérieure



Le Monde

Ce redéploiement, conforme aux orientations des autorités japonaises, s'appuie sur plusieurs facteurs :

- le taux de croissance de l'investissement productif est à un niveau record. Rapporté au P.N.B. (16 %), il est supérieur de moitié à celui des autres grands pays de l'O.C.D.E. (U.S.A. : 11 %);

Progression de l'investissement

(en %)

| % | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 (1 ^{er} trim.) |
|-------------|------|-------|------|---------------------------------|
| Japon | 12,7 | 6,1 | 8,2 | 12,7 |
| U.S.A. | 6,7 | - 4,5 | 2,8 | 15,0 |
| R.F.A. | 9,3 | 4,1 | 4,0 | 2,0 |

- *les investissements à l'étranger continuent de s'intensifier* non seulement dans les pays du sud-est asiatique à coûts salariaux réduits (5 usines japonaises en moyenne s'implantent en Thaïlande chaque semaine) mais aussi dans les pays développés tels que les États-Unis pour réduire des excédents commerciaux problématiques (la moitié de la production de Honda est réalisée aux États-Unis) ou pour être présents sur le marché de la C.E.E. en forte croissance potentielle (rachat de Dunlop en France) ;

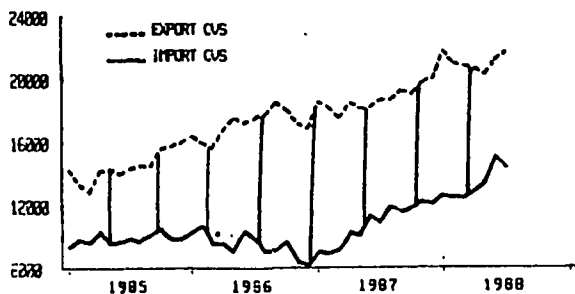
- *le plan quinquennal d'équipements publics* adopté par le Gouvernement en mai 1987 vise à soutenir la demande intérieure et se traduit notamment par le lancement de travaux de grande envergure (ex : aéroport international du Kansai, île artificielle de Kobé, voie express à Tokyo...). Cette politique doit cependant rester compatible avec un retour à l'équilibre du budget et une réduction de la dette publique.

De son côté, la population japonaise a fait preuve d'un engouement manifeste pour la consommation (+ 3,9 % en 1986 et + 7 % en rythme annuel ces derniers mois) sous l'effet conjugué de la baisse des prix des produits importés du fait de l'appréciation du yen et d'une progression régulière des salaires réels (+ 2,3 % en moyenne en août 1988 par rapport à août 1987) rendue possible par l'effort d'investissement (les profits des entreprises croissent aussi de façon très importante même dans des secteurs sinistrés par la hausse du yen comme l'acier).

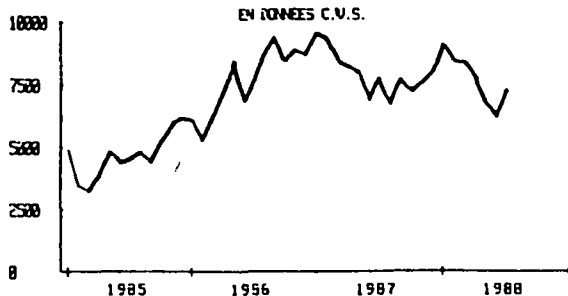
- *L'excédent commercial a commencé à se réduire en 1987.*

Exportations/importations

(en millions de dollars)



Balance commerciale



La tendance se poursuit en 1988 grâce à un rythme de progression des importations deux fois supérieur à celui des exportations (+ 16,2 %) mais l'écart entre les deux composantes du commerce extérieur reste encore considérable (dans la zone des 80 milliards de dollars). De ce fait, sa réduction ne pourra être que très lente (— 6 %, en 1988 malgré une progression de 32 % des importations).

Soumis à diverses pressions de la part des États-Unis, dont les deux tiers du déficit sont imputables aux produits japonais, le Japon importe davantage de produits « made in U.S.A. » et exporte moins de produits sous l'effet notamment d'accords bilatéraux (viande par exemple). L'excédent vis-à-vis des États-Unis s'est ainsi réduit de 13 % sur les huit premiers mois de l'année.

Mais les premiers bénéficiaires de cette ouverture du marché japonais restent incontestablement les N.P.I. d'Asie dont la part dans le total des importations japonaises est passée de 10 % en 1986 à 12,6 % en 1987 et à 13 % sur le seul premier trimestre 1988. Cela tient aux courants de réimportations liés à la délocalisation croissante de la production japonaise dans ces pays et plus généralement au resserrement continu de leurs relations.

En revanche, l'excédent à la C.E.E. s'est accru de 13 % sur les huit premiers mois.

Cette évolution résulte non d'une moindre progression des importations mais d'une poursuite de la croissance des exportations à un rythme très élevé (+ 30 % sur les douze derniers mois). Le maintien de la compétitivité des produits japonais sur les marchés européens tient au fait que la hausse du yen a été beaucoup moins importante par rapport aux monnaies européennes (+ 22 % par rapport au franc français et + 10 % par rapport au mark allemand depuis 1985) que par rapport au dollar (+ 44 % sur la même période).

Le Japon reporte ainsi sur l'Europe une compétitivité à l'exportation qui a été mise en veilleuse vis-à-vis des États-Unis. Au moment où se profile le marché unique européen, il faut voir là l'amorce d'une zone de développement privilégié entre les États-Unis et le Japon suivi, dans sa foulée, par les dragons d'Asie.

b) *La montée des « Quatre dragons »*

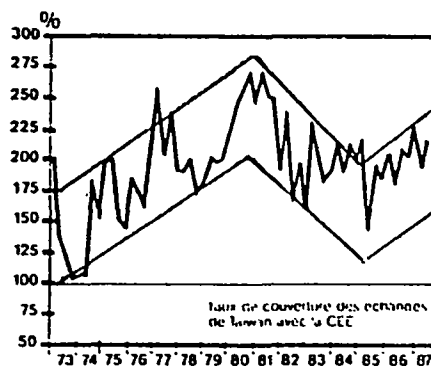
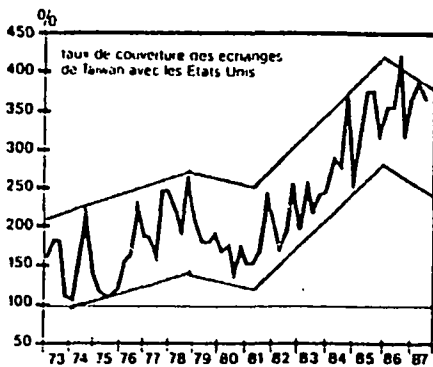
La croissance des quatre N.P.I. d'Asie (Corée du Sud, Taïwan, Singapour, et Hong-Kong) reste, en 1988, très supérieure à celle du monde industrialisé bien qu'en retrait sur les niveaux records de 1987 et 1986.

Taux de croissance du P.N.B.
(en %)

| | 1986 | 1987 | 1988 (prévisions) |
|--------------------|------|------|----------------------|
| Corée du Sud | 12,5 | 12 | 9 |
| Taïwan | 11,6 | 11 | 7 |
| Hong-Kong | 12,5 | 13,6 | 7 |
| Singapour | 1,8 | 8,8 | 7 |

Leurs ventes représentent désormais près de 9 % des exportations mondiales, soit 170 milliards de dollars en 1987. Une correction de l'excédent sur les États-Unis (37 milliards de dollars, soit 22 % du déficit) est en cours. Mais les ventes progressent vers l'Europe dont le déficit devrait passer de 7 à 10 milliards de dollars. Il est vrai que la réévaluation des monnaies de Taïwan et de la Corée a été beaucoup plus forte vis-à-vis du dollar qu'à l'égard des devises européennes.

Évolution du commerce extérieur de Taïwan
avec
les États-Unis
et
l'Europe



Un pôle de développement intense se crée en Asie dont le Japon est le pivot. Il entraîne dans sa croissance de nouveaux pays : la Thaïlande et la Malaisie, mais aussi, les Philippines et l'Indonésie. Le Japon a délocalisé ses usines dans les N.P.I. tandis que ces derniers procèdent de la même manière dans les *nouveaux* N.P.I. que sont la Thaïlande et la Malaisie qui exportent désormais des biens manufacturés. De 1984 à 1987, les exportations thaïlandaises sont passées de 7,4 à 11,7 milliards de dollars. De 1982 à 1987, l'Indonésie a réorienté ses ventes : le pétrole n'en constitue plus que 48 % contre 78 % auparavant. Certes, l'Indonésie, comme les Philippines, centre son développement sur son marché intérieur. Mais l'industrialisation y a commencé tout comme en Chine où les nouvelles zones économiques sont tournées vers l'extérieur. *Si l'on ajoute aux quatre N.P.I. les exportations de la Thaïlande, de la Malaisie, des Philippines et de l'Indonésie, on arrive au chiffre du Japon, soit 230 milliards de dollars.*

Le centre de l'économie mondiale se déplace ainsi progressivement de l'Atlantique vers le Pacifique.

2. R.F.A. : l'envers de la prospérité

La croissance allemande a dépassé toutes les prévisions en 1988 : alors qu'elle avait atteint 1,2 % de 1980 à 1985 et 2,1 % de 1985 à 1987, elle devrait passer cette année la barre des 3 % :

- elle s'appuie sur *une consommation privée très soutenue* (+ 4,6 % au premier trimestre) ;

- *l'investissement productif*, après un début d'année défavorable, s'est très fortement redressé au deuxième trimestre et croît au rythme annuel de 4 % ;

- *le marché de l'emploi* s'est même légèrement amélioré. En août 1988, le nombre de chômeurs supplémentaires, en comparaison avec le même mois de l'année précédente, n'a été que de 2 500, alors qu'il avait été de 23 000 en juillet, et que sa progression en glissement annuel n'avait jamais été inférieure à 20 000 par mois depuis un an ;

- *l'excédent commercial*, après s'être contracté sur les cinq premiers mois de l'année, a recommencé à augmenter. En juin, cet excédent commercial a atteint le montant record de 14,2 milliards de deutschmark.

Les premiers résultats de 1988 semblaient devoir rassurer les partenaires de la R.F.A. : la contraction de l'excédent commercial, la bonne tenue de la consommation privée ont pu conforter l'impression que l'Allemagne remplissait son « devoir international ». Les résultats de l'été ont modifié ce sentiment. Pour les sept premiers mois, l'excédent commercial atteint 70 milliards de marks contre 65,7 pour la même période de 1987.

A partir du mois d'avril 1988, la croissance est à nouveau tirée par l'exportation. *Le marché européen en est la cause : l'excédent commercial est réalisé en 1988 à 66 % avec la C.E.E. contre 53 % en 1987.* La vigueur de la reprise en Europe, la suprématie allemande dans le domaine des biens d'équipement, la dépréciation du deutschmark par rapport au yen et aux monnaies européennes, la stabilité des prix plus grande qu'ailleurs sont à la base de ce mouvement. *Au moment où le monde entier s'équipe, la République fédérale est prête à fournir.*

Les premiers exportateurs mondiaux en 1987

| | Exportations (en milliards de dollars) | Solde commercial (en milliards de dollars) | Exportations par habitant (en dollars) |
|------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| R.F.A. | 293,2 | + 65,4 | 4 803 |
| États-Unis | 252,9 | - 171,2 | 1 047 |
| Japon | 230,2 | + 79,9 | 1 895 |
| France | 148,1 | - 5,1 | 2 674 |
| Grande-Bretagne | 130,6 | - 23,2 | 2 301 |
| Problèmes économiques. | | | |

Au plan intérieur, les autorités fédérales s'emploient à contenir le déficit budgétaire. Le relèvement de la fiscalité indirecte prévue pour 1989 devrait le ramener de 39 à 32 milliards de deutschmark, soit à 2 % du P.N.B. De même, devant la progression de la masse monétaire, la hausse des taux américains, la faiblesse du mark face au dollar, la Bundesbank a relevé le taux directeur à trois reprises au cours de l'été.

Ce tableau brillant n'exclut pas cependant une interrogation sur le devenir industriel et financier du pays. Elle est liée à deux facteurs :

- *la rentabilité des investissements étrangers en R.F.A. : leur forte baisse en 1987 s'expliquerait par le haut niveau des coûts salariaux, la faible durée du travail, les contraintes en matière d'environnement,*

● *l'émigration des capitaux allemands s'accélère* : sur les sept premiers mois de l'année, le déficit de la balance des capitaux a enregistré le record absolu de 67,94 milliards de deutschmark contre 24,37 au cours de la même période en 1987.

La balance des investissements en R.F.A. depuis 1980
(Investissements net en milliards de deutschmark)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Investissements étrangers en R.F.A. | 0,77 | 0,77 | 1,99 | 4,53 | 2,11 | 2,15 | 2,97 | 2,03 |
| Investissements allemands à l'étranger | 7,28 | 8,73 | 6,02 | 8,10 | 12,53 | 14,17 | 19,55 | 15,07 |
| Problèmes économiques. | | | | | | | | |

La dépendance de la République fédérale d'Allemagne à l'égard du reste du monde a donc tendance à s'accroître.

3. Royaume-Uni : l'emballement

Après sept années de croissance rapide et équilibrée, l'économie britannique connaît aujourd'hui la surchauffe.

Le taux de croissance du P.I.B., 4,5 %, a été très supérieur en 1987 à la moyenne de l'O.C.D.E. Du seul fait de l'acquis, la croissance pourrait dépasser encore 3 % en 1988 (2,5 % en 1989).

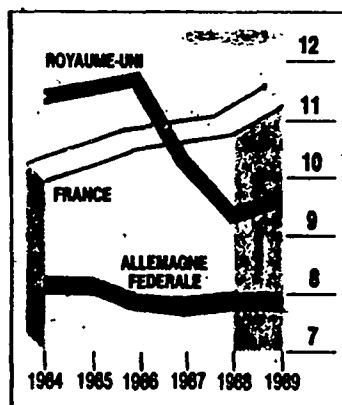
Évolution du P.I.B. en volume

| | Taux moyen de croissance annuelle | | | 1986 | 1987 |
|-------------------|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| | 1968-1973 | 1973-1979 | 1979-1987 | | |
| Royaume-Uni | 3,2 | 1,4 | 1,9 | 3,3 | 4,3 |
| États-Unis | 3,0 | 2,6 | 2,3 | 2,9 | 2,9 |
| Japon | 8,4 | 3,6 | 3,9 | 2,4 | 4,2 |
| Allemagne | 4,9 | 2,3 | 1,5 | 2,5 | 1,7 |
| France | 6,2 | 2,8 | 1,7 | 2,1 | 1,9 |
| Italie | 4,6 | 2,6 | 2,3 | 2,9 | 3,1 |
| Canada | 5,4 | 4,2 | 2,8 | 3,3 | 3,9 |
| | 4,3 | 2,7 | 2,4 | 2,8 | 3,1 |
| O.C.D.E. | | | | | |

La production manufacturière progresse en glissement annuel de 7,4 %. Le taux d'utilisation des capacités dans l'industrie est de 84,2 %. La consommation privée augmente au rythme de 7 % en volume. Les ménages ont bénéficié de salaires accrus (+ 9 % sur l'année), d'impôts réduits (2,5 milliards de livres dans le budget 1987-1988 et 4 milliards pour l'exercice en cours). Ils recourent maintenant au crédit à la consommation. Le taux d'épargne est très bas, 5,3 % au premier trimestre 1988.

L'emploi s'accroît. Le chômage régresse constamment depuis l'été 1986 et représente 8 % de la population active à la mi-88, soit une réduction de 20 % par rapport au point le plus haut. Le recul est particulièrement net chez les jeunes.

Taux de chômage
(en % de la population active)



Le Nouvel Économiste

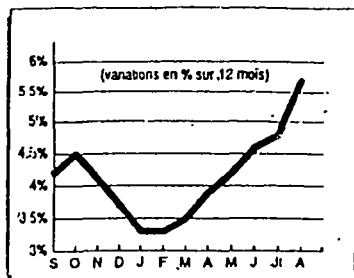
Mais des déséquilibres graves apparaissent :

- l'inflation s'est accélérée depuis mars dernier. Atteignant 5,7 %, elle est alimentée en partie par le relèvement des taux d'intérêts hypothécaires. Les prix de l'immobilier ont progressé de 20 % en un an ;

- l'importation augmente très vite (+ 8 % depuis la fin de 1986) pour répondre à la demande de biens de consommation et d'équipement. En revanche, la progression des exportations se ralentit. Le déficit du secteur non pétrolier se creuse alors que l'excédent pétrolier s'amenuise en raison notamment de la chute de production entraînée par l'accident de la plate-forme Piper Alpha ;

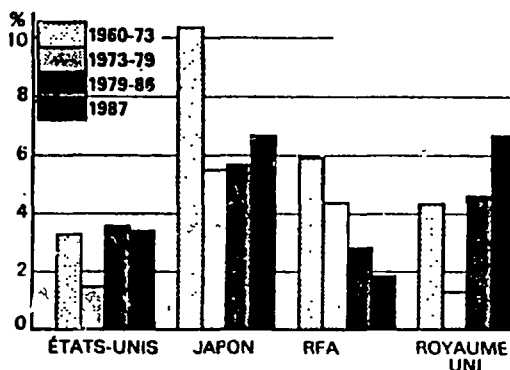
- le déficit commercial britannique risque de dépasser largement, en 1988, le montant atteint en 1987, soit 10 milliards de livres à comparer aux exportations totales de l'année, soit 80 milliards ;

**Prix à la consommation
au Royaume-Uni**



A.G.E.F.I

**Gains de productivité du travail
dans le secteur manufacturier**



Le Monde

• la progression de la masse monétaire a rendu nécessaire le relèvement opéré à huit reprises des taux d'intérêt, qui ont crû de 4,5 %. Les taux à long terme atteignent en Grande-Bretagne 12 %, niveau le plus élevé des pays industriels. Ce relèvement a provoqué un afflux de capitaux très important et a propulsé la livre sterling à des sommets qui n'avaient pas été atteints depuis.

*
* *

Cependant, cet emballement ne doit pas masquer l'assainissement en profondeur de l'économie britannique. Le déficit budgétaire est très faible. La livre bénéficie de la position nette créditrice du pays. Mais surtout la hausse de la productivité industrielle se poursuit.

S'ajoutant à la puissance d'un facteur tertiaire (banques, assurances) traditionnellement dominant et en pleine modernisation, elle constitue pour la Grande-Bretagne un atout majeur dans la perspective du marché unique européen de 1993.

4. Italie : Le gouffre des finances publiques

La croissance italienne reste soutenue, 3,6 % en 1988, 3 % en 1989. Elle repose sur la consommation qui évolue au rythme de 3,5 % et surtout sur l'investissement productif (+ 10 %).

La progression du chômage n'est cependant pas enrayée. Il représente 12,4 % de la population active et touche 71 % des jeunes de 14 à 29 ans. L'inflation sera un peu plus forte que prévu en 1988, 4,8 % au lieu de 4,5 %, mais elle paraît maîtrisée si on observe que les salaires ont augmenté en un an de 7 %.

Le déficit commercial en aggravation pourrait atteindre 15 milliards de liras cette année malgré une forte reprise des exportations par rapport à 1987, + 8 % contre 3,6 %. Le déficit de la balance des paiements se creuserait passant de 1 milliard de liras en 1987 à 4,8 milliards en 1988. Mais il reste supportable car il ne représente que 0,5 % du P.I.B.

En revanche, *la situation des finances publiques est catastrophique*. Alors que la croissance est bonne, on assiste en effet à une dégradation paradoxale du solde du budget.

L'impôt rentre mal. L'évasion fiscale est très forte. L'État emprunte pour couvrir son déficit. Il sert de copieux intérêts, 10,5 % environ, à des épargnants dont certains semblent être des praticiens de l'évasion fiscale. *Tout se passe comme si le contribuable italien prêtait son argent à l'État au lieu de le lui verser en impôts.* De plus, celui-ci vient d'instaurer un système d'emprunt en ECU qui donne aux prêteurs une garantie de change.

L'encours de la dette publique italienne qui est de 1 million de milliards de liras représente 92,3 % du P.I.B. Il est plus de trois fois supérieur à celui de la dette publique française alors que le P.I.B. italien ne représente que 86 % du P.I.B. français. *L'Italie accumule ainsi 29 % de la dette publique de la C.E.E. alors qu'elle réalise 19 % du P.I.B. de la Communauté.*

Comparaisons internationales

| | Italie | France |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| — P.I.B. 1987 (en milliards de francs) | 4 530,0 | 5 288,7 |
| — Encours de la dette publique au 31 décembre 1987 (en milliards de francs) | 4 183,6 | 1 281,7 |
| — Déficit du budget de l'État 1987 (en milliards de francs) | 520,0 | 137,9 |
| — Encours/P.I.B. en % | 92,3 | 24,2 |
| — Déficit/P.I.B. en % | 11,3 | 2,6 |

Conversion des monnaies au taux moyen annuel de 1987.

Pour juguler ce déficit, le Gouvernement a mis en place un plan de redressement qui vise à corriger une évolution qui menace de porter le déficit à 12 % du P.I.B. et l'endettement à 120 % du P.I.B. d'ici 1992.

Pour 1988, il est prévu une réduction du déficit de 7 000 milliards de liras pour le ramener de 122 à 115 000 milliards de liras, soit environ 550 milliards de francs. *Le seul service de la dette s'élève à 80 000 milliards de liras, soit 8 % du P.I.B. ; il représente les deux tiers du déficit budgétaire.*

Les dernières barrières à la libre circulation de l'épargne dans la C.E.E. devant tomber dès juin 1990, *le risque de crise financière est grave.* En effet, les épargnants italiens, dont les actifs représentent 120 % du P.I.B., soit le niveau du Japon, pourraient bien être tentés par d'autres placements que les titres d'État. Le Gouvernement sera alors privé de l'épargne qui le finance.

5. P.V.D. : les divergences s'accroissent

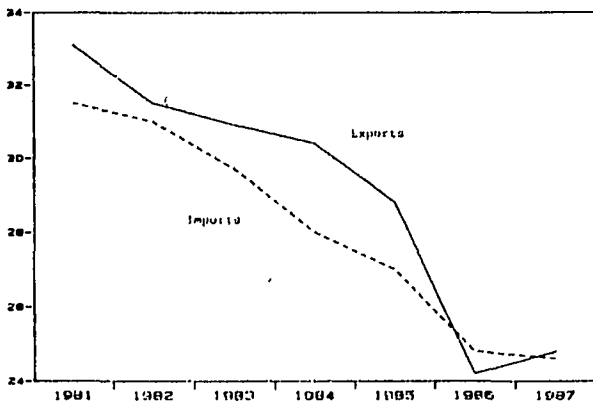
Les pays en développement sont entrés en divergence : l'Afrique stagne ou régresse, l'Asie s'engouffre dans l'ère industrielle.

En 1987, pour la première fois depuis longtemps, les économies en développement se sont redressées car la croissance des pays industriels a stimulé leurs ventes et provoqué la hausse des cours des matières premières.

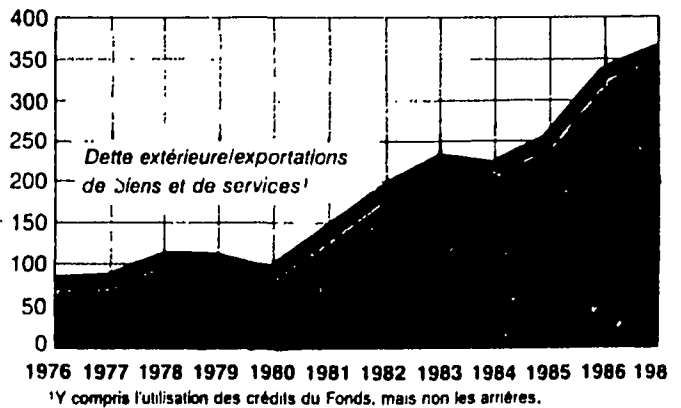
L'expansion du commerce mondial s'étant accélérée en 1987 (+ 5 % en volume) après une année 1986 déjà très bonne, la part des pays en développement dans les échanges mondiaux qui reculait s'est stabilisée. Les exportations croissent plus vite que les importations et leur déficit global a diminué de moitié.

Cependant, malgré cette évolution favorable, *les termes de l'échange se sont encore dégradés l'an dernier en raison de la hausse des produits manufacturés.*

Part des P.V.D. dans le commerce mondial
(en %)



Ratio de la dette des pays au sud du Sahara



F.M.I.

Leur endettement a donc continué de croître mais plus lentement, passant de 1 234 milliards de dollars à la fin de 1987 contre 1 124 milliards un an plus tôt. Le Brésil et le Mexique doivent plus de 110 milliards de dollars chacun, l'Argentine plus de 55 milliards, l'Égypte et l'Indonésie plus de 40.

Cette dette supportée sans difficulté en Asie écrase l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne.

En Afrique subsaharienne, le remboursement du capital et des intérêts absorbe, en moyenne, plus de 25 % des recettes totales d'exportations. Le service de la dette bloque l'investissement compromettant l'avenir. *Celui-ci a reculé de 4,8 % par an entre 1980 et 1987.*

En Amérique latine, le P.N.B. par habitant a été inférieur en 1987 à son niveau de 1980. Cependant, la contrainte financière s'y desserre. La reprise des exportations en 1987 a facilité le paiement de la dette. Un accord avec le Brésil a pu être trouvé après des mois de blocage. L'aide totale apportée par les nations industrielles a recommencé à croître. Il reste qu'en matière de flux financiers un transfert net continue de s'effectuer vers les pays riches.

Toutes les solutions employées pour le renverser ont à ce jour échoué. Le plan Baker de relance de la croissance n'a pas donné de résultats. Les opérations de conversion ou de rachats de dette n'apportent d'allègements que pour des montants limités (sauf pour le Chili). La décote de la dette, patente sur le marché secondaire des créances, s'installe durablement.

6. Le marché unique européen : les Douze au pied du mur

L'enthousiasme suscité par le grand marché unique européen semble retomber à mesure que les difficultés de sa mise en œuvre apparaissent plus clairement. Celle-ci implique l'abolition des barrières fiscales qui perturbent les échanges entre les pays membres. *Le défi que constitue la suppression de tous les obstacles à la libre circulation des personnes, des capitaux et des services représente une révolution plus importante encore que celle des barrières tarifaires voici trente ans.*

Touchant à la souveraineté des États, il est politique.

a) Des systèmes fiscaux très différents.

En effet, les disparités en matière de fiscalité sont profondes. L'analyse comparée du poids et de la structure des prélèvements obligatoires de différents partenaires le montre clairement.

**Le poids des prélèvements obligatoires
dans les principaux pays de la C.E.E. en 1985**
(en % du P.I.B.)

| | Total des prélèvements obligatoires | Impôt sur les revenus, bénéfices | Sécurité sociale | Salaires et M.O. | Impôts sur le patrimoine | Impôts sur les biens et services (T.V.A., Accise) | Autres |
|----------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------|------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------|--------|
| Belgique | 46,9 | 19,2 | 15,5 | — | 0,8 | 11,4 | — |
| Danemark | 49,2 | 27,9 | 1,9 | 0,4 | 2,1 | 16,8 | 0,1 |
| Espagne | 28,8 | 8,1 | 12,0 | — | 0,8 | 7,6 | 0,4 |
| Italie | 34,7 | 12,8 | 12,1 | 0,2 | 0,9 | 8,8 | — |
| France | 45,6 | 7,8 | 19,9 | 0,9 | 2,1 | 13,4 | 1,5 |
| Pays-Bas | 45,0 | 11,9 | 19,7 | — | 1,6 | 11,6 | 0,1 |
| R.F.A. | 37,8 | 13,1 | 13,8 | — | 1,1 | 9,7 | — |
| U.K. | 38,1 | 14,8 | 6,7 | — | 4,6 | 12 | — |

Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E. 1965-1986.

La France occupe une position proche du Danemark, de la Belgique et des Pays-Bas, mais très supérieure à celle de ses deux principaux partenaires économiques : le Royaume-Uni et la R.F.A.

La situation est encore plus contrastée si l'on considère la structure interne de ces prélèvements.

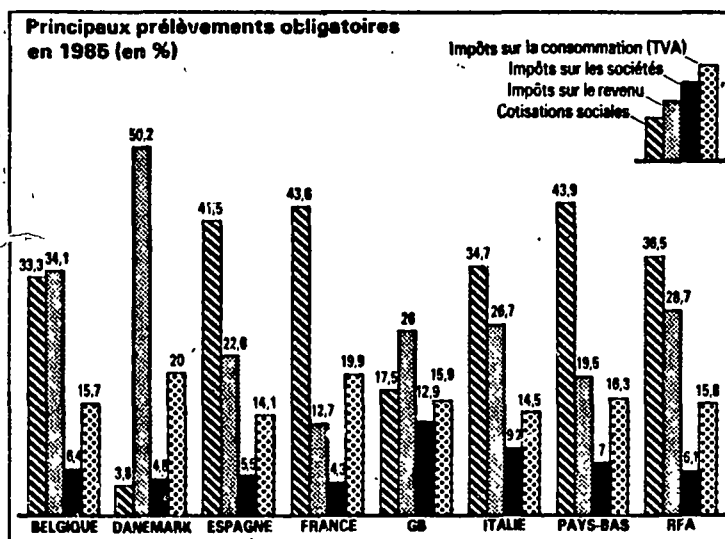
**Composition des prélèvements obligatoires
dans les principaux pays de la C.E.E. en 1985**
(en % du total des P.O.)

| | Cotisations sociales | Impôt sur le revenu des personnes physiques | Impôt sur les sociétés | Impôts généraux de consommation (T.V.A.) |
|----------------|----------------------|---------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------|
| Belgique | 33,3 | 34,1 | 6,4 | 15,7 |
| Danemark | 3,8 | 50,2 | 4,8 | 20,0 |
| Espagne | 41,5 | 22,6 | 5,5 | 14,1 |
| Italie | 34,7 | 26,7 | 9,2 | 14,5 |
| France | 43,6 | 12,7 | 4,3 | 19,9 |
| Pays-Bas | 43,9 | 19,5 | 7,0 | 16,3 |
| R.F.A. | 36,5 | 28,7 | 6,1 | 15,8 |
| U.K. | 17,5 | 26,0 | 12,9 | 15,9 |

O.C.D.E., 1987

La France a des prélèvements fiscaux directs faibles. Elle est le pays de la C.E.E. où le produit des impôts sur le revenu et sur les sociétés est le moins élevé. En revanche, la fiscalité indirecte et surtout les cotisations sociales sont beaucoup plus lourdes comme le montre le graphique ci-dessous.

Principaux prélèvements obligatoires en 1985
(en %)



O.C.D.E. -- Le Monde

En matière de T.V.A., la situation actuelle des taux en Europe est très diversifiée touchant tant le nombre que le niveau de ces taux. La fourchette du taux *normal* s'étend de 12 à 25 %.

En France, si les taux *réduits* se situent dans la moyenne européenne, le taux normal est un peu plus élevé, 18,6 % contre 16,5 %. Le taux *majoré* de 33,3 % n'existe ni en R.F.A., ni en Grande-Bretagne. Cette dernière ainsi que l'Irlande et le Portugal pratiquent même le taux zéro pour les produits de première nécessité. Ces divergences expliquent les écarts dans le produit global de la T.V.A. rapporté au P.I.B. : 9,1 % en France, 6,3 % en R.F.A. et 5,2 % en Grande-Bretagne.

En matière de droit d'accise sur les alcools, le tabac et les huiles minérales, elles sont également manifestes avec 2,1 % du P.I.B. pour la France, 2,5 % pour la R.F.A. mais 4,35 % pour la Grande-Bretagne.

La réduction de tels écarts entre les systèmes fiscaux permet de mesurer l'ampleur du défi que l'Europe s'est lancé à elle-même.

b) *Un choix de priorités*

Dans l'optique de la Commission, le grand marché doit se construire autour *d'une Europe des consommateurs*. Ses propositions concrètes se limitent donc à la T.V.A. et aux accises.

S'agissant de la T.V.A., elle envisage un système comportant deux taux : un taux réduit variant de 4 à 9 % autour d'un taux pivot de 6,5 % et un taux normal allant de 14 à 20 % réparti autour d'un taux pivot fixé à 17 %.

Pour la France, l'enjeu est d'importance. Un point de T.V.A. représente environ 20 milliards de francs pour le taux normal et 9 milliards pour le taux réduit, toute modification ayant, de surcroît, un impact sur les prix. En ce qui concerne les accises, l'alignement instantané sur les normes communautaires se traduirait par un accroissement mécanique des recettes budgétaires de 7,5 milliards de francs au titre des boissons alcoolisées, de 8,5 milliards au titre du tabac, mais une perte de 10,5 milliards au titre des produits pétroliers.

Compte tenu de l'impact budgétaire de ces ajustements estimé à près de 100 milliards de francs, ceux-ci ne pourront s'opérer que progressivement.

A vrai dire, les propositions de la Communauté ne satisfont personne pour des raisons tant politiques que sociales. Pour des motifs de souveraineté nationale, la Grande-Bretagne est opposée à tout rapprochement de la T.V.A. imposé par la Communauté. Elle veut s'en remettre au marché et conserver le taux zéro en matière de T.V.A.

Le Luxembourg, paradis fiscal, et le Danemark l'un des pays les plus taxés du monde sont très réservés pour des raisons exactement contraires. L'Italie, la Grèce, l'Espagne et le Portugal jugent socialement intolérable l'augmentation des droits d'accises.

Dans ces conditions, un problème se pose : faut-il privilégier le symbole que constitue l'abolition des frontières fiscales et l'édification de l'Europe de consommateurs ou convient-il de donner la priorité à l'harmonisation des conditions de concurrence au niveau de la production en agissant sur les fiscalités directes des entreprises, de l'épargne et les prélèvements sociaux ?

**Prélèvements sur les entreprises en % du P.I.B.
(1984)**

| | Belgique | Danemark | Italie | France | Pays-Bas | R.F.A. | Royaume-Uni |
|---------------------------------------------------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total | 11,3 | 4,9 | 13,9 | 17,9 | 11,2 | 10,9 | 11,0 |
| dont | | | | | | | |
| • cotisations sociales à la charge des employeurs | 8,3 | 0,9 | 9,9 | 12,9 | 8,1 | 7,2 | 3,5 |
| • impôt sur les sociétés | 2,9 | 2,5 | 4,0 | 1,9 | 2,6 | 2,0 | 4,4 |
| • autres impôts | 0,1 | 1,5 | 0 | 3,1 | 0,5 | 1,7 | 3,1 |

Taux de l'impôt sur les sociétés dans la C.E.E.

| | Belgique | Danemark | Espagne | France | Italie | Pays-Bas | R.F.A. | U.K. |
|----------------------------------------------------------------|-------------|----------|---------|--------|-------------------|----------|--------|-------------|
| Régime général | 45 % | 50 % | 37 % | 42 % | 36 % (43,37 %) | 42 % | 56 % | 35 % |
| Régime particulier éventuel sur les bénéfices distribués | - | - | - | - | - | - | 36 % | - |
| Tranches éventuelles : | | | | | | | | |
| • taux | 31 à 45 % | | | | | | | 27 % |
| • montants | < 14,4 M FB | | | | | | | < 100 000 £ |

(*) taux effectif en tenant compte de l'impôt local ILOR
Rapport David

A cet égard, la France apparaît comme le pays de la C.E.E. dans lequel les prélèvements sur les entreprises sont les plus lourds en dépit de mesures récentes visant à réduire le taux de l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle.

Enfin, la fiscalité de l'épargne constitue un enjeu majeur. Dès le 1^{er} juillet 1990, la liberté d'établissement, des mouvements de capitaux, des prestations de service aura des conséquences impor-

tantes sur la concurrence entre les produits financiers et les intermédiaires. C'est ainsi que l'épargne française, de loin la plus taxée, sera fortement tentée d'émigrer vers les pays voisins. On a pu évaluer cette évasion de capitaux à près de 250 milliards de francs.

Dans ces conditions, il est difficile d'imaginer que notre pays pourra à la fois :

- continuer de réduire l'impôt sur le revenu,
- baisser l'impôt sur les sociétés pour stimuler l'investissement,
- diminuer la fiscalité sur l'épargne,
- réduire les recettes de T.V.A.,
- maintenir son système de protection sociale,

sans mettre en péril l'équilibre de ses finances publiques et le sort de sa monnaie.

Les mesures très modestes contenues dans la loi de finances pour 1989 : réduction du taux réduit de la T.V.A., paradoxale puisqu'il est déjà inclus dans la fourchette européenne, absence de tout abaissement de la fiscalité de l'épargne, s'expliquent peut-être par des considérations sociales et politiques. Mais elles laissent le problème entier.

La tâche n'en sera que plus rude en 1990, sauf à admettre — et c'est l'hypothèse la plus vraisemblable — que l'échéance de 1993 ne sera respectée ni par elle... ni par ses partenaires.

Enfin, quels que soient les aléas du calendrier, un autre problème — de principe cette fois — se pose : sauf à parvenir à une unification monétaire complète qui comporterait une monnaie et une banque centrale communes dont la R.F.A. pour le moment ne veut pas, le maintien d'une parité fixe — et forte — du franc à l'égard du mark, monnaie de référence du système monétaire européen, contraindrait notre pays à une gestion de ses taux d'intérêt alignée sur celle de l'Allemagne fédérale. Or celle-ci est essentiellement dictée par les fluctuations du dollar.

A travers la libéralisation des mouvements de capitaux et des services financiers prévus en 1989, c'est donc le problème de l'autonomie monétaire de l'Europe qui est posé.

II. — FRANCE : LE REDRESSEMENT

Tirée par une demande mondiale qui se maintient à un rythme élevé (environ 4 %) depuis le début de l'année, l'économie française recueille les fruits de la politique de redressement de sa compétitivité et de restauration de ses grands équilibres, engagée au cours des dernières années et accentuée de 1986 à 1988. C'est ainsi que, *pour la première fois depuis 1970, la croissance du P.I.B. devrait, cette année, sinon excéder, à tout le moins, égaler le taux d'inflation.*

Pour autant, l'euphorie ne saurait être de mise.

Notre pays n'a pas encore achevé sa phase d'ajustement. Si le redressement spectaculaire des profits des entreprises dope les investissements productifs, la troisième composante du « triptyque » de la croissance vertueuse, *l'emploi*, amorce à peine un léger redressement. En outre, la contrainte extérieure subsiste dont témoigne le grave déséquilibre de la balance commerciale au cours des mois d'été.

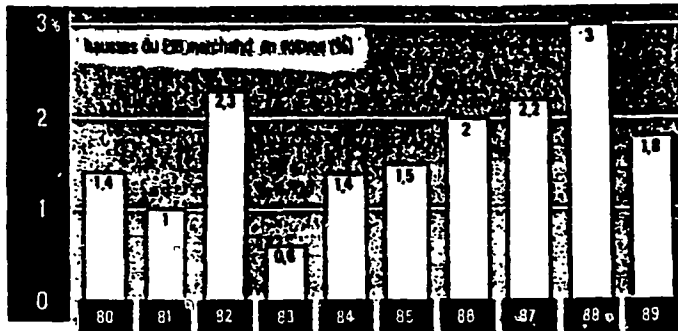
Enfin, par delà les aléas liés à l'évolution de la demande mondiale (notamment au contexte politique américain), la principale incertitude réside dans le comportement des ménages quant à l'arbitrage entre la consommation et l'épargne. La poursuite de l'effort d'investissement, nécessaire au redressement de notre compétitivité, implique de sauvegarder l'indispensable lien entre l'épargne et l'investissement.

1. *Une croissance assainie*

La croissance de l'économie française devrait atteindre, voire même dépasser 3 % en 1988, soit la meilleure performance depuis 1979.

Près d'un point de P.I.B., soit plus de 50 milliards de francs, sépare l'hypothèse de croissance économique associée au projet de budget pour 1988 (+ 2,2 %) du résultat annuel attendu en fin d'année (+ 3,1 % selon la note de présentation du projet de budget pour 1989).

Évolution du P.I.B. marchand
(en volume)



I.N.S.E.E.

La raison profonde de cette embellie est triple :

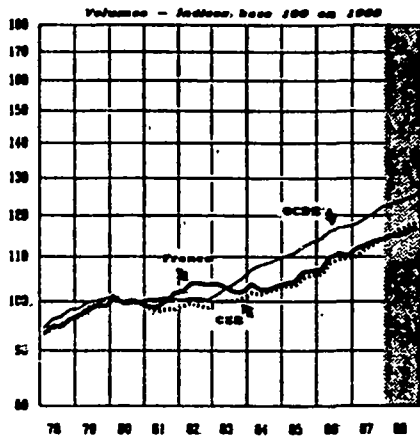
- grâce à l'injection concertée de liquidités par les banques centrales au lendemain de la crise boursière, le ralentissement attendu de la croissance mondiale ne s'est pas produit et la demande adressée à la France demeure résolument bien orientée ;

- *La France bénéficie du contrechoc pétrolier* qui, en réduisant sa facture énergétique, a contribué, comme pour l'ensemble de ses partenaires, à une relance non inflationniste de sa demande interne ;

- enfin la politique d'ajustement de l'offre, amorcée en 1986, en améliorant la situation financière des entreprises, a permis *une reprise de l'investissement productif*, en dépit de la persistance de taux réels d'intérêts trop élevés.

Aujourd'hui, l'économie française entame la dernière phase du processus de rattrapage du décalage conjoncturel qu'elle accuse, par rapport à ses principaux partenaires, depuis le début des années 80 comme le montre le mouvement de convergence des économies française et européenne.

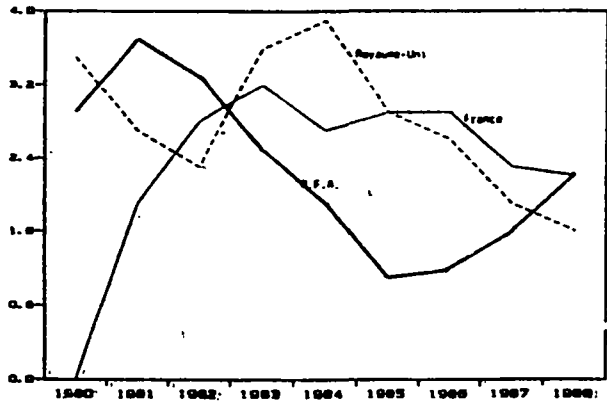
**Demande intérieure totale
des pays industrialisés**



I.N.S.E.E.

**Besoins de financement
des administrations**

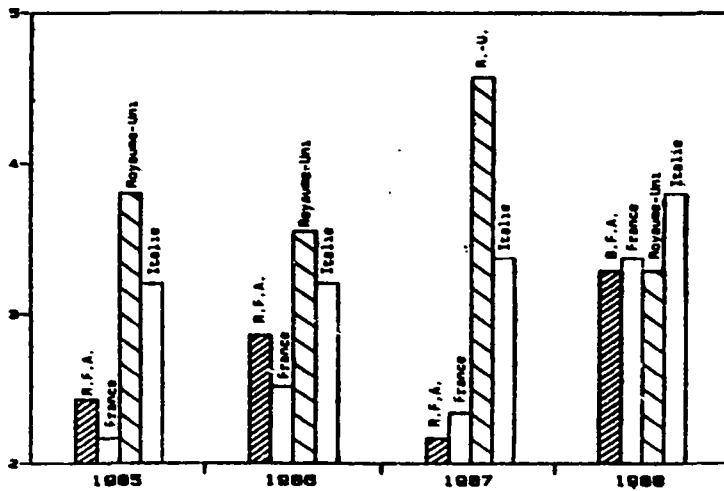
(en % P.N.B./P.I.B.)



Comptes nationaux

Croissance en volume de P.I.B./P.N.B.

(en %)



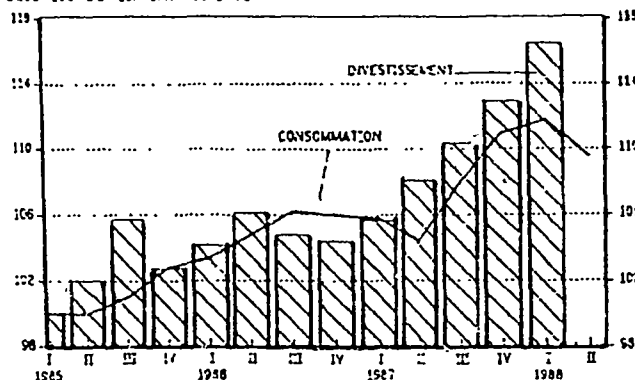
O.C.D.E. 1988 : Estimations.

La seconde caractéristique de la croissance française est constituée par le rééquilibrage entre investissement et consommation.

Le second semestre 1987 avait marqué un raffermissement de la demande extérieure (exportations) relayant progressivement la demande interne (consommation et investissement). Cette évolution vertueuse s'est renforcée au cours de l'année 1988 et se double d'un réajustement des facteurs internes de la croissance : l'activité économique française est désormais tirée par la vigueur de l'investissement qui contraste avec la modération de la consommation constatée au cours du premier semestre de l'année. *La France, de ce point de vue, fait aujourd'hui aussi bien, sinon mieux, que ses principaux partenaires.*

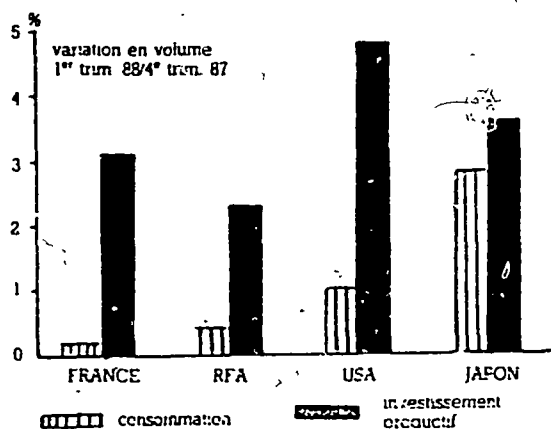
Consommation des ménages et investissement des entreprises en produits manufacturés

base 100 au 1er trimestre 75



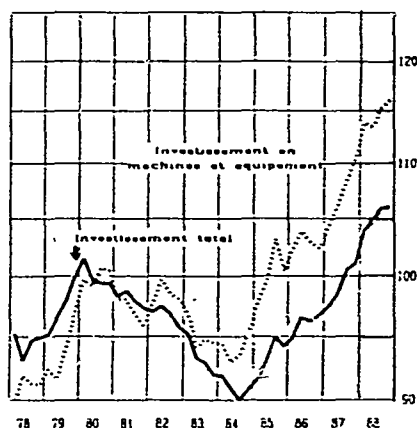
Société générale

Consommation et investissement



I.N.S.E.E.

Évolution de l'investissement (en volume — indices base 100 en 1980)



I.N.S.E.E.

2. Les soubresauts de la consommation

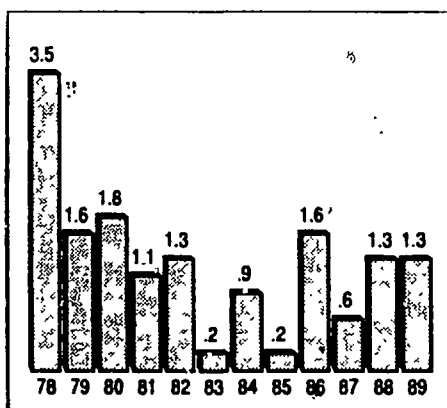
Cependant, le comportement de la consommation des ménages fait planer une incertitude sur l'évolution de l'activité en cette fin d'année. Après avoir atteint 2,4 % en moyenne annuelle (mais 3,1 % en glissement annuel) en 1987, elle a marqué un net fléchissement au cours du premier semestre 1988 (+ 0,8 % en glissement semestriel).

Deux facteurs sont à l'origine de ce retournement : d'une part les conditions climatiques particulièrement favorables l'hiver dernier ont conduit les ménages à réduire leur consommation d'énergie ; d'autre part, un ralentissement du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages est intervenu au cours du premier semestre 1988 (+ 0,8 % contre 1,5 % au deuxième semestre 1987).

Sur l'ensemble de l'année, la croissance du pouvoir d'achat des ménages atteindrait + 0,8 % avec une progression entièrement concentrée sur le premier semestre.

Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête

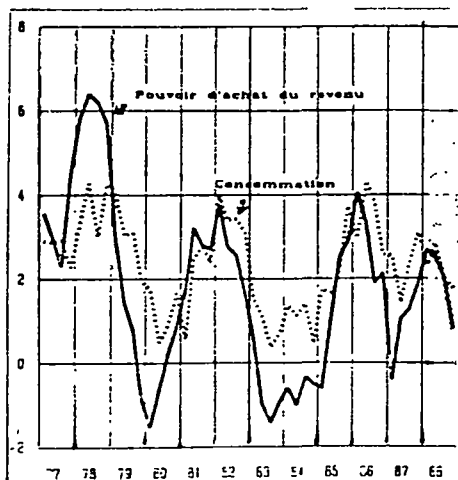
(Taux de croissance en moyenne annuelle et en %)



La Tribune de l'Économie

Revenu et consommation des ménages

(en glissements annuels en %)



I.N.S.E.E.

Mais le contexte social intervenu depuis l'été pourrait infirmer cette prévision.

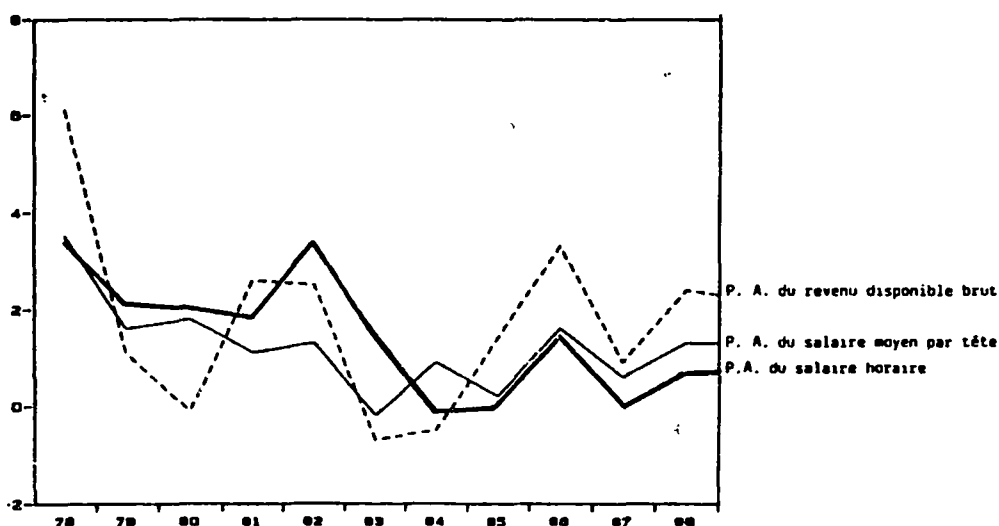
Le coup d'envoi des revendications salariales a été donné par la publication, en juillet, du rapport annuel du Centre d'études sur les revenus et les coûts (C.E.R.C.) révélant que les salariés auraient perdu 0,4 % du pouvoir d'achat en 1987, les fonctionnaires 2,7 % tandis que les gains avoisineraient 10 %, voire 20 % pour certaines professions non salariées.

En définitive, compte tenu des revalorisations intervenues depuis lors (relèvement du S.M.I.C. en juillet, anticipations des hausses de salaires dans le secteur public) et de l'impact de la reprise de l'emploi salarié sur la masse des salaires, *la croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages devrait osciller entre 2 % et 2,5 % en 1988, soit le double de l'an dernier.*

Le pouvoir d'achat du salaire moyen, plus représentatif car comportant l'ensemble des éléments de rémunération (promotions, ancienneté, primes), progresserait, dans cette hypothèse, de 1,3 % en moyenne annuelle.

Le taux du salaire horaire (T.S.H.), avec toutes les réserves entourant cet indicateur qui sert à déterminer l'évolution globale des salaires, marquerait, dès lors, une légère progression en 1988 (+ 0,5 % contre 0 % en 1987), entièrement concentrée sur le second semestre de l'année.

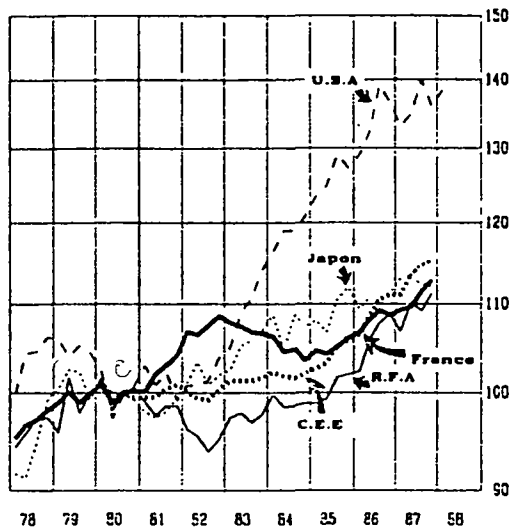
Évolution du pouvoir d'achat des ménages
(taux de croissance en moyenne annuelle et en %)



Projet de loi de finances 1989
Rapport économique et financier

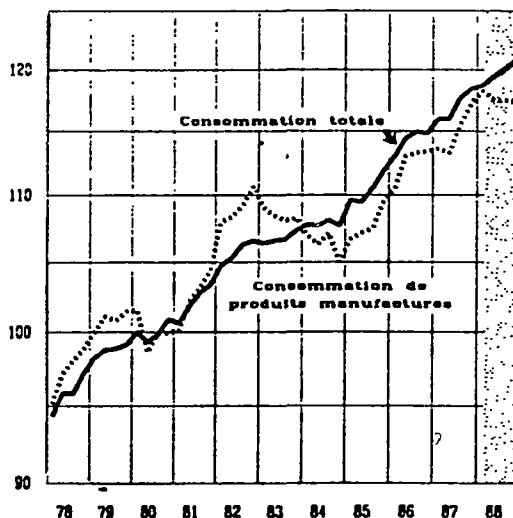
Comme le laisse entrevoir la reprise des achats de biens manufacturés observée depuis l'été et confirmée par la bonne tenue de l'activité dans la grande distribution, la consommation des ménages demeurerait soutenue au cours du second semestre, soit finalement *une évolution comparable à la moyenne de nos principaux partenaires.*

Consommation de produits manufacturés
(Volumes — Indices base 100 en 1980)



I.N.S.E.E.

Consommation en volume
(Base 100 en 1980)

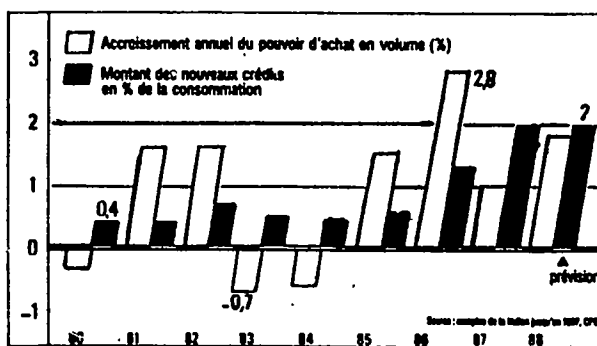


3. L'envol du crédit

En trois ans, le recours des ménages au crédit à la consommation a explosé.

L'encours de ce qu'il est convenu d'appeler les « crédits de trésorerie » a atteint 245 milliards de francs fin 1987, soit une croissance de 40 % pour la seconde année consécutive. Le total des crédits octroyés aux ménages rattrape ainsi peu à peu celui consenti aux entreprises. Alors qu'en 1978, les crédits bancaires aux entreprises représentaient 53 % des encours contre seulement 34 % aux particuliers, les proportions tendent aujourd'hui à s'inverser (46 % pour les premières, 42 % pour les secondes).

Le crédit supplée le pouvoir d'achat

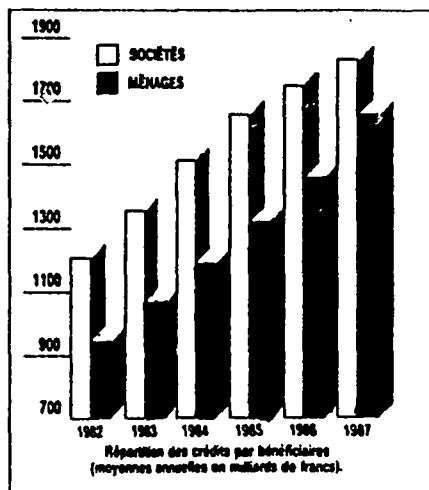


En 1987, le boom du crédit a permis d'accroître nettement la consommation malgré le freinage des revenus. En 1988, le crédit reste très sollicité, alors que les revenus augmentent davantage.

Comptes de la Nation.

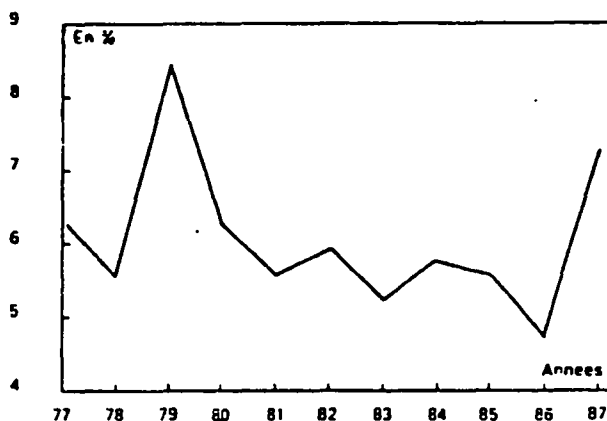
Cependant, on assiste depuis juin dernier à un ralentissement du phénomène : la progression des « crédits de trésorerie » serait revenue à 27 % en glissement annuel contre 33 % en 1987 et 40 % en 1986. Il serait dû au freinage des prêts personnels qui représentent 50 % d'entre eux.

Répartition du crédit



Banque de France.

Rapport crédit Revenu des ménages



Comptes nationaux.

Le développement des crédits à la consommation résulte de la rencontre :

- d'une *politique dynamique d'offre* de la part des banques et sociétés financières permise par la suppression de l'encadrement du crédit et le fléchissement de la clientèle traditionnelle des entreprises (attrait des placements financiers) ;

- d'une *forte demande* des particuliers dont le revenu disponible, à la différence de celui des entrepreneurs individuels, tendait à stagner.

Cependant, la France est encore loin de ses partenaires commerciaux chez qui l'endettement des ménages est beaucoup plus important comme le montre le tableau ci-après.

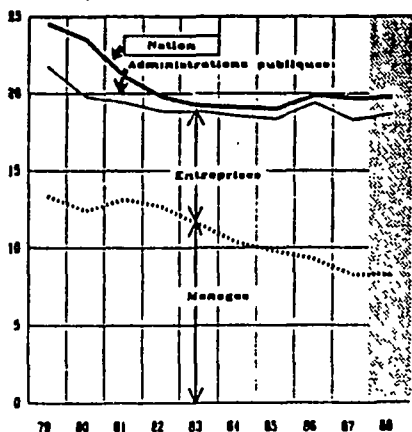
Comparaisons internationales.

| | Croissance de la production (*) | Chômage (*) | Inflation (*) | Investissement des entreprises (*) | Crédits de trésorerie/ Revenu disponible (*) | Investissement en machines et équipements (base 100 en 1980) (**) |
|-----------------|---------------------------------|-------------|---------------|------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| U.S.A. | 2,75 % | 5,50 % | 3,75 % | 3 % | 23,7 | 142 |
| R.F.A. | 2,25 % | 8 % | 1 % | 2 % | 15,5 | 112 |
| Royaume-Uni ... | 3,50 % | 9,50 % | 3,25 % | 7,75 % | 13,3 | N.D. |
| France | 2 % | 10,75 % | 2,75 % | 2,75 % | 6,2 | 112 |

(*) Prévision O.C.D.E. pour 1988.
 (**) Source : I.N.S.E.E. 1987.

Enfin, dernier facteur positif, la part des entreprises dans le revenu disponible brut de la Nation a progressé par rapport à celle des ménages depuis 1985 comme le montrent les tableaux ci-après.

Taux d'épargne
(niveaux annuels, en %)



I.N.S.E.E.

Évolution du partage de la valeur ajoutée
des sociétés et quasi-sociétés
(en %)

| | 1982 | 1987 | 1988 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|
| Rémunération des salariés . | 68,8 | 62,3 | 61,7 |
| Impôts à la production | 8,9 | 9,8 | 10,1 |
| Solde des intérêts | 9,0 | 8,9 | 8,7 |
| Impôts sur les sociétés | 3,2 | 3,7 | 3,9 |
| Divers | - 0,5 | - 0,3 | - 0,4 |
| Revenu disponible brut | 10,6 | 15,6 | 16,0 |

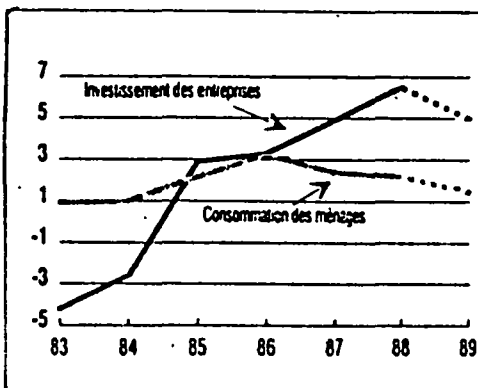
Il reste que la poursuite d'un haut niveau d'investissement provoquera l'augmentation des besoins de financement des entreprises et donc leur appel accru à l'épargne des ménages. Or, celui-ci pourrait être compromis si la part des salaires dans la valeur ajoutée des sociétés venait à se réduire.

4. Le renouveau de l'investissement productif

Stimulée par les perspectives de demande et de croissance, la forte reprise de l'investissement est l'une des surprises de l'année. Dans les entreprises (80 % de l'investissement total), il devrait progresser de près de 9 % en 1988, soit une croissance de près de 4 points par rapport à 1987 (+ 5,4 %).

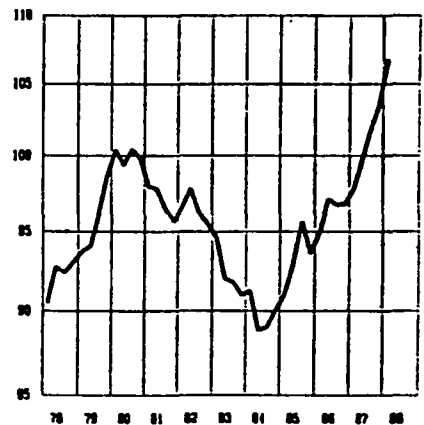
Ainsi se confirme l'évolution déjà constatée en 1987 qui voit progressivement l'investissement relayer la consommation comme moteur de la demande interne.

Le nouveau partage de l'expansion
(Accroissement annuel moyen en %)



Comptes de la Nation

Investissement productif des entreprises
(Volume — Indices base 100 en 1980)

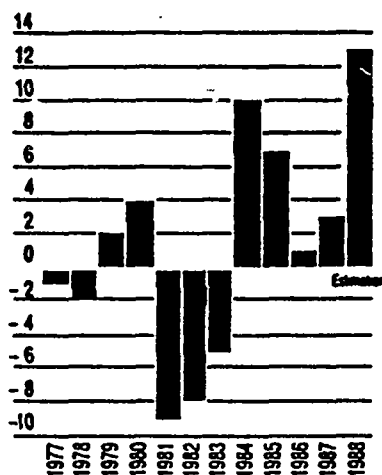


I.N.S.E.E.

Ce mouvement de reprise est particulièrement vif dans l'industrie où l'investissement progresserait de 13 % en volume en 1988, tandis que le mouvement de baisse s'interrompt dans les *grandes entreprises nationales*.

Il concerne tous les secteurs d'activité mais surtout celui de l'automobile où sa croissance, exceptionnelle en 1987 (+ 29 % en volume) serait encore de + 20 % cette année.

Boom des investissements dans l'industrie
(accroissement en volume et en %)



I.N.S.E.E.-L'Expansion

Dans l'agriculture, la dégradation de l'investissement constatée au cours des dernières années paraît stoppée (0 % en 1988 après — 5,5 % en 1987, — 7,5 % en 1986, 1,3 % en 1985).

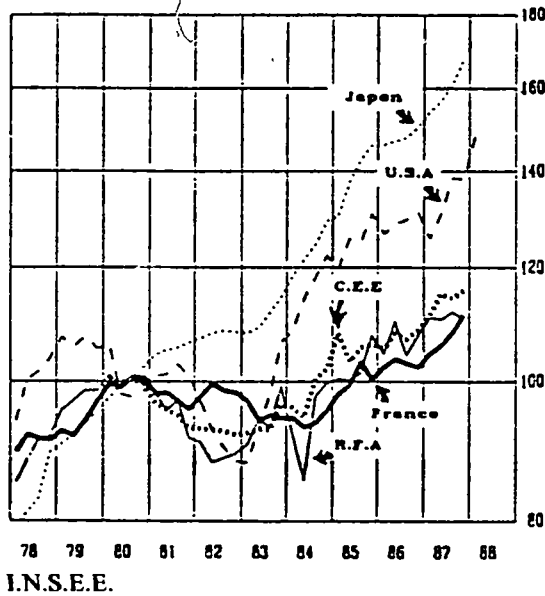
Investissement productif des entreprises
(Volumes aux prix de l'année précédente. Évolution en %)

| Secteur | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 (*) |
|---------------------------------------------|------------|------------|------------|----------------|
| Grandes entreprises nationales (17 %) | - 0,8 | - 8,4 | - 5,0 | 0 |
| Entreprises du secteur concurrentiel (83 %) | 5,6 | 6,4 | 7,7 | 8 à 9 |
| Agriculture (6 %) | - 1,3 | - 7,5 | - 5,5 | 0 |
| Industrie (32 %) | 6,9 | 3,5 | 7,1 | 9 à 10 (DP 13) |
| Commerces-Services (40 %) | 5,1 | 12,1 | 10,7 | 8 à 9 |
| B.T.P. (5 %) | 11,6 | 3,7 | 5,3 | 5 |
| Ensemble des entreprises (SOS-B) | 4,2 | 3,3 | 5,4 | 9 |

(*) Estimations révisées.
I.N.S.E.E.

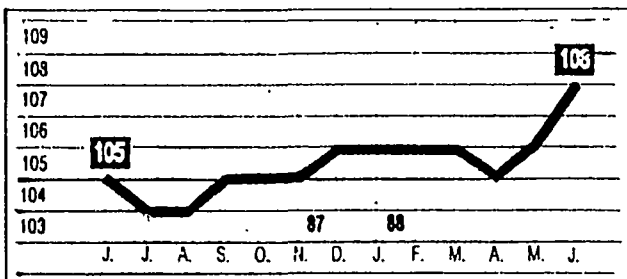
En outre, les investissements de capacité paraissent relayer les efforts de productivité engagés en priorité au cours des dernières années. La France amorce ainsi un mouvement largement entamé par ses partenaires commerciaux.

Investissement en machines et équipement
(Volume. Indices base 100 en 1980)

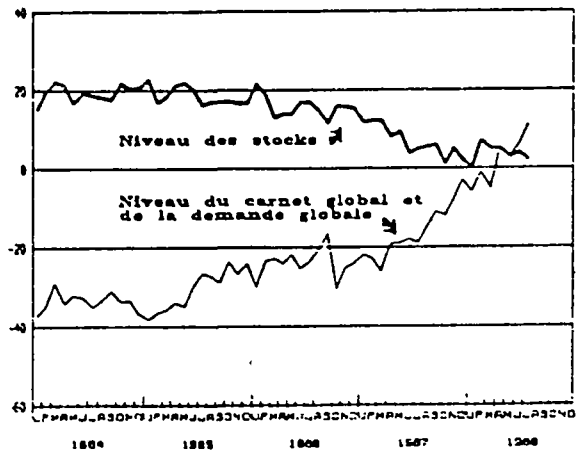


Elle y est portée par la forte expansion de la *production industrielle* dont l'indice, hors B.T.P., a progressé de 5 % au cours du premier semestre 1988, atteignant un sommet au mois de juin (indice 108 sur une base 100 en 1980). Dans l'*automobile*, le marché français affiche une progression de 6 % par rapport à la période correspondante de 1987. Le secteur du B.T.P., particulièrement le *logement*, n'est pas en reste. Sur les huit premiers mois de l'année 1988, les mises en chantier de logements neufs ont progressé de 10,8 % par rapport au niveau élevé constaté à la même période en 1987, soit *une tendance annuelle de l'ordre de 330 000 logements neufs construits*. Un ralentissement de cette évolution est toutefois à craindre avec l'expiration, en décembre 1989, des incitations fiscales contenues dans le plan de relance « Méhaignerie » de décembre 1986.

Production industrielle
Désaisonnalisée. Bâtiment et T.P. exclus
(indice base 100 en 1980)



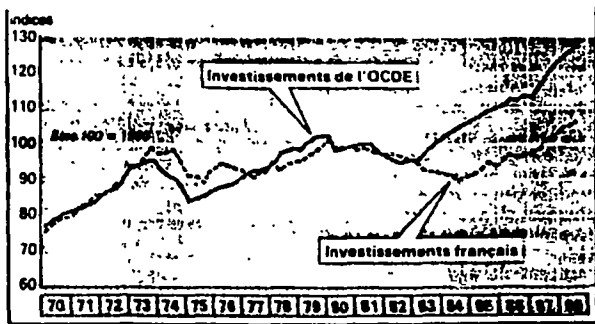
L'Expansion



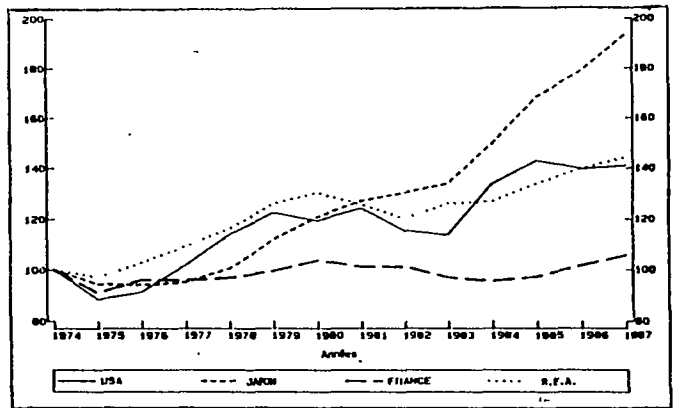
I.N.S.E.E.

En contrepartie, des tensions dans les capacités productives de certains secteurs apparaissent. Après s'être réduites de 3 points sur la seule année 1987, les marges de capacité étaient, au printemps 1988, de 10 % seulement hors embauche dans l'industrie. Ces tensions comparables à celles du début des années 1980 reflètent le retard accumulé vis-à-vis de nos principaux partenaires en matière d'investissement productif depuis la fin des années 70. C'est ainsi qu'en 1988 la part de la France dans le total mondial reste inférieure à son niveau de 1980.

Évolution comparée de l'investissement productif



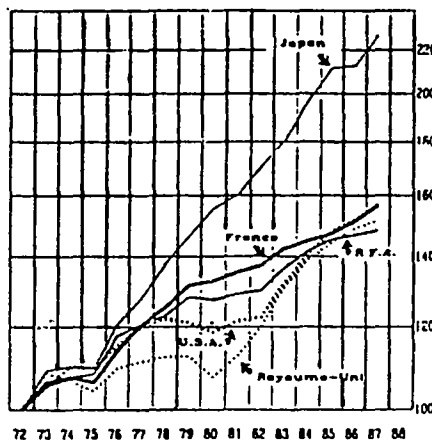
Le Monde



Paribas

Cependant, cette insuffisance de capacité ne doit pas masquer les progrès considérables réalisés par les entreprises françaises dans le domaine de la *productivité* : celle-ci a en effet augmenté de 3,9 % par an depuis quinze ans. Seul le Japon a fait mieux.

Valeur ajoutée par tête dans les industries manufacturières
(indices base 100 en 1972)



I.N.S.E.E.

Il reste que ce redressement n'est pas suffisant pour permettre à notre pays de se mesurer à armes égales avec ses partenaires. Les résultats de son commerce extérieur sont là pour le rappeler.

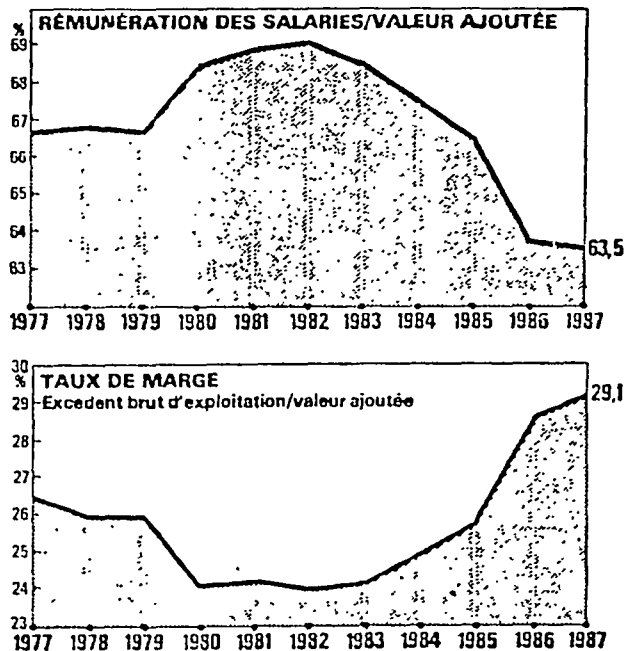
5. La santé financière des entreprises : apparence et réalité

Le redressement de l'investissement productif résulte largement de l'amélioration des résultats financiers des entreprises :

- le *taux de marge*, mesuré par le rapport de l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée, a atteint 29,1 % en 1987, sous l'effet conjugué de la modération des coûts salariaux et de l'accroissement de la productivité ;

- le *taux d'autofinancement* (rapport de l'épargne à l'investissement) a atteint 86,1 % en 1987.

Le redressement des comptes des entreprises
(en % de la valeur ajoutée)

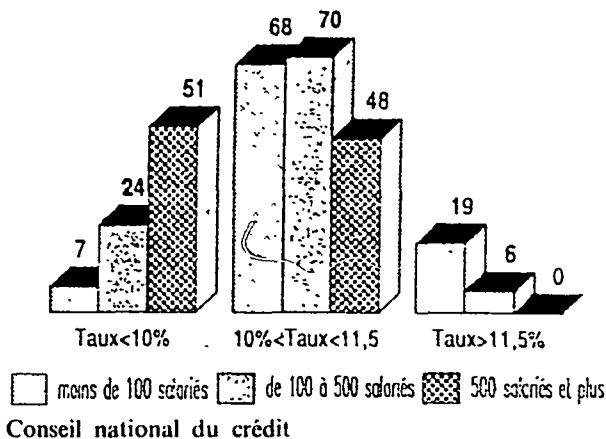


Comptes nationaux

Un point noir subsiste cependant : *le niveau élevé des taux d'intérêt pèse sur les charges financières, et au-delà, sur les perspectives de développement des entreprises.* L'année 1987 a enregistré une forte croissance des taux d'intérêts réels. Or, près des deux tiers de l'encours de la dette rémunérée des entreprises sont constitués de prêts à taux variables, donc sensibles à l'évolution du marché. Les entreprises ont, dès lors, ressenti dans leur ensemble, une aggravation de leurs frais financiers.

Celles dont la rentabilité économique réelle est forte ont pu connaître une augmentation de leur profitabilité (rentabilité économique, taux d'intérêt apparent) mais pour celles dont le niveau de rentabilité est faible, la forte hausse des taux réels se traduit par une aggravation sensible de leur situation, singulièrement lorsqu'il s'agit de petites unités. Ainsi, *le taux d'escompte supporté par les P.M.E. s'inscrit en moyenne à 11,1 % pour les petites unités contre 9,5 % pour les grandes.* Cet écart est inquiétant dans la mesure où leur rôle dans le redressement de notre solde commercial est essentiel.

Répartition des entreprises par tranches de taux d'intérêt
(en % d'entreprises)



En revanche — et ceci compense cela — *la part de l'emprunt dans le financement des sociétés tend à décliner* : 35 % prévus pour 1988 contre 46 % en 1987 et 67 % en 1986.

Au total, malgré une nette amélioration d'ensemble, le système productif français est loin d'avoir retrouvé la prospérité financière des années de forte croissance d'avant 1970. C'est ainsi que pour les sociétés, hors G.E.N., la part des frais financiers nets dans l'excédent brut d'exploitation se situait encore à 25 % l'an dernier, soit un niveau comparable à 1979 et nettement supérieur à 1973 (19,7 % en 1970).

Cette situation concerne surtout *l'industrie* où le rétablissement des taux de marge a été plus lent que pour les autres secteurs. La part des frais financiers dans l'excédent brut d'exploitation était encore de 47,3 % en 1986, soit 6 points au-dessus du niveau qui prévalait lors du premier choc pétrolier et 17 points au-dessus de celui du début des années 70. En particulier, le secteur de l'automobile, en dépit de l'annonce pour 1988 de bénéfices confortables, reste lourdement handicapé par le poids de son endettement.

Selon un échantillon de 8 000 entreprises issues de la centrale des bilans de la Banque de France, 5,8 % des entreprises présentaient encore, en 1986, un excédent brut d'exploitation négatif, et 24,7 %, soit *près du quart, une épargne nette (épargne brute — amortissement) négative.*

Mais le handicap de l'industrie française est encore plus patent vis-à-vis de ses principaux concurrents comme le montre la comparaison entre les ratios financiers en France et en Allemagne fédérale.

Ratio d'endettement dans l'industrie

(en %)

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|----------|--------|
| France | 46,8 | 49,7 | 52,8 | 57,6 | 59,4 | 62,6 | 60,9 | 54,5 |
| R.F.A. | 51,9 | 51,8 | 52,1 | 50,2 | 49,1 | 47,9 | 46,9 (e) | 46 (e) |

(e): Estimation.
Banque de France. Bundesbank.

Frais financiers rapportés au chiffre d'affaires

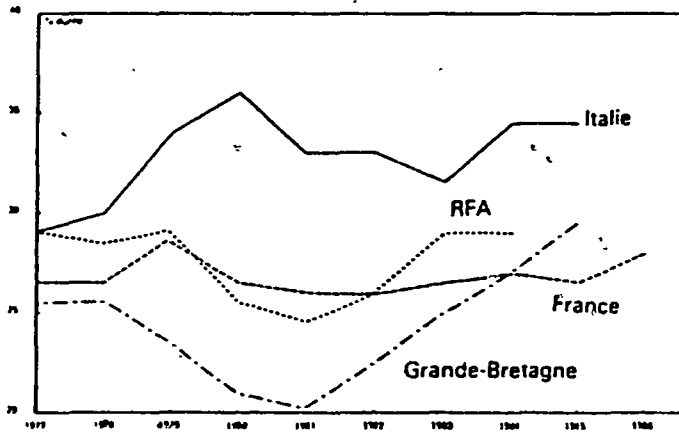
(en %)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-------------------------|------|------|------|------|---------|---------|---------|
| France, industrie | 3,1 | 3,6 | 3,7 | 3,5 | 3,1 | 2,8 | 2,4 |
| R.F.A., industrie | 1,6 | 2,1 | 1,9 | 1,4 | 1,3 (e) | 1,2 (e) | 1,1 (e) |

(e): Estimation.
Banque de France. Bundesbank.

De même, le redressement des marges bénéficiaires des entreprises n'est intervenu en France qu'à partir de 1985, c'est-à-dire près de quatre ans plus tard qu'en R.F.A. et au Royaume Uni.

Évolution comparée des taux de marge dans l'industrie



G.S.I.-E.C.O. Sénat

Ainsi, loin de correspondre à une phase de prospérité absolue, l'amélioration, certes incontestable, de la situation financière des entreprises françaises, annonce simplement un mouvement de rattrapage par rapport à leurs partenaires. En 1988, les entreprises achèvent à peine leur cycle de désendettement. *Toute rupture brutale dans la dynamique ainsi amorcée compromettrait le redressement de notre compétitivité externe et partant la reprise de l'emploi.*

6. L'inflation contenue

L'année 1988 marque un ralentissement de la forte désinflation consécutive au contrechoc pétrolier de 1986.

Avec une hausse de 0,3 % en août, soit un niveau identique à juin et à juillet, l'indice des prix à la consommation accélère le rythme annuel d'inflation qui, de 2,4 % en janvier, atteint désormais 2,8 % en glissement. Depuis le début de l'année, les prix ont augmenté de 2,3 %. D'ores et déjà l'objectif initialement fixé d'une inflation de 2,5 % paraît hors d'atteinte. Le niveau des prix devrait avoisiner 3 % en glissement annuel en 1988 (l'I.N.S.E.E. prévoit 3,2 % hors baisse du prix du pétrole et de la T.V.A.).

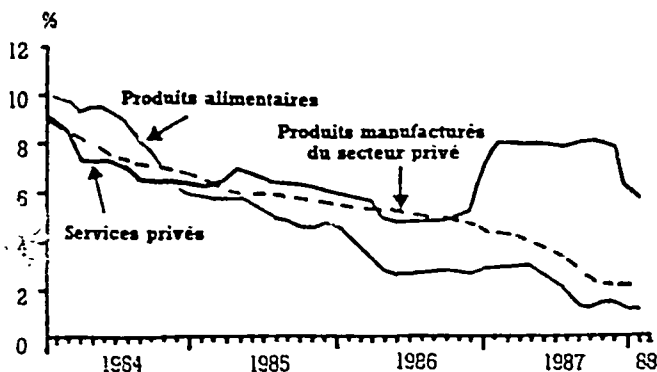
Une reprise de l'inflation semble néanmoins improbable. Avec la disparition à compter du printemps 88 des facteurs favorables (moindre baisse du prix du pétrole, baisse de la T.V.A., report des hausses de la plupart des tarifs publics), la France retrouve simplement un rythme de hausse des prix qui correspond aux tendances sous-jacentes de son économie.

Divers facteurs ont contribué à redresser légèrement le profil de l'inflation :

- le train de hausse des tarifs publics ininterrompu depuis le mois d'avril 1988 (transports, E.D.F.-G.D.F., P.T.T.) a pesé sur les indices des quatre mois qui ont suivi ;
- le raffermissement du dollar : le prix en francs des matières premières industrielles importées s'est accru de 50 % ;
- la hausse des prix des services privés s'est poursuivie au cours du premier semestre 1988. En glissement annuel, leur évolution est deux fois plus rapide que celle de l'indice d'ensemble (+ 5,5 % entre août 1987 et août 1988).

La dérive des prix des loyers (+ 6 % en glissement annuel en août 1988) a accompagné celle des services privés. Néanmoins, ce phénomène est surtout parisien et les mesures récemment prises (décret de septembre sur les références de loyers) devraient quelque peu ralentir ce mouvement (dans le secteur H.L.M., l'évolution des prix des loyers s'établit à 3,5 % pour 1988).

Hausse des prix à la consommation
(glissement des prix sur 12 mois)



Toutefois, divers éléments devraient jouer un rôle modérateur dans l'évolution de l'indice d'ici la fin de l'année :

- les matières premières importées ont amorcé, en août un léger ralentissement (— 1,8 % en devises mais + 0,8 % en francs). Ce mouvement de repli est particulièrement marqué en ce qui concerne les prix des produits alimentaires ;

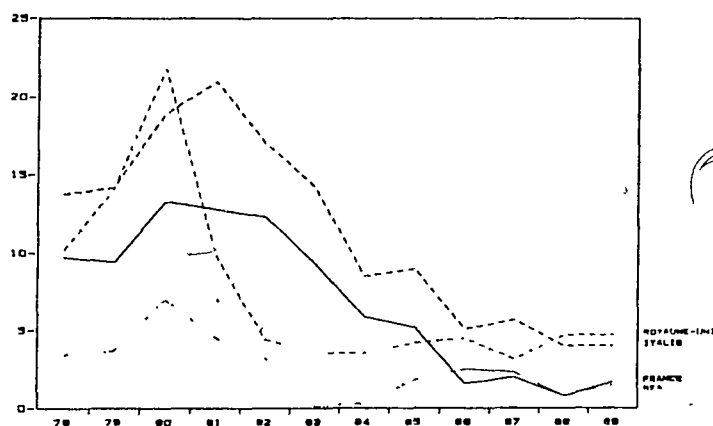
- la concurrence étrangère contraint les entreprises à resserrer leurs marges pour conserver leurs parts de marché. Ainsi, les prix des produits manufacturés, en dépit d'une augmentation soutenue en juillet et en août (+ 0,8 % sur les deux mois) n'ont progressé que de 1,9 % en un an ;

- grâce à la bonne tenue des salaires (la masse salariale s'accroît à un rythme annuel de 5,1 %) nos coûts de production restent parmi les moins élevés de l'O.C.D.E. ;

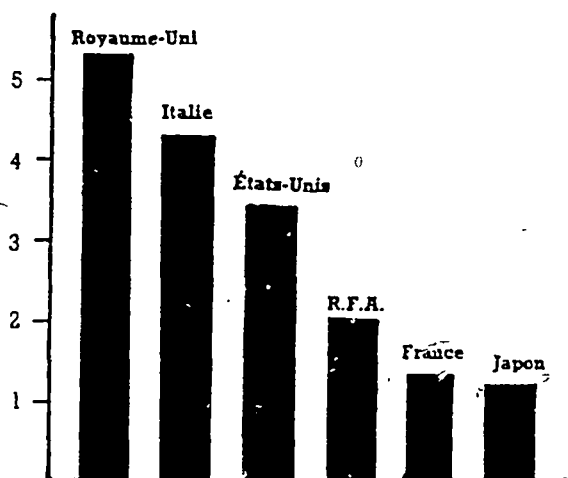
- quant au prix du pétrole, pour des raisons géopolitiques (arrêt du conflit Iran-Irak) et stratégiques (niveau record des stocks mondiaux, dépassement des quotas par les membres de l'O.P.E.P.), il se situe à son niveau plancher (en septembre, le « brent » de la mer du Nord est tombé à 13 dollars le baril).

Évolution du coût salarial

(ensemble du secteur privé, en %, 1978-1988)

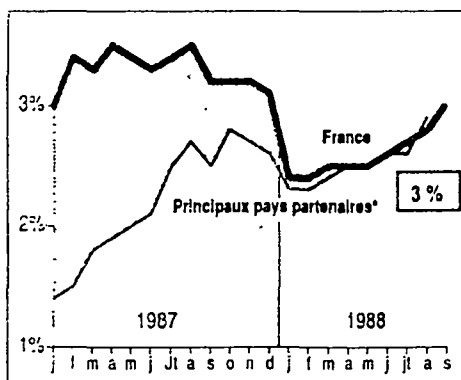


Évolution des coûts salariaux en 1988



Depuis le début de l'année, l'inflation n'a cessé d'être inférieure en France au niveau moyen des prix constaté chez ses principaux partenaires (2,8 % de juillet 1987 à juillet 1988 contre 3 % dans l'ensemble de la C.E.E.). L'écart mensuel d'inflation qui avait culminé à + 1,9 % en février 1987 est retombé à 0 % en avril dernier et à 0,4 point en juillet.

Inflation
(Prix en glissement)



Direction de la prévision

Cependant, avec les indices des mois de juillet et d'août, le différentiel d'inflation s'est légèrement accru par rapport à notre principal partenaire, la R.F.A. : de 1,4 point en mai, il est revenu à 1,7 en juillet et 1,6 en août, à comparer toutefois à 2,9 pour 1987.

7. Taux d'intérêt : la France doit suivre

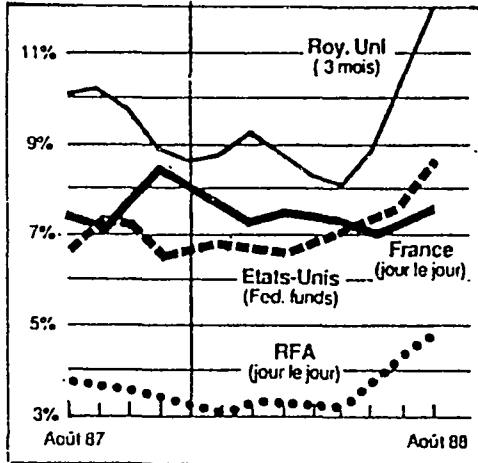
Après la baisse à deux reprises (26 mai et 8 juillet), d'un quart de point des taux directeurs, la France a dû se résoudre à suivre le mouvement de relèvement des taux intervenu aux États-Unis, en R.F.A. et au Royaume-Uni pour parer à la faiblesse du franc sur les marchés. Le contexte international a pris le pas, fin août, sur la volonté du Gouvernement de les faire baisser.

Le taux d'intervention sur appels d'offres est passé de 6,75 % à 7 % et le taux de prise en pension de 7,55 % à 7,75 %.

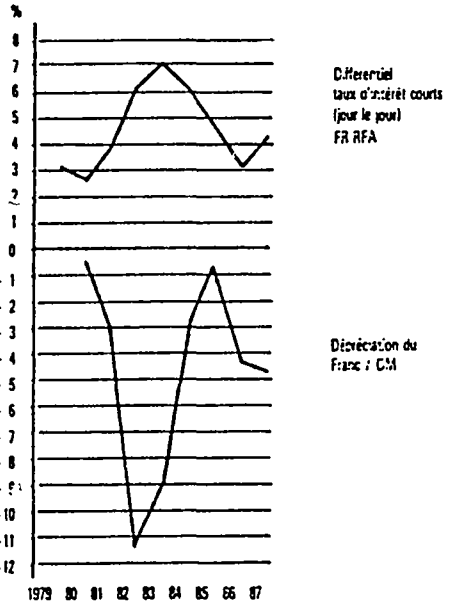
La politique monétaire française jouit d'un degré de liberté limité car elle dépend étroitement de l'environnement international et de la tenue du franc. Demain, avec l'intégration du marché financier et la libéralisation des mouvements de capitaux, son autonomie sera encore réduite. La politique monétaire française déjà liée à celle de la R.F.A. risque de l'être encore plus.

Évolution comparée des taux de change et taux d'intérêt entre la France et la R.F.A.

Taux d'intérêts



La Tribune de l'Expansion

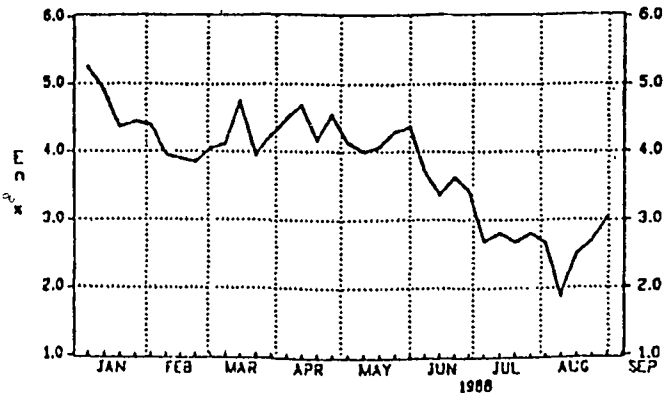


Banque Indosuez

Or, les taux français à court et long termes sont actuellement supérieurs aux taux allemands. *Le différentiel de taux d'intérêt qui avait atteint un minimum en juillet, a recommencé à s'élargir assez fortement au mois d'août.*

Différentiel de taux d'intérêt à court terme : France-R.F.A.

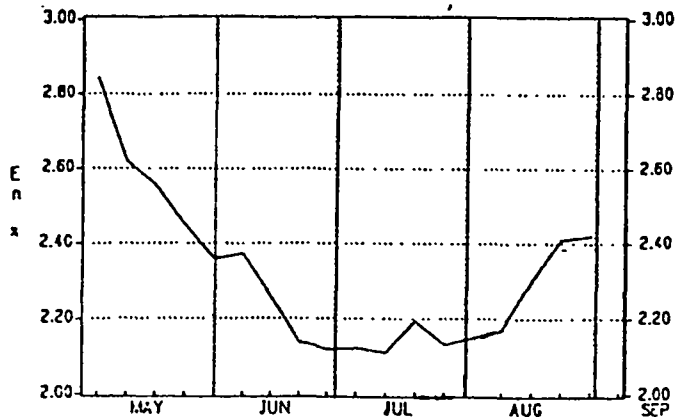
(taux domestiques au jour le jour)



Société générale

Différentiel de taux d'intérêt à long terme : France-R.F.A.

(Fonds d'État + 5 ans français — 10 ans allemand)



Cette situation risque de durer si les difficultés du commerce extérieur français ne sont pas surmontées. *Elle est cependant plus supportable aujourd'hui qu'hier en raison de la remontée de l'auto-financement des entreprises.*

*
* *

La dette extérieure brute à moyen et long terme au 31 mars 1988 peut être évaluée à 370,1 milliards de francs au taux de change en vigueur à cette date contre 392,2 milliards au 31 mars 1987. Elle est libellée en dollars pour 31,1 %. La dette extérieure à moyen et long terme, directement contractée par l'État, ne représente que 3,8 milliards à la suite des importants remboursements effectués en 1986 et 1987.

Quant à l'endettement net qui résulte du rapprochement des dettes et des créances de la France vis-à-vis de l'étranger, il peut être estimé au 31 mars 1988 à 44,8 milliards de francs contre 41,2 milliards de francs au 31 décembre 1987. Il est donc pratiquement stable.

En revanche, *la dette intérieure de l'État* est passée de 1 285,6 milliards de francs au 31 mai 1987 à 1 474 milliards de francs au 31 mai 1988, soit *une progression de 14,65 %*.

Cet accroissement important s'explique par deux facteurs :

- la budgétisation du Fonds spécial des grands travaux (F.S.G.T.) et de la Caisse d'amortissement pour l'Acier (C.A.P.A.) se traduit par un alourdissement de la dette publique respectivement de 15,79 milliards de francs et de 9,25 milliards de francs ;

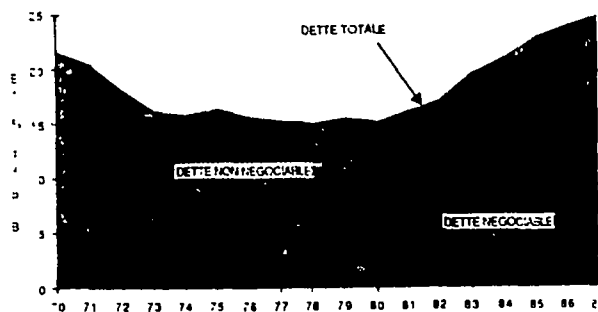
- les recettes provenant des produits de la privatisation permettaient de maintenir en permanence sur le compte du Trésor à la Banque de France une somme de 10 milliards environ. L'arrêt des privatisations prive le Trésor de cette ressource et l'oblige à emprunter d'autant.

Composantes de la dette publique (en milliards de francs)

| | 31 mai 1987 | 31 mai 1988 | Variation annuelle (en %) |
|--------------------------------------------------------|------------------|------------------|---------------------------------|
| Dette à long et moyen terme | 570 746 | 635 424 | + 11,3 |
| Dette à court terme | 438 617 | 503 042 | + 14,7 |
| Dépôts des correspondants | 257 953 | 283 767 | + 10,0 |
| Endettement net auprès de la Banque de France | 4 239 | 36 836 | + 769 |
| Divers | 14 077 | 14 961 | + 6,3 |
| Total | 1 285 632 | 1 474 030 | 14,65 |
| Ministère des Finances. | | | |

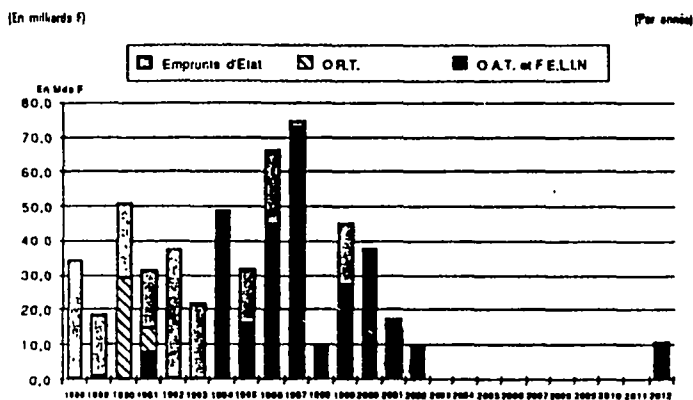
L'évolution de la dette publique constatée au cours des années antérieures s'est poursuivie en 1987. Son échéancier fait apparaître l'importance des remboursements au cours des années 1990.

Évolution et répartition de la dette publique (en % du P.I.B.)



Ministère des Finances

Échéancier en capital de la dette publique (au 31.12.1987)



La charge des intérêts qui affectent directement le budget s'établit à 98,29 milliards de francs en 1988, contre 93,7 milliards de francs en 1987, soit une progression de 4,8 %. Elle devrait s'alourdir sensiblement l'an prochain.

8. Un « bon » déficit commercial ?

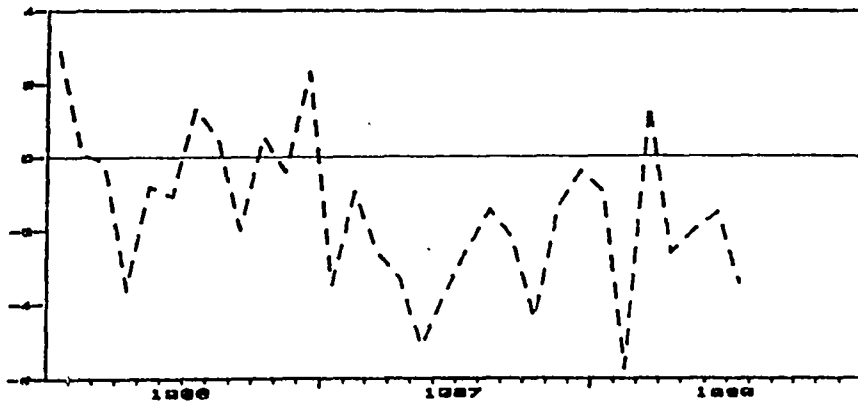
Le déficit de nos échanges extérieurs reste, avec le chômage, l'un des deux points noirs de notre situation économique. Après avoir atteint un équilibre précaire en 1986, notre commerce extérieur s'est à nouveau profondément dégradé l'an dernier, le solde déficitaire atteignant alors 31,6 milliards de francs. La nette reprise des exportations, constatée en milieu de période, a été en effet insuffisante pour compenser la croissance soutenue de nos achats à l'étranger.

Les résultats des huit premiers mois de 1988 confirment ce double mouvement. En fait, *depuis 1980, toute accélération de la croissance entraîne un déséquilibre de nos échanges.*

a) Un bilan médiocre.

A la fin du mois d'août, le déficit cumulé de nos échanges de marchandises s'élevait à 23,6 milliards de francs, soit un chiffre identique à celui des huit premiers mois de 1987. Depuis plus d'un an et demi, le solde mensuel a toujours été, à une exception près, négatif.

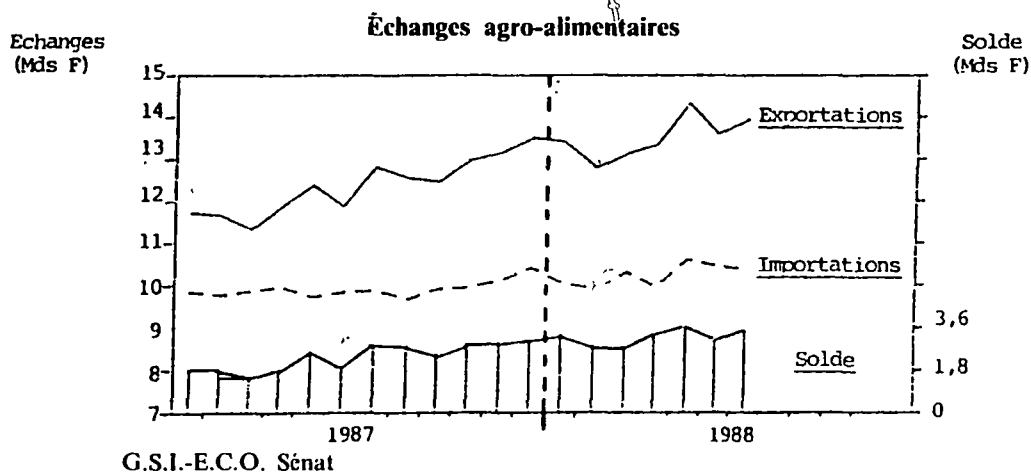
Solde mensuel
(FAB/FAB, en milliards de francs)



L'évolution du commerce extérieur se caractérise par trois mouvements de fond dont l'un, amorcé dès le milieu de 1985, a pris une ampleur inquiétante :

- *l'excédent de notre balance agro-alimentaire s'accroît.*

Après avoir dégagé un excédent de 29,9 milliards de francs en 1987, nos exportations, bénéficiant du dynamisme des marchés internationaux ont encore progressé de 14 % durant le premier semestre avec des performances sensibles dans les domaines des céréales, des oléagineux, du sucre et des vins. Parallèlement, les importations sont restées pratiquement stables (+ 1,7 %).



En conséquence, le solde cumulé sur les huit premiers mois de l'année s'établit à 27,3 milliards de francs, soit une amélioration d'environ 9 milliards par rapport à la même période de l'année précédente.

- *La facture pétrolière s'allège.*

De même, la baisse du prix du pétrole et les fluctuations de la devise américaine ont amélioré fortement notre balance énergétique.

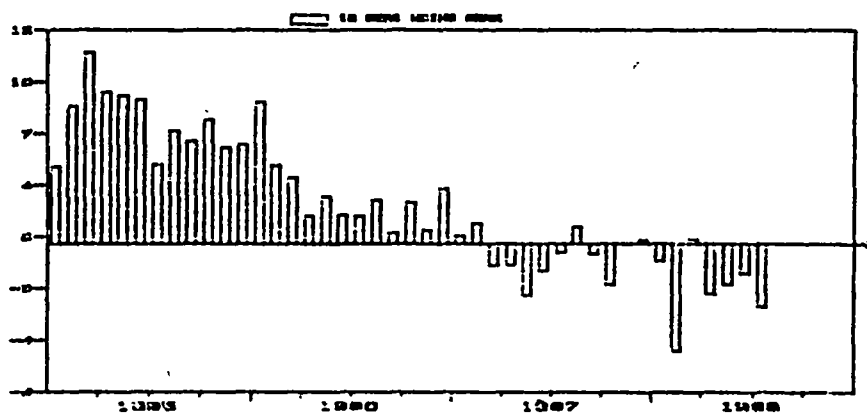
Le prix de la tonne de pétrole brut qui atteignait 794 F au premier semestre de 1987, est revenu à 675 F sur la période janvier/juin 1988, alors que dans le même temps, l'hiver particulièrement clément limitait le montant de nos importations. Il a été divisé par trois depuis 1985 alors qu'il avait été multiplié par quatre en 1973 et à nouveau par deux en 1979. Dès lors, notre déficit énergétique, pour les six premiers mois de 1988, ne représentait plus que 31,5 milliards de francs contre 39,5 milliards, il y a un an.

Les premiers résultats du second semestre sont cependant moins favorables. Alors que le déficit énergétique mensuel atteignait 5,5 milliards de francs en moyenne entre avril et juin, la facture des mois de juillet (5,9 milliards) et surtout d'août (6,4 milliards) s'est alourdie. Mais le nouveau glissement des prix actuel pourrait l'améliorer.

● *Notre solde industriel s'effondre.*

Amorcée vers le milieu de 1985, la dégradation de notre solde industriel s'accroît. L'excédent de 32,5 milliards de francs en 1986, a disparu pour faire place à un déficit de 10,3 milliards l'an dernier et d'environ 21 milliards pour les sept premiers mois de 1988.

Solde industriel mensuel
(en milliards de francs)



G.S.I.-E.C.O. Sénat

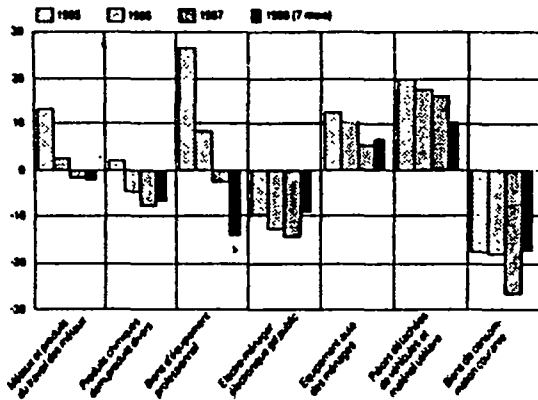
Cet effondrement affecte de façon très différente les deux principales composantes du solde industriel :

— en dépit d'une chute de 18 % des exportations ; nos échanges de *matériel militaire* dégagent toujours un excédent confortable. Pour 1987, celui-ci atteignait 26,4 milliards de francs et il représente encore 12,4 milliards au premier semestre de cette année. La France qui reste le troisième exportateur mondial d'armes derrière l'U.R.S.S. et les États-Unis, doit cependant affronter une concurrence plus aigüe de la part de la R.F.A. mais aussi de nouveaux producteurs tel le Brésil ;

— le solde de nos échanges industriels civils enregistre une chute spectaculaire. Excédentaire de 57,9 milliards en 1985, il accuse un déficit de 28,5 milliards pour le seul premier semestre de 1988. Entre 1984, année record et l'an dernier, la dégradation est donc supérieure à 100 milliards de francs.

b) *Le prix de la modernisation.*

Décomposition sectorielle du solde industriel
(en milliards de francs)

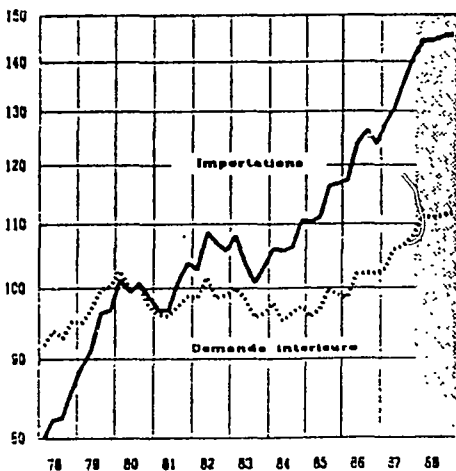


La Tribune de l'Expansion

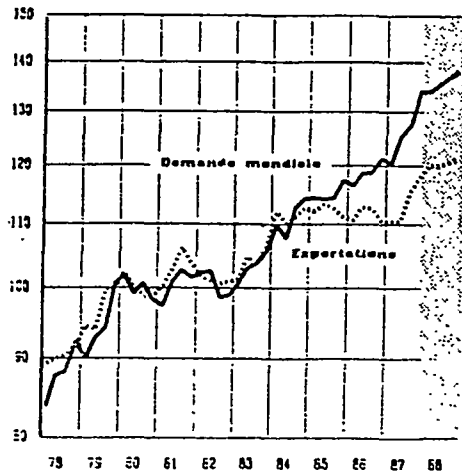
Toutefois, par delà leur solde négatif — malgré une bonne performance dans l'automobile — nos échanges de biens manufacturés traduisent, depuis le milieu de 1987, deux mouvements de sens contraire :

Performances de la France
(volume — indices base 100 en 1980)

sur le marché intérieur



à l'exportation



I.N.S.E.E.

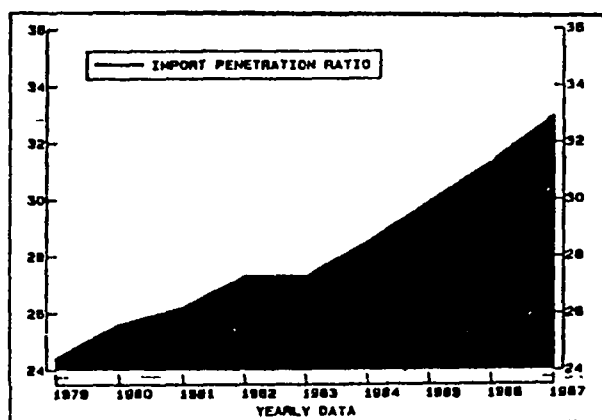
● *Les importations augmentent à un rythme soutenu...*

Tirées par une demande intérieure toujours ferme, les importations de biens manufacturés ont atteint 406,1 milliards de francs pour les six premiers mois de 1988, marquant ainsi une progression de 15,6 % en un an.

Importations de biens manufacturés

| | Au cours du premier semestre 1988 (milliards de francs) | Variation en % par rapport à la même période de 1987 |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Biens intermédiaires | 134,7 | + 11,6 |
| Biens d'équipement professionnel | 122,0 | + 24,5 |
| Biens d'équipement ménager | 14,6 | + 14,0 |
| Matériel de transport | 49,5 | + 10,5 |
| Biens de consommation courante | 83,5 | + 13,3 |
| Divers | 1,8 | + 63,6 |
| Total | 406,1 | + 15,6 |
| I.N.S.E.E. | | |

Taux de pénétration du marché français



Ce mouvement résulte de trois facteurs :

— les importations de *biens d'équipement professionnel* destinées aux entreprises explosent. En progression de 24,5 % par rapport au premier semestre de 1987, elles sont liées à la reprise de l'investissement productif ;

— les importations de *biens destinés aux ménages* connaissent également une forte augmentation, confirmant la sensibilité de ces postes à toute reprise de la consommation privée ;

— le taux de pénétration du marché français par les produits étrangers s'élève. Entre 1980 et 1987, il est passé de 25,9 % à 33,2 %, soit une progression de 7,3 points avec des situations fort diverses, des secteurs comme l'électronique professionnelle, la machine outil, l'informatique — mais aussi l'automobile — étant pénétrés à plus de 40 %.

Ainsi, l'appareil productif français demeure incapable de répondre à une forte reprise de la demande intérieure. Seul un effort continu d'investissements permettra de surmonter ce handicap. Certes, il se traduit dans un premier temps, par un afflux d'importations. Mais, à terme, celui-ci devrait être bénéfique dotant nos entreprises des capacités nécessaires pour contrer la concurrence étrangère.

De ce point de vue, la dégradation actuelle de la balance commerciale est très différente de celle des années 1982/83, due, elle, au seul excès de la consommation.

- les exportations redémarrent.

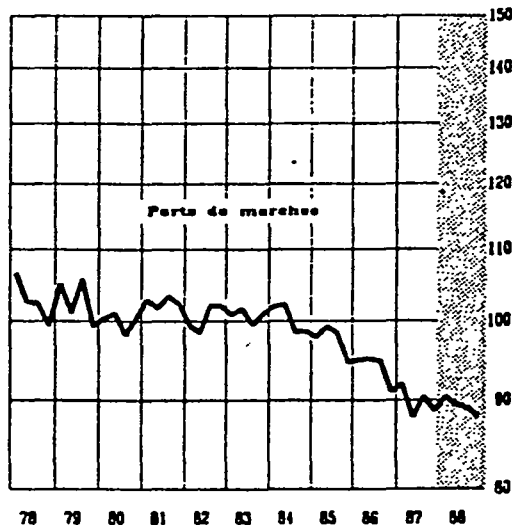
Alors qu'elles étaient atones depuis 1984, nos exportations de biens manufacturés ont recommencé à croître tant en valeur qu'en volume à partir du milieu de l'an dernier.

Pour le premier semestre de 1988, elles ont atteint 391,7 milliards de francs, soit une progression de 13,5 % par rapport à la même période de 1987. En particulier, le secteur des biens d'équipement professionnel réalise une performance remarquable (+ 15,6 %), que confirme d'ailleurs l'optimisme revenu dans l'industrie de la mécanique.

Exportations de biens manufacturés

| | Au cours du premier semestre 1988 (milliards de francs) | Variation en % par rapport à la même période de 1987 |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Biens intermédiaires | 124,2 | + 11,2 |
| Biens d'équipement professionnel | 123,9 | + 15,6 |
| Biens d'équipement ménager | 6,7 | + 9,8 |
| Matériel de transport | 63,6 | + 12,7 |
| Biens de consommation courante | 69,6 | + 14,1 |
| Divers | 3,7 | + 59,5 |
| Total | 391,7 | + 13,5 |
| I.N.S.E.E. | | |

Parts de marchés en volume
(indice 100 : 1988)



Certes, cette inflexion intervient dans un contexte international particulièrement porteur, le volume des échanges mondiaux s'étant gonflé de 5 % l'an dernier. Toutefois *la France fait preuve d'un dynamisme plus grand : nos ventes évoluent désormais à un rythme proche de celui de la demande externe, alors qu'un tel parallélisme n'avait pas été observé depuis cinq ans.*

Du coup, *la réduction de notre part (— 10,2 %) du marché mondial (— 15 % dans le domaine des biens manufacturés en trois ans et demi) tend à se ralentir.* Mais, il est trop tôt pour discerner si nos exportateurs jouent un rôle d'appoint dans un contexte mondial très dynamique ou s'ils ont réussi à reprendre pied sur des marchés très concurrentiels, percevant ainsi les premiers dividendes des efforts d'investissement consentis depuis 1985.

c) Rattraper nos handicaps structurels

La montée en puissance de l'investissement productif est la clé de voûte d'un redressement durable de nos échanges de biens manufacturés et donc de notre commerce extérieur. Mais, la France doit en même temps affirmer sa présence sur les marchés intérieurs des grands pays industrialisés.

Fortement engagé sur les marchés des pays de l'O.P.E.P., notre pays a subi de plein fouet les conséquences de la baisse du cours du pétrole. D'où la nécessité de recentrer nos ventes sur une zone O.C.D.E., aujourd'hui en pleine expansion.

De fait, amorcé en 1983, ce mouvement se poursuit lentement. La part de l'O.C.D.E. dans nos exportations est passée de 71,6 % en 1984 à 79,2 % l'an dernier. A l'adresse des 14 principaux pays industriels, elle se situe à 9 %, soit son plus haut niveau depuis 1981.

Structures géographiques des exportations
(tous produits — hors matériel militaire)

Au cours des dernières années.

| Tableau 5 | 1978 | 1983 | 1987 |
|--------------------------|------------|------------|------------|
| O.C.D.E..... | 71 | 70 | 79,2 |
| C.E.E. à 12 | 53,7 | 53,1 | 60 |
| R.F.A..... | 17,3 | 15,6 | 16,6 |
| Grande-Bretagne..... | 7,2 | 7,6 | 8,8 |
| Italie | 10,9 | 10,7 | 12,1 |
| U.E.B.L..... | 10,3 | 8,6 | 9,3 |
| États-Unis | 5,6 | 6,3 | 7,3 |
| Japon..... | 0,8 | 1,2 | 1,5 |
| O.P.E.P..... | 8,5 | 9,6 | 4,3 |
| P.V.D. hors O.P.E.P..... | 16,1 | 14,2 | 11,3 |
| Pays de l'Est | 4,4 | 6,2 | 5,2 |
| | 100 | 100 | 100 |
| Paribas | | | |

Évolution récente.

| Exportations vers | Au cours du premier semestre 1988 (milliards de francs) | Variation en % par rapport à la même période de 1987 |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| C.E.E..... | 286,5 | + 14,9 |
| O.C.D.E..... | 88,6 | + 18,3 |
| Monde hors O.C.D.E..... | 90,8 | + 4,9 |
| Total..... | 465,9 | + 13,4 |

Cependant, la France souffre d'une spécialisation encore médiocre. La part des produits « porteurs » — c'est-à-dire ceux dont la demande est en croissance — dans nos exportations n'atteint que 23,8 % (contre 30,5 % pour la R.F.A. et 47,7 % au Japon), tandis que la part des produits peu dynamiques reste forte (17,9 % contre 16,4 % en R.F.A.). Elle s'est largement spécialisée sur deux types

de créneaux : les biens « haut de gamme » (dans le domaine du cuir, du textile ou de la parfumerie en particulier) et les produits industriels lourds (acier, chaudières, matériel de télécommunication, aéronautique...). A l'exception notable du secteur automobile, elle n'a pas su constituer de véritables pôles exportateurs comme il en existe en R.F.A., au Japon ou même en Italie.

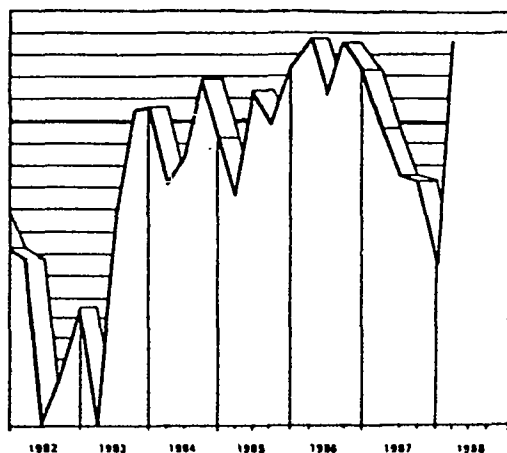
Cette structure s'avère pénalisante sur les marchés des pays industriels où les produits les plus demandés, se situant dans une gamme moyenne ou basse, nécessitent une forte innovation et affrontent une concurrence aigüe de la part des nouveaux pays industrialisés.

Un phénomène positif cependant est à noter, à savoir l'accélération de l'investissement direct à l'étranger : il est passé de 20 milliards de francs en 1985 à 37 milliards en 1986 et 46 milliards en 1987.

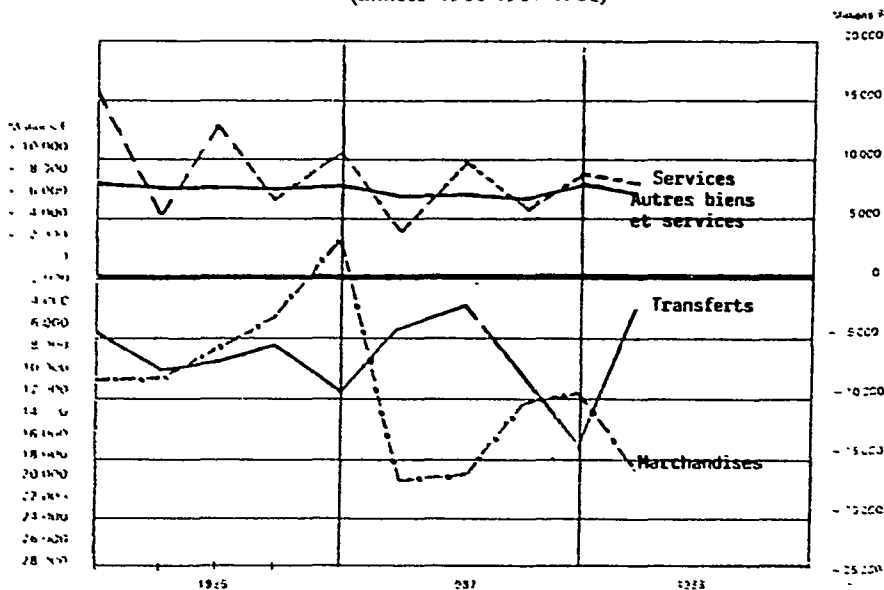
d) *La balance des paiements dans le rouge.*

Excédentaire de 20,4 milliards de francs en 1986 après six ans de déficit, la balance des transactions courantes est redevenue négative l'an dernier. Elle présente un solde de — 24,5 milliards de francs, accusant ainsi une dégradation de 45 milliards par rapport à 1986 qui s'explique essentiellement par celle de nos échanges de marchandises.

Solde des transactions courantes
(en millions de francs)



Solde des composantes des transactions courantes
(années 1986-1987-1988)



Toutefois, un second phénomène est venu s'y ajouter : *pour la deuxième année consécutive, notre traditionnel excédent des services s'est effrité* et ne représente plus que 28,5 milliards de francs (— 17 %). Deux postes sont à l'origine de ce recul :

— *le solde touristique* s'est contracté de 16 % en 1987 pour s'établir à 18 milliards de francs. Au-delà des conséquences mécaniques des fluctuations monétaires, on peut se demander si cette mauvaise performance ne traduit pas un certain manque de qualité dans l'accueil des visiteurs étrangers. C'est ainsi que, depuis 1983, notre part dans le tourisme international ne cesse de décroître, la France étant passée du second rang mondial au quatrième derrière l'Espagne, les États-Unis et l'Italie ;

— *le solde des services liés aux échanges de technologie* enregistre une nouvelle chute. L'excédent s'est réduit de 3,4 milliards pour revenir à 24,4 milliards, sous l'effet d'une forte contraction du poste « coopération technique » dont le résultat dépend, pour une large part, du volume des grands contrats civils signés au cours des années précédentes. De même, notre déficit au titre des « brevets et redevances », s'est creusé de 0,4 milliard.

En revanche, *le déficit du poste « intérêts, dividendes et autres revenus du capital »* est resté stable à environ 11 milliards de francs, traduisant ainsi les efforts engagés à partir de 1986 pour réduire notre endettement extérieur.

Sur l'ensemble de 1987, le déficit des transactions courantes a cependant été aisément couvert grâce au retournement du *solde des mouvements de capitaux à long terme* : déficitaire de 51,7 milliards en 1986, il est devenu excédentaire de 15,5 milliards en 1987. En effet, l'accroissement des sorties nettes correspondant aux investissements à l'étranger a été plus que compensé par :

— une accélération des entrées de capitaux se rapportant aux crédits commerciaux, la France devenant plus exigeante quant à la solvabilité de ses clients ;

— un redressement du solde des emprunts qui est redevenu positif après deux années déficitaires, à la suite du remboursement par l'État de sa dette extérieure.

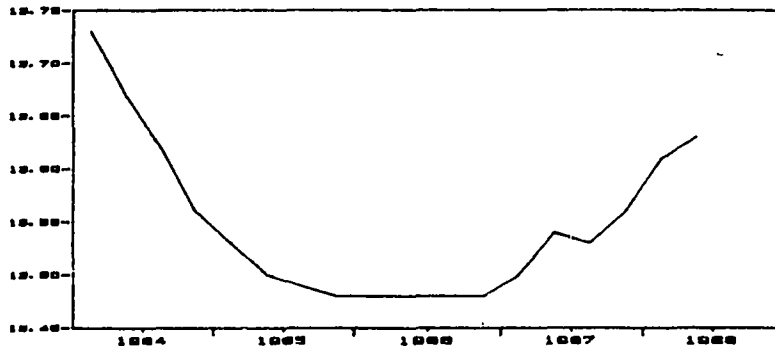
III. — SOCIAL : LE DANGER DE L'ATTENTISME

A. — Le léger redressement de l'emploi

En 1987, les pays industriels ont connu une progression de l'emploi de 1,6 %. Cette année, celle-ci ne serait plus que de 1 %. En 1989, le contraste s'accroîtrait entre le taux de chômage aux États-Unis (5,5 %) et en Europe (11 %).

En France, le nombre des salariés dans les secteurs marchands non agricoles s'est accru d'environ 1 % en 1987, soit plus de 120 000 emplois supplémentaires. Fait remarquable, cette augmentation s'établit, hors stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.), à 0,8 %, alors que les années précédentes la stabilisation des effectifs salariés leur était essentiellement due.

Évolution des effectifs salariés
dans les secteurs marchands non agricoles
(en millions de personnes)



G.S.I.-E.C.O. Sénat

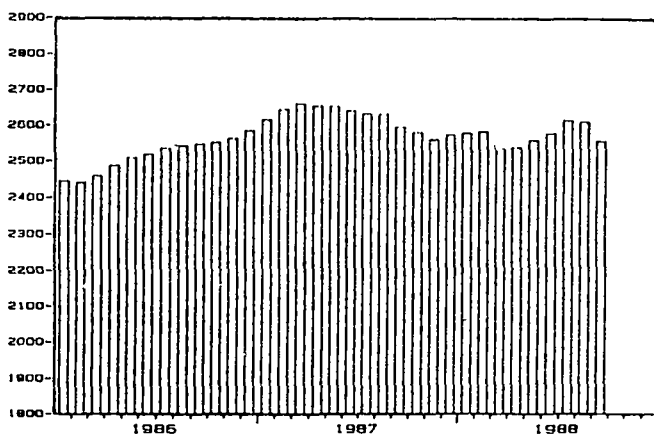
Toutefois, les principaux secteurs participent de manière très inégale à cette évolution d'ensemble. L'industrie continue de perdre des emplois (près de 120 000 en 1987) et le secteur tertiaire marchand d'en créer (environ 170 000 sur la même période).

Deux ombres à ce tableau : d'une part, les entreprises de plus de 200 salariés voient leurs effectifs diminuer (95 000 en 1987). D'autre part, les emplois créés sont plus précaires. Ainsi, pour les six premiers mois de l'année, en cours, le flux des inscriptions à l'A.N.P.E. à l'issue d'un contrat à durée déterminée a progressé de 13,1 % et celui des fins de mission d'intérim de 13,7 %.

1. Le chômage se stabilise

Dans l'ensemble, le regain d'activité constaté au cours des douze derniers mois est resté insuffisant pour entraîner une véritable décrue du chômage.

Demandes d'emploi non satisfaites
(en fin de mois et en millions)



G.S.I.-E.C.O. Sénat

Trois périodes très différentes se sont succédées depuis le début de l'année 1987 :

— entre mars 1987 et avril 1988, le nombre de chômeurs est progressivement revenu de 2 661 000 à 2 539 000, soit une réduction de plus de 120 000 demandeurs d'emploi en l'espace de treize mois ;

— cette tendance s'est inversée à partir du mois de mai ; les demandes d'emploi non satisfaites ont recommencé à croître au rythme de 20 000 par mois avant d'augmenter de plus de 35 000 au cours du seul mois de juillet. Trois phénomènes se sont conjugués pour provoquer cette dégradation : la fin de l'année scolaire, l'échéance des contrats de travail temporaire et la fin des programmes de stages ;

— à partir du milieu de l'été, une amélioration s'est fait sentir : le nombre de demandeurs d'emploi a diminué de 0,8 % au mois d'août, puis à nouveau de 2,1 % en septembre, pour s'établir de 2 556 000 à la fin du mois. Ce mouvement s'explique par les entrées en stage, la prolongation de la scolarité des jeunes, mais aussi par une amélioration de l'emploi qui profite de l'activité économique. Il est encore trop tôt toutefois pour aller plus loin dans l'optimisme.

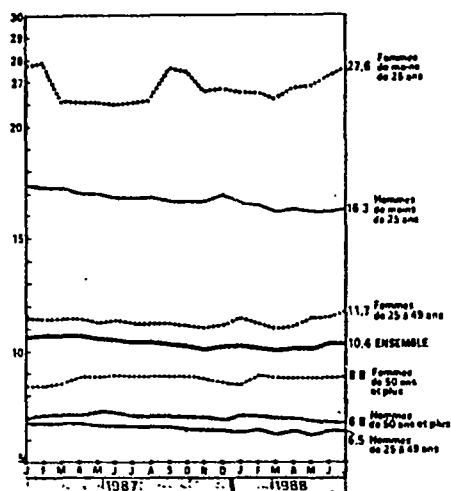
Parallèlement, la structure par âge de la population au chômage continue de se déformer progressivement, poursuivant une tendance mise en évidence depuis déjà plusieurs années. Ainsi :

— la part des chômeurs âgés de moins de 25 ans ne cesse de se réduire. En janvier 1987, ils représentaient 32,9 % des demandeurs d'emploi contre 29,8 % en août dernier. En outre, ce phénomène est accentué par un autre facteur : les entrées de jeunes sur le marché du travail semblent se ralentir. Sensible dès septembre 1987, il paraît se confirmer pour l'année en cours.

— symétriquement, la part des chômeurs adultes progresse dans des proportions importantes. Elle atteint 56,1 % de demandes d'emploi à la fin du mois d'août, soit une progression de 3 points en l'espace de douze mois. Une telle évolution traduit l'impact d'une politique essentiellement axée sur l'embauche des jeunes.

Si le taux de chômage, exprimé en pourcentage de la population active, est passé de 10,5 % en mars 1987 à 10,1 % douze mois plus tard, avant de remonter au début de l'été (10,4 %), cette situation globale recouvre des différences sensibles selon les différentes catégories de la population comme le montre le graphique ci-dessous.

Taux de chômage selon l'âge et le sexe



I.N.S.E.E.

Il fait ressortir que ce sont les jeunes, et surtout les femmes de moins de 25 ans, qui restent les plus nettement exposés.

Enfin, la durée moyenne du chômage reste importante : 364 jours en juillet 1988, soit un chiffre très légèrement inférieur à celui de juillet 1987. De même, les chômeurs de très longue durée — trois ans et plus — sont un peu plus nombreux :

| Ancienneté d'inscription | Ensemble | |
|-----------------------------------------|------------------|------------------|
| | Juillet 1987 | Juillet 1988 |
| D.E.F.M. (catégorie 1) | | |
| Moins d'un mois | 309 687 | 332 808 |
| D'un mois à moins de trois mois | 362 790 | 408 774 |
| De trois mois à moins de six mois | 378 764 | 388 934 |
| De six mois à moins d'un an | 600 632 | 571 080 |
| D'un an à moins de deux ans | 470 664 | 424 923 |
| De deux ans à moins de trois ans | 187 280 | 164 261 |
| Trois ans et plus | 177 695 | 178 902 |
| Ensemble : | 2 487 512 | 2 469 682 |
| Ancienneté moyenne (en jours) | 377 | 364 |
| Ministère du Travail | | |

2. Quel plan pour l'emploi ?

Depuis 1986, la politique de l'emploi s'est fixé deux objectifs : l'assouplissement des contraintes pesant sur les entreprises et la relance de mesures en faveur des chômeurs les plus atteints, c'est-à-dire les jeunes et les chômeurs de longue durée.

Afin de contenir l'accroissement pré-visible du chômage en deçà des 100 000 demandeurs d'emploi supplémentaires sur l'ensemble de l'année 1988, un nouveau programme de stages a été prévu : plus d'un million de places de stages auront ainsi été financées sur l'ensemble de 1988 dont la moitié par exonération de charges sociales — en plus des 510 000 T.U.C. et stages d'initiation à la vie professionnelle pour les jeunes. L'essentiel de ce dispositif devrait être reconduit en 1989.

L'an prochain, ce programme sera également complété par le nouveau plan pour l'emploi annoncé le 14 septembre :

- son volet *économique* vise à améliorer la situation des entreprises : abaissement de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices non distribués, exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles, facilités de financement pour les P.M.E. ;

- son volet *social* comporte un allègement des charges des entreprises de main-d'œuvre, notamment avec la diminution du taux des cotisations familiales à la charge des employeurs (abaissement du taux de 9 à 7 %). Toutefois, cette mesure

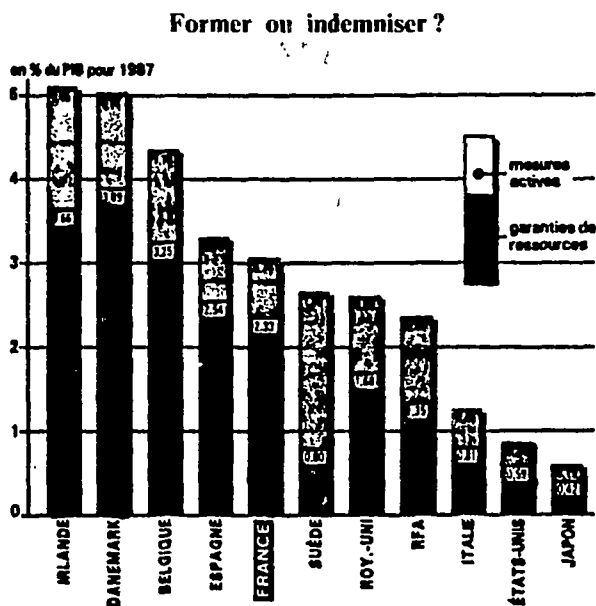
s'accompagne d'un déflatement progressif de ce type de prélèvement. Aggravant la charge supportée par les entreprises dont le personnel est le plus rémunéré, il risque de pénaliser les entreprises les plus performantes.

Depuis quelques années, la montée en puissance du chômage de très longue durée s'accompagne du développement des situations de pauvreté, qui engendre une véritable exclusion sociale pour des personnes sans emploi ni ressources.

Pour faire face à cette situation, le Gouvernement se propose de mettre en place un *revenu d'insertion*, destiné à garantir des ressources minimales et une couverture sociale, et à enclencher une réinsertion professionnelle et sociale consentie par le bénéficiaire, par contrat avec la collectivité.

Ce dispositif devrait s'adresser à environ 340 000 ménages pour un coût de près de 8 milliards de francs. Son objectif premier, la lutte contre l'exclusion sociale, suscite une adhésion sans réserve. En revanche, ses modalités devront être définies avec une rigueur toute particulière, afin de ne pas devenir un système d'assistance suscitant ainsi sa propre demande.

A cet égard, la priorité donnée à l'insertion sur l'indemnisation reste l'une des clés de la lutte contre le chômage comme le montre la comparaison internationale ci-dessous :



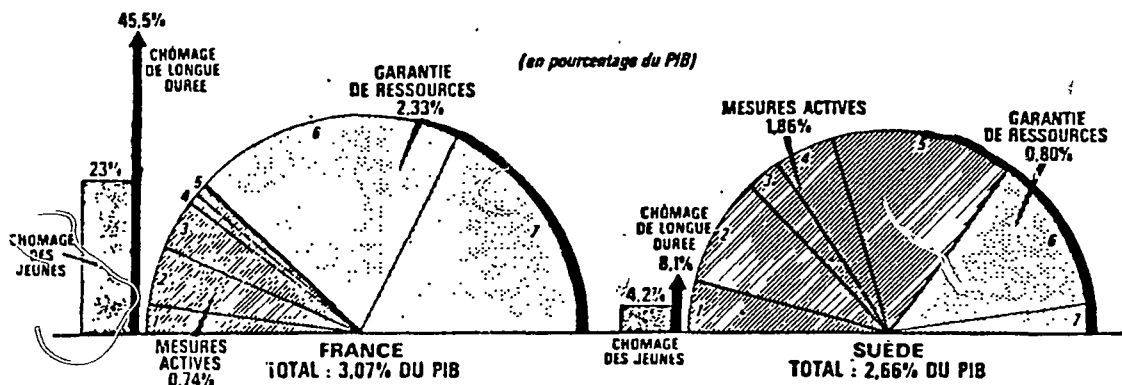
France : 1,07 % du PIB pour les retraites anticipées, 10,4 % de chômeurs ;
Suède : 0,4 % pour la formation, 1,7 % de chômeurs.

On constate que certains pays (Suède, Royaume-Uni, R.F.A.) consacrent un effort beaucoup plus important à la formation en vue de la réinsertion mais nettement moindre à l'indemnisation de crainte, sans doute, que celle-ci ne favorise la tendance au non-emploi.

De ce point de vue, deux exemples sont éclairants :

• la Suède dépense beaucoup plus pour la première (1,26 % du P.I.B.) que pour la seconde (0,80 %). Son taux de chômage est de 1,7 % ;

Le traitement du chômage Comparaison France-Suède



Le Monde

(en % du P.I.B.)

| | France | Suède |
|----------------------------------------|--------|-------|
| Administration | 0,12 | 0,21 |
| F.P.A. | 0,28 | 0,49 |
| Mesures en faveur des jeunes | 0,24 | 0,15 |
| Mesures en faveur des handicapés | 0,05 | 0,25 |
| Indemnisation du chômage..... | 1,26 | 0,80 |
| Retraite anticipée | 1,07 | 0,10 |

• la Suisse, par un référendum en date du 12 juin dernier, a rejeté l'abaissement de l'âge de la retraite de 65 à 62 ans pour les hommes et de 62 à 60 ans pour les femmes. Antérieurement, elle avait rejeté la réduction de la durée hebdomadaire du travail — aujourd'hui de 44 heures — et le principe d'une cinquième semaine de congés payés. Son taux de chômage est proche de zéro.

Enfin, comment ne pas rapprocher le haut niveau du chômage en France de celui des charges sociales pesant sur les salaires ? Ce dernier explique la fuite devant l'emploi qui caractérise l'économie française depuis de nombreuses années. Cette situation contraste de façon frappante avec celle des États-Unis et du Japon où le chômage est de deux et trois fois inférieur grâce en bonne part, à la multiplication d'emplois « légers » dans le commerce et les services.

B. — Sécurité sociale : un mieux précaire

L'amélioration de la conjoncture économique a eu un impact bénéfique sur un système de protection sociale dont le financement dépend essentiellement de l'évolution de la masse salariale.

Ainsi, le régime général a pu terminer l'exercice 1987 en quasi-équilibre alors que les projections réalisées six mois plus tôt, c'est-à-dire après l'adoption d'un nouveau plan d'urgence, laissaient encore craindre un solde négatif d'environ 13 milliards de francs. Pour 1988, la reprise de l'emploi, combinée avec la reconduction dès juin 1988 des mesures « provisoires » adoptées un an auparavant, devrait permettre de contenir le déficit dans des limites compatibles avec les réserves du régime.

Toutefois, l'effet conjugué d'une croissance plus forte et des mesures ponctuelles d'ajustement demeure encore insuffisant pour assurer un équilibre durable à notre principal régime de protection sociale. *Les problèmes structurels subsistent.*

1. Une conjoncture favorable...

Dans son rapport de décembre 1987, la Commission des comptes de la sécurité sociale estimait que le déficit du régime général pourrait atteindre 19 milliards de francs à la fin de l'exercice 1988, essentiellement dû au déséquilibre de la branche vieillesse.

En fait, les encaissements de cotisations se révélant plus importants que prévus, il apparaît que le déficit sera plus proche de 15 milliards, et ceci malgré une certaine accélération des dépenses de santé en partie due à un essoufflement du plan de rationalisation des dépenses d'assurance maladie, dit plan « Seguin ».

Afin de parer au plus urgent, les Pouvoirs publics ont décidé de reconduire pour 18 mois deux dispositions qui auraient normalement dû venir à échéance le 30 juin 1988. Ainsi, ont été maintenues :

— les augmentations de cotisations maladie (0,4 point) et de cotisations vieillesse (0,2 point) instituées à titre provisoire en juin 1987 ;

— la contribution fiscale de 1 % assise sur les revenus de capitaux mobiliers et immobiliers, également présentée comme « exceptionnelle », lors de sa création.

Ces deux mesures permettant de dégager plus de 6 milliards de ressources supplémentaires sur le second semestre, le régime général pouvait alors terminer l'exercice 1988 avec un déficit de 11 milliards, soit un niveau compatible avec ses réserves et son droit de tirage auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Les soldes du régime général de 1987 à 1989
(milliards de francs)

| Branche | 1987 | 1988 | 1989 |
|------------------------------------------------|--------|--------|--------|
| C.N.A.M.T.S. | 7,8 | 5,3 | 1,2 |
| Maladie | 4,6 | 2,6 | - 2,3 |
| Accidents du travail | 3,2 | 2,7 | 3,5 |
| C.N.A.V.T.S. | - 10,3 | - 17,6 | - 34,4 |
| C.N.A.F. | 1,5 | 1,3 | 0,5 |
| Régime général | - 1,0 | - 11,0 | - 32,7 |
| Commission des comptes de la sécurité sociale. | | | |

En fait, il apparaît que le déficit de 1988 sera inférieur à cette dernière estimation. La progression toujours rapide des rentrées de cotisations (+ 5,5 % en rythme annuel au début du mois de septembre) permet d'escompter un bonus d'environ 2 à 3 milliards de francs, tandis que le réaménagement, à partir du mois d'octobre, de certaines dispositions du plan « Séguin » ne devrait entraîner qu'un surplus de dépenses évalué à 800 millions sur 1988 (mais à près de 2 milliards en année pleine). Dans ces conditions, le déficit de l'exercice pourrait, en définitive, s'établir aux environs de 9 milliards de francs, soit un gain de 2 milliards.

Toutefois malgré cette diminution sensible du déficit prévu l'année 1988 donne un avertissement clair, mais aussi inquiétant : *une croissance de l'économie supérieure à 3 %, soit le plus fort taux enregistré depuis 1979, reste encore insuffisante pour opérer un ajustement spontané de nos comptes sociaux.*

En effet, *la situation financière du régime général devrait se dégrader à nouveau en 1989, pour deux raisons majeures :*

— les dépenses d'assurance vieillesse continueront de croître à un rythme soutenu sous l'effet d'une augmentation sensible du nombre des retraités (+ 4,9 %) ;

— les recettes de cette même branche seront affectées par la disparition de la contribution sociale de 0,4 % sur les revenus imposables, instituée pour deux ans en 1986, et dont le rendement actuel atteint 5 milliards de francs.

En juillet dernier, la Commission des comptes retenait une hypothèse de déficit du régime général d'environ 32,7 milliards de francs en 1989. En réalité, la situation pourrait être meilleure. Certes, le coût des corrections apportées au plan de rationalisation des dépenses d'assurance maladie augmentera la dépense. En revanche, une revalorisation des pensions de retraite en fonction des salaires nets, et non des salaires bruts, allégerait les charges d'assurance vieillesse d'environ 1,5 milliard de francs.

Au total, l'écart entre les dépenses et les recettes du régime général serait ramené à *25 milliards de francs, soit l'équivalent d'un point de prélèvement sur l'ensemble des revenus, de deux points de prélèvement sur les seuls revenus imposables ou de deux points de cotisation vieillesse.*

2. ... mais les problèmes structurels demeurent

Notre système de protection sociale se heurte à deux problèmes qui appellent des réponses structurelles :

- le problème majeur est celui de *l'assurance vieillesse* dont le déficit ne cesse de s'amplifier, malgré les nombreux relèvements de cotisations opérés au cours des dernières années.

En fait, notre principal régime de retraite est confronté à un triple défi : *servir des pensions plus élevées, pendant plus longtemps, à des bénéficiaires de plus en plus nombreux*. Il y a vingt ans, la durée de la vie active était de 45 ans, celle de la retraite de 15 ans. Aujourd'hui, elles sont respectivement de 40 et 20 ans. *En outre, les personnes âgées de plus de 60 ans représentent un électeur sur trois;*

● *la dérive des dépenses de santé constitue un autre défi*. Les progrès considérables de la médecine, l'allongement de la durée de la vie, le coût croissant des soins et l'explosion de la démographie médicale exercent une pression constante sur un régime de protection sociale dépourvu de dispositif de régulation. Fondé sur trois principes majeurs (libre accès aux soins, liberté de prescription pour les médecins et large prise en charge collective des dépenses), il entretient, au plan individuel, une certaine insensibilité au prix réel de la santé et n'incite pas à la recherche d'une meilleure efficacité des dépenses.

Les travaux du Comité des sages ont permis de définir deux axes de réforme indissociables :

● *Diversifier les ressources.*

Initialement centrée sur la notion de solidarité professionnelle, notre sécurité sociale a progressivement pris en charge des prestations relevant en fait de la solidarité nationale. Or, dans le même temps, son mode de financement n'a pratiquement pas évolué et repose toujours, pour plus de 80 %, sur des cotisations assises sur les revenus du travail. A une époque où ces derniers évoluent plus lentement, *un rééquilibrage semble s'imposer.*

Toutefois, cette diversification du prélèvement social se heurte à des contraintes d'ordre économique. Outre que nos prélèvements obligatoires atteignent un haut niveau, nos engagements européens devraient nous amener à diminuer les charges spécifiques pesant sur les entreprises.

La volonté de concilier ces deux impératifs a donc conduit le Comité des sages à préconiser la *création d'une contribution sociale acquittée par tous les ménages et assise sur tous les revenus, professionnels ou non.*

• *Maîtriser la dépense.*

Parallèlement, les régimes de protection sociale doivent maîtriser l'évolution de leurs prestations. Or, la nature des mesures à mettre en œuvre est très différente selon les deux principales branches concernées.

L'assurance maladie appelle avant tout une régulation des dépenses, grâce à une meilleure organisation du secteur de la santé, une plus grande responsabilisation des différents acteurs (praticiens et assurés) et la poursuite d'un effort de productivité dans des caisses qui, aujourd'hui, doivent traiter environ un million de feuilles d'assurance maladie par jour.

L'assurance vieillesse demande, quant à elle, des modifications plus profondes et sans doute plus douloureuses. En effet, dans ce domaine, le rythme de croissance des dépenses se trouve conditionné par deux éléments clés : *l'âge de départ à la retraite et le mode de calcul des pensions*. Il est clair qu'un jour ou l'autre, il faudra bien jouer sur ces deux facteurs pour donner à notre système de retraite les moyens de s'adapter progressivement aux contraintes démographiques et financières qui pèsent — et pèseront encore longtemps — sur lui.

3. *Le rapport Chotard : une occasion manquée*

A la suite des États généraux de la sécurité sociale, le Gouvernement avait demandé au Conseil économique et social d'émettre un avis sur les réformes à entreprendre pour moderniser notre régime de protection sociale. Confiée à M. Yvon Chotard, cette mission a donné lieu à l'élaboration d'un projet ambitieux.

Reprenant une idée avancée par le Comité des sages, il proposait de scinder notre système de sécurité sociale en deux secteurs supposant deux niveaux de solidarité :

— l'un représentatif de *la solidarité professionnelle* regrouperait les prestations obtenues en contrepartie directe d'un effort contributif de la part des assurés : assurance maladie, accidents du travail, prestations familiales à caractère général, pensions de vieillesse. Son financement aurait été assuré par l'actuel système des cotisations sociales assises sur *les revenus professionnels* ;

— l'autre traduirait *la solidarité nationale* en prenant en charge les avantages non contributifs dont bénéficient certaines catégories de la population : minimum vieillesse, prestations familiales accordées sous conditions de ressources, etc... Pour le couvrir, il était envisagé d'instituer un prélèvement sur *l'ensemble des revenus*.

Parallèlement, plusieurs propositions étaient avancées pour mieux maîtriser l'évolution des dépenses :

— s'agissant de *l'assurance vieillesse*, il suggérait de transformer l'actuel régime « par annuité » en un régime « par point », plus souple à gérer et plus représentatif de l'effort contributif de chacun. De même, il envisageait une modification du mode de calcul des pensions — actuellement en fonction du salaire perçu durant les *dix meilleures années d'activité* — et de développer des formules incitant à poursuivre une activité au-delà de l'âge de la retraite ;

— dans le domaine de *l'assurance maladie*, le rapporteur rappelait la nécessité de réduire des capacités hospitalières, aujourd'hui excédentaires de près de 17 000 lits. En outre, il proposait un réexamen de l'efficacité des spécialités pharmaceutiques et une évaluation du rapport qualité-prix de certaines pratiques thérapeutiques.

Ce projet, qui avait le mérite de la clarté, n'a pas été adopté par le Conseil économique et social. Il y a lieu de le regretter.

CONCLUSION

QUATRE DÉFIS

Deux interrogations dominent le proche avenir :

- la crise mondiale est-elle derrière nous ? La réponse, qui dépend largement des choix du nouveau Président des États-Unis, est incertaine ;
- la muc de l'économie française est-elle terminée ? La réponse, là, est certaine et ... négative.

Certes, depuis 1984, nous remontons peu à peu nos handicaps aggravés par les errements des années antérieures : la croissance est forte, l'investissement a repris, les exportations de biens manufacturés, après une dépression alarmante, s'améliorent. C'est là le résultat d'une sage politique d'allègement des charges des entreprises et de modération des salaires.

Mais la persistance du déficit commercial et du chômage, l'un des plus élevés du monde industriel, témoigne qu'au réglage conjoncturel de l'économie doivent, pour que ce redressement soit sans retour, s'ajouter plusieurs conditions :

- les charges supportées par l'appareil productif sont encore trop élevées et entravent compétitivité et création d'emploi ;
- la croissance doit rester soutenue, par l'investissement et l'exportation. À défaut d'une dépréciation du franc récusée par les Pouvoirs publics, ce choix suppose que la consommation intérieure soit contenue au bénéfice de l'épargne ;
- il est évident que cette exigence sera difficilement remplie si la dépense sociale continue d'augmenter, amputant le pouvoir d'achat des ménages ;
- enfin, pour ne pas perdre la course au « mieux-disant fiscal » qui s'ouvrira entre les pays européens en 1993, la France doit rapprocher, par étapes mais sans délai, sa fiscalité de la moyenne communautaire.

Ces quatre impératifs sont incontournables.

DEUXIÈME PARTIE

**LE PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1989**

CHAPITRE PREMIER

LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 1989

I. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL

A. — Le cadrage macro-économique

a) *Des perspectives prudentes*

Le budget a été établi sur des hypothèses prudentes : dollar à 6,20 F contre 5,96 F en 1988, baril de pétrole brut à 17 dollars contre 15,5 en 1988. Le Gouvernement n'escompte ni une chute importante de la devise américaine ni une chute du pétrole. Ces estimations paraissent raisonnables. Le marché du pétrole brut a, au cours de l'été 1988, été agité, certains opérateurs anticipant un nouvel effondrement des cours, mais il paraît s'être stabilisé depuis.

b) *Un ralentissement du boom actuel*

Les principaux pays industriels vont connaître en 1988 une croissance qui n'avait plus été atteinte depuis de nombreuses années.

Le taux moyen de croissance du P.I.B. devrait dépasser 3,5 % en 1988 chez nos partenaires. En France, il approcherait ou dépasserait aussi ce niveau. Pour 1989, une hypothèse de 2,7 % de croissance a été retenue, qui, là aussi, semble sage. La plupart des observateurs n'escomptent pas un maintien de l'activité au rythme actuel. Un ralentissement est envisagé pour la France. L'inflation, estimée à 3,6 % pour nos partenaires, reste donc sur une pente ascendante mais elle ne repart pas vraiment. Sur ce point, la prévision pourrait être optimiste, bien que le cours des matières premières non énergétiques, après avoir beaucoup monté au premier semestre de 1988, soit depuis cette date stable ou en repli.

c) La persistance de déséquilibres

Une amélioration de la balance commerciale américaine est très nettement en cours depuis 1988 mais le déficit est encore très élevé. Ramené à environ 10 milliards de dollars par mois contre 13 à 14 en 1987, il demeure trop fort. Le déficit budgétaire américain, dont le financement impose une contribution de l'épargne étrangère, ne se réduit que très lentement et devrait rester entre 120 à 140 milliards de dollars en 1989. A ce niveau, il interdit un retour à l'équilibre des paiements américains.

L'élection de M. George Bush n'a pas apporté d'indication claire sur la politique économique qui serait menée.

L'endettement de tous les agents économiques aux États-Unis laisse planer une menace persistante sur l'économie mondiale. L'endettement des pays, en développement ne se résorbe toujours pas. Il ralentit fortement la croissance de nombre d'États.

B. La décélération de la croissance

En 1988, la croissance est très soutenue, 4 % pour l'ensemble de l'O.C.D.E., 3 % pour l'Europe. Elle est assise sur des fondements très sains : progrès de l'investissement.

a) *La croissance*

Le tableau montre la contribution de l'investissement à la croissance, très forte quoiqu'inégale selon les pays :

Évolution de l'investissement productif
(variation en volume en %)

| Pays | 1986 | 1987 | 1988 |
|-------------------|-------|------|------|
| États-Unis | 0 | 0 | 13,0 |
| Japon | 6,1 | 8,3 | 15,0 |
| R.F.A. | 3,9 | 4,0 | 4,5 |
| Royaume-Uni | - 2,7 | 7,2 | 12,0 |
| Italie | 2,0 | 11,5 | 6,5 |
| Espagne | 6,9 | 14,7 | 19,0 |
| France | 3,3 | 5,4 | 9,6 |

Source : Rapport économique et financier.

Mais en 1989, la croissance devrait se ralentir. Aux États-Unis l'utilisation des capacités de production très élevée devrait entraîner un ralentissement. Les politiques menées en Europe et au Japon devraient être moins expansionnistes. Néanmoins divers facteurs structurels, notamment la nécessité de conserver un rythme d'investissement soutenu pourraient maintenir l'activité à un niveau élevé.

Croissance en volume du P.I.B./P.N.B.
(taux annuel)

| | 1976-1979 | 1980-1982 | 1983-1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------|------|------|------|
| France (P.I.B. marchand) | 3,9 | 1,7 | 1,2 | 2,0 | 2,2 | 3,2 | 2,7 |
| R.F.A. | 3,9 | 0,2 | 2,4 | 2,5 | 1,7 | 3,0 | 2,1 |
| Royaume-Uni | 2,6 | - 0,7 | 3,2 | 3,0 | 3,6 | 3,3 | 2,4 |
| Italie | 3,8 | 1,7 | 2,2 | 2,9 | 3,1 | 3,3 | 2,8 |
| Belgique | 2,7 | 1,3 | 0,9 | 2,4 | 1,9 | 2,2 | 2,0 |
| Pays-Bas | 3,1 | - 0,4 | 2,3 | 2,4 | 2,2 | 1,7 | 2,0 |
| 5 partenaires européens (*) | 3,4 | 0,3 | 2,5 | 2,7 | 2,5 | 3,0 | 2,3 |
| États-Unis | 4,1 | - 0,3 | 4,5 | 2,8 | 3,4 | 4,1 | 2,4 |
| Canada | 4,5 | 0,6 | 4,6 | 3,3 | 3,9 | 4,0 | 3,3 |
| Japon | 5,1 | 3,7 | 4,3 | 2,4 | 4,2 | 5,0 | 3,9 |
| 8 principaux partenaires (*) | 4,1 | 0,7 | 3,8 | 2,7 | 3,3 | 3,9 | 2,7 |
| 8 principaux partenaires (**) | 3,5 | 0,7 | 2,4 | 2,6 | 2,5 | 3,0 | 2,3 |

(*) Pondération par le P.I.B./P.N.B.

(**) Pondération par les exportations françaises.

Source : Rapport économique et financier

b) Inflation et taux d'intérêt

Les cours des matières premières, après les inquiétudes que leur évolution a pu susciter en 1988, paraissent devoir rester modérés pendant les mois à venir.

La variation des salaires constitue la principale incertitude pour 1989. Partout des tensions sont apparues : aux États-Unis et en Grande-Bretagne notamment. Le partage de la valeur ajoutée a été très favorable aux entreprises pendant les années écoulées. Une correction en faveur des salaires paraît probable. Un dérapage des prix ne semble toutefois pas envisageable, même si le taux d'inflation de certains pays, Italie, Royaume-Uni, États-Unis, doit rester au-dessus de 4 %.

Évolution de l'inflation
(en %)

| | Prix du P.I.B./P.N.B. | | | | |
|-------------------------------|-----------------------|------|-------|------|------|
| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
| France (*) | 6,3 | 5,3 | 3,1 | 2,8 | 2,5 |
| R.F.A. | 2,2 | 3,1 | 2,1 | 1,6 | 1,9 |
| Royaume-Uni | 6,0 | 3,6 | 4,4 | 5,2 | 5,4 |
| Italie | 8,9 | 7,5 | 5,6 | 4,7 | 4,4 |
| Belgique | 5,5 | 3,8 | 1,8 | 1,3 | 2,1 |
| Pays-Bas | 1,9 | 0,7 | - 1,0 | 0,8 | 1,1 |
| 5 partenaires européens (**) | 4,7 | 4,0 | 3,1 | 3,1 | 3,3 |
| États-Unis | 3,0 | 2,7 | 3,3 | 3,8 | 4,4 |
| Canada | 3,2 | 2,9 | 4,6 | 4,0 | 4,0 |
| Japon | 1,4 | 1,9 | - 0,2 | 1,6 | 2,1 |
| 8 principaux partenaires (**) | 3,3 | 3,0 | 2,7 | 3,2 | 3,6 |

(*) P.I.B. marchand ; comptes aux prix de l'année précédente.
(**) Pondération par le P.I.B./P.N.B.
Source: Rapport économique et financier.

Les taux d'intérêt en progrès sur tous les marchés depuis le printemps 1988 jusqu'à la fin de l'été ne devraient pas connaître de forts mouvements de hausse. Les politiques menées par tous les pays, visant à réduire les déficits publics, favoriseront une détente.

Les hausses constatées avaient pour origine la volonté de lutter contre la surchauffe. En période de forte croissance, inattendue de surcroît, cette tension sur les taux paraît ainsi s'expliquer. Sauf crise grave due aux ajustements de balances courantes, le ralentissement de la croissance joint aux politiques menées entraînera une stabilisation ou une baisse. Le cas des États-Unis, obligés d'appeler l'épargne extérieure, reste particulier.

c) La demande mondiale

En 1988, la reprise de la demande mondiale paraît se tasser. La demande adressée à notre pays reste, en 1989, élevée. La demande émanant de l'O.C.D.E. se ralentit. La spécialisation géographique de la France reste défavorable car orientée vers des P.E.D. dont les ressources croissent moins vite que les pays de la zone O.C.D.E.

Demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France
(volume en %)

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Importations de : | | | | | |
| O.C.D.E. | 6,7 | 8,0 | 9,7 | 8,2 | 7,0 |
| P.E.D. hors O.P.E.P. | - 1,0 | - 8,5 | - 1,1 | 4,0 | 4,0 |
| Pays de l'O.P.E.P. | - 12,6 | - 21,9 | - 14,2 | - 1,0 | 3,5 |
| Pays de l'Est | 3,1 | - 8,8 | - 5,5 | 4,5 | 3,0 |
| Demande mondiale | 3,5 | 3,3 | 6,8 | 7,3 | 6,5 |
| <i>Source : Rapport économique et financier.</i> | | | | | |

II. — L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE POUR LA FRANCE EN 1989

Notre pays a comme ses partenaires bénéficié de la très forte reprise de l'activité depuis le printemps 1987. Néanmoins, il devrait connaître un ralentissement en 1989.

Principaux éléments de cadrage économique

| | Montant en 1988 en milliards de francs | Variations en volume en % sauf indication contraire | | |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------|--------|
| | | 1987 | 1988 | 1989 |
| P.I.B. marchand | 4 688 | 2,2 | 3,2 | 2,7 |
| Consommation | 3 272 | 2,4 | 2,0 | 2,2 |
| Investissement des entreprises .. | 605 | 4,9 | 9,0 | 6,5 |
| Investissement des ménages | 295 | 1,4 | 3,4 | 2,6 |
| Demande intérieure totale | 4 673 | 3,7 | 3,5 | 2,8 |
| Exportations | 1 203 | 2,4 | 6,7 | 5,1 |
| Importations | 1 188 | 8,5 | 7,6 | 5,3 |
| Prix du P.I.B. | | 3,0 | 2,7 | 2,4 |
| Prix à la consommation | | | | |
| — Glissement | | 3,1 | 2,8 | -2,2 |
| — Moyenne | | 3,1 | 2,6 | 2,4 |
| Pouvoir d'achat | | | | |
| — du salaire moyen par tête | | 0,6 | 1,3 | 1,3 |
| Taux d'épargne des ménages | | 12,0 | 12,3 | 12,4 |
| Effectifs salariés (hors G.E.N.) | | 0,2 | 0,9 | 0,8 |
| Résultats des sociétés en % du P.I.B. | | | | |
| Taux de marge | | 31,6 | 31,9 | 32,4 |
| Taux d'épargne (après impôts et dividendes) | | 15,6 | 16,0 | 17,3 |
| Taux d'investissement | | 17,2 | 18,0 | 18,6 |
| Taux d'autofinancement (Autofinancement) | | | | |
| Investissement | | 90,7 | 85,4 | 90,1 |
| Taux des prélèvements obligatoires | | 44,7 | 44,7 | 44,6 |
| Dont État | | 17,5 | 17,3 | 17,1 |
| Balance commerciale (milliards) | | - 31,3 | - 26,5 | - 22,4 |

a) *Une croissance soutenue*

Proche de 4 % en 1988, la croissance restera soutenue en 1989. Le taux de 2,7 % retenu pour établir le budget de 1989 l'atteste. Elle restera saine, tirée principalement par l'investissement. Commencé plus tard, l'effort d'assainissement de nos entreprises, poursuit ses effets. On peut s'interroger sur certaines hypothèses retenues pour 1989. Le taux d'inflation à 2,5 % paraît optimiste. Il est vrai que notre pays rattrape à grande vitesse son voisin allemand, mais la pression sur les salaires et le retard dans certains secteurs paraissent inquiétants. On peut aussi s'interroger sur la persistance du taux d'investissement des entreprises.

b) *De graves faiblesses*

L'épargne des ménages reste très faible. Le taux d'épargne à 12,4 % atteint un plancher extrêmement bas. Les hypothèses pour 1989 incluent un léger redressement.

Nos échanges extérieurs montrent un affaiblissement constant, dont on peut se demander s'il n'est pas le reflet d'une dépendance structurelle à l'égard de notre principal fournisseur : l'Allemagne fédérale. Certes, la période d'intense investissement qui a commencé en 1987 implique un appel à des fournisseurs extérieurs. Mais l'ampleur du déficit des échanges de biens manufacturés pose question. Les facteurs de la compétitivité dans plusieurs branches doivent être améliorés. Le prix n'est plus le seul élément à prendre en compte car les comparaisons en ce domaine sont plutôt à notre avantage.

La situation de l'emploi reste extrêmement préoccupante. Bien qu'en 1987, fait remarquable, le nombre des salariés ait augmenté et qu'on escompte une progression de l'emploi salarié en 1988 et 1989, le taux de chômage est très élevé. Avec 10,4 % de la population active à l'été 1988 il impose à notre pays une charge considérable, bien reflétée par l'évolution du budget du travail et de l'emploi pour 1989. Au niveau de 10,4 %, le chômage est stable en France alors qu'il régresse partout ailleurs. La France est moins touchée que beaucoup de ses partenaires par le déclin démographique. Source de richesse à terme, cette situation impose de créer plus d'emplois.

CHAPITRE II

LE BUDGET DE 1989 : UNE NETTE INFLEXION

Le premier budget présenté par le Gouvernement issu des élections du printemps 1988 marque une inflexion sensible par rapport aux deux budgets qui l'ont précédé.

La dépense publique reprend une progression plus forte qui ne se traduit pas par une relance de l'investissement. La place de la dette publique recommence à croître rapidement. La très bonne situation des recettes permet de réduire le déficit ramené à 100 milliards.

I. — LES DÉPENSES : UNE REPRISE SENSIBLE

Le tableau qui suit, relatif « aux charges du budget général », fait apparaître une croissance des dépenses de 6,6 % pour 1989 par rapport à 1988. En 1988, la progression des mêmes dépenses était de 3 %. L'écart est net. Cette reprise sensible de la dépense publique s'explique par un abandon tout à fait apparent de la rigueur en matière budgétaire. Les dépenses ordinaires du budget général croissent de 5,6 % à comparer au chiffre de 2,9 % en 1988.

La comparaison des dépenses entre 1988 et 1989 doit tenir compte de **modifications de structure**. C'est ainsi que pour 1989, des crédits supplémentaires doivent être votés pour l'A.N.A.H. dont la rebudgétisation en 1988 avait eu pour conséquence d'apporter des ressources nettes importantes au budget général. En 1988, en effet, le fonds de roulement de cette agence avait été rebudgétisé. L'effet de cette mesure se termine en 1989 et des dotations doivent être dégagées au profit de cet organisme : 1 900 millions de francs d'autorisations de programme et 1 090 millions en crédits de paiement sont donc inscrits dans la loi de finances pour 1989.

| | Projet de loi de finances pour | | | | | | Structure | | Évolution en % | 1989-1988 (en MF) | |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|------------------|----------------|-------------|-------------------|----------------------|-----------------|
| | 1988 | | | 1989 | | | 1988 | 1989 | | | |
| | (en millions de francs) | | | | | | (en %) | (%) | | | |
| I Dépenses ordinaires | | | | | | | | | | | |
| 1 Dette publique (1) | | | 104 063 | | | 117 337 | 9,6 | 10,2 | + 13,3 | + 13 274 | |
| 2 Pouvoirs publics | | | 3 052 | | | 3 262 | 0,3 | 0,3 | + 6,9 | + 210 | |
| 3 Dépenses de fonctionnement (2) | | | 486 572 | | | 504 882 | 45,0 | 43,8 | + 3,7 | + 18 310 | |
| dont | | | | | | | | | | | |
| - Remunerations et charges sociales | | | 302 578 | | | 313 576 | 28,0 | 27,2 | + 3,6 | + 10 998 | |
| • civiles | | 244 750 | | | 254 376 | | | + 3,9 | + 9 626 | | |
| • militaires | 57 828 | | | 59 200 | | | | + 2,4 | + 1 372 | | |
| - Pensions | | | 96 597 | | | 100 276 | 8,9 | 8,7 | + 3,8 | + 3 679 | |
| • civiles | | 58 069 | | | 60 829 | | | + 4,7 | + 2 760 | | |
| • militaires | 38 528 | | | 39 447 | | | | + 2,4 | + 919 | | |
| - Subventions de fonctionnement | | | 31 754 | | | 34 024 | 2,9 | 2,9 | + 7,1 | + 2 270 | |
| • civiles | | 28 946 | | | 31 361 | | | + 8,3 | + 2 415 | | |
| • militaires | 2 808 | | | 2 663 | | | | - 5,1 | - 145 | | |
| - Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement | | | 55 643 | | | 57 006 | 5,1 | 4,9 | + 2,4 | + 1 363 | |
| • civiles | | 32 850 | | | 34 509 | | | + 5,0 | + 1 659 | | |
| • militaires | 22 793 | | | 22 497 | | | | - 1,3 | - 296 | | |
| 4. Interventions | | | 329 339 | | | 349 358 | 30,4 | 30,3 | + 6,0 | + 20 019 | |
| dont | | | | | | | | | | | |
| - Interventions économiques | | | 92 446 | | | 96 283 | 8,5 | 8,5 | + 4,1 | + 3 837 | |
| - Interventions sociales | | | 154 422 | | | 165 420 | 14,3 | 14,3 | + 7,1 | + 10 998 | |
| - Autres interventions | | | 82 471 | | | 87 655 | 7,6 | 7,6 | + 6,3 | + 5 184 | |
| Total I | 121 957 | 364 615 | | 923 026 | 123 807 | 381 075 | 974 839 | 85,3 | 84,6 | - 5,6 | + 51 813 |
| II Dépenses en capital | | | | | | | | | | | |
| 1. Équipement civil | | | 67 775 | | | 79 449 | 6,3 | 6,9 | + 17,2 | + 11 674 | |
| dont | | | | | | | | | | | |
| - investissements civils directs | | 16 448 | | | | 21 581 | 1,5 | 1,9 | + 31,2 | + 5 133 | |
| - subventions d'investissements civils | | 51 327 | | | | 57 868 | 4,7 | 5,0 | + 12,7 | + 6 541 | |
| 2 Équipement militaire | | | 90 847 | | | 98 000 | 8,4 | 8,5 | + 7,9 | + 7 153 | |
| Total II | | | 158 622 | | | 177 449 | 14,7 | 15,4 | + 11,9 | + 18 827 | |
| Total général I + II | | | 1 081 648 | | | 1 152 288 | 100 | 100 | + 6,6 | + 71 640 | |

(1) Déduction faite des remboursements et dégrèvements, mais y compris garanties

(2) Civiles et militaires

pour 1988, 364 615 MF (civiles) et 121 957 MF (militaires), soit respectivement + 4,3 % et + 0,8 %,
pour 1989, 381 075 MF (civiles) et 123 807 MF (militaires), soit respectivement + 4,5 % et + 1,5 %.

De même, le compte d'affectation spéciale n° 902-21 « Compte d'affectation des produits de la privatisation » bénéficiait en 1988 de ressources permettant de financer, outre les dépenses de désendettement, celles des annuités supportées par la Caisse nationale de l'industrie et de la Caisse nationale des banques mais aussi les dotations en capital aux entreprises publiques. En 1989, aucune ressource de cette nature ne figure au budget et le compte d'affectation doit être clôturé (article 40 du projet de loi de finances). L'effet de ces mesures sera mentionné dans les développements qui suivent.

a) *Les dépenses de fonctionnement*

L'ensemble des dépenses du titre III croît de 3,7 % en 1989 contre 3,4 % en 1988. Les crédits civils progressent de 4,5 % et les crédits militaires de 1,5 %. En 1988, ils progressaient respectivement de 4,3 et 0,8 %. Cet écart entre les deux budgets s'explique principalement par la politique en matière d'emplois. Alors qu'en 1987 et 1988, les suppressions de poste avaient été de 19 000 et 13 000, en 1989, elles n'atteindront que 552.

Les réductions d'effectifs restent importantes à la Défense (- 5 817), aux P. et T. (- 4 115), aux Finances (- 1 263), à l'Urbanisme et Logement (- 1 307). Des créations très fortes apparaissent à l'Éducation nationale (+ 11 848 pour l'enseignement scolaire, + 520 pour l'enseignement supérieur). En dehors de l'Éducation, les effectifs de la Justice, de la Culture, des Affaires étrangères sont aussi en augmentation. L'évolution des effectifs est caractéristique d'une politique moins rigoureuse et d'un effort important en faveur de l'enseignement.

De plus, le climat social de l'automne 1988 amène à s'interroger sur la possibilité de réduire les effectifs à hauteur des objectifs contenus dans le budget.

L'acheminement du courrier étant perturbé par la grève de certaines catégories d'agents, le ministre des Postes et Télécommunications a annoncé au début du mois de novembre 1988 que les suppressions d'effectifs à la poste seraient inférieures de 525 unités à ce qui avait été annoncé. Sera-t-il possible de procéder à ces 525 réductions sur une autre direction du ministère, les télécommunications par exemple, ou sur d'autres ministères ?

b) *Les dépenses d'intervention* (titre IV)

Elles n'évoluaient que très faiblement en 1987 et 1988 (+ 0,6 % et + 1,5 %). En 1989 elles croissent de 6 %. En valeur absolue, elles augmentent de 19,8 milliards dont 6 au titre du revenu minimum d'insertion (chapitre 46-01 nouveau au budget des charges communes) et 8,8 milliards au budget du travail, emploi et formation professionnelle. Pour ce département, les mesures en faveur du chômage expliquent les besoins nouveaux. Il s'agit notamment des actions de formation en faveur des adultes chômeurs de longue durée, des stages de réinsertion en alternance et du fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle, ce dernier organisme recevant 4 milliards de francs. Au budget des charges communes figurent également 3,1 milliards destinés à l'indemnisation des rapatriés (en progression de 2,484 milliards sur 1988) et 0,3 milliard pour l'amélioration de leurs retraites complémentaires. Les charges au titre de l'indemnisation sont la conséquence de la loi de juillet 1987 dont le dispositif a été modifié par le collectif de décembre 1987. Des crédits supplémentaires importants sont inscrits à l'agriculture (+ 804 millions) en raison principalement de la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.). De même, à la solidarité et santé, 829 millions de crédits additionnels apparaissent, destinés à l'allocation aux adultes handicapés. Le budget d'intervention de la culture progresse de 548 millions en raison des actions en faveur du cinéma, des spectacles et des interventions culturelles. A l'Intérieur, la dotation générale de décentralisation progresse de 1 milliard de francs.

c) *Les dépenses d'investissement* (titres V et VI)

Elles progressent de 17 % pour le secteur civil et de 7,7 % pour l'équipement militaire.

Dans le cas du budget civil d'équipement, les dotations passent de 68 à 79 milliards, soit une augmentation de 11 milliards. Le budget d'investissement croît pour l'essentiel en raison des dotations aux entreprises publiques et des crédits en faveur du logement, qui progressent de 4,3 milliards et atteignent 19 975 millions en 1989.

Les crédits du ministère de la Justice croissent de 560 millions. Ils se montent à 7 520 millions en 1989. Les dotations d'équipement en faveur des collectivités locales croissent de 420 millions de francs en crédits de paiement.

Mais il se pose ici un problème de comparaison entre le budget de 1989 et celui de 1988 dont les structures ne sont plus les mêmes. Le budget des charges communes comprend en 1989 4,1 milliards pour les dotations aux entreprises publiques (chapitre 54-90 au budget des charges communes). En 1988, ces dotations figuraient pour 15 milliards dans les dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale. Que l'on réintègre ce chiffre de 15 milliards dans les titres V et VI pour 1988 ou que l'on retire celui de 4,1 des titres V et VI pour 1989, la progression entre les deux années devient complètement différente. Il faut aussi mentionner que la progression de 1989 s'explique à hauteur de 807 millions par les versements de notre pays pour la reconstitution du capital de divers organismes et fonds internationaux et par l'aide extérieure. Ces points sont abordés ultérieurement.

La plus forte croissance des dépenses d'équipement se situe au ministère de l'Urbanisme et du Logement dont les crédits de paiement progressent de 4,3 milliards de francs au titre du logement. Cette augmentation, la plus importante après celle du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (+ 4,7 milliards) porte sur deux points essentiels de la politique en matière de logement ; l'augmentation des crédits pour les prêts d'accession à la propriété (P.A.P.) qui se monte à 4 milliards de francs et l'accroissement des crédits pour l'amélioration de l'habitat ancien qui atteint 1,4 milliard.

Une bonne partie de cet effort est destiné à la réhabilitation des logements sociaux. Les crédits en faveur de l'épargne logement sont stables dans le budget pour 1989 bien que cette forme de placement semble à nouveau en croissance depuis la crise financière d'octobre 1987. Auparavant, l'épargne-logement était concurrencée par les achats de valeurs mobilières.

Par contre, il convient de noter que les aides fiscales au logement, instituées par le plan Méhaignerie de 1987, dont les effets ont été très nets, viennent à expiration en 1989 et il n'y a pas dans le budget de 1989 de mesure de reconduction les concernant.

Enfin, 600 millions sont destinés à aider les titulaires de prêts pour l'accèsion à la propriété (P.A.P.) ayant des difficultés à rembourser leurs échéances. Ce type de dépense n'aura pas pour effet de créer de nouveaux équipements.

d) *Le poids des engagements internationaux de la France*

La loi de finances pour 1989 montre l'effort de notre pays en faveur de certains États en développement.

Les difficultés que certains de nos partenaires rencontrent pour honorer leur **dette** pèsent lourdement sur les ressources publiques.

Le déséquilibre du régime de **l'assurance crédit** géré par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) est à l'origine de l'inscription d'un crédit de 6 milliards au chapitre 14-01 des charges communes, contre 2 milliards en 1988 et 1 milliard en 1987. Les dépenses réalisées à ce titre atteignent 8,5 milliards en 1987 et devraient se rapprocher de ce montant en 1988. La crise des paiements des États vers lesquels nos entreprises exportent est à l'origine de ces niveaux élevés. Mais la croissance des crédits destinés à l'assurance crédit tient aussi à la méthode de consolidation des échéances impayées par les débiteurs étrangers. Le **rééchelonnement** ou report des échéances déséquilibre l'assurance crédit.

La crise de la dette pèse aussi sur le chapitre 44-98 « Participations de l'État au service d'emprunts à caractère économique » dont l'article 38 retrace les relations financières entre la Banque française du commerce extérieur (B.F.C.E.) et l'État. Cet établissement mobilisant pour le compte de l'État, sous forme d'emprunts, les fonds qui servent à **refinancer** les échéances de nos partenaires défaillants, le chapitre 44-38 enregistre une forte croissance des dépenses à ce titre. L'encours des emprunts de la B.F.C.E. étant très élevé (38 milliards de francs) à la fin de 1987 et les défaillances toujours plus nombreuses, l'article concerné du chapitre connaît une progression de 490 millions de francs pour 1989. Là aussi, la méthode de consolidation, qui peut varier au cours d'un exercice, a des effets déterminants sur le montant des dépenses.

Le compte spécial du Trésor 903-17 (*) « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » enregistre aussi les charges de consolidation lorsque celle-ci est effectuée sous forme de refinancement. Mais le financement est dans ce cas directement budgétaire et non sous une forme indirecte (emprunts de la B.F.C.E.).

Le plafond de découvert de ce compte est relevé de 1 380 millions de francs par la loi de finances pour 1989. Il atteint donc 9 740 millions. L'évolution de ce découvert est significative des problèmes liés à la dette : en 1986 il était de 4 385 millions, en 1987 de 5 940, en 1988 de 8 360 millions. La charge nette c'est-à-dire l'écart entre les versements et les recouvrements d'un exercice atteint 570 millions en 1986, 1 305 en 1987. En 1988 elle est estimée à 3 400 millions, et en 1989 à 3 800 millions.

La somme des crédits inscrits sur les chapitres 14-01, 44-98 et sur le compte spécial 903-17 constitue l'effort budgétaire engendré par les difficultés de paiement des pays avec lesquels nos entreprises ont des échanges commerciaux.

La contribution de la France au capital de divers fonds et organismes internationaux impose des charges supplémentaires de 922 millions de francs en 1989 (en crédits de paiement). Les principaux bénéficiaires de contributions supplémentaires sont la Banque Mondiale (+ 270 millions), le Fonds européen de développement (+ 515 millions) et divers organismes (+ 114). Au total, les versements qui incomberont à la France en 1989 atteindront 5 754 millions.

Les dons, associés à des prêts, dont les crédits sont imputés au chapitre 68-00, augmentent de 178 millions et atteignent au total 600 millions de francs.

L'aide qu'apporte la France, principalement à l'Afrique, à travers la Caisse centrale de coopération économique, croîtra très fortement en 1989. Les crédits sont dispersés en divers chapitres et comptes ; garanties (chapitre 14-01), bonification (chapitre 44-98)

(*) Compte de règlement avec les gouvernements étrangers (905-08). ce compte est transformé par la loi de finances pour 1989 en compte de prêt et devient le 903-17. On peut se demander toutefois si les charges qu'il enregistre sont réellement temporaires compte tenu du caractère quasi permanent de la crise de la dette.

et aussi compte de prêt intitulé « Prêts du fonds de développement économique et social ». L'État apporte sa garantie de change aux emprunts de la Caisse. Il finance aussi les bonifications d'intérêt. Les crédits pour ces deux actions progressent de 527 en 1989. Les dotations inscrites au compte spécial du Trésor « F.D.E.S. » pour la Caisse progressent de 1 100 millions de francs.

Il convient enfin d'ajouter à cette liste la progression ouverte par la loi de finances pour 1989, à hauteur de 313 millions du solde débiteur autorisé sur le compte spécial du Trésor, 903-07, intitulé « Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement ».

e) *Le poids de l'endettement*

Le service de la dette ne cesse de croître dans les dépenses du budget. Il atteint 9,3 % dans le projet de loi de finances pour 1989 contre 9,6 % en 1988 et 4,9 % en 1980. Le déficit budgétaire est la cause de cette aggravation ainsi que le niveau des taux d'intérêt. Au 30 juin 1988, la dette totale de l'État avait atteint 1 500 milliards de francs contre 500 en 1980.

Seule une réduction du déficit très forte permettrait d'arrêter la croissance de la place de la dette dans le budget de l'État.

Au cours des années 1987 et 1988, une politique de désendettement avait été menée mais le projet de budget montre clairement qu'elle est abandonnée. Fondée sur l'emploi d'une partie des fonds recueillis par les opérations de privatisation des sociétés nationalisées, l'action menée en 1987 et 1988 a conduit à racheter des emprunts sur le marché ou à les amortir à l'échéance.

En 1987, 4,07 milliards ont été employés à cette fin et 40,58 l'ont été en 1988. La Caisse autonome d'amortissement de la dette publique (C.A.D.E.P.) a opéré sur le marché pour le compte de l'État. Le rachat anticipé a permis de résoudre pour partie le problème de l'échéance de l'emprunt, 7 % 1983 au mois de janvier 1988. En 1988, les opérations de rachat ont entraîné une économie de 3,6 milliards en intérêts. Conjuguée à une réduction du déficit, cette action aurait permis d'arrêter la croissance de la dette.

Dans l'immédiat, la dette ne peut que progresser. Malgré une maîtrise croissante de la gestion de cette dette, il faut regretter que l'État ne laisse pas plus de place aux autres émetteurs sur le marché financier.

Certes, la **gestion dynamique** de la dette, notamment la politique de l'assimilation a permis de créer un petit nombre de lignes, d'un encours très élevé, ce qui favorise la liquidité des titres. Les transactions sur les obligations assimilables du Trésor (O.A.T.) ont d'ailleurs connu une progression considérable.

Le marché des bons du Trésor s'est aussi développé de manière spectaculaire. Les innovations ont été nombreuses ces dernières années. Récemment, 2 O.A.T. ont été cotées à New York.

Il faut citer dans le domaine des innovations celle apportée par un décret du 1^{er} octobre 1988 qui permet aux souscripteurs d'O.A.T. de régler une partie de leur souscription en apportant des O.R.T., obligations renouvelables du Trésor. Par le biais de l'échange, un début de solution est ainsi trouvé au problème que posent ces O.R.T. Les intérêts de ces emprunts étant payables, capitalisés, à l'échéance, vont peser pour des montants considérables sur les budgets des années 1989, 1990 et 1991. Le remboursement du capital pèsera aussi très lourdement sur les opérations de trésorerie de l'État pendant la même période.

Le tableau qui suit constitue l'échéancier des O.R.T.

O.R.T.
(millions de francs)

| | Montant du capital à rembourser (évaluation au 15 octobre 1988) | Montant des intérêts à verser (évaluation au 5 août 1988) |
|------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 1989 | 923 | 970 |
| 1990 | 28 142 | 26 000 |
| 1991 | 7 130 | 5 700 |

La suppression du compte d'affectation « Produits de la privatisation » entraîne le transfert au titre I du budget des charges en intérêt supportées par la Caisse nationale de l'industrie et par la Caisse nationale des banques. Les deux établissements, créés par la loi de nationalisation du 11 février 1982, ont pour mission de gérer les obligations indemnitaires émises lors de la nationalisation. Les droits et obligations de ces deux caisses devant être transférés à l'État (article 62 du projet de loi de finances), la charge en intérêts de l'amortissement des titres figure pour 1 077 millions au chapitre 11-03 des charges communes alors que le remboursement du capital sera opéré au titre des opérations de trésorerie.

Avant la création du compte spécial, le titre IV du budget comprenait une subvention à ces deux établissements, subvention égale aux intérêts et au capital des annuités.

f) Les priorités du budget pour 1989

Le revenu minimum d'insertion (R.M.I.) a fait l'objet d'un projet de loi. Au budget des charges communes, un chapitre nouveau 46-01 a été créé. Il est doté de 6 milliards de francs.

-- L'éducation

Le budget de l'éducation nationale progresse de 5,55 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1988. L'enseignement scolaire bénéficie de crédits en augmentation de 5,1 %, l'enseignement supérieur de 9,1 %. Près de 12 400 emplois nouveaux sont créés dont 500 pour l'enseignement supérieur.

--- l'emploi et la formation professionnelle

Le budget prévu pour le travail, l'emploi et la formation professionnelle est en augmentation de 12,3 %. Il passe de 74,6 à 83,8 milliards de francs. Les principales actions bénéficiant de dotations supplémentaires concernent la réinsertion des chômeurs adultes (formation professionnelle, réinsertion) et l'indemnisation du chômage.

— La recherche

Les crédits en croissance de 8,4 % passent de 21,3 à 23,1 milliards de francs. La recherche publique bénéficie d'emplois nouveaux. L'aide à la recherche et à l'innovation des entreprises ainsi que les grands programmes de recherche recevront des moyens supplémentaires.

— La culture

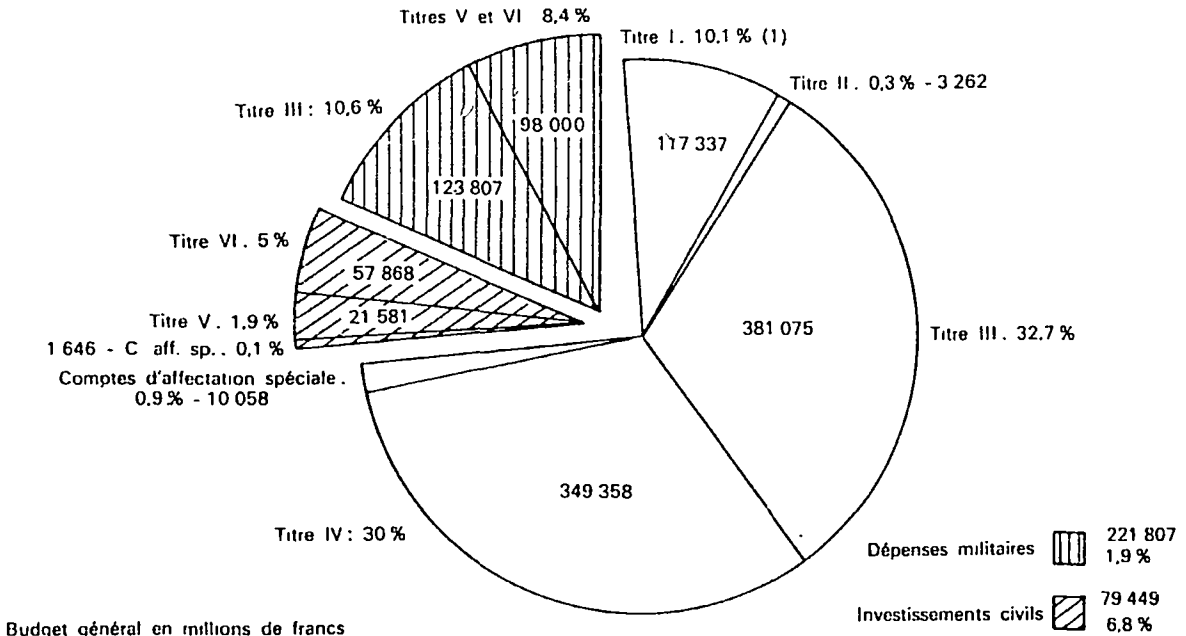
Ce ministère est désormais doté d'un budget de 9,9 milliards de francs contre 8,8 en 1988 (+ 12,5 %). Toutes les actions reçoivent des moyens accrus ; action culturelle, soutien des spectacles, grands travaux.

II. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU BUDGET

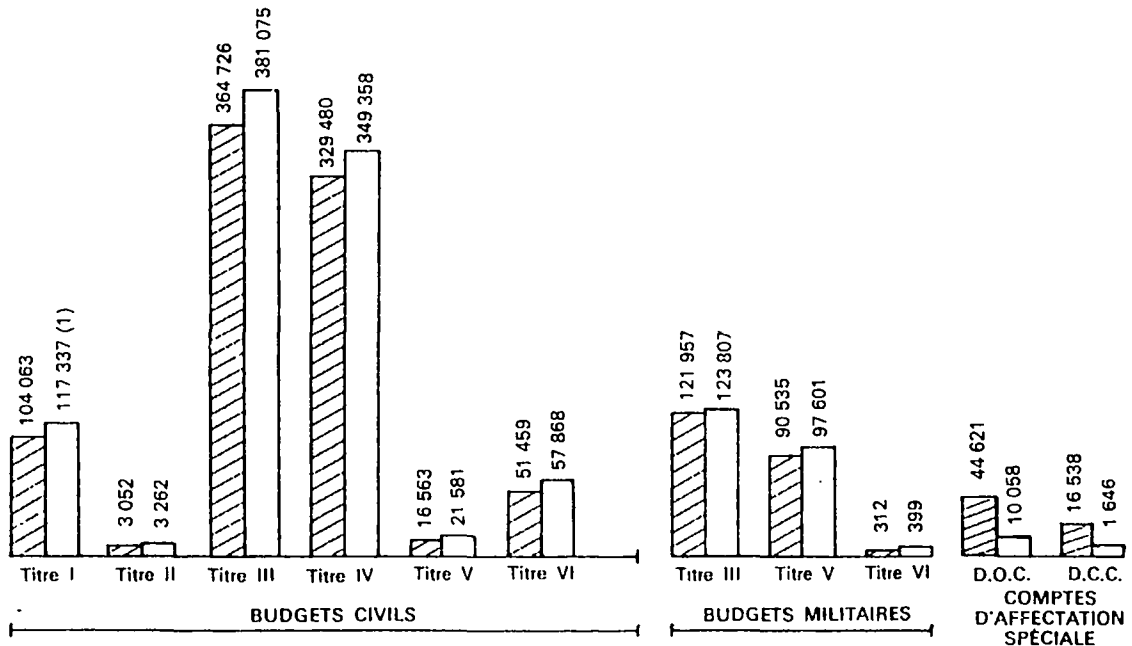
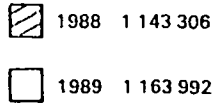
Les tableaux qui suivent permettent de situer les dépenses du budget général et des comptes d'affectation spéciale.

Les dépenses du budget général et des comptes d'affectation spéciale

(en millions de francs)



Budget général en millions de francs



(1) Déduction faite des dégrèvements et remboursements fiscaux . 137 300 MF.

Présenté de manière succincte, le « volet » dépenses du projet de budget pour 1989 comprend par rapport à 1988 :

| | 1988 l'ensemble (en %) | 1989 l'ensemble (en %) |
|----------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| La dette publique | 9,6 | 10,1 |
| Le fonctionnement (civil et militaire) | 45,0 | 43,4 |
| Les interventions | 30,4 | 30,0 |
| L'équipement civil | 6,3 | 6,8 |
| L'équipement militaire | 8,4 | 8,4 |

Dans une optique administrative (répartition entre les ministères), les douze budgets les mieux dotés sont les suivants :

| | En milliards de francs | Part dans l'ensemble (en %) |
|-------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Charges communes (1) | 227,6 | 21,07 |
| Défense | 221,8 | 20,5 |
| Éducation nationale (2) | 208,9 | 19,3 |
| Travail-emploi | 86,6 | 8,2 |
| Équipement et logement | 63,8 | 5,9 |
| Intérieur | 61,8 | 5,8 |
| Transports et mer | 51,8 | 4,8 |
| Services financiers | 36,2 | 3,4 |
| Agriculture et forêt | 36,2 | 3,4 |
| Santé | 35,7 | 3,3 |
| Anciens combattants | 26,2 | 2,4 |
| Recherche | 23,1 | 2,1 |
| | 1 079,7/1 164 | 93/100 |

(1) Non compris les dépenses en atténuation de recettes 138,2 millions en 1989.
(2) Enseignement scolaire et universitaire.

La structure du budget évolue.

Les dépenses militaires représentent 19 % du total du budget contre 18,6 % en 1988.

L'équipement militaire stagne à 8,4 % du total des dépenses. La part de l'équipement civil avec 6,8 % du total est en légère augmentation sur 1988.

Les interventions régressent légèrement à 30 % de l'ensemble des dépenses contre 30,4 en 1988, 30,9 % en 1987 et plus de 33 % au cours des années précédentes.

Néanmoins, les évolutions en 1989 sont surtout la conséquence du changement de structure. La place de l'équipement civil est en progression dans l'ensemble du budget car elle retrace des dépenses incluses dans les comptes d'affectation spéciale. Comme on l'a vu dans l'analyse des titres III et IV, le fonctionnement est en 1989 en reprise nette par rapport à 1988 mais le changement de structure, en donnant une place plus forte à l'équipement civil, marque ce phénomène.

Le tableau qui suit donne le bilan des créations et suppressions d'emplois en 1989, ministère par ministère.

Projet de loi de finances pour 1989. Créations et suppressions d'emplois

| | Effectifs au 31-12-1988 | Créations | Suppressions | Net créations et suppressions |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------|------------------|-------------------------------------|
| I. Services civils | | | | |
| Affaires étrangères | 10 712 | 218 | 106 | 112 |
| Agriculture et forêt | 29 903 | 154 | 255 | - 101 |
| Anciens combattants | 4 150 | 2 | 74 | - 72 |
| Coopération et développement | 1 178 | 3 | 25 | - 22 |
| Culture et communication | 11 943 | 231 | 137 | 94 |
| Départements et territoires d'outre-mer | 5 003 | 90 | 54 | 36 |
| Économie, finances et budget : | | | | |
| I. Charges communes | 8 | - | - | 0 |
| II. Services financiers | 181 013 | 815 | 2 078 | - 1 263 |
| Éducation nationale : | | | | |
| I. Enseignement scolaire | 905 894 | 11 861 | 13 | 11 848 |
| II. Enseignement supérieur | 95 584 | 520 | - | 520 |
| III. Jeunesse et sports | 7 350 | - | 1 | - 1 |
| Équipement et logement : | | | | |
| I. Urbanisme, logement et services communs. | 110 715 | 25 | 1 332 | - 1 307 |
| II. Routes | 918 | - | - | 0 |
| Industrie et aménagement du territoire : | | | | |
| I. Industrie | 6 197 | 62 | 131 | - 69 |
| II. Aménagement du territoire | 137 | - | 2 | - 2 |
| III. Commerce et artisanat | 119 | - | 1 | - 1 |
| IV. Tourisme | 199 | 2 | 2 | 0 |
| Intérieur (*) | 154 718 (*) | 81 (*) | 557 | - 476 (*) |
| Justice | 50 693 | 682 | 217 | 465 |
| Recherche et technologie | 309 | - | - | 0 |
| Services du Premier ministre : | | | | |
| I. Services généraux | 1 528 | 10 | 19 | - 9 |
| II. Secrétariat général Défense nationale | 585 | - | - | 0 |
| III. Conseil économique et social | - | - | - | - |
| IV. Plan | 284 | 3 | 4 | - 1 |
| V. Environnement | - | - | - | - |
| Solidarité, santé et protection sociale | 12 311 | 30 | 190 | - 160 |
| Transports et mer : | | | | |
| I. Transports terrestres et sécurité routière : | | | | |
| 1. Transports terrestres | - | - | - | - |
| 2. Sécurité routière | - | - | - | - |
| II. Aviation civile | 9 352 | 86 | 79 | 7 |
| III. Météorologie | 3 042 | 3 | 45 | - 42 |
| IV. Mer | 3 260 | - | 43 | - 43 |
| Travail, emploi et formation professionnelle, solidarité, santé et protection sociale. Services communs | 3 624 | 3 | 56 | - 53 |
| Travail, emploi et formation professionnelle | 8 478 | 60 | 127 | - 67 |
| Totaux (I) | 1 619 207 | 14 941 | 5 548 | 9 393 |
| II. Défense (*) | 440 560 (*) | - | 5 817 (*) | - 5 817 (*) |
| III. Budgets annexes | | | | |
| Postes et télécommunications | 438 276 | 10 | 4 125 | - 4 115 |
| Autres budgets | 877 | - | 13 | - 13 |
| Totaux (III) | 439 153 | 10 | 4 138 | - 4 128 |
| Totaux (I + II + III) | 2 498 920 | 14 951 | 15 503 | - 552 |

(*) Hors appelés (1 000 emplois créés à l'Intérieur et 2 183 supprimés à la Défense).

Le tableau qui suit montre l'évolution des effectifs par ministère. Il fait bien apparaître l'évolution des priorités. En effet, le total des emplois se stabilise mais certains ministères progressent : Éducation, Intérieur, Justice, D.O.M.-T.O.M.

Effectifs budgétaires de 1986 à 1989

(en unités)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | Variation 1989-1986 (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|--------------------|------------------|-------------------------------|
| I. Budgets civils | | | | | |
| Affaires étrangères | 11 896 | 10 876 | 10 712 | 10 824 | - 9 |
| Agriculture et forêt | 30 215 | 30 107 | 29 903 | 29 802 | - 10 |
| Anciens combattants | 4 532 | 4 305 | 4 150 | 4 078 | - 1,0 |
| Coopération et développement | 362 | 1 202 | 1 178 | 1 156 | + 219,3 |
| Culture et communication | 11 770 | 11 842 | 11 943 | 12 033 | + 2,2 |
| Départements et territoires d'outre-mer | 4 672 | 4 616 | 5 003 | 5 109 | + 9,3 |
| Économie, finances et budget : | | | | | |
| I. Charges communes | 8 | 8 | 8 | 8 | - |
| II. Services financiers | 186 563 | 183 586 | 181 013 | 179 750 | - 3,6 |
| Éducation nationale : | | | | | |
| I. Enseignement scolaire | 907 022 | 902 073 | 905 894 | 917 742 | + 1,2 |
| II. Enseignement supérieur | 95 430 | 95 334 | 95 584 | 96 104 | + 0,7 |
| III. Jeunesse et sports | 7 574 | 7 449 | 7 350 | 7 349 | - 3 |
| Équipement et logement : | | | | | |
| I. Urbanisme, logement et services communs | 94 872 | 112 408 | 110 715 | 109 408 | + 15,3 |
| II. Routes | - | 918 | 918 | 918 | - |
| Industrie et aménagement du territoire : | | | | | |
| I. Industrie | 6 439 | 6 287 | 6 197 | 6 128 | - 4,8 |
| II. Aménagement du territoire | 156 | 155 | 137 | 135 | - 13,5 |
| III. Commerce et artisanat | 143 | 120 | 119 | 118 | - 17,5 |
| IV. Tourisme | 221 | 203 | 199 | 199 | - 9,9 |
| Intérieur (*) | 151 097 | 151 152 | 154 718 (*) | 154 242 | + 2,1 |
| Justice | 47 427 | 50 119 | 50 693 | 51 158 | + 7,8 |
| Recherche et technologie | - | - | 309 | 309 | - |
| Services du Premier ministre : | | | | | |
| I. Services généraux | 2 096 | 1 609 | 1 528 | 1 519 | - 27,5 |
| II. Secrétariat général Défense nationale | 130 | 125 | 585 | 585 | + 350 |
| III. Conseil économique et social | - | - | - | - | - |
| IV. Plan | 304 | 289 | 284 | 283 | - 6,9 |
| V. Environnement | 968 | - | - | - | - |
| Solidarité, santé et protection sociale | 12 642 | 12 455 | 12 311 | 12 151 | - 3,9 |
| Transports et mer : | | | | | |
| I. Transports terrestres et sécurité routière : | | | | | |
| 1. Transports terrestres | 1 584 | - | - | - | - |
| 2. Sécurité routière | 1 643 | - | - | - | - |
| II. Aviation civile | 11 508 | 9 394 | 9 352 | 9 359 | - 18,6 |
| III. Météorologie | 3 087 | 3 041 | 3 042 | 3 000 | - 2,8 |
| IV. Mer | 3 345 | 3 300 | 3 260 | 3 217 | - 3,8 |
| Travail, emploi et formation professionnelle, solidarité, santé et protection sociale. Services communs | 3 235 | 3 734 | 3 624 | 3 571 | + 10,4 |
| Travail, emploi et formation professionnelle | 8 737 | 8 601 | 8 478 | 8 411 | - 3,7 |
| Totaux (I) | 1 609 678 | 1 615 308 | 1 619 207 | 1 628 600 | + 1,2 |
| II. Défense (*) | 451 424 | 446 469 | 440 560 (*) | 434 743 | - 3,7 |
| III. Budgets annexes | | | | | |
| Postes et télécommunications | 449 310 | 444 679 | 438 161 | 434 161 | - 3,4 |
| Autres budgets | 920 | 888 | 877 | 864 | 6,1 |
| Totaux (III) | 450 230 | 445 567 | 439 153 | 435 025 | - 3,3 |
| Totaux (I + II + III) | 2 511 332 | 2 507 344 | 2 498 920 | 2 498 368 | - 0,5 |

(*) Hors appelés (1 000 emplois créés à l'Intérieur et 2 183 supprimés à la Défense).

III. LES CHOIX EN MATIÈRE DE RECETTES

A. - Les recettes globales du budget

a) *Les ressources brutes*

Les ressources brutes du budget général s'élèvent, en 1989, à 1 375,9 milliards de francs, soit + 4,75 % par rapport aux évaluations révisées pour 1988 (1 313,5 milliards de francs au lieu de 1 254 milliards de francs en loi de finances initiale). Évaluée de la même manière, la progression retenue pour le budget de 1988 était de 4 %.

Pour ce qui concerne les recettes fiscales, il est à noter que la différence entre les évaluations révisées pour 1988 et le projet de loi de finances pour 1988 est particulièrement élevée ; + 54 milliards. Les recettes non fiscales sont également plus fortes que prévu : + 5,3 milliards. Nettes des prélèvements en faveur des collectivités locales et de la C.E.E. et des remboursements et dégrèvements, les recettes, selon l'évaluation révisée, sont supérieures de 47 milliards au montant du projet de loi de finances pour 1988. En 1987, l'écart correspondant était de 19 milliards. Pour 1988, l'activité économique, meilleure que prévu, explique cette importante différence.

Le tableau ci-après regroupe les diverses estimations de recettes établies pour 1989 et celles révisées pour 1988 :

(en millions de francs)

| | Évaluations révisées pour 1988 | Projet de loi de finances pour 1989 | Indice de progression (base 100) l'année précédente | Part dans les recettes globales de 1989 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| I. Recettes fiscales : | | | | |
| Impôt sur le revenu | 233 000 | 244 157 | 104,8 | 17,8 |
| Impôt sur les sociétés | 134 900 | 134 851 | 99,6 | 9,8 |
| Autres impôts directs | 97 550 | 104 283 | 106,9 | 7,6 |
| Enregistrement | 59 570 | 59 538 | 99,5 | 4,3 |
| Timbre et bourse | 11 000 | 11 800 | 107,3 | 0,8 |
| Produit des douanes | 118 500 | 125 033 | 105,5 | 9,1 |
| T.V.A. | 545 500 | 566 867 | 103,9 | 41,2 |
| Autres impôts indirects | 33 750 | 34 685 | 102,8 | 2,5 |
| Total du paragraphe I | 1 233 770 | 1 281 194 | 103,8 | 93,1 |
| II. Recettes non fiscales | 79 755 | 94 783 | 118,8 | 6,9 |
| Total des recettes brutes du budget général ... | 1 313 525 | 1 375 977 | 104,7 | 100 |
| III. Prélèvements au profit des collectivités locales et de la C.E.E. (1) | - 177 004 | - 183 096 | 103,4 | |
| Total des recettes du budget général (paragraphe I à III) | 1 136 521 | 1 192 881 | 104,9 | |
| IV. A déduire : | | | | |
| Remboursements et dégrèvements | 120 815 | 137 300 | 113,6 | |
| Total des recettes (paragraphe I à IV) | 1 015 706 | 1 055 581 | 103,9 | |
| Pour mémoire : recettes fiscales nettes (paragraphe I à IV) | 1 112 955 | 1 143 894 | 102,8 | |
| (1) Y compris fonds de péréquation pour la taxe professionnelle et fonds de compensation pour la T.V.A. | | | | |

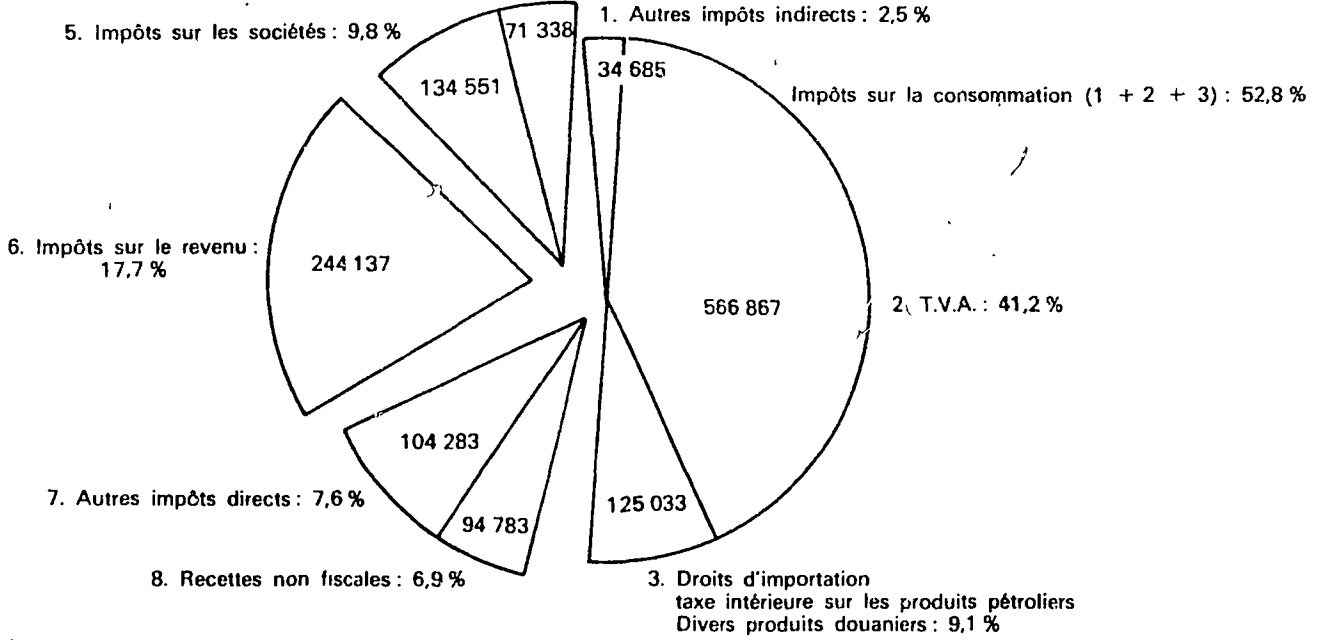
LES RECETTES DE L'ÉTAT

(total brut des produits fiscaux et non fiscaux)

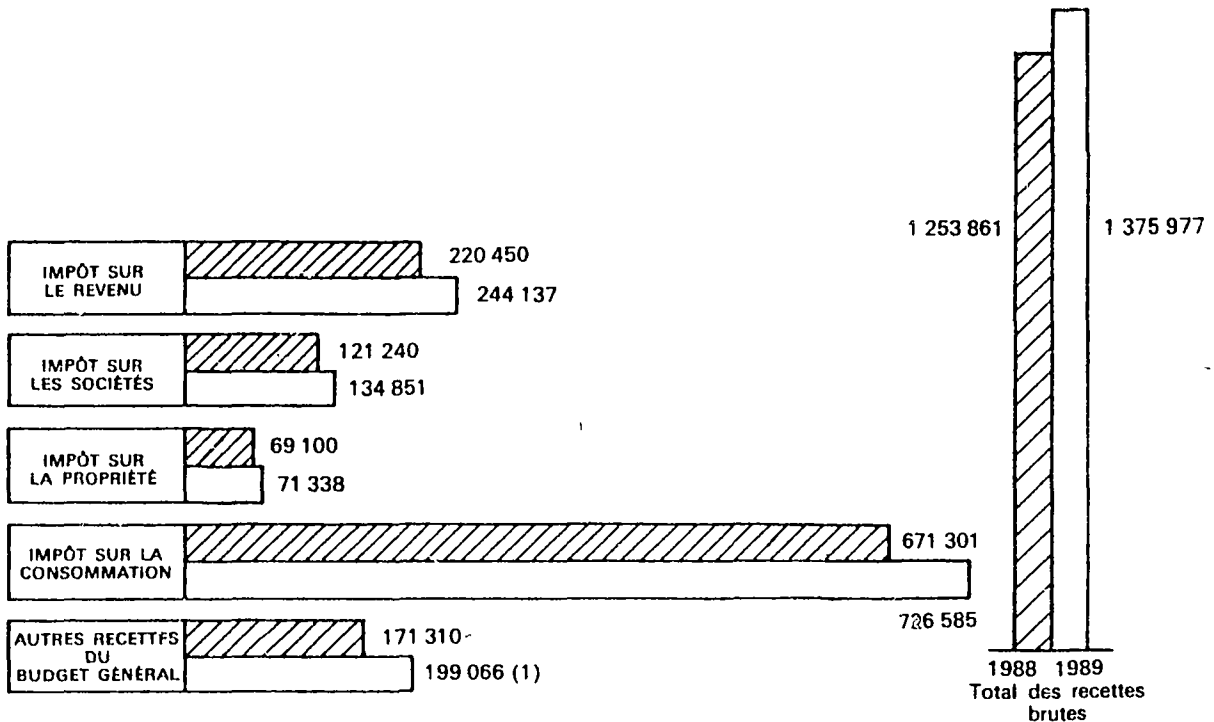
Les recettes de l'État

(en millions de francs)

4. Enregistrement timbre et bourse : 5,1 %



| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Total général brut | 1 375 977 |
| A déduire: prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales de la C.E.E. | 183 096 |
| Dégrèvements et remboursements fiscaux | 137 300 |
| Total général net | 1 055 581 |



1. Comprenant 94 783 millions de francs de recettes non fiscales et 104 283 millions de francs d'impôts directs

Deux catégories de recettes fournissent les ressources brutes.
Ce sont :

Les recettes fiscales

En 1989, les recettes fiscales brutes sont évaluées à 1 281 milliards de francs, en progression de 3,8 % par rapport à 1988 (évaluations révisées). Le tableau ci-après retrace l'évolution depuis 1985 de ces recettes par grandes catégories.

Évolution des recettes fiscales brutes (1) du budget général
(en millions de francs)

| | 1985 (2) | 1986 (2) | 1987 (3) | 1988 (4) | 1989 (5) |
|---------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Impôts directs et taxes assimilées | 388 834 | 426 908 | 449 240 | 465 450 | 483 271 |
| Enregistrement | 42 983 | 47 001 | 52 930 | 59 570 | 59 538 |
| Timbres et impôts sur opérations de bourse | 8 153 | 10 024 | 11 477 | 11 000 | 11 800 |
| Droits d'importation, taxes sur les produits pétroliers | 94 193 | 103 031 | 108 233 | 118 500 | 125 033 |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 452 819 | 475 498 | 509 571 | 545 500 | 566 867 |
| Contributions indirectes | 25 802 | 27 390 | 27 946 | 30 590 | 31 682 |
| Autres taxes indirectes | 1 774 | 1 994 | 2 611 | 3 160 | 3 003 |
| Total | 1 014 558 | 1 091 846 | 1 162 008 | 1 233 770 | 1 281 194 |

(1) Avant déduction des remboursements et dégrèvements
(2) Loi de règlement.
(3) Résultats provisoires.
(4) Évaluations révisées.
(5) Évaluations proposées par le projet de loi de finances.

La part des impôts directs dans l'ensemble des recettes fiscales brutes sera de 37,7 % en 1989 (au lieu de 36,3 % en 1987 et 37,7 % en 1988) ; tandis que le produit de la taxe sur la valeur ajoutée représentera 44,2 % de ces mêmes recettes en 1989 (contre 42 % en 1987 et 44,2 % en 1988).

Les recettes non fiscales

Le produit des recettes non fiscales devrait atteindre 94 783 millions de francs en 1989 au lieu de 79 755 millions de francs en 1988 (+ 18,8 %).

Évolution de la part des recettes non fiscales
dans les ressources brutes du budget général
(1985-1989)

| 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|------|------|------|------|------|
| 5,8 | 5,7 | 5,3 | 5,9 | 6,9 |

Pour apprécier le montant des recettes globales du budget de l'État, il faut ajouter à celles du budget général les ressources :

— **des budgets annexes** qui atteindront 260,4 milliards de francs en 1989 dont 181,3 milliards de francs pour le seul budget des Postes et Télécommunications. Par rapport à la loi de finances initiale pour 1988, leur progression est de 5,3 %.

— **des comptes spéciaux du Trésor** ; en ce qui concerne ces derniers, il y a lieu de noter que les recettes à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale sont évaluées en 1989 à 11,8 milliards de francs contre 61,3 en 1988 (- 80,7 %), l'écart provenant de l'arrêt des privatisations.

Quant aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts et comptes d'affectation spéciale), elles dégageront des ressources d'un montant de 5,68 milliards de francs dont 4,28 milliards de francs pour le Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.).

Le montant des ressources brutes du budget général ci-dessus indiqué doit être réduit de divers prélèvements opérés sur les recettes de l'État, pour obtenir les ressources nettes.

b) *Les prélèvements sur recettes*

En 1989, ces prélèvements atteindront 183 milliards de francs, soit une progression de 3,4 % par rapport aux évaluations révisées pour 1988.

B. — L'évolution des diverses recettes

a) *Les recettes fiscales*

En 1989, la part des dégrèvements et remboursements dans les recettes fiscales brutes atteindra 9,97 %, soit 137,3 milliards de francs au lieu de 120,8 milliards de francs pour 1988 (+ 13,6 %).

L'impôt sur le revenu

Le produit de l'impôt sur le revenu est évalué, en 1989, à 244 137 millions de francs, soit une augmentation de 4,8 % par rapport à l'évaluation révisée pour 1988 (233 000 millions de francs).

Le montant estimé pour 1989 résulte de diverses mesures :

— l'effet de l'évolution spontanée ; à ce titre, 23,85 milliards seraient apportés par l'État ;

— l'aménagement des droits, — 21,12 milliards. A ce titre, les principales dispositions sont constituées par :

- l'élargissement des tranches du barème et l'indexation des seuils associés,

- la reconduction du dispositif temporaire de minoration de l'impôt sur le revenu ;

— les autres facteurs de variation : + 8,41 milliards.

Évolution de l'impôt sur le revenu en 1989

(en millions de francs)

| | | |
|-------------------------------------|----------|----------|
| Évaluation révisée pour 1988 | | 233 000 |
| Évolution spontanée | + 23 850 | |
| Aménagements des droits | — 21 123 | |
| Autres facteurs de variation | + 8 410 | |
| | + 11 137 | + 11 137 |
| Évaluation proposée pour 1989 | | 244 137 |

Il faut noter qu'en 1988 les évaluations du projet de loi de finances conduisaient à une baisse de 1 % du produit de l'impôt.

Impôt sur les sociétés

Évalué à 134 851 millions de francs en 1989, le produit de l'impôt sur les sociétés reste pratiquement identique à l'évaluation révisée pour 1988 (– 0,04 %).

Diverses mesures viennent réduire la croissance du produit de cet impôt dont l'évolution spontanée aurait rapporté 193 millions de francs supplémentaires. Il s'agit essentiellement de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés à 39 % pour les bénéfices non distribués. Mais l'effet de cette mesure, par le jeu du paiement des acomptes, est essentiellement imputé sur 1988 (3,6 milliards en 1988, 0,3 milliard en 1989).

Parmi les autres facteurs de variation, certains ont pour effet de minorer le rendement de l'impôt sur le revenu, d'autres de le majorer. Tous ont pour origine la loi de finances pour 1988. Le plus important des facteurs de variation est l'application de la fiscalité de groupes dont le coût est de 3 milliards de francs.

Évolution de l'impôt sur les sociétés en 1989

(en millions de francs)

| | | |
|------------------------------------|-------|---------|
| Évaluation révisée pour 1988 | | 134 900 |
| Évolution spontanée | + 193 | |
| Aménagements des droits | – 339 | |
| Autres facteurs de variation | + 97 | |
| | – 49 | – 49 |
| | | 134 851 |

La taxe à la valeur ajoutée

L'évolution prévisible des recettes de T.V.A. en 1989 fait apparaître une augmentation de 3,9 % environ.

A législation constante, le produit de la T.V.A. augmenterait en 1989 de 29 493 millions de francs ; mais le projet de loi de finances prévoit plusieurs dispositions ayant une incidence sur la T.V.A. qui se traduisent par un allègement net de 8 126 millions de francs.

Au total, le produit de la T.V.A. progresserait en 1989 de 21 367 millions de francs.

Parmi les mesures qui affectent le produit de la T.V.A., la principale est l'unification des taux à 5,5 % et la réduction applicable sur les abonnements de gaz et d'électricité.

De même, l'aménagement des taux sur les boissons non alcooliques décidé au mois de juillet 1988 a un impact important.

Par l'assujettissement en année pleine des télécommunications, la T.V.A. produira 6 563 millions de francs.

Évolution de la T.V.A. en 1989

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|
| Évaluation révisée pour 1988 | | 545 500 |
| Évolution spontanée | + 29 493 | |
| — unification des taux réduit et super-réduit au niveau de 5,5 % | — 2 380 | |
| — application du taux de 5,5 % sur les abonnements d'électricité et de gaz | — 2 375 | |
| — application du taux de 18,6 % aux supports du son et de l'image | — 910 | |
| — application du taux de 5,5 % aux appareillages pour handicapés | 200 | |
| — aménagement du régime fiscal des transactions sur titres | — 5 | |
| — déduction du tiers de la T.V.A. comprise dans le prix d'achat des carburateurs | — 60 | |
| — incidence de la réduction de la T.I.P.P. sur le supercarburant dans plomb | — 3 | |
| — mesure de la loi n° 88-810 du 12 juillet 1988 réduisant à 5,5 % le taux de la T.V.A. sur les boissons non alcooliques (extension en année pleine: coût total en 1989: 2 070 millions de francs) | — 1 185 | |
| — mesures de la loi de finances pour 1988 : | | |
| • option à la T.V.A. des bailleurs de terres et bâtiments d'exploitation à usage agricole | — 150 | |
| • déductibilité à 70 % de la T.V.A. sur le gazole et le gaz de pétrole liquéfié à compter du 1 ^{er} janvier 1989 | — 400 | |
| • harmonisation des taux de la T.V.A. en matière de presse | — 260 | |
| Extensions en année pleine : | | |
| • baisse du taux de la T.V.A. à 28 % sur les locations des voitures à compter du 1 ^{er} janvier 1988 | — 20 | |
| • réduction du taux de T.V.A. à 21 % pour les ventes de voitures de tourisme immatriculées en Corse | — 2 | |
| • baisse du taux de la T.V.A. à 18,6 % sur les hôtels et résidences de tourisme 4 étoiles (sauf luxe) | — 80 | |
| • incidence du relèvement du taux normal du droit de consommation sur les tabacs | + 70 | |
| • baisse du taux de la T.V.A. à 7 % sur les attractions foraines | — 14 | |
| • baisse du taux de la T.V.A. à 5,5 % sur certains appareillages pour handicapés | — 27 | |
| • exonération des prestations de soins délivrés par l'ensemble des établissements hospitaliers | — 50 | |
| • déductibilité à 60 % de la T.V.A. sur le gazole et le gaz de pétrole liquéfié utilisé à compter du 1 ^{er} janvier 1988 | — 75 | |
| | + 21 367 | + 21 367 |
| Évaluation pour 1989 | | 566 867 |

La taxe intérieure sur les produits pétroliers

En augmentation de 5,7 %, le produit attendu de la T.I.P.P. en 1989 s'élèverait à 113 483 millions de francs.

Allègement :

— Réduction de la T.I.P.P. sur le carburant sans plomb. — 17

Allègements :

— Extension en année pleine des relèvements intervenus en 1988 + 1 120
 — Indexation du tarif de la 7^e tranche du barème de l'impôt sur le revenu + 2 800

Évolution de la T.V.A. en 1989

(en millions de francs)

| | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| Évaluation révisée pour 1988 | | | 107 400 |
| - Évolution spontanée | | + 2 180 | |
| — Aménagement des droits | | - 17 | |
| — réduction de la T.I.P.P. sur le super-carburant sans plomb | - 17 | | |
| — Autres facteurs de variation | | + 3 920 | |
| — extension en année pleine des relèvements intervenus en 1988 | + 1 120 | | |
| -- indexation du tarif de la T.I.P.P. sur la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu | + 2 800 | | |
| Évaluation proposée pour 1989 | | + 6 083 | 113 483 |

La taxe sur les salaires

Le produit de la taxe sur les salaires en 1989 est évalué à 29 983 millions de francs au lieu de 28 500 millions de francs en 1988 (+ 5,2 %) : cette évaluation tient compte de la progressivité du barème de l'évolution des salaires prévue dans les secteurs public et privé.

Les autres recettes

Le projet de loi de finances comporte des mesures qui modifient le montant des recettes fiscales du budget général, notamment la reconduction en 1989 du prélèvement exceptionnel sur les entreprises de production pétrolière.

b) *Les recettes non fiscales*

Pour 1989, un versement d'un montant de 4 700 millions de francs du budget annexe des P.T.E. est inscrit au budget général contre 3 000 millions en 1988 (amélioration des résultats des Postes et Télécommunications attendue en 1989).

Le produit des participations de l'État dans les entreprises financières

En 1989, les dividendes versés à l'État par la Banque de France (pour les trois quarts environ), les banques nationalisées et les compagnies d'assurance sont estimés à 3 800 millions de francs, montant supérieur à celui de l'évaluation révisée pour 1988 (3 295 millions).

Les frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes

Le produit de ce préèvement est évalué à 4 436 millions de francs pour 1989 (+ 5 %).

Les intérêts des prêts du Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.)

Sur la base de l'estimation révisée en hausse pour 1988 (833 millions de francs), la ressource escomptée pour 1989 est de 601 millions de francs : le Gouvernement indique à cet égard que l'évolution est due à une diminution des encours des prêts consentis aux entreprises nationalisées.

C. — Un déficit allégé

Le déficit prévisionnel pour 1989 a été fixé à 100,3 milliards de francs (contre 114,9 milliards en 1988) ; il est donc en diminution de 14,6 milliards, soit 12,7 %.

Sur la base d'un produit intérieur brut en valeur escompté pour 1989 à 5 881,8 millions de francs, ce déficit correspond à 1,7 % du P.I.B.

IV. — LA POLITIQUE FISCALE

A. — Une évolution très nette

a) *La fiscalité des ménages*

Le projet de loi de finances se contente d'indexer l'impôt sur le revenu sur l'inflation estimée pour 1989. Aucune modification n'est apportée : le taux maximum est maintenu à 56,8 %. La charge fiscale reste aussi inégalement répartie que dans le passé. Le jeu de la décote conduit à exonérer un très grand nombre de foyers. L'effort fiscal reste concentré sur un nombre de contribuables qui n'est pas assez grand. L'effort en faveur des familles est limité. Nettement insuffisant au cours des années qui viennent de s'écouler, il n'est pas repris. La seule mesure de ce projet de loi de finances consiste à augmenter le plafond des frais de garde pouvant être pris en compte pour la réduction d'impôt. Il est porté à 13 000 francs par foyer.

L'imposition des indemnités de départ à la retraite pourra être étalée sur trois années. L'option pour cette méthode est irrévocable.

b) *La fiscalité des entreprises*

L'impôt sur les sociétés est réduit de 42 à 39 % pour les bénéficiaires réinvestis. Cette mesure, par le biais des acomptes, pèsera principalement sur le budget de 1988.

On peut regretter le traitement différent qui est choisi pour les bénéficiaires alors que les entreprises ont besoin de recourir au marché financier pour renforcer leurs fonds propres. Cette mesure va également introduire une complication supplémentaire dans les textes qui sont déjà très complexes.

Par contre, la réduction des droits de mutation sur les fonds de commerce vient corriger une disposition très inadaptée de notre Code fiscal. Elle devra être prolongée. La mobilité du capital et des biens en sera renforcée.

L'exonération pendant cinq ans de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises nouvelles, l'amélioration du crédit d'impôt formation visent à favoriser la création d'emplois.

c) *L'harmonisation européenne*

Diverses mesures sont présentées comme favorables à l'harmonisation de notre législation avec celle de nos partenaires dans l'Europe. Il en va ainsi des dispositions concernant le taux réduit de T.V.A. Quel que soit l'effet de ces mesures, il faut constater qu'elles ne constituaient pas une priorité du point de vue de l'harmonisation européenne.

La suppression de la règle dite du « coupon couru », celle de la taxe sur les encours bancaires, l'allègement de la fiscalité portant sur les contrats d'assurance contribuent à aligner les règles de notre fiscalité.

d) *L'impôt de solidarité sur la fortune*

L'article 18 du projet de loi de finances rétablit une imposition annuelle sur le capital, analogue à celle qui a existé jusqu'en 1986 sous le nom d'impôt sur les grandes fortunes. En annexe au présent rapport figurent diverses études sur l'imposition du capital tant en France que dans différents pays industrialisés.

e) *Les cotisations familiales*

L'abaissement du taux de ces cotisations et leur déplafonnement apparaissent comme une initiative controversée. Favorable aux entreprises versant peu de hauts salaires, le déplafonnement pénalise celles qui emploient surtout des cadres qualifiés : sociétés de service, entreprises des secteurs de la technologie, bureaux d'étude...

V. — BUDGET ET FINANCES LOCALES

Les dépenses des collectivités locales après avoir connu des progressions très fortes, évoluent à un rythme nettement réduit depuis quelques années. Une décélération est apparue en 1986 et 1987. Elle est plus forte pour le fonctionnement que pour l'investissement. En 1987, l'ensemble des budgets a crû de 5,6 %. En 1988, ce chiffre est estimé à 5,2 %.

La renégociation des emprunts entamée depuis plusieurs années s'est poursuivie en 1987 et 1988 et elle a contribué à réduire les frais financiers.

Le problème de la C.N.R.A.C.L., Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, se pose encore, bien que dans des termes moins aigus. Les effets de la surcompensation, le retard pris dans le relèvement des cotisations ont imposé un effort important. Un relèvement des cotisations en 1989 paraît encore devoir être opéré. Il importe que les charges imposées aux collectivités locales à ce titre demeurent le plus limitées possible après les sacrifices déjà consentis.

Par contre, les transferts effectués au profit des collectivités locales connaissent une évolution particulièrement favorable en raison de la situation économique. En 1989, la dotation globale de fonctionnement devrait augmenter de 9,19 % pour atteindre 80 milliards de francs. La dotation spéciale instituteurs augmente dans les mêmes proportions.

L'ensemble des concours de l'État serait en 1989 supérieur de 6,70 % à son niveau de 1988.

Les collectivités locales sont aujourd'hui, après avoir développé considérablement leur champ d'activité, à un moment où le financement de leur activité pourrait être amélioré.

VI. — L'ÉQUILIBRE DES COMPTES SOCIAUX

Depuis plusieurs années, l'équilibre des comptes sociaux pose des difficultés considérables. A l'évidence, une réforme en profondeur est indispensable. En 1987, un plan d'urgence avait permis de terminer l'année en équilibre. En 1988, ce dispositif a été reconduit. Cette décision jointe à l'excellente conjoncture économique permettra de contenir le déficit dans des limites acceptables. Mais alors que les conditions n'ont jamais été aussi favorables, la persistance de ce déséquilibre souligne l'absolue nécessité de s'attaquer aux problèmes structurels de notre système.

La branche vieillesse subit les conséquences de trois phénomènes liés au mode de vie et à la pyramide des âges ; le nombre des retraités s'accroît, la durée de la vie active diminue, la durée de la retraite s'allonge. Une réforme paraît indispensable sous peine de créer d'insupportables tensions.

La progression des dépenses de santé est aussi le reflet d'une évolution de la société. L'explosion de la démographie médicale, le coût croissant des soins, la difficulté de réduire les dépenses hospitalières alors que l'hospitalisation est moins nécessaire, doivent amener à un réexamen du financement des dépenses de santé.

Des solutions diverses ont été envisagées tant par les « sages » qu'au Conseil économique et social. Les responsables doivent maintenant les étudier et le Parlement devrait être saisi afin que des solutions à long terme soient dégagées.

ANNEXE

**L'IMPOSITION DU CAPITAL EN FRANCE
ET DANS DIFFÉRENTS PAYS DE L'O.C.D.E.**

I. LES IMPOSITIONS DU CAPITAL DANS LES PAYS DE L'O.C.D.E.

1. Analyse statistique des recettes fiscales tirées des impositions du capital au sein de l'O.C.D.E.

A. — OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

L'analyse statistique comparative de la fiscalité sur le patrimoine des principaux pays de l'O.C.D.E. se heurte à deux difficultés méthodologiques principales.

En premier lieu, les régimes d'imposition du patrimoine ne sont pas toujours homogènes et présentent des disparités qui peuvent fausser les comparaisons. C'est ainsi que :

le régime d'imposition locale du patrimoine (taxes foncières pour l'essentiel) des États à caractère fédéral varie suivant les états ou cantons (États-Unis et Suisse) alors que celui des états de type unitaire présente une plus grande continuité (France, Grande-Bretagne) ;

— l'imposition des gains en capital est imputée dans certains pays au titre de l'impôt sur le revenu (France, États-Unis, Japon) alors que dans d'autres pays, elle relève d'un impôt spécifique sur le capital (Grande-Bretagne, Danemark) ;

— le régime de déduction et de plafonnement conduit, dans certains pays, à tenir compte de l'effort contributif déjà consenti par les contribuables au titre des impôts fonciers (États-Unis) ou de l'impôt sur le revenu (Suède, Pays-Bas, Espagne, ...).

En second lieu, il existe toujours des décalages importants (d'au moins deux ans) et variables selon les pays dans la centralisation des informations qui ne permettent pas de rendre compte de façon suffisamment précise des récentes évolutions intervenues dans les différents pays (en France notamment avec la suppression de l'I.G.F. en 1986, aux États-Unis avec la simplification des barèmes en 1987, en Grande-Bretagne avec la réforme du régime de donations en 1986).

C'est pourquoi il convient d'interpréter les comparaisons chiffrées entre les différents régimes fiscaux nationaux avec les plus grandes précautions et de les considérer toujours comme des ordres de grandeur.

Néanmoins, l'O.C.D.E. a récemment effectué des travaux d'harmonisation qui permettent de relever quelques comparaisons pertinentes entre les différents régimes nationaux d'imposition du capital au regard :

- de la structure de l'imposition du capital (tableau 1),
- du poids de l'imposition du capital dans l'ensemble des recettes fiscales (tableau 2), dans le produit intérieur brut (tableau 3) et d'en apprécier l'évolution (tableau 4).

On notera que ces comparaisons ne prennent pas en compte, pour les raisons indiquées ci-dessus, l'imposition des gains en capital, ce qui, en tout état de cause, ne modifie pas fondamentalement les principaux résultats de l'analyse.

B. --- STRUCTURES COMPARÉES DE L'IMPOSITION DU CAPITAL
ENTRE LES PAYS ÉTRANGERS

Tableau 1

Structure de l'imposition du capital (1985)

| | Impôt annuel sur l'actif net des personnes physiques (1) | Droits de mutation à titre gratuit | Impôts fonciers | Impôt sur les transactions mobilières et immobilières (2) | Divers | Total |
|-----------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------|------------|------------|
| Allemagne | 9,9 | 10,3 | 50 | 29,8 | — | 100 |
| Espagne | 7,8 | 9,3 | 7,4 | 65,7 | 9,8 | 100 |
| États-Unis | | 7,7 | 90,9 | 1,4 | — | 100 |
| France | 5,7 | 12,9 | 47,7 | 25,5 | 8,2 | 100 |
| Grande-Bretagne | — | 5,3 | 86,9 | 7,2 | 0,6 | 100 |
| Italie | — | 9,1 | — | 90,8 | — | 100 |
| Japon | — | 12,2 | 58,7 | 29,1 | — | 100 |
| Luxembourg | 9,2 | 9,6 | 18,1 | 63,1 | — | 100 |
| Pays-Bas | 14,3 | 12,6 | 51,9 | 21,2 | — | 100 |
| Suède | 18,1 | 11,2 | 38,3 | 32,4 | — | 100 |
| Suisse | 33,7 | 12,3 | 6,9 | 47,1 | — | 100 |

Source : O.C.D.E. rapport 1988.
(1) Ou impôt sur la fortune
(2) Ou droits de mutations à titre onéreux.

Ce tableau permet de mettre en valeur les points caractéristiques suivants.

a) Il existe un impôt annuel sur l'actif net (ou impôt sur la fortune) dans la plupart des pays de l'O.C.D.E. sauf aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en Italie et au Japon.

Le poids relatif de cet impôt se situe en dessous de la base de 10 % du produit total de l'imposition du capital dans la plupart des pays concernés (France 5,7 %, Allemagne 9,9 %) sauf aux Pays-Bas où il frôle les 15 %, en Scandinavie où il atteint presque 20 % et en Suisse où il représente le tiers du produit total ce qui, de ce point de vue, place ce pays au premier rang de tous les pays de l'O.C.D.E.

b) Le poids des impôts fonciers est très inégalement réparti selon les pays.

On peut schématiquement distinguer les pays dont la structure de l'imposition du capital de type anglo-saxonne est caractérisée par une prédominance de l'impôt foncier (U.S.A. et Grande-Bretagne : part représentative de plus de 85 % du produit total) et ceux pour lesquels le poids de l'impôt foncier ne représente que la moitié environ du produit de l'imposition sur le patrimoine (France : 47 %, Allemagne : 50 %) voire beaucoup moins dans certains autres pays (Suisse : 6,9 %).

c) Ce clivage entre les structures nationales de l'imposition sur le capital au regard de l'impôt foncier se retrouve, de façon caractéristique, au niveau :

— de l'imposition annuelle sur l'actif net qui est inexistante (ou très faible) dans les pays à forte imposition foncière,

— de l'imposition des transactions mobilières et immobilières (ou droits de mutation à titre onéreux) qui représente une part infime du produit total aux États-Unis (1,4 %) et en Grande-Bretagne (7,2 %) alors qu'elle en constitue une part plus importante en France (25,5 %) ou en Allemagne (29,8 %) voire beaucoup plus importante en Suisse (47,1 %) ou au Luxembourg (63,1 %).

d) Le poids de l'impôt sur les donations et successions est plus fort en France (12,9 %) que dans les trois principaux autres pays de l'O.C.D.E. (U.S.A. 7,7 %, Grande-Bretagne 5,3 % et Allemagne 10,3 %).

Il apparaît, en définitive, comme le relève le Conseil des impôts dans son rapport de 1986, que la répartition des différentes formes d'imposition du capital présente de fortes inégalités selon les pays du fait essentiellement de la prédominance de l'impôt foncier dans les pays de type anglo-saxon.

C'est encore en France et en Allemagne où cette répartition est la plus uniforme avec cependant une pondération de l'imposition sur l'actif net plus forte en Allemagne qu'en France.

C. — POIDS DE L'IMPOSITION DU CAPITAL DANS L'ENSEMBLE
DES RECETTES FISCALES :
COMPARAISON AVEC LES PAYS ÉTRANGERS

Tableau 2

Part de l'imposition du capital dans l'ensemble des recettes fiscales (1985)
(en pourcentage)

| | Impôt annuel sur l'actif net des personnes physiques | Droits de mutation à titre gratuit | Impôts fonciers | Impôt sur les transactions mobilières et immobilières | Divers | Total |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Allemagne | 0,21 | 0,22 | 1,06 | 0,64 | — | 2,13 |
| Espagne | 0,22 | 0,27 | 0,21 | 1,86 | 0,27 | 2,83 |
| États-Unis | — | 0,77 | 9,15 | 0,14 | — | 10,06 |
| France | 0,26 | 0,59 | 2,17 | 1,16 | 0,37 | 4,55 |
| Grande-Bretagne | — | 0,64 | 10,43 | 0,87 | 0,05 | 11,99 |
| Italie | — | 0,23 | — | 2,29 | — | 2,52 |
| Japon | — | 1,19 | 5,70 | 2,83 | — | 9,71 |
| Luxembourg | 0,25 | 0,26 | 0,49 | 1,71 | — | 2,71 |
| Pays-Bas | 0,50 | 0,44 | 1,81 | 0,74 | — | 3,49 |
| Suède | 0,42 | 0,26 | 0,89 | 0,76 | — | 2,33 |
| Suisse | 2,25 | 0,82 | 0,46 | 3,14 | — | 6,67 |

Source : O.C.D.E., rapport 1988.

Ce tableau fait apparaître les points suivants.

a) Le poids de l'impôt annuel sur l'actif net dans les pays où cet impôt existe est relativement modeste. Cet impôt ne dépasse jamais la barre de 0,5 % de l'ensemble des recettes fiscales sauf dans le cas très particulier de la Suisse où il est supérieur à 2 %.

b) Le poids de l'ensemble de la fiscalité sur le capital dépasse aux États-Unis et en Grande-Bretagne le pourcentage de 10 % du fait de la prépondérance des impôts fonciers alors qu'il se situe dans une fourchette de 2 à 7 % dans les autres pays de l'O.C.D.E. avec l'Allemagne au niveau le plus bas (2,13 %) et la Suisse au niveau supérieur (6,67 %).

c) La situation de la France au sein du bloc européen est singulière puisque la part de la fiscalité sur le capital y est, avec un taux de 4,5 %, supérieure du double environ de celle en vigueur dans les autres pays comparables de la C.E.E. et notamment en Allemagne (2,13 %).

Cet écart s'explique, en grande partie, par le poids beaucoup plus important en France de l'impôt foncier (2,1 % contre 1 % en Allemagne) mais aussi par le fait que le poids relatif de la fiscalité sur les mutations à titre gratuit et les transactions à titre onéreux est, là aussi, supérieur du double à celui en vigueur en Allemagne.

d) Le poids de l'imposition annuelle sur l'actif net est plus important en France (0,26 %) que dans les principaux pays de la C.E.E. notamment en Allemagne (0,21 %).

Il convient de noter à cet égard que les comparaisons en termes de structures de l'imposition du capital entre la France et l'Allemagne (cf. paragraphe B) ne doivent pas prêter à confusion. Car en effet, si la part de l'impôt sur l'actif net dans l'ensemble des recettes de l'imposition du capital apparaît plus importante en Allemagne qu'en France (cf. tableau 1 ci-dessus), ce n'est pas parce que le poids de cet impôt y est supérieur mais c'est tout simplement parce que le produit des recettes globales de l'imposition du capital auquel il se rapporte est inférieur.

Au total, le système fiscal français de l'imposition du capital se singularise par rapport à ses principaux concurrents européens par un poids plus élevé même si celui-ci reste très inférieur à celui en vigueur dans les pays de type anglo-saxon (Grande-Bretagne et États-Unis).

**D. -- POIDS DE L'IMPOSITION DU CAPITAL
DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT :
COMPARAISON AVEC LES PAYS ÉTRANGERS**

Tableau 3

**Part de l'imposition du capital dans le produit intérieur brut (1985)
(en pourcentage)**

| | Impôt annuel sur l'actif net des personnes physiques | Droits de mutation à titre gratuit | Impôts fonciers | Impôt sur les transactions mobilières et immobilières | Divers | Total |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Allemagne | 0,08 | 0,08 | 0,40 | 0,24 | — | 0,80 |
| Espagne | 0,06 | 0,08 | 0,06 | 0,54 | 0,08 | 0,82 |
| États-Unis | — | 0,23 | 2,67 | 0,04 | — | 2,94 |
| France | 0,12 | 0,27 | 0,99 | 0,53 | 0,17 | 2,08 |
| Grande-Bretagne | — | 0,24 | 3,97 | 0,33 | 0,02 | 4,56 |
| Italie | — | 0,08 | — | 0,79 | — | 0,87 |
| Japon | — | 0,33 | 1,60 | 0,79 | — | 2,72 |
| Luxembourg | 0,11 | 0,11 | 0,21 | 0,73 | — | 1,16 |
| Pays-Bas | 0,23 | 0,20 | 0,81 | 0,33 | — | 1,57 |
| Suède | 0,21 | 0,13 | 0,45 | 0,38 | — | 1,17 |
| Suisse | 0,72 | 0,26 | 0,15 | 1,01 | — | 2,14 |

Source : O.C.D.E., rapport 1988

Ce tableau mesure la pression fiscale effective exercée sur l'économie par l'imposition du capital indépendamment des caractéristiques des autres formes d'imposition.

Il montre ainsi que :

— le clivage déjà observé entre les systèmes fiscaux de type anglo-saxon (États-Unis et Grande-Bretagne) et ceux en vigueur dans les autres pays de l'O.C.D.E. est confirmé,

— la pression fiscale française sur le capital se singularise là encore en Europe par son niveau élevé puisqu'elle est quasiment égale à celle de la Suisse et qu'en tout état de cause elle se rapproche beaucoup plus de celle des États-Unis que celle de l'Allemagne ; l'écart avec ces deux pays étant respectivement de 1 à 1,41 et de 1 à 2,6.

E. — ÉVOLUTION DES STRUCTURES ET DU POIDS
DE L'IMPOSITION DU CAPITAL :
COMPARAISONS AVEC LES PAYS ÉTRANGERS

Les travaux de l'O.C.D.E. permettent d'observer l'évolution du produit de l'impôt annuel sur l'actif net des personnes physiques et des droits de mutation à titre gratuit sur la période 1975-1985. Les séries ne sont pas disponibles pour les autres types d'impôts (impôts fonciers, impôts sur transactions à titre onéreux).

Il ressort de ces travaux les évolutions essentielles suivantes.

Évolution comparée des recettes provenant de l'impôt annuel
sur l'actif net des personnes physiques et des droits
de mutation à titre gratuit exprimée en pourcentage (tableau n° 4)

| | de l'ensemble des recettes fiscales | | | | du produit intérieur brut | | | |
|-----------------------|-------------------------------------|-------------|-------------|----------|---------------------------|-------------|-------------|----------|
| | 1965 | 1976 | 1985 | (*) | 1965 | 1976 | 1985 | (*) |
| Allemagne | 1,53 | 0,76 | 0,42 | -- | 0,48 | 0,28 | 0,16 | |
| Espagne | 1,09 | 0,65 | 0,49 | - | 0,16 | 0,13 | 0,14 | - |
| États-Unis | 1,99 | 1,41 | 0,77 | - | 0,51 | 0,40 | 0,23 | - |
| France | 0,56 | 0,46 | 0,85 | + | 0,20 | 0,18 | 0,39 | + |
| Grande-Bretagne | 2,62 | 0,88 | 0,64 | - | 0,80 | 0,31 | 0,24 | - |
| Italie | 0,85 | 0,20 | 0,23 | | 0,20 | 0,05 | 0,08 | |
| Japon | 0,71 | 0,85 | 1,19 | + | 0,13 | 0,19 | 0,33 | + |
| Luxembourg | 1,14 | 0,54 | 0,51 | - | 0,35 | 0,21 | 0,22 | - |
| Pays-Bas | 1,86 | 0,85 | 0,94 | | 0,62 | 0,37 | 0,42 | |
| Suède | 1,29 | 0,62 | 0,68 | - | 0,46 | 0,30 | 0,34 | - |
| Suisse | 4,46 | 3,42 | 3,06 | - | 0,92 | 1,07 | 0,98 | + |

(*) Ces deux colonnes indiquent le sens de l'évolution du produit des impôts.
Source : O.C.D.E. Rapport 1988

On constate que :

a) La part des recettes issues de l'impôt annuel sur l'actif net des personnes physiques et des droits de mutation à titre gratuit diminue sans cesse depuis 1965 tant en pourcentage de l'ensemble des recettes fiscales que du produit intérieur brut sauf en France et au Japon (1) où elle augmente respectivement de :

+ 0,29 % et + 0,19 % en France

+ 0,48 % et + 0,20 % au Japon.

L'explication de ces évolutions est, selon l'O.C.D.E., relativement aisée et réside :

pour la France, dans l'établissement en 1982 de l'impôt sur les grandes fortunes et dans l'alourdissement de la fiscalité sur les mutations à titre gratuit intervenu en 1984,

-- pour le Japon, sans doute dans l'effet d'accroissement de la richesse nationale et de l'épargne compte tenu de la stabilité de la législation sur cette période.

A titre indicatif, sur la même période, le produit moyen arithmétique de ces impôts baisse dans les autres pays respectivement de 1,01 % et de 0,19 %.

(1) Hors le cas atypique de la Suisse où on enregistre une baisse en pourcentage des recettes fiscales mais une très légère augmentation en pourcentage du P.I.B.

En Allemagne, la baisse est très marquée et supérieure à la moyenne (1,11 % et - 0,32 %) ce qui accroît encore les disparités avec la France.

b) Cette baisse moyenne est plus forte sur les dix premières années (0,8 % et - 0,16 %) que sur les dix dernières années (0,21 % et 0,03 %).

c) Cette baisse moyenne est plus sensible en pourcentage de l'ensemble des recettes fiscales qu'en pourcentage du P.I.B du fait, sur la période considérée, de l'accroissement notable dans presque tous les pays de la part des prélèvements fiscaux par rapport au P.I.B. (croissance des « prélèvements obligatoires »).

On peut donc, en définitive, affirmer que l'alourdissement de l'imposition du capital observé en France ces dernières années va dans le sens contraire de l'évolution suivie dans les principaux pays de l'O.C.D.E. et notamment en Allemagne où l'imposition du capital a été nettement allégée.

De la sorte, le régime français d'imposition du capital se trouve être aujourd'hui le régime le plus lourd de la C.E.E. (hormis le cas très particulier de la Grande-Bretagne).

2. Les caractéristiques essentielles des systèmes d'imposition du capital dans quelques pays de l'O.C.D.E.

LES ÉTATS-UNIS

Le système américain d'imposition du capital se caractérise, comme il a été indiqué ci-dessus, par l'absence d'imposition annuelle sur l'actif net, la prédominance des impôts fonciers et des droits de mutation à titre gratuit ainsi que par le poids extrêmement réduit des impositions sur les transactions mobilières et immobilières.

L'impôt foncier (« property tax ») obéit à une réglementation différente selon les états et son produit revient en quasi-totalité aux collectivités locales autres que l'État fédéral et les États fédérés.

L'assiette de la property tax est généralement plus large que celle de l'impôt foncier en vigueur dans la plupart des autres pays de l'O.C.D.E. puisqu'elle couvre en effet les biens fonciers et immobiliers, les équipements industriels et commerciaux, à l'exclusion notable des terrains agricoles et des fermes, et certains actifs financiers.

Comme le relève le Conseil des impôts dans son rapport de 1986, la property tax correspond dans son principe à la somme de plusieurs impôts français : la taxe sur les propriétés bâties, la taxe sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la part de la taxe professionnelle assise sur les immeubles et les équipements.

Généralement, l'estimation du patrimoine imposable se fait sur la base de la valeur vénale mais l'insuffisante périodicité de révision des bases conduit à une sous-évaluation fréquente.

Les taux nominaux varient d'un état à l'autre, mais se situent en moyenne à environ 1 % de la valeur vénale. La tendance est à la baisse depuis de nombreuses années.

Ainsi, tout en restant, au sein de l'imposition sur le capital, l'impôt le plus élevé, la property tax est en constante diminution.

Les droits de mutation à titre gratuit reposent sur la taxation du patrimoine total transmis par le donateur ou le défunt et non pas, comme en France, sur la taxation des parts reçues par chaque héritier ou bénéficiaire.

Ce régime, propre aux pays anglo-saxons, comporte l'avantage de la simplicité mais présente aussi des inconvénients au plan de l'équité en fonction du degré de parenté.

Le régime américain prévoit néanmoins un traitement privilégié de la **transmission entre époux** puisque celle-ci bénéficie d'une **exonération fiscale** totale. Les transmissions en ligne directe et collatérale sont, en revanche, soumises au prélèvement fiscal avec toutefois un crédit d'impôt de 1,2 million de francs environ (192 800 \$) (1) correspondant en fait à un seuil d'imposition de 3,7 millions de francs (600 000 \$) (1). Ce crédit d'impôt n'est pas différencié en fonction du degré de parenté.

Le barème appliqué est progressif et comprend seize tranches régulièrement distribuées. Ce barème n'est pas non plus personnalisé en fonction du degré de parenté. Les taux varient de 18 à 50 %. Une réforme fiscale de 1986 a conduit à abaisser de 55 à 50 % le taux maximal à compter de 1988.

En dépit de cette réforme, la pression fiscale sur les transmissions en ligne directe d'un montant élevé (supérieur à 10 millions) reste importante. Elle est en revanche très faible sur les petits héritages.

On doit enfin noter que des droits de successions locaux sont aussi prélevés au profit des états et sont déductibles de l'impôt fédéral. Les seuils d'imposition à l'échelon fédéré sont toutefois plus bas qu'au niveau fédéral de telle sorte qu'une exonération de l'impôt fédéral n'empêche nullement le paiement d'un impôt fédéré.

Un tableau faisant apparaître les comparaisons internationales de pressions fiscales exercées en matière de succession est joint ci-après

Les **droits de mutation d'immeubles à titre onéreux** n'existent pas au niveau fédéral et seuls quelques états ont institué un impôt de ce type « transfer tax » dont le taux reste extrêmement faible (moins de 1 %).

L'**imposition des gains en capital** a connu une réforme importante en 1986 dans la mesure où la différence de traitement qui, auparavant, était établie entre les gains à court terme et les gains à long terme a été supprimée. Désormais, toutes les plus-values en capital sont soumises au barème normal de l'impôt sur le revenu dont le nombre de taux doit passer de quatorze en 1986 à deux en 1988 (15 % et 28 %). Le privilège qui était accordé aux gains à long terme (imposition sur une part de 40 % seulement du gain) a ainsi été supprimé.

On notera, par ailleurs, que les plus-values immobilières provenant de la cession de la résidence principale font l'objet d'une imposition originelle puisque ces plus-values ne sont imposables que sur la fraction excédant le coût de rachat d'une nouvelle résidence principale. Toutefois, en cas de non-réinvestissement, un abattement important (790 000 F) est opéré sur l'imposition de la plus-value afin de ne pas entraver la mobilité géographique de la main-d'œuvre.

En définitive, l'imposition des gains en capital obéit aux États-Unis au régime de droit commun de l'impôt sur le revenu sans distinction d'origine (plus-values mobilières ou immobilières) ni de terme (court terme, long terme) et ne fait donc l'objet d'aucun traitement privilégié hormis les exonérations particulières en faveur de la résidence principale.

LA GRANDE-BRETAGNE

Le système britannique d'imposition du capital est assez proche du système américain puisqu'il se caractérise là aussi par l'absence d'impôt annuel sur les fortunes, par une prédominance des impôts fonciers et des droits de mutation à titre gratuit. Toutefois, la part de l'imposition des transactions mobilières et immobilières y est plus importante.

(1) Source : O.C.D.E. -- rapport 1988 (1 \$: 6,30 F).

L'impôt foncier se caractérise principalement par l'exonération totale des terres et exploitations agricoles et par le fait que le paiement est supporté par l'occupant du bien. De la sorte, la comparaison avec le système français est délicate et nécessite d'introduire la taxe d'habitation. Sur ces bases, le Conseil des impôts, dans son rapport de 1986, indique que le taux effectif d'imposition des propriétés domestiques est compris entre 0,6 et 1,6 % de leur valeur contre 0,95 % en France.

L'exonération permanente des terres agricoles fait peser, compte tenu du rendement élevé de cet impôt, une forte pression sur les occupants d'immeubles, mais il convient toutefois d'observer que l'évaluation de ces biens, déterminée sur la base de leur valeur locative estimée, est très imparfaite faute de périodicité suffisante des réévaluations ; la dernière évaluation datant de 1973.

Les droits de mutation à titre gratuit (capital transfer tax) reposent, comme aux États-Unis, sur le principe de la taxation de la masse du patrimoine transmis et non sur les parts d'héritage.

De même, comme aux États-Unis, la transmission entre époux est totalement exonérée.

Le seuil d'imposition pour les transmissions en ligne directe est égal à 71 000 livres (soit 770 000 F environ) et se traduit en fait par une tranche d'imposition à taux 0. Ce seuil n'est pas différencié selon le lien de parenté.

Le barème est très fortement progressif et comprend huit tranches (dont une tranche à taux 0). Les taux sont très élevés (parmi les plus élevés de l'O.C.D.E.) aux deux extrémités du barème (30 à 60 %). La pression fiscale sur les transmissions en ligne directe est ainsi globalement très élevée en raison à la fois de l'importance des taux et du faible niveau du seuil d'imposition (cf. tableau comparatif ci-dessous).

En définitive, le système britannique est très favorable à l'époux survivant mais très peu favorable aux héritiers en ligne directe.

On doit toutefois noter que cette forte pression fiscale sur les héritiers en ligne directe se trouve atténuée par des règles d'exonérations assez favorables notamment en matière de transmission de l'outil de production et par des réévaluations annuelles des seuils et tranches pour tenir compte de l'inflation. En outre, le régime des donations entre vivants est avantageux.

Les droits de mutation d'immeubles à titre onéreux sont limités à l'existence d'un droit de timbre sur tous les transferts de propriété par vente. Ce droit est de 1% pour les ventes supérieures à 300 000 F.

L'imposition des gains en capital est opérée sur la base d'une législation spécifique et séparée de celle de l'impôt sur le revenu. Comme aux États-Unis, il n'est pas fait de différence entre les gains à court et long terme ; un taux d'imposition forfaitaire de 30 % leur est cependant appliqué sur la base d'un même régime qui prévoit notamment un abattement à la base de 68 000 F environ (6 300 livres).

Ce système permet ainsi de taxer les gains en capital moins lourdement que s'ils étaient soumis au barème beaucoup plus sévère de l'impôt sur le revenu.

Les gains provenant de cession d'une résidence principale font là aussi l'objet de larges mesures d'exonération particulières.

Ainsi, l'imposition des plus-values obéit en Grande-Bretagne à un régime unique quels que soient leur origine (plus-values mobilières et immobilières) et leur terme (court, long terme).

En revanche, l'imposition de ces plus-values fait l'objet d'un traitement privilégié moins lourd que celui en vigueur pour les autres revenus.

L'ALLEMAGNE

Le système allemand d'imposition du capital se distingue assez nettement des systèmes britannique et américain et se rapproche plutôt du système français du fait d'une répartition plus égalitaire de ses différentes formes d'imposition, même si des différences subsistent en raison notamment d'un poids global moins élevé dans l'ensemble des recettes fiscales.

L'impôt foncier est assis sur les biens fonciers et immobiliers comme en France. L'évaluation se fait sur la base des valeurs en capital déterminées par l'administration et selon une périodicité de six ans. En fait, les révisions ne sont plus effectuées depuis 1964 et seule une actualisation forfaitaire est réalisée dans les mêmes conditions que celle effectuée pour l'impôt sur la fortune (cf. supra).

Les taux moyens d'imposition fixés par les communes sont, exprimés en pourcentage de leurs valeurs estimées, les suivants :

propriétés agricoles et forestières : 1,49 %

— maisons individuelles : 0,71 %

Toutefois, compte tenu de la sous-estimation de la valeur des biens par rapport à leur valeur réelle, ces taux d'imposition se rapprochent en réalité d'un taux de l'ordre de 0,1 %, ce qui est très inférieur au taux moyen observé en France.

Cette situation explique que l'impôt foncier rapporte en Allemagne deux fois moins qu'en France (cf. supra).

Les droits de mutation à titre gratuit sont basés, comme en France, sur le système d'imposition des parts attribuées à chaque héritier.

Une nette différenciation d'imposition est opérée suivant le degré de parenté et résulte à la fois du régime des abattements et du barème.

Les abattements s'élèvent à 825 000 F (250 000 D.M.) (1) pour les transmissions entre époux (ce montant est doublé en cas de mutation après décès du conjoint), 300 000 F (90 000 D.M.) pour les transmissions entre enfants, 10 000 F (3 000 D.M.) pour les non-parents.

Les taux appliqués sont respectivement compris dans les fourchettes suivantes selon le montant des parts transmises : 3 à 35 % (époux, enfants) et 20 à 70 %.

On doit observer que la progressivité du barème est globale et non par tranche. Les taux maximaux s'appliquent, dans tous les cas, à partir de plus de 330 millions de francs.

Les tableaux comparatifs ci-après montrent nettement que la pression fiscale exercée en Allemagne sur les héritages est, dans tous les cas, inférieure à celle exercée en France.

Toutefois, le système allemand est plus favorable que le système français aux conjoints et moins favorable aux enfants en raison d'une forte différenciation des abattements entre conjoints et enfants.

Cette situation conduit en Allemagne à une part relative des droits de mutation à titre gratuit dans l'ensemble des recettes fiscales trois fois moins importante qu'en France.

(1) 1 D.M. 3.30 F.

Les droits de mutation d'immeubles à titre onéreux ont été réduits à 2 % en 1982 alors qu'ils étaient fixés auparavant à 7 %.

L'imposition des gains en capital est limitée, pour les personnes physiques, aux seuls gains à court terme ou de nature spéculative et ce, dans le cadre du régime normal de l'impôt sur le revenu.

Un traitement privilégié est donc maintenu pour les gains à long terme.

L'imposition des gains à court terme n'est opérée que si la durée de détention du bien est inférieure à six mois pour les biens mobiliers et à deux ans pour les biens immobiliers.

Un seuil d'exonération de 3 300 F (1 000 D.M.) est appliqué.

A noter qu'il n'existe pas d'exonération particulière pour l'imposition des cessions de la résidence principale en dehors de la règle générale d'exonération pour les biens détenus pendant plus de deux ans.

En définitive, l'imposition des gains en capital en Allemagne obéit au régime de droit commun de l'impôt sur le revenu sans distinction d'origine (plus-values immobilières et mobilières) mais reste limitée aux gains à court terme.

L'ITALIE

Le système italien d'imposition du capital se caractérise par son faible poids dans l'ensemble des recettes fiscales et par l'absence, à la fois, d'impôt annuel sur la fortune et d'impôt foncier, ce qui constitue un cas très singulier dans l'O.C.D.E.

Ce système comprend toutefois des droits de mutation à titre gratuit dont le poids relatif se situe dans la norme de l'O.C.D.E.

Les droits de mutation à titre gratuit présentent la caractéristique particulière de relever à la fois du régime des droits de succession et du régime des droits sur les parts d'héritage.

L'impôt sur les parts d'héritage est réservé aux bénéficiaires ne faisant pas partie de la famille proche tandis que l'impôt sur la masse successorale est appliqué aux membres de la famille proche.

La mutation entre époux est imposée dans les mêmes conditions que celle en vigueur pour la transmission aux enfants comme cela se pratique en France.

Le seuil d'imposition est bas (30 millions de lires, soit 150 000 F environ) mais les taux sont peu élevés (de 3 à 31 %) et leur progressivité, par tranche, est régulière.

L'imposition des gains en capital fait l'objet d'un traitement différent selon l'origine de la plus-value.

Les plus-values immobilières sont normalement taxées au titre de l'impôt sur le revenu tandis que les plus-values mobilières sont exonérées d'impôt.

Cette exonération des valeurs mobilières, quelle que soit leur nature, est singulière dans l'O.C.D.E. car seul le Japon exonère ce type de valeurs mais dans des conditions plus restrictives.

**Droits de succession : comparaisons internationales de la pression fiscale globale
sur un héritage transmis à deux enfants**
(en francs 1986)

| France : | | | | | |
|-----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| Actif net successoral | 1 000 000 | 2 000 000 | 5 000 000 | 10 000 000 | 20 000 000 |
| Droits totaux payés | 67 500 | 267 500 | 867 500 | 2 132 500 | 5 545 000 |
| Pression fiscale (en %) | 6,75 | 13,38 | 17,35 | 21,33 | 27,73 |
| États-Unis : | | | | | |
| Actif net successoral | 1 000 000 | 2 000 000 | 5 000 000 | 10 000 000 | 20 000 000 |
| Droits totaux payés | 0 | 0 | 744 578 | 2 755 482 | 7 518 277 |
| Pression fiscale (en %) | 0 | 0 | 14,89 | 27,55 | 37,59 |
| Grande-Bretagne : | | | | | |
| Actif net successoral | 1 000 000 | 2 000 000 | 5 000 000 | 10 000 000 | 20 000 000 |
| Droits totaux payés | 97 873 | 506 013 | 2 227 696 | 5 227 697 | 11 227 698 |
| Pression fiscale (en %) | 9,79 | 25,30 | 44,55 | 52,28 | 56,14 |
| Allemagne : | | | | | |
| Actif net successoral | 1 000 000 | 2 000 000 | 5 000 000 | 10 000 000 | 20 000 000 |
| Droits totaux payés | 15 718 | 87 000 | 400 425 | 1 039 409 | 2 528 392 |
| Pression fiscale (en %) | 1,57 | 4,35 | 8,01 | 10,39 | 12,64 |
| <i>Source.</i> Rapport du Conseil des impôts, 1986. | | | | | |

3. Quelques exemples étrangers d'impôts sur la fortune

L'impôt sur la fortune existe dans 11 (1) pays de l'O.C.D.E. qui en comprend 23. Cependant, trois exemples étrangers d'impôts sur la fortune sont développés dans le présent rapport en raison de leur intérêt spécifique :

L'impôt allemand compte tenu de l'étroitesse des liens financiers, économiques et commerciaux de l'Allemagne avec la France,

L'impôt suédois compte tenu de l'existence d'un mécanisme de plafonnement similaire à celui envisagé en France,

L'impôt suisse parce que c'est l'impôt le plus productif de tous les pays de l'O.C.D.E.

(1) Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse.

A. — L'EXEMPLE ALLEMAND

L'impôt sur la fortune allemand (la « vermögensteuer ») est très ancien puisque sa création remonte à 1893. Sa conception actuelle résulte néanmoins de législations récentes.

Le produit de cet impôt est attribué au « Länder » mais la législation est du niveau national et reste donc unifiée.

Les personnes assujetties à cet impôt sont les personnes physiques mais aussi les personnes morales comme cela est le cas en Autriche, au Luxembourg, en Norvège et en Suisse.

1. *L'imposition des personnes morales*

L'imposition sur le capital des personnes morales n'entre pas dans le cadre de l'étude présente. On mentionnera simplement que les valeurs d'actif imposables font l'objet d'une évaluation triennale sur la base, en général, de leur valeur comptable déduction faite des dettes de la société au taux nominal.

Le taux d'imposition est relativement faible (0,6 %) et les abattements sont importants puisque l'actif net imposable subit une première réduction forfaitaire de 425 000 F (1) puis une seconde de 25 %. Enfin, le recouvrement de cet impôt n'est pas effectué en dessous de 68 000 F. Le taux effectif maximal de l'impôt est ainsi ramené à 0,45 %.

Il est à noter que cet impôt est cumulable avec la taxe professionnelle et l'impôt sur les sociétés.

Son produit s'élève à 20 milliards de francs environ, soit plus de quatre fois le montant du produit de l'impôt sur la fortune des personnes physiques.

2. *L'imposition des personnes physiques*

a) **L'unité d'imposition** des personnes physiques est la famille (mari, femme et enfants à charge).

b) **Les biens imposables** sont constitués par la fortune totale y compris le patrimoine agricole, forestier et foncier.

Le patrimoine agricole, forestier et foncier fait l'objet d'une évaluation tous les six ans (toutefois, la dernière évaluation remonte à 1964 et fait, depuis cette date, l'objet d'une actualisation forfaitaire de 40 % pour tenir compte de l'inflation, ce qui est manifestement sous-évalué) tandis que les autres composantes de la fortune sont réévaluées tous les trois ans.

Le *patrimoine agricole et forestier* est évalué sur la base de la valeur de rendement estimée à 18 fois le revenu net annuel d'une exploitation type. La base d'imposition des biens agricoles et forestiers est donc étroitement liée à leur valeur de rendement et non pas à leur valeur patrimoniale le plus souvent bien plus élevée.

L'évaluation du *patrimoine foncier bâti* est effectuée, dans des conditions similaires, par référence au montant du loyer brut.

Comme le relève le Conseil des impôts dans son rapport de 1986, ce mode d'évaluation particulière des biens agricoles et forestiers conduit, en réalité, à exercer sur ces biens une pression fiscale au titre de l'impôt sur la fortune extrêmement faible.

(1) Sur la base d'un cours du mark de 3.30 F, cours conservé dans la suite de ce rapport.

Selon une étude allemande effectuée en 1977, ce mode d'évaluation conduit à ne retenir le patrimoine agricole que pour 5 % de sa valeur réelle, les forêts pour 1 % et les immeubles à usage d'habitation pour 2 %.

En revanche, les terrains non bâtis sont évalués selon leur valeur vénale.

S'agissant des *autres biens professionnels* affectés à l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale ou d'une profession libérale, les règles d'évaluation sont identiques à celles en vigueur pour l'imposition du capital d'exploitation des personnes morales et reposent, en général, sur la base de la valeur comptable de l'actif net.

Le Conseil des impôts dans son rapport de 1986 note que cette méthode d'évaluation des biens professionnels, sans être aussi réaliste que celle basée sur la valeur d'exploitation, est néanmoins beaucoup plus conforme à la réalité que celle appliquée aux biens agricoles, forestiers et fonciers.

On observera par ailleurs que les biens professionnels, qui ne font pas l'objet d'une exonération, peuvent de plus être soumis à une double imposition, une première fois au titre de l'impôt sur le capital des personnes morales dans le cas d'une entreprise en société et, une seconde fois, au titre de l'impôt sur le capital des personnes physiques dans le cas de l'actionnaire de la société.

Pour ce qui concerne enfin *les autres avoirs* — avoirs financiers et mobiliers, droits d'usufruit ou à pension, objets précieux et objets d'art — l'évaluation se fait généralement sur la base de la valeur marchande.

Les avoirs financiers sont évalués sur la base de leurs cours en bourse ou, lorsque ceux-ci ne sont pas cotés en bourse, sur la base d'une estimation faite à partir de leur valeur nominale et des revenus versés les trois dernières années.

Le Conseil des impôts indique, dans son rapport de 1986, que cette méthode conduit à l'estimation la moins sous-évaluée de l'ensemble des autres composantes de la base d'imposition.

Des exonérations existent par ailleurs pour :

— les objets précieux qui ne sont inclus dans la base d'imposition qu'au-delà d'un plancher de 66 000 F pour un couple ou 33 000 F pour une personne seule,

- les **objets d'art** ou de **collection** qui ne sont inclus dans l'assiette qu'au-delà de 132 000 F pour un couple ou 66 000 F pour une personne seule.

Par ailleurs, des abattements supérieurs, voire intégraux, sont prévus pour les objets d'art ou de collection qui présentent un intérêt collectif et national particulier.

La base d'imposition totale est enfin obtenue après déduction de toutes les dettes non déjà prises en compte dans l'évaluation de chaque catégorie de biens, de certaines charges d'usufruit et des sommes dues au fisc.

c) Calcul de l'impôt

Les *abattements* sont réservés aux résidents et sont les suivants :

- chaque membre du foyer fiscal d'imposition (le contribuable, le conjoint, chaque enfant) bénéficie d'un abattement de 231 000 F, soit 924 000 F pour un couple marié avec deux enfants ;

- les personnes âgées de plus de 60 ans dont la fortune nette globale est inférieure à 495 000 F bénéficient d'un abattement complémentaire de 33 000 F ;

-- cet abattement est porté à 165 000 F pour les contribuables de plus de 65 ans dont la fortune nette globale est inférieure à 495 000 F et dont les revenus provenant de rentes et de pensions sont inférieurs à 15 840 F (en cas d'imposition conjointe des époux, ces montants sont doublés).

Le *taux de l'impôt* est de 0,5 %. Ce taux est unique et non progressif. Il est inférieur à celui appliqué aux personnes morales (0,6 %).

Il n'existe ni plafonnement de cet impôt ni déductibilité de l'impôt sur le revenu.

La *répartition de cet impôt* présente les caractéristiques principales suivantes.

Répartition par tranche de l'impôt sur la fortune des ménages en R.F.A (1980)

| Importance du patrimoine (francs) | Nombre de ménages effectivement redevables de l'impôt sur la fortune (%) | Contribution totale de la tranche de fortune à laquelle appartiennent ces ménages (%) | Contribution moyenne des ménages de la tranche (francs) |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 70 000 (1) - 3 300 000 | 87,1 | 33,8 | 4 400 |
| 3 300 000 - 8 250 000 | 11,5 | 32,8 | 11 800 |
| 8 250 000 - 200 000 000 | 1,4 | 30,6 | 345 200 |
| Sup. 200 000 000 | p.m. | 2,8 | 2 549 400 |

Source. Service de la législation fiscale.
(1) Seuil d'imposition pour un célibataire.

On constate que l'impôt sur la fortune en Allemagne, qui est versé par plus de 500 000 ménages et dont le produit s'élève à près de 5 milliards de francs (1), concerne non seulement les patrimoines qu'il est convenu d'appeler en France les « grandes fortunes » (supérieurs à 3-4 millions de francs) mais aussi les plus petits patrimoines (inférieurs à 3-4 millions).

Ces derniers constituent d'ailleurs la majeure partie des redevables de cet impôt (87 %) et contribuent pour une part non négligeable (le tiers) à son produit même si leur contribution moyenne individuelle reste faible en montant absolu (de 300 à 8 500 F). Le Conseil des impôts, dans son rapport, note que les petits patrimoines les plus favorisés sont ceux au sein desquels les biens, dont la valeur est la plus sous-évaluée par les modes de calcul, sont les plus présents ; tel est le cas notamment des exploitants agricoles.

Par ailleurs, en raison du caractère non progressif de cet impôt (taux unique de 0,5 %), les fortunes moyennes (3 à 8 millions de francs) et les très grosses fortunes (supérieures à 8 millions) contribuent au montant total des recettes pour une part identique d'un tiers. On peut, de ce fait, estimer que cet impôt est plus lourd à supporter par les fortunes moyennes que par les grosses.

Cette situation résulte, comme le relève le rapport du Conseil des impôts, de la conception même de l'impôt sur la fortune en Allemagne qui en fait non pas un impôt sur les seules grandes fortunes d'autant plus fort que le capital est élevé mais plutôt un complément de l'impôt sur le revenu.

En résumé, les caractéristiques essentielles de l'impôt sur la fortune en Allemagne paraissent être les suivantes :

c'est un impôt simple en raison :

- du faible nombre d'exonérations,
- de l'unicité du taux,
- du recours fréquent à la forfaitisation des évaluations du patrimoine imposable,
- de la périodicité pluriennale de certaines évaluations les plus complexes à établir ;

(1) Soit un montant légèrement supérieur à celui attendu de l'impôt de solidarité sur la fortune en France.

- c'est un impôt à assiette large en raison du faible nombre d'exonérations (biens professionnels inclus dans l'assiette) ;

c'est un impôt à diffusion importante en raison :

- de son faible taux,
- du faible nombre des exonérations,
- du montant assez peu élevé des seuils d'imposition,
- de sa finalité (impôt sur la fortune et non sur les seules grandes fortunes) ;

— c'est un impôt qui est inégalement réparti entre les redevables :

- du fait de l'absence de réalisme de l'évaluation de certains biens ;

c'est un impôt qui conduit à une taxation relativement plus lourde des fortunes moyennes en raison de l'unicité du taux.

B. L'EXEMPLE SUÉDOIS

L'impôt sur la fortune suédois est, là aussi, très ancien puisque sa création remonte à 1910 et que sa principale réforme date de 1947.

Le produit de cet impôt revient à l'État.

Les personnes assujetties à cet impôt sont les personnes physiques (1). On dénombre plus de 360 000 ménages assujettis à l'impôt sur la fortune.

a) L'unité d'imposition est la famille (mari, femme et enfants mineurs).

b) Les biens imposables sont constitués par la fortune totale y compris le patrimoine agricole, forestier et foncier. La périodicité d'évaluation est, sauf exception, d'un an.

Les biens fonciers sont évalués sur la base d'une valeur fiscale fixée par l'administration et égale à 67,5 % de leur valeur vénale selon une périodicité en principe quinquennale.

Les biens immobiliers bénéficient d'un abattement de 25 %.

Le patrimoine agricole et sylvicole est évalué différemment selon ses composantes :

les terres exploitées, en fonction de leur valeur fiscale mais après abattement de 30 %, ce qui conduit en fait à une valeur égale à 20 % seulement de leur valeur vénale ;

le matériel d'exploitation en fonction de sa valeur comptable ; l'évaluation est faite chaque année ;

- les dettes de l'exploitation sont déductibles.

L'évaluation est faite tous les cinq ans, mais en réalité la dernière évaluation remonte à 1978.

Ainsi, si le patrimoine agricole et forestier n'est pas, comme en Allemagne, évalué sur la base du critère de rendement de l'exploitation, les méthodes d'évaluation employées conduisent cependant là aussi à une sous-évaluation importante.

L'O.C.D.E. reconnaît d'ailleurs, dans son rapport de 1988, en indiquant qu'à la sous-évaluation du patrimoine des exploitants agricoles reste toutefois inférieure à celle observée en Allemagne.

(1) Seules les personnes morales non résidentes sont assujetties à l'impôt sur la fortune sous des conditions particulières.

Les autres biens professionnels relevant de l'entreprise individuelle sont évalués selon leur valeur comptable, tous les ans et déduction faite des dettes.

Les autres avoirs enfin sont évalués sur la base de leur valeur courante tous les ans.

Les valeurs boursières sont évaluées sur la base de leur cours en bourse tandis que les valeurs non cotées sur la base de leur prix nominal ou par référence à l'actif net de la société émettrice dont la valeur est ainsi évaluée comme cela se ferait pour une entreprise non constituée en société (hors fonds de commerce). Les œuvres d'art et les objets de collection sont totalement exclus de l'assiette imposable.

c) Calcul de l'impôt

Les abattements sont limités à un abattement unique de 360 000 F (1) par foyer fiscal (ou unité d'imposition) sous forme de tranche d'imposition au taux 0.

Ainsi, à la différence de l'Allemagne, le seuil d'imposition est identique quel que soit le nombre de membres de la famille-unité d'imposition. De la sorte, des couples mariés avec enfants ne bénéficient pas d'avantage par rapport aux couples mariés sans enfant. De même, les couples bénéficient d'un seuil d'imposition supérieur à celui des célibataires (le double).

Le barème est progressif comme suit :

| | |
|----------------------------|--------------------------|
| de 1 à 360 000 F : | 0 % (c'est l'abattement) |
| de 360 001 à 540 000 F : | 1,5 % |
| de 540 001 à 720 000 F : | 2 % |
| de 720 001 à 1 620 000 F : | 2,5 % |
| de 1 621 000 F et plus : | 3 %. |

Il existe de surcroît un mécanisme de plafonnement d'une grande complexité qui consiste à fixer une limite au montant cumulé dû au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (national et local) et l'impôt sur la fortune. Ce mécanisme conduit en réalité à plafonner le total de ces impôts qui ne peut dépasser 75 à 77 % du montant du revenu selon son niveau. Ainsi, le plafond s'élève (de 2 % au maximum) avec la croissance du revenu, ce qui permet une taxation plus lourde des fortunes à revenus élevés.

Ce plafonnement a néanmoins été institué afin de fixer une limite au taux global d'imposition des redevables et d'éviter ainsi que le taux puisse dépasser l'unité dans le cas des détenteurs de patrimoines élevés mais de faibles revenus.

En résumé, l'impôt sur la fortune se présente en Suède comme :

- un **impôt assez simple** compte tenu :
 - du faible nombre d'exonérations,
 - de la périodicité pluriennale de certaines évaluations ;
- un **impôt à assiette large** en raison du faible nombre d'exonérations
- un **impôt à diffusion importante** en raison :
 - du faible nombre d'exonérations,
 - du montant relativement bas de son seuil d'imposition ;
- un **impôt lourd** en raison :
 - du niveau du seuil d'imposition,
 - du niveau élevé des taux ;
- un **impôt qui frappe plus lourdement les grandes fortunes** en raison de la progressivité rapide et forte des taux ;
- un **impôt dont la charge est néanmoins plafonnée.**

(1) Soit 400 000 couronnes au taux de 0,9 F.

C. — L'EXEMPLE SUISSE

L'impôt sur la fortune suisse est, là-encore, un impôt ancien puisqu'il existait déjà en 1840 dans la ville de Bâle. Il fut ensuite étendu à Zurich en 1917 puis dans les autres cantons par la suite.

Cet impôt frappe à la fois les personnes morales et les personnes physiques.

A la différence de l'Allemagne et de la Suède, l'impôt sur les personnes physiques relève exclusivement de la législation cantonale qui varie d'un canton à l'autre. Il n'y a donc pas de législation unifiée de cet impôt et son produit est intégralement affecté aux budgets cantonaux et municipaux.

En revanche, l'impôt sur les personnes morales relève à la fois du niveau cantonal et confédéral. Si la législation confédérale est unifiée, celle des cantons est, là-aussi, variable.

1. L'imposition des personnes morales

On se limitera dans ce rapport à l'impôt sur les personnes physiques en indiquant toutefois que la base imposable de l'impôt sur les personnes morales est constituée par leur capital social et leurs réserves. Le taux appliqué au niveau confédéral est unique et s'élève à 0,082 %. Au niveau cantonal, il est soit unique, notamment dans le canton de Genève (0,2 %), de Bâle (0,6 %) et de Vaud (0,2 %), soit progressif dans une fourchette de 0,04 à 0,7 % (de 0,065 à 0,14 % à Berne).

2. L'imposition des personnes physiques

a) L'unité d'imposition est la famille (mari, femme et enfants mineurs). On dénombre 2 100 000 ménages touchés par cet impôt.

b) Les biens imposables sont constitués dans la plupart des cantons par la fortune totale y compris le patrimoine foncier, agricole et forestier.

Le patrimoine agricole, forestier et foncier fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans à l'exception notamment du canton de Genève et de Neuchâtel où l'évaluation est annuelle.

Dans la plupart des cantons, ces biens agricoles, forestiers et fonciers sont évalués sur la base de leur valeur de rendement (comme en Allemagne).

On peut néanmoins constater que l'évaluation de ce type de biens est très nettement plus fidèle à la réalité qu'en Allemagne ou, dans une moindre mesure, qu'en Suède, du fait principalement de la périodicité plus réduite des évaluations et de l'absence de recours à des méthodes de réévaluation de type forfaitaire (Allemagne) ou à des abattements forfaitaires (80 % en Suède pour les terres agricoles exploitées).

Les autres biens professionnels sont généralement évalués sur la base de leur valeur d'exploitation, c'est-à-dire au prix auquel l'entreprise se vendrait et non pas sur leur valeur comptable d'actifs évalués séparément comme en Allemagne ou en Suède.

Cette méthode permet certainement d'évaluer ces biens avec le plus de réalisme.

Les autres avoirs sont, en général, évalués sur la base de leur valeur marchande.

Les valeurs cotées en bourse sont fixées à leurs cours de bourse.

Les actions non cotées font l'objet d'une évaluation particulière : celles-ci sont fixées en fonction de l'estimation de l'entreprise d'après la valeur de ses actifs nets et sa valeur marchande (pondérée deux fois plus).

Les **œuvres d'art** et **objets de collection** sont, à la différence de l'Allemagne ou de la Suède, soumis à la base d'imposition et ne bénéficient **pas d'exonération**.

La base d'imposition totale est enfin obtenue après déduction de toutes les dettes non déjà prises en compte dans l'évaluation de chaque catégorie de biens et des sommes dues au fisc.

Néanmoins, il convient de noter que lorsqu'un actif n'est imposable que partiellement, les dettes correspondant à cette part d'actif exonéré ne sont, en général déductibles que pour une part inférieure.

Cette méthode est plus sévère qu'en Suède où la déduction des dettes se fait dans la même proportion mais moins sévère qu'en Allemagne où la déduction n'est pas autorisée.

5) c) **Calcul de l'impôt**

Les **abattements** varient considérablement d'un canton à l'autre dans une fourchette de .

- 44 000 (1) à 240 000 F pour un célibataire
- 67 600 à 440 000 F pour un couple marié
- 84 000 à 600 000 F pour un couple marié avec 2 enfants (soit de 8 200 à 80 000 F par enfant).

A titre indicatif, les abattements opérés dans le canton de Zurich sont respectivement les suivants :

- 204 000 F
- 404 000 F
- 404 000 F

On doit noter que le montant de ces abattements est, en moyenne, légèrement inférieur à ceux pratiqués en Allemagne.

Par ailleurs, la prise en compte de la situation est extrêmement variable selon les cantons.

Ainsi :

- dans 7 cantons, le seuil d'imposition est identique pour les couples sans enfant et les célibataires,
- dans 10 cantons, le seuil est identique pour les couples avec ou sans enfant (c'est le cas à Zurich),
- dans 2 cantons seulement, le seuil est identique pour les célibataires et les couples mariés avec ou sans enfant.

On peut donc constater que de façon générale, il est tenu compte de la situation familiale puisque des abattements supplémentaires sont accordés au titre du conjoint et des enfants à charge comme en Allemagne mais non pas comme en Suède où le seuil d'imposition est identique dans tous les cas.

Les taux en vigueur sont progressifs dans tous les cantons mais varient là aussi selon les cantons de façon très importante. Leur analyse en est rendue d'autant plus difficile qu'ils s'appliquent à des tranches très différentes. Néanmoins, le Conseil des impôts, dans son rapport de 1986, estime que le taux national moyen d'imposition se situe dans une fourchette de 0,05 à 0,5 %. A titre indicatif, la fourchette s'établit à 0,175 à 0,450 % dans le canton de Genève.

(1) Sur la base d'un cours du franc suisse égal à 4 FF.

Dans le canton de Zurich, le barème est le suivant :

| | |
|------------------------------------|--------|
| de 0 à 600 000 F | 0,05 % |
| - de 600 001 à 1 600 000 F | 0,10 % |
| de 1 600 001 à 3 200 000 F | 0,15 % |
| de 3 200 001 à 5 600 000 F | 0,20 % |
| - de 5 600 001 à 8 000 000 F | 0,25 % |
| - au-delà de 8 000 001 F | 0,30 % |

Les taux moyens ne sont donc pas très élevés par rapport à ceux en vigueur en Suède et en Allemagne.

On doit noter par ailleurs qu'un mécanisme de plafonnement de cet impôt existe dans quelques cantons (par exemple Lucerne et Vaud). Ces mécanismes sont complexes et originaux.

Dans le canton de Lucerne, si la charge totale de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune dépasse 35 % du revenu net, la charge supplémentaire est réduite de moitié ; la charge totale ne pouvant dépasser 50 % du revenu net mais avec un plancher de 0,5 % au moins de la fortune imposable.

Le produit de cet impôt est de l'ordre de 6,5 milliards de francs (personnes physiques).

Dans le canton de Vaud, le plafond de l'impôt sur la fortune est fixé à 1 % de la fortune imposable.

Il apparaît en définitive que l'impôt sur la fortune en Suisse est :

- **un impôt relativement complexe** en raison :
 - des méthodes d'évaluation très élaborées,
 - de la périodicité très rapprochée des évolutions ;
- **un impôt original** du fait de la diversité des régimes cantonaux ;
- **un impôt à assiette large** du fait du très faible nombre d'exonérations (biens professionnels et objets d'art inclus dans l'assiette) ;
- un impôt à diffusion importante** en raison :
 - du faible nombre d'exonérations,
 - du montant très peu élevé des seuils d'imposition ;
- **un impôt équitablement réparti** entre les redevables du fait du réalisme des évaluations de chaque composante des patrimoines ;
- **un impôt qui frappe plus lourdement les grandes fortunes** que les fortunes moyennes en raison de la progressivité des taux ;
- **un impôt à très forte productivité** en raison :
 - du réalisme des évaluations,
 - du faible nombre d'exonérations,
 - du faible montant des seuils d'imposition.
 - du nombre important des redevables,
 - du montant élevé des gros patrimoines.

Ces deux dernières caractéristiques paraissent être tout aussi déterminantes que le niveau des taux pour expliquer la place très singulière réservée à l'impôt sur la fortune en Suisse par rapport aux systèmes fiscaux de l'ensemble des autres pays de l'O.C.D.E. C'est ainsi que la Suisse est de ce point de vue au premier rang de l'O.C.D.E. et se trouve être le seul pays de l'O.C.D.E. où les recettes de l'impôt sur la fortune dépassent la barre de 1 % des prélèvements obligatoires.

II. — FRANCE : QUELQUES EXEMPLES D'IMPOSITION DU CAPITAL

Dans notre système fiscal, le capital est soumis à diverses taxations. Elles sont tantôt annuelles, tantôt épisodiques. Elles frappent soit sa détention, soit sa transmission et s'appliquent aux patrimoines immobiliers et mobiliers et aux actifs professionnels.

Du fait de sa détention, il est assujéti essentiellement aux taxes foncières, impositions annuelles frappant les patrimoines immobiliers.

Du fait de sa transmission à titre gratuit ou à titre onéreux, il supporte des droits de mutation et, en cas de cession bénéficiaire, une imposition de plus-values. Ces impositions ont un caractère occasionnel. Elles frappent les patrimoines immobiliers et mobiliers et les actifs professionnels.

TITRE I

L'IMPOSITION DU PATRIMOINE DU FAIT DE SA DÉTENTION

A. — L'IMPOSITION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

Les principales impositions s'appliquant à la détention de biens immobiliers sont les taxes foncières. Ces taxes recouvrent la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties qui sont émises au profit des collectivités locales. Elles sont établies chaque année.

Une taxe sur les immeubles possédés en France par les personnes morales n'y ayant pas leur siège social a été créée plus récemment.

1. La taxe foncière sur les propriétés non bâties

a) *Les traits essentiels de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.*

La taxe foncière sur les propriétés bâties porte d'une manière générale sur tous les terrains non bâtis, sauf ceux exonérés par la loi. Les propriétés non bâties sont imposables si elles sont productives de revenus ou susceptibles de l'être.

L'article 1393 du code général des impôts prévoit des exonérations :

permanentes : propriétés de l'État, des collectivités locales et certains services publics, affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus ; terrains qui sont soumis à la taxe sur les propriétés bâties (sols et dépendances des propriétés bâties, terrains à usage industriel et commercial) ;

temporaires : elles sont destinées à encourager l'agriculture et le reboisement. Leurs durée peut varier de 15 à 30 ans :

- terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois (durée 30 ans),
- terres incultes ou en friches depuis 15 ans ou plantées en arbres fruitiers ou en mûriers (durée 10 ans).

La taxe foncière sur la propriété non bâties doit être acquittée par le propriétaire du terrain au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. L'article 854 du code rural prévoit les modalités de répartition de l'impôt entre le propriétaire et le fermier. Celles-ci permettent au propriétaire de récupérer 20 % de la taxe foncière.

L'imposition est établie sur un revenu cadastral égal à la valeur locative des propriétés, diminué d'un abattement forfaitaire de 20 % pour tenir compte de différents frais. La base d'imposition correspond ainsi à 80 % de la valeur locative cadastrale. Cette valeur est censée correspondre au revenu que le propriétaire pourrait tirer de la location des terres s'il les affermait.

La valeur locative est calculée à l'aide d'un tarif communal déterminé par types de cultures ou de propriétés qui sont classées en treize catégories. Les évaluations effectuées au 1^{er} janvier 1961 ont été révisées en 1970 et actualisées au 1^{er} janvier 1980. Depuis, les valeurs locatives font l'objet d'une actualisation forfaitaire annuelle en fonction de la variation du prix du quintal de blé-fermage. A compter de 1986, les bases ainsi majorées ont été corrigées par un coefficient tenant compte de la variation constatée de l'évolution des prix au cours de l'année précédente celle de l'imposition : 0,974 en 1986, 0,957 en 1987 et 0,962 pour 1988. Les changements de consistance ou d'affectation des parcelles doivent donner lieu à une mise à jour de la valeur locative.

Les taux d'imposition sont exprimés en pourcentage de la valeur imposable.

Depuis la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, les communes votent les taux d'imposition des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Les taux d'imposition du foncier non bâti varient donc d'une commune à l'autre, et d'une année sur l'autre.

En ce qui concerne le foncier bâti, le taux d'imposition ne peut dépasser 2,5 fois le taux moyen constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département ou au plan national s'il est plus élevé. Jusqu'à la date de la prochaine révision des valeurs locatives, le taux de la taxe ne peut en outre excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux de la taxe d'habitation.

Des taxes annexes à la taxe foncière assises sur la même base sont perçues au profit du B.A.P.S.A. et des chambres d'agriculture.

Le produit de la taxe est réparti entre les communes, les départements et les régions. Les communes prélevaient en 1985 la part la plus importante soit 47 % du total. Les départements et les régions ont prélevé 29 % environ. La part du B.A.P.S.A. et des chambres d'agriculture représente respectivement 12 % et 5 %.

b) *L'évolution récente de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.*

Le prélèvement opéré par les communes depuis 1980 a progressé moins vite (+ 69,6 %) que celui effectué au profit des départements et régions (+ 78,8 %). La part revenant au B.A.P.S.A. et aux chambres d'agriculture a évolué plus vite (+ 84 % et + 181 %).

Les bases d'imposition du foncier non bâti ont progressé entre 1982 et 1986 de 34,8 % pendant que celles des autres taxes augmentaient de 90 % pour le foncier bâti, 59 % pour la taxe d'habitation et 42 % pour la taxe professionnelle. Cette évolution s'explique par le faible niveau des majorations forfaitaires des bases du foncier non bâti (1,59 entre 1982 et 1986 contre 1,81 pour les immeubles d'habitation) et par la diminution des superficies agricoles taxables (moins 213 000 ha).

Le taux moyen communal de la taxe foncière n'a pas progressé entre 1981 et 1986 plus vite que celui des autres taxes communales : 8,5 % pour le foncier non bâti, 14 % pour le foncier bâti, + 7,7 % pour la taxe d'habitation et + 8,9 % pour la taxe professionnelle.

Le système d'évaluation est inadapté.

Les évaluations effectuées par les commissions communales n'a pas permis d'aboutir à des évaluations d'assiette homogènes et les écarts enregistrés par rapport aux loyers effectivement perçus posent aujourd'hui des problèmes.

Des études réalisées en 1978 par les services fiscaux montrent que la valeur locative n'est à peu près équivalente aux loyers réels que dans 17 départements. Dans 80 départements, la valeur locative représente moins de 70 % du loyer réel.

A l'intérieur d'un même département, on constate des écarts qui peuvent atteindre des coefficients supérieurs à 1,5.

Les bases d'imposition ont profondément vieilli.

Depuis 1961, les retards apportés à la prise en compte des changements de nature des cultures n'ont pas permis d'actualiser l'assiette de la taxe.

Par ailleurs, deux actualisations seulement des valeurs locatives sont intervenues en 1970 et en 1980. Depuis 1980, les valeurs locatives sont majorées forfaitairement chaque année selon un coefficient uniforme pour tous les départements et toutes les natures de cultures. Ces majorations ont été les suivantes : en 1981 et 1982 : + 9 %, 1983 : + 10 %, 1984, 1985 et 1986 : + 8 %.

Cette méthode n'est pas assez précise pour corriger la dérive des prix des terres. Elle a maintenu et accentué les distorsions existantes entre communes et régions agricoles.

Le taux d'imposition varie essentiellement en fonction des besoins des communes.

Le taux d'imposition appliqué à l'assiette de l'impôt est fixé par chaque collectivité en fonction de l'importance des besoins, du volume de l'assiette et des autres sources de financement.

Dans la pratique et pour des terres de même revenu cadastral, on rencontre des taux d'imposition très variables. Ainsi, il passait de 32 % du revenu cadastral en Champagne-Ardenne à 130 % en Gascogne-Haut Languedoc, en 1982.

Son poids est inversement proportionnel à la taille des communes. La cotisation moyenne était de 252 F par habitant, en 1985, dans les communes de moins de 700 habitants alors que la moyenne nationale était de 71 F. Le financement des communes rurales repose essentiellement sur la taxation des biens fonciers non bâtis.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties pèse pour l'essentiel sur les terres agricoles.

Entre 1980 et 1986, le produit de l'impôt foncier a progressé de 59,4 % pendant que le revenu agricole évoluait moins vite, voire régressait certaines années.

La valeur locative moyenne imposable a évolué de près de 8 % en moyenne par an de 1983 à 1986 alors que le prix des terres en francs courants a baissé de 1,3 % par an entre 1983 et 1985 et de 2 % en 1986.

Le poids de l'impôt représentait, en 1982, en moyenne 0,9 % de la valeur vénale de biens fonciers. Il est passé à 1,2 % en 1985 en raison de la baisse en francs courants du prix des terres.

Les conséquences sont d'autant plus sensibles qu'il existe des écarts importants de pression fiscale entre les différentes régions agricoles.

La taxe sur les propriétés non bâties est particulièrement lourde pour les propriétaires non exploitants.

Par rapport au prix de fermages, la valeur locative moyenne a progressé plus rapidement. Le tableau ci-dessous illustre l'écart constaté entre les augmentations.

| | Taux augmentation. Valeur locative foncière (%) | Valeur nationale des fermages |
|------|----------------------------------------------------|----------------------------------|
| 1983 | 10 | + 6,3 |
| 1984 | 8 | + 1,3 |
| 1985 | 8 | + 1,7 |
| 1986 | 5,2 (déflateur de 0,974) | 0,2 |

Source : Commission Aircardi.

Le C.E.R.C. a souligné que l'évolution en francs courants des fermages nets d'impôt foncier a été par hectare de - 1,7 %. En 1986, le rapport après impôt foncier a été de 0,9 %.

Une telle évolution risque d'amener les propriétaires à se désengager du marché foncier, soit par la vente de leurs terres, soit par leur retrait du marché locatif. Elle obligerait alors les jeunes agriculteurs à investir dans le foncier pour pouvoir s'installer au lieu de mobiliser leurs capitaux vers les investissements nécessaires à l'amélioration de leur compétitivité et à la diversification de leurs activités.

c) *Les comparaisons internationales.*

La fiscalité des biens fonciers varie largement selon les pays, les comparaisons internationales sont donc délicates.

Il existe par exemple une imposition des terres et immeubles aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en République fédérale d'Allemagne, en Belgique, au Luxembourg, au Danemark. Selon le pays, l'assiette est plus ou moins large, en général l'agriculture bénéficie d'une situation assez privilégiée.

La comparaison la plus facile que l'on puisse établir se fait avec la R.F.A. Dans ce pays la pression fiscale par rapport à la valeur vénale est assez faible : 0,075 % pour les propriétés agricoles, 0,015 % pour les propriétés forestières, 0,14 % pour les maisons individuelles.

2. La taxe foncière sur les propriétés bâties

a) *Les traits essentiels de la taxe foncière sur les propriétés bâties.*

La taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés bâties en France. Par propriétés bâties, on entend toutes les installations qui, fixées au sol à perpétuelle demeure, présentent le caractère de véritables constructions. Mais de nombreuses exceptions sont prévues.

Sont exonérées à titre permanent les propriétés publiques, les hôtels des ambassades, les édifices affectés à l'exercice public du culte, les bâtiments à usage agricole de manière permanente et exclusive, les locaux des coopératives agricoles dans certaines conditions.

Des exonérations temporaires sont prévues dans le cas des constructions nouvelles (2 ans), sous certaines conditions en faveur des installations utilisées par des entreprises nouvellement créées (2 ans) et enfin au profit des organismes H.L.M.

La taxe sur les propriétés bâties est due par le propriétaire des installations au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Le fait générateur est donc la détention d'un capital.

Certains contribuables peuvent être exonérés. Les titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité, les redevables de plus de 75 ans et les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés non assujettis à l'impôt sur le revenu sont dégrévés d'office.

Les contribuables qui n'auraient pas réussi à louer ou utiliser un local destiné à l'habitation ou l'usage commercial et industriel peuvent, sous certaines conditions, obtenir un dégrèvement.

La base d'imposition est établie d'après la valeur locative cadastrale des installations et sous déduction de 50 % de son montant en considération de frais de gestion, d'assurances, d'amortissements et de réparations.

La méthode de détermination de la valeur locative cadastrale varie suivant la nature des biens. Elle est différente selon qu'il s'agit de locaux d'habitation de locaux commerciaux, d'établissements industriels ou d'immeubles à caractère exceptionnel.

Les taux d'imposition sont fixés chaque année par les collectivités locales en fonction des besoins de financement et du rendement des autres sources de recettes. Il s'ensuit des variations importantes d'une commune à une autre.

b) *L'évolution récente de la taxe foncière sur les propriétés bâties.*

La portée de certaines exonérations a été limitée.

La loi de finances pour 1984 a réduit l'étendue des exonérations temporaires en faveur de l'aide générale à la pierre. Elle a ramené à quinze ans l'exonération qui était de vingt-cinq ans pour les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1973, sauf pour les H.L.M. à usage locatif. Cette mesure a pour effet de rendre passible de la taxe, dès 1984, un grand nombre de logements auparavant exonérés.

La même loi a réduit de quinze à dix ans la durée de l'exonération pour les logements en accession à la propriété financés avec l'aide de l'État et qui n'avaient pas fait l'objet d'une demande de prêts avant le 31 décembre 1983. Les H.L.M. et les habitations à usage locatif continuent à bénéficier d'une durée d'exonération de quinze ans.

Ainsi, le nombre de locaux bénéficiant d'une exonération temporaire a diminué de façon sensible passant de 11 343 042 en 1983 à 6 601 194 en 1985. Le rapport du revenu cadastral imposé sur le revenu cadastral total est passé entre 1983 et 1984 de 67 à 77 %.

Les valeurs cadastrales ont vieilli.

Les derniers travaux de révision des valeurs locatives ont été réalisées entre 1970 et 1973. Une seule actualisation réalisée en 1978 a été intégrée dans les rôles en 1980. Depuis 1981, des majorations forfaitaires annuelles ont été appliquées uniformément à l'échelle nationale. Ce système d'entretien et de majoration des bases de l'impôt introduit un écart important avec les loyers réels.

Les taux d'imposition sont très divers et la pression fiscale et croissante.

La cotisation moyenne croît avec la taille de la commune. En 1984, elle était de 2 342 F par article mais 75 % des communes avaient une cotisation moyenne inférieure de moitié à ce montant et 2,9 % avaient une cotisation moyenne supérieure de 50 % à ce chiffre.

Le taux de progression de la pression fiscale s'est accru dans les années récentes. Il a été presque deux fois plus élevé que celui des prix en francs courants et le taux de l'augmentation annuelle a été plus rapide que celui de l'indice des prix à la construction qui sert de base très souvent à la révision des loyers.

Entre 1974 et 1985, le produit moyen par article a été multiplié par 4,4, soit un taux annuel de croissance de 14,5 %, en francs constants la multiplication a été de 1,53 et le taux annuel de croissance de 3,9 %.

Aussi le produit de la taxe sur les propriétés bâties s'est accru entre 1980 et 1985 de 153,1 % et sa part dans le produit total de la fiscalité locale directe est passé durant cette période de 19,5 à 24,3 %.

3. La taxe sur la valeur vénale des immeubles possédés en France par des personnes morales n'y ayant pas leur siège social

Depuis le 1^{er} janvier 1983, une taxation annuelle de 3 % est établie sur la valeur vénale des immeubles ou droits immobiliers possédés en France par certaines sociétés ayant leur siège hors de France.

La taxe concerne tous les immeubles bâtis ou non bâtis situés en France autres que ceux affectés à l'exploitation commerciale, industrielle ou agricole de la société ou qui représentent moins de 50 % des actifs français.

Cette taxe a été instituée afin de décourager les contribuables français qui, pour éluder l'impôt sur les grandes fortunes, auraient constitué des sociétés « écrans » à l'étranger.

B. L'IMPOSITION DU PATRIMOINE MOBILIER

Les impositions du patrimoine immobilier sont plus réduites en nombre. Il n'existe pas de taxation périodique de la détention d'un patrimoine immobilier comparable aux taxes foncières décrites ci-dessus hormis la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et la redevance sur les appareils de télévision.

Dans ces cas, le montant de la taxation n'est pas toujours fonction de la valeur du capital.

TITRE II :

**L'IMPOSITION DU PATRIMOINE
DU FAIT DE SA TRANSMISSION**

A. L'IMPOSITION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

1. Les droits de mutation à titre gratuit

Les droits de mutation à titre gratuit concernent les successions et les donations. Sa permanence dans le système fiscal a permis d'aboutir à un large consensus sur ce type d'imposition des patrimoines, s'appliquant de façon épisodique, à chaque changement de génération. La commission composée de MM. Blot, Méraud et Ventejol avait conclu en 1978 à une réforme du régime de taxation du patrimoine lors de sa transmission de préférence à la création d'un impôt annuel sur la fortune.

Toutefois, cet impôt est considéré comme politiquement et socialement sensible. Tous les régimes politiques, depuis la fin du XVIII^e siècle, en ont modifié les modalités d'application : depuis deux siècles, il a fait l'objet d'au moins 25 modifications, dont les dernières sont intervenues en 1984.

L'évolution récente des droits de mutation à titre gratuit fait apparaître **une aggravation du poids de l'impôt** du fait de l'élargissement de l'assiette, de l'augmentation des taux et d'une actualisation partielle des abattements et des tranches d'imposition malgré l'instauration d'un impôt sur la fortune.

a) *Les traits essentiels du régime des droits de mutation
à titre gratuit*

Les droits de mutation à titre gratuit sont dus à l'occasion de la transmission d'un bien pouvant résulter d'un décès ou d'une donation entre vifs. Ils recouvrent les impôts sur les successions et les donations qui sont assimilées aux successions pour l'application du barème et les modalités de calcul, sauf dans le cas des donations-partages et des contrats de mariage.

C'est le décès ou la donation qui constitue donc le fait générateur de la taxation. L'impôt est dû par l'héritier ou le bénéficiaire de la donation. Le contribuable est assujéti à l'impôt au moment où il accède à la propriété du bien. L'impôt sur les successions est également un impôt sur l'accession à la propriété.

L'assiette des droits de mutation à titre gratuit porte en principe sur tous les éléments du patrimoine mais la loi prévoit des exonérations. Celles-ci tiennent compte de la nature des biens transmis surtout pour les biens agricoles et les forêts, le capital transmis dans le cadre d'une assurance-vie, les biens transmis en nue-propriété, les dons manuels et les reversions de rentes viagères entre époux ou parents en ligne directe ou prennent en considération la qualité du défunt et du successeur : victimes de guerre, dons faits à l'État, aux collectivités locales ou aux organismes de bienfaisance.

Les droits sont calculés sur la valeur vénale des biens transmis au jour du décès ou de la donation. La taxation repose, non pas sur le patrimoine total transmis, mais sur la part reçue par chaque héritier ou bénéficiaire de la donation. L'impôt est donc calculé sur le montant de l'héritage reçu par chaque héritier.

Le régime fiscal varie, en outre, suivant le lien de parenté avec le défunt. Il privilégie les transmissions entre époux et en ligne directe par rapport aux collatéraux et aux non-parents. La différence de traitement selon le lieu de parenté résulte à la fois du régime des abattements et des taux applicables.

En ligne directe et entre époux, l'abattement à la base est de 275 000 F et le barème est très progressif. Il comprend sept taux allant de 5 à 40 %. Le taux le plus élevé de 40 % s'applique à partir de 11 200 000 F pour l'époux survivant et les enfants. Entre collatéraux et non-parents, l'abattement à la base est faible, 100 000 F. Le barème prévoit deux taux de 35 % et 45 % entre frères et sœurs : un taux de 55 % pour les parents jusqu'au quatrième degré et un taux de 60 % pour les parents au-delà du quatrième degré et les non-parents. Il existe donc une forte distinction en fonction des liens de parenté.

Dans tous les autres cas, l'abattement s'élève à 10 000 F. Un abattement de 300 000 F est toutefois prévu en faveur des héritiers ou donataires atteints d'une infirmité physique ou mentale.

Barème des droits de succession (art. 777 du code général des impôts)
(en pourcentage)

| Fraction de part nette taxable | Entre époux | En ligne directe | Entre frères et sœurs | Entre parents jusqu'au quatrième degré inclusivement (taux unique) | Entre parents au-delà du quatrième degré et entre non-parents (taux unique) |
|--------------------------------------------|-------------|------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| N'excédant pas 50 000 F | 5 | 5 | 35 | 55 | 60 |
| Compris entre 50 000 F et 75 000 F | 10 | 10 | 35 | — | — |
| Compris entre 75 000 F et 100 000 F | 10 | 15 | 35 | — | — |
| Comprise entre 100 000 F et 150 000 F | 15 | 20 | 35 | — | — |
| Comprise entre 150 000 F et 200 000 F | 15 | 20 | 45 | — | — |
| Comprise entre 200 000 F et 3 400 000 F | 20 | 20 | 45 | — | — |
| Comprise entre 3 400 000 F et 5 600 000 F | 30 | 30 | 45 | — | — |
| Comprise entre 5 600 000 F et 11 200 000 F | 35 | 35 | 45 | — | — |
| Au-delà de 11 200 000 F | 40 | 40 | 45 | — | — |

Par ailleurs, les droits dus peuvent être personnalisés selon la situation de famille de l'héritier. Il est prévu une réduction de 100 % dans la limite d'un plafond de 2 000 F par enfant à charge en sus du deuxième. Pour les mutations en ligne directe ou entre époux, ce plafond est porté à 4 000 F. Malgré cette mesure, le régime actuel est peu favorable aux familles. Le barème ne tient pas compte des revenus ou de la fortune personnelle du bénéficiaire.

b) L'évolution récente des droits de mutation à titre gratuit

L'assiette des droits de mutation a été élargie...

Des mesures ponctuelles récentes ont réduit la portée de certaines exonérations.

La loi de finances pour 1983 a supprimé en totalité l'exonération des droits de mutation s'appliquant lors de leur première transmission à titre gratuit, aux constructions affectées principalement à l'habitation, achevées postérieurement au 31 décembre 1947 et acquises avant le 20 septembre 1973. L'exonération avait été supprimée en 1983 pour les immeubles acquis après cette date.

S'agissant des biens agricoles et des forêts, les lois de finances pour 1974, 1980 et 1984 ont réduit l'étendue des exonérations. Pour les biens donnés à bail à long terme et pour les parts de groupements agricoles fonciers, l'exonération s'applique respectivement dans la limite d'une superficie au plus égale à une fois et demie et trois fois la superficie minimum d'installation, lorsque le bail a été consenti au bénéficiaire de la transmission de parts, à son conjoint, à un de leurs descendants ou à une société contrôlée par une ou plusieurs de ces personnes.

Surtout, la portée de l'exonération qui s'appliquait à concurrence des trois-quarts de la valeur vénale totale des biens a été ramenée en 1984 à 50 % au-delà de 500 000 F.

Pour les parts de groupements forestiers acquises à titre onéreux, l'exonération s'applique seulement à celles détenues depuis plus de deux ans.

Enfin, la loi de finances pour 1980 a prévu de soumettre les mutations résultant d'un pacte tontinier(1) au régime du droit des mutations à titre gratuit, sauf le cas d'une habitation principale commune à deux acquéreurs et de valeur globale inférieure à 500 000 F, au lieu d'appliquer les droits de mutation à titre onéreux.

La progressivité des taux s'est accrue

La progressivité des taux selon l'importance de parts transmises a été fortement accrues au fil des ans. Elle a surtout été aggravée en 1984 par la création de trois nouvelles tranches à 30 %, 35 % et 40 %. Les tableaux ci-dessous présentent cette évolution.

Évolution des taux applicables en ligne directe
(en pourcentage)

| Fraction de part nette taxable | 1960 | 1969 | 1984 |
|--------------------------------------------------|------|------|------|
| N'excédant pas 50 000 F | 5 | 5 | 5 |
| Comprise entre 50 000 F et 75 000 F | 10 | 10 | 10 |
| Comprise entre 75 000 F et 100 000 F | 10 | 15 | 15 |
| Comprise entre 100 000 F et 3 400 000 F | 15 | 20 | 20 |
| Comprise entre 3 400 000 F et 5 600 000 F | 15 | 20 | 30 |
| Comprise entre 5 600 000 F et 11 200 000 F | 15 | 20 | 35 |
| Au-delà de 11 200 000 F | 15 | 20 | 40 |

Source Conseil des impôts.

Évolution des taux applicables entre époux
(en pourcentage)

| Fraction de part nette taxable | 1960 | 1969 | 1984 |
|--------------------------------------------------|------|------|------|
| N'excédant pas 50 000 F | 5 | 5 | 5 |
| Comprise entre 50 000 F et 75 000 F | 10 | 10 | 10 |
| Comprise entre 75 000 F et 100 000 F | 10 | 10 | 10 |
| Comprise entre 100 000 F et 200 000 F | 15 | 15 | 15 |
| Comprise entre 200 000 F et 3 400 000 F | 15 | 20 | 20 |
| Comprise entre 3 400 000 F et 5 600 000 F | 15 | 20 | 30 |
| Comprise entre 5 600 000 F et 11 200 000 F | 15 | 20 | 35 |
| Au-delà de 11 200 000 F | 15 | 20 | 40 |

Source Conseil des impôts.

(1) Un pacte tontinier s'applique à un bien acheté en commun et consiste à attribuer la part du défunt aux copropriétaires survivants sans que les héritiers puissent prétendre à aucun droit

Évolution des taux applicables en ligne collatérale et entre non-parents

| Fraction de part nette taxable | 1960 (en %) | 1966 (en %) | 1969 (barème actuel) |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|-------------------------|
| Entre frères et sœurs n'excédant pas 150 000 F | 40 | 30 | 35 |
| supérieur à 150 000 F | 40 | 30 | 45 |
| Entre parents jusqu'au quatrième degré inclusive- ment | 50 | 50 | 55 |
| Entre parents au-delà du quatrième degré et entre personnes non parentes | 60 | 60 | 60 |

Source : Conseil des impôts.

Les seuils des abattements et les tranches d'imposition n'ont pas suivi l'inflation

Malgré les réévaluations intervenues en 1974, 1981 et 1984, l'abattement actuel a subi l'érosion de l'inflation. Sa valeur, en francs constants, ne représente plus que 43 % du montant retenu en 1960.

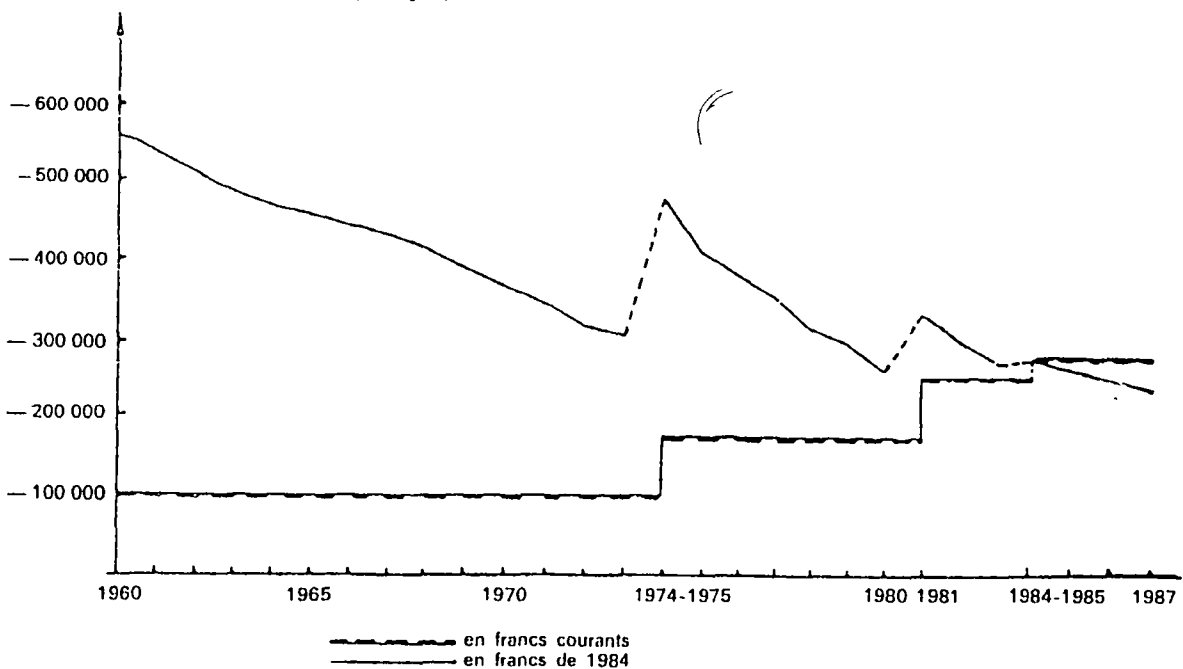
Évolution de l'abattement pour les successions en ligne directe ou entre époux

| | 1960 | 1973 | 1974 | 1980 | 1981 | 1983 | 1984 | 1987 |
|--------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Abattement pour transmission en ligne directe ou entre époux : | | | | | | | | |
| en francs courants | 100 000 | 100 000 | 175 000 | 175 000 | 250 000 | 250 000 | 275 000 | 275 000 |
| en francs constants 1984 (indice du prix du produit intérieur brut) | 562 995 | 302 859 | 476 730 | 258 879 | 330 854 | 268 179 | 275 000 | 239 756 |

Source : Conseil des impôts (jusqu'en 1984).

Évolution de l'abattement pour les successions en ligne directe et entre époux.

Source : Conseil des impôts (jusqu'en 1984).



Par ailleurs, l'absence de réévaluation de tranches aboutit à un accroissement constant de la pression fiscale, comme le fait apparaître les tableaux ci-dessous.

**Évolution de la pression fiscale sur les successions entre 1959 et 1984
et entre 1960 et 1984 en ligne directe**

| | | | | | |
|--------------------------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Patrimoine 1959 (NF) | 100 000 | 200 000 | 500 000 | 1 000 000 | 5 000 000 |
| Impôt sur les successions (1) pour un enfant (2) | 7 250 | 39 250 | 149 600 | 323 500 | 1 724 600 |
| Pression fiscale I/P | 7,3 % | 19,6 % | 29,9 % | 32,4 % | 34,5 % |
| Patrimoine 1960 | 103 500 | 207 000 | 517 500 | 1 035 000 | 5 175 000 |
| Impôt sur les successions (3) | 175 | 8 550 | 55 125 | 132 750 | 768 750 |
| Pression fiscale I/P | 0,16 % | 4,13 % | 11,03 % | 12,83 % | 14,86 % |
| Patrimoine 1984 | 570 100 | 1 140 200 | 2 850 500 | 5 700 100 | 28 505 000 |
| Impôt sur les successions | 47 170 | 161 790 | 503 850 | 1 276 250 | 10 100 750 |
| Pression fiscale I/P | 8,4 % | 14,2 % | 17,7 % | 22,4 % | 35,4 % |
| Différence de pression fiscale : | | | | | |
| 1984 - 1959 (points) | + 1,1 | - 5,4 | - 12,2 | - 10 | + 0,9 |
| 1984 - 1960 (points) | + 8,2 | + 10,1 | + 6,7 | + 9,6 | + 20,5 |

(1) Y compris la taxe spéciale progressive sur les biens transmis à titre gratuit au profit du Fonds national de solidarité (F.N.S.).
 (2) Héritier marié avec un enfant, ou héritier âgé de moins de 30 ans donc non passible des majorations de 15 à 25 %. Le barème applicable en 1959 figure en annexe XXV.
 (3) Législation applicable à compter du 1^{er} octobre 1960.

Source : Conseil des impôts.

**Évolution de la pression fiscale sur les successions entre 1959 et 1984 et entre 1960 et 1984
entre frères et sœurs (cas général) (1)**

| | | | | | |
|-------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Patrimoine 1959 (NF) | 100 000 | 200 000 | 500 000 | 1 000 000 | 5 000 000 |
| Impôt sur les successions (2) | 43 600 | 88 600 | 223 600 | 448 600 | 2 248 600 |
| Pression fiscale I/P | 43,6 % | 44,3 % | 44,7 % | 44,9 % | 45 % |
| Patrimoine 1960 | 103 500 | 207 000 | 517 500 | 1 035 000 | 5 175 000 |
| Impôt sur les successions (3) | 41 400 | 82 800 | 207 000 | 414 000 | 2 070 000 |
| Pression fiscale I/P | 40 % | 40 % | 40 % | 40 % | 40 % |
| Patrimoine 1984 | 570 100 | 1 140 200 | 2 850 500 | 5 700 100 | 28 505 000 |
| Impôt sur les successions | 237 045 | 493 590 | 1 263 225 | 2 545 545 | 12 807 750 |
| Pression fiscale I/P | 41,6 % | 43,3 % | 44,3 % | 44,7 % | 44,9 % |
| Différence de pression fiscale : | | | | | |
| 1984 - 1959 (points) | - 2 | - 1 | - 0,4 | 0,2 | - 0,1 |
| 1984 - 1960 (points) | + 1,6 | + 3,3 | + 4,3 | + 4,7 | + 4,9 |

(1) Pas d'abattement sur la part transmise en 1959 et 1960, abattement de 10 000 F en 1984.
 (2) Y compris la taxe spéciale progressive sur les biens transmis à titre gratuit au profit du Fonds national de solidarité (F.N.S.). Le barème applicable en 1959 figure en annexe XXV.
 (3) Législation applicable à compter du 1^{er} janvier 1960.

Source : Conseil des impôts.

On observe ainsi que l'augmentation de la pression fiscale depuis 1984 a dans l'ensemble annulé la diminution provoquée par la réforme de 1959 surtout pour les transmissions en ligne directe dans le cas des patrimoines les plus faibles et les plus élevés. L'explication réside certainement dans l'actualisation insuffisante des abattements et la création de trois taux supplémentaires en ligne directe.

c) Les droits de mutation à titre gratuit à l'étranger

L'ensemble des pays de l'O.C.D.E. disposent d'un impôt sur les mutations par suite de décès et de droits de donation. Seuls, l'Australie, le Canada et la Suisse, dans certains cantons, font exception.

Le type d'impôt le plus répandu est l'impôt sur les parts d'héritage. Trois pays prélèvent l'impôt sur la masse successorale, elle-même. L'Italie a institué un régime mixte s'appliquant à la masse successorale et sur les parts d'héritage.

Il faut relever que l'Australie et le Canada ont supprimé respectivement en 1972 et 1977 les droits sur les successions parce qu'ils mettaient en difficulté les héritiers d'exploitation agricoles et d'entreprises familiales.

Le Conseil des impôts dans son rapport relatif à l'imposition du capital a illustré au travers de deux tableaux ci-dessous le taux global de pression fiscale sur un héritage en ligne directe et en ligne collatérale. Il conclut qu'en définitive le régime français paraît en général moins favorable à l'époux survivant, nettement moins favorable aux héritiers en ligne directe que le régime allemand mais plus favorable que les régimes américains et japonais, et d'une manière générale, d'autant plus favorable que les héritiers sont plus nombreux et que la masse successorale est importante. Enfin, il est d'autant moins favorable aux héritiers en ligne collatérale que la masse successorale est faible.

Comparaison internationale du taux global de pression fiscale sur un héritage transmis en ligne directe à deux héritiers 1986 (*)

(En pourcentage)

| Actif net successoral (en francs français) | France | États-Unis | | | Japon | République fédérale d'Allemagne | Royaume-Uni |
|-----------------------------------------------|--------|-----------------|----------|-------|-------|---------------------------------------|-------------|
| | | État fédéral | New York | Total | | | |
| 1 000 000 | 6,75 | 0 | 2,27 | 2,27 | 0 | 1,57 | 9,79 |
| 2 000 000 | 13,38 | 0 | 3,08 | 3,08 | 8,27 | 4,35 | 25,30 |
| 5 000 000 | 17,35 | 12,36 | 4,46 | 16,82 | 24,69 | 8,01 | 44,55 |
| 10 000 000 | 21,33 | 23,47 | 6,25 | 29,72 | 37,14 | 10,39 | 52,28 |
| 20 000 000 | 27,73 | 31,79 | 8,32 | 40,11 | 49,30 | 12,64 | 56,14 |

(*) Le détail des calculs figure en annexe VII.

Source Service de la législation fiscale.

Comparaison internationale du taux global de pression fiscale sur un héritage transmis en ligne directe à deux héritiers 1986 (*)

(un neveu unique héritier)

(En pourcentage)

| Actif net successoral (en francs français) | France | États-Unis | | | Japon | République fédérale d'Allemagne | Royaume-Uni |
|-----------------------------------------------|--------|-----------------|----------|-------|-------|---------------------------------------|-------------|
| | | État fédéral | New York | Total | | | |
| 1 000 000 | 54,45 | 0 | 2,27 | 2,27 | 29,40 | 22,3 | 9,79 |
| 2 000 000 | 54,73 | 0 | 3,08 | 3,08 | 38,25 | 27,8 | 25,30 |
| 5 000 000 | 54,89 | 12,36 | 4,46 | 16,82 | 51,76 | 33,79 | 44,55 |
| 10 000 000 | 54,95 | 23,47 | 6,25 | 29,72 | 63,58 | 37,88 | 52,28 |
| 20 000 000 | 54,97 | 31,79 | 8,32 | 40,11 | 73,95 | 42,76 | 56,14 |

(*) Le détail des calculs figure en annexe VIII.

Source Service de la législation fiscale.

2 Les droits de mutation à titre onéreux

Les droits de mutation à titre onéreux s'appliquent lors de la cession d'un bien immobilier à la suite d'une vente et de tous actes civils et judiciaires translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux. Il s'agit d'une imposition à caractère occasionnel, acquittée par l'acquéreur du bien lors de l'achat de celui-ci et assise sur la valeur vénale.

a) Les traits essentiels des droits de mutation à titre onéreux

Les mutations à titre onéreux sont en principe assujetties à la taxe départementale de publicité foncière ou au droit départemental d'enregistrement au taux maximum de 15,40 % (1). Des taxes additionnelles s'ajoutent à cette taxe : une taxe de 1,20 % perçue au profit des communes ou d'un fonds de péréquation départemental et une taxe, à un taux variable, plafonné à 1,60 % perçues au profit de la région. Ces taux nominaux sont majorés des droits pour frais d'assiette de recouvrement, de dégrèvement, et de non-valeur fixés à 2,5 %. Au total, le taux global maximum du régime normal est donc de 18,65 %.

Mais ce taux ne s'applique, en fait, qu'aux mutations d'immeubles à usage industriel et commercial car il existe de nombreux régimes spéciaux.

Ces régimes spéciaux sont les suivants :

| Nature de la mutation | Droit budgétaire perçu par l'État | Taxe départementale | Total | Taxes additionnelles | Total |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|-------|----------------------|-------|
| Immeubles ruraux : | | | | | |
| régime général | 11,80 | 1,60 | 13,40 | 2,80 | 16,20 |
| acquisitions susceptibles d'améliorer la rentabilité des exploitations agricoles | 4,80 | 1,60 | 6,40 | 2,80 | 9,20 |
| régime en faveur des jeunes agriculteurs bénéficiant de D.J.A. | 4,80 | 1,60 | 6,40 | 2,80 | 9,20 |
| acquisitions de bois et forêts | 2 | 1,60 | 3,60 | 2,80 | 6,40 |
| acquisitions de faible importance | 2 | 1,60 | 3,60 | 2,80 | 6,40 |
| soultes d'échanges reconnues par la Commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement | 2 | 1,60 | 3,60 | 2,80 | 6,40 |
| acquisitions d'immeubles ruraux par les fermiers | — | — | 0,60 | | 0,60 |
| acquisitions par les S.A.F.E.R., les coopératives céréalières et d'insémination artificielle | — | — | 0,60 | | 0,60 |
| Immeubles affectés à l'habitation et garages | 2,60 | 1,60 | 4,20 | 2,80 | 7,00 |
| Acquisitions pour faciliter l'adaptation à l'évolution économique | 2 | 1,60 | 3,60 | 2,80 | 6,40 |
| Acquisitions par les locataires des S.I.C.O.M.J. et des S.O.F.E.R.G.I.E. d'immeubles loués par crédit-bail | 2 | 1,60 | 3,60 | 2,80 | 6,40 |

Depuis le transfert aux départements des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière intervenue en 1983, 1984 et 1985, les taux peuvent toutefois être modifiés dans certaines limites par le conseil général.

L'assiette de l'imposition est constituée par le prix exprimé dans l'acte, augmenté de toutes les charges en capital et indemnités stipulées au profit du cédant ou sur la valeur vénale réelle. L'administration peut opérer un redressement ou exceptionnellement faire usage de son droit de préemption en cas de sous-évaluation du prix.

(1) Droit budgétaire 13,80 % plus taxe départementale 1,60 %.

b) *L'évolution récente du régime des droits de mutation à titre onéreux*

Une législation complexe .

Le régime des droits de mutation à titre onéreux est complexe car les taux d'imposition sont nombreux. Ils s'échelonnent entre 0,60 % et 18,40 % et certaines conditions d'application sont difficiles à gérer et à contrôler par l'administration (régime des ventes de terrain à bâtir, immeubles destinés à l'habitation, procédure de l'agrément dans le cas des immeubles industriels et commerciaux, par exemple).

... dont la complexité s'est accrue depuis le transfert aux collectivités locales

Le transfert aux collectivités territoriales du pouvoir de fixer les taux d'imposition a contribué à rendre ce régime d'imposition plus complexe. Cette possibilité est toutefois limitée. Le droit de 0,60 % est intangible. Les taux supérieurs à 10 % ne peuvent être augmentés. Les taux inférieurs à 10 % ne peuvent être relevés au-delà de cette limite. Les taux supérieurs à 5% ne peuvent être réduits en deçà de ce niveau. Les taux inférieurs à 5 % ne peuvent diminuer.

... qui n'est pas neutre au plan économique

La Commission Aicardi a estimé qu'après quelques années d'application ce nouveau système avait conduit à une diversité des taux et qu'on pouvait s'interroger sur le principe d'égalité devant l'impôt. Des opérations de cession identiques sont, en effet, soumises à des taux d'imposition différents selon qu'elles sont réalisées dans tel ou tel département et ceci sans justifications économiques.

Déjà en 1986, le Conseil des impôts avait insisté sur le risque à moyen terme de voir s'accroître encore la complexité du barème et sur les conséquences importantes que pourrait avoir la disparité des taux sur le choix de la localisation des investissements et la mobilité économique.

Les taux d'imposition sont élevés

Les comparaisons internationales sont, à cet égard, édifiantes. Elles font apparaître la rigueur du système français.

Les taux des droits comparables dans les pays étrangers sont plus favorables :

Aux Pays-Bas, le taux est de 6 %.

En Suisse, il varie de 1 à 5 %.

En République fédérale d'Allemagne, depuis 1982, le taux a été ramené de 7 à 2 %.

En Grande-Bretagne, le taux progressif de 0 à 2 % a été fixé, en 1984, à 1 %.

Aux États-Unis, cette imposition n'existe pas. Dans les états qui ont institué une « transfer-tax » le taux choisi est inférieur à 1 %.

Ainsi, il apparaît que, même certains des régimes spéciaux français (immeubles à usage d'habitation, par exemple, taxés à 7 %) sont comparativement plus élevés.

Au sein de l'Europe, la France se trouve donc dans une position peu favorable à la veille de l'ouverture des frontières aux investisseurs immobiliers.

B. — L'IMPOSITION DES ACTIFS PROFESSIONNELS

Une entreprise ou une société régulièrement constituée est soumise à l'impôt à divers moments de son existence : constitution, modification, dissolution, partage, transmission. Ces opérations nécessaires à la vie économique de l'entreprise sont soumises à des droits d'enregistrement.

1. La fiscalité de la création d'une société

La création d'une société suppose l'affectation à cette personne morale d'un patrimoine distinct de celui du ou des associés. L'apport de ce patrimoine forme naturellement la base de l'impôt.

a) *Les droits de mutation hors cas d'apports*

Les taux varient selon la nature des actifs. Les mutations d'immeubles sont taxées le plus souvent au taux de 18,20 %, les mutations de fonds de commerce au taux de 16,6 %, les mutations de droits sociaux et d'actions constatées par un acte au taux de 4,8 %, les mutations d'actions en l'absence d'acte sont exonérées.

Mais les taux varieront aussi selon qu'il s'agira d'une cession de titres, sans cessation d'activité ou d'une transmission accompagnée de la disparition de la personnalité morale de l'entreprise avec cessation d'activité. Dans le premier cas s'appliqueront les taux prévus pour la cession des droits sociaux ou des actions, dans le second cas, ce sont les droits calculés sur les éléments d'actifs eux-mêmes qui seront appliqués. Ils seront également différents selon que le cédant sera une société ou une entreprise individuelle.

b) *Les droits d'apports*

Le droit d'apport pur et simple effectué par le ou les sociétaires en échange de droits sociaux sont soumis soit au droit d'apport ordinaire de 1 % assis sur la valeur nette des apports à la date de l'acte, soit aux droits de mutations à titre onéreux si l'apport est effectué au profit d'une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés par une entreprise non soumise à cet impôt.

Dans ce cas, l'apport d'un immeuble est imposé au taux réduit de 13 % au lieu de 18,2 % et l'apport d'un fonds de commerce est taxé au taux réduit de 11,4 % au lieu de 16,6 %. Les apports à titre onéreux s'analysent comme une vente et sont soumis au régime fiscal des droits de mutation à titre onéreux.

2. La fiscalité de l'augmentation de capital

L'augmentation de capital en numéraire est exonérée de tout droit d'apport, y compris, depuis 1985, dans le cas de l'incorporation des comptes courants d'associés.

L'augmentation du capital par incorporation des réserves, de bénéfices ou de provisions supporte un droit d'apport de 3 % dans la limite de 1 000 000 F par société. Avant 1987, il était de 12 %. Les capitalisations de bénéfices, réserves et provisions corrélatives à une augmentation de capital en numéraire sont exonérées, sous certaines conditions, depuis le 1^{er} juin 1985 et jusqu'au 31 décembre 1988.

3. La fiscalité de la transformation de la forme juridique d'une entreprise

Le régime fiscal dépend des effets qu'entraînent les opérations de transformation à l'égard de la société.

Quand la transformation ne donne pas naissance à une société nouvelle, l'opération est soumise à un droit fixe de 430 F.

Dans le cas d'une opération de transformation d'entreprise individuelle ou d'une société de personnes en société de capitaux, celle-ci est soumise au paiement de droits de mutation à titre onéreux au taux réduit de 11,40 % pour le fonds de commerce (13 % pour les immeubles) et à l'imposition des plus-values au taux de 16 %, soit une imposition globale de 27,40 %. La taxation paraît dissuasive pour les entreprises qui ne se sont pas constituées sous une forme sociale lors de leur création.

Dans le cas de S.A.R.L. de famille et d'entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (E.A.R.L.) cédant des parts à un associé non membre de la famille, le taux des droits de mutation sur le fonds de commerce et les immeubles est de 11,40 %.

4. Les droits de mutation d'entreprises à titre onéreux

a) *La transmission d'une entreprise individuelle*

Une entreprise individuelle peut être cédée soit par apport de ses actifs à une société existante, soit par la vente des éléments d'actifs.

Dans le premier cas, l'apport des actifs est taxé dans les mêmes conditions que la transformation d'entreprise individuelle en société. Les taux des droits de mutation sont fixés à un taux réduit de 11,40 % pour la cession du fonds de commerce et de 11 % pour les immeubles.

Dans le deuxième cas, les droits d'enregistrement sur la vente des actifs s'appliquent au taux plein de 16,60 % sur le prix de fonds de commerce et de 18,2 % sur les immeubles. Ces droits sont à la charge de l'acquéreur mais souvent ils sont pris en compte dans la fixation du prix de vente par le vendeur. Le cédant du fonds de commerce doit en plus supporter l'imposition sur les plus-values au taux de 16 % sur l'intégralité de la valeur du fonds.

b) *La transmission d'une société*

La transmission d'une société se traduit le plus fréquemment par la cession d'actions, de parts de fondateurs ou parts de bénéficiaires ou cession de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions.

Les actes constatant ces cessions sont soumis à un droit d'enregistrement de 4,80 %. La transmission d'une société est moins onéreuse que celle d'une entreprise individuelle.

Si la transmission se concrétise par la fusion avec une société absorbante ou par la cession de l'une des branches d'activités, le taux des droits d'enregistrement est de 1,2 % sur la valeur de l'actif net de la société absorbée.

c) La transmission d'une branche d'activité d'une société

La vente des actifs immobiliers d'une branche d'activité est soumise au paiement de droits de mutation à titre onéreux sur le fonds de commerce et sur les immeubles et à la taxation des plus-values constatées lors de la cession soit une imposition globale de 27,40 %.

L'apport de la branche d'activité à une autre société, en contrepartie de titres de cette société, qui constitue une autre solution de transmission, bénéficie d'un régime fiscal plus favorable. Le taux est de 1,20 % sur l'excédent de la valeur nominale des titres reçus en rémunération de l'apport.

Enfin, en cas de scission suivie de la cession des droits sociaux de la société issue de la scission, cette opération bénéficie sur agrément d'un taux d'imposition réduit de 1 %.

d) La transmission d'éléments d'actifs assimilés à des fonds de commerce

Les mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèles sont soumises, sous certaines conditions, à un droit d'enregistrement de 16,60 %.

5. Les droits de mutation des entreprises à titre gratuit

L'absence d'un régime spécifique caractérise la transmission des entreprises à titre gratuit.

Le système fiscal français ne comporte pas de dispositions spécifiques pour la transmission d'entreprises à titre gratuit. Il est fait masse pour liquider les droits de mutation de tous les biens transmis à leur valeur vénale au jour du décès sans qu'il soit fait de distinction entre les biens affectés à une activité professionnelle et les biens réservés à l'usage domestique du de cujus.

Le barème des taux et les réductions des droits sont fonction de la nature du lien de parenté entre le défunt et le bénéficiaire et de l'importance de la part transmise. Ils ne varient pas selon la nature des biens composant la succession ou la donation.

L'application du régime de droit commun soulève de vives critiques car les incidences économiques sont importantes.

L'entreprise supporte les droits de mutation

L'héritier n'est pas, bien souvent, en mesure d'acquitter les droits de mutation d'actifs professionnels importants, sans céder en totalité ou partiellement le capital malgré l'étalement du paiement des droits. S'il veut continuer l'exploitation, c'est l'activité de l'entreprise qui devra payer les impôts au détriment parfois des investissements.

L'imposition est lourde

Cette situation se rencontre d'autant plus fréquemment que l'impôt est lourd. Le barème a été relevé en 1984 pour les successions en ligne directe. Le taux de 40 % s'applique à partir de 11 200 000 F pour l'époux et les enfants. Si dans l'absolu, un tel seuil peut paraître raisonnable, il faut souligner sa faiblesse au regard de la valeur d'une entreprise. En ligne indirecte, la succession est alors impossible avec des taux allant de 45 à 60 %.

L'imposition met en jeu la vie de l'entreprise

Même si les difficultés rencontrées par l'entreprise au moment de sa transmission, qui constitue une période cruciale pour son avenir, ne peuvent être limitées au seul fait de la fiscalité, il n'est pas niable que le prélèvement fiscal représente une sortie importante de capitaux à un moment délicat.

Par ailleurs, la fiscalité freine le renouvellement des chefs d'entreprises alors qu'aujourd'hui une fraction importante d'entre eux approchent de l'âge de la retraite et devraient transmettre leur affaire.

Les solutions envisageables sont difficiles à mettre en œuvre

Les comparaisons internationales montrent que les régimes d'exceptions sont rares et que les facilités accordées sont limitées essentiellement à des délais de paiement en R.F.A. et aux États-Unis. Seulement, le Royaume-Uni applique une réfaction de l'assiette imposable pour les actifs commerciaux et les terres agricoles.

6. Le partage et la dissolution de sociétés

Dans le cas d'un partage de société, les règles diffèrent suivant que la société en cause relève ou non de l'impôt sur les sociétés mais généralement le taux des droits perçus est de 1 % sur l'actif net partagé.

Les actes constatant la dissolution pure et simple d'une société sont enregistrés au droit fixe de 1 220 F lorsqu'ils ne portent aucune transmission de biens entre les associés mais il existe des régimes particuliers pour le cas de cessions des droits sociaux.

7. L'appréciation du régime d'imposition des actifs professionnels

L'imposition des actifs professionnels n'est pas adaptée à la vie économique des entreprises

Des opérations assimilables sur le plan économique sont soumises à des taxations différentes. Un fonds de commerce vendu par un entrepreneur individuel est taxé au taux de 16,60 % alors que la cession de titres d'une société non cotée constatée par un acte est imposée au taux de 4,80 % et que la même opération dissimulée à l'administration n'est pas taxée. Ce dispositif discriminatoire incite les sociétés à dissimuler les actes existants et à signer les conventions ou documents contractuels hors du territoire national.

Le poids de l'impôt peut constituer un facteur de rigidité

La taxation des cessions de fonds de commerce au taux de 16,60 % assortie souvent d'une imposition des plus-values est onéreuse. Elle pénalise les entreprises de petite taille.

La transformation d'une société individuelle en société de capitaux, opération courante pour le développement normal d'une entreprise, est d'un coût prohibitif. Le taux de l'impôt est de 27,4 % sur la valeur totale de l'actif, compte tenu de l'imposition des plus-values.

Le poids de l'impôt est également élevé pour d'autres opérations de mouvements d'actifs immobiliers : augmentation de capital, cession d'actifs immobiliers..., il freine le développement interne de l'entreprise qui nécessite l'arrivée de capitaux nouveaux.

Le régime fiscal n'est pas neutre à l'égard des comportements des agents économiques

La fiscalité de la création d'une entreprise n'est pas neutre selon qu'il s'agit d'une entreprise individuelle ou d'une société. Dans le premier cas, l'entrepreneur devra acquitter des droits de mutation au taux de 18,20 %. Dans le deuxième cas, le droit d'apport pur et simple est de 1 % et les droits d'apports d'immeubles et de fonds de commerce à une société soumise à l'impôt sur les sociétés par des entreprises non soumises à cet impôt sont de 13 % pour les immeubles et 11,4 % pour les fonds de commerce.

Malgré de nombreux aménagements apportés à la fiscalité des actifs professionnels pour les adapter aux contraintes de la vie des entreprises, les impositions existantes sont paralysantes et parfois, même, les modifications apportées ont accru la complexité de la législation.

C. -- L'IMPOSITION DU PATRIMOINE MOBILIER

1. L'impôt sur les opérations de bourses

Les opérations d'achats ou ventes d'actions, d'obligations ou de rentes, au comptant ou à terme, donnent lieu au paiement d'un droit de timbre.

Cet impôt est perçu une première fois sur le cédant et une seconde fois sur l'acquéreur.

L'assiette est constituée du montant de la transaction constatée sur le bordereau qu'elle soit bénéficiaire ou non.

Son taux est de 0,3 % pour la fraction de chaque opération inférieure ou égale à 1 million de francs et de 0,15 % pour la fraction qui excède cette somme.

Le droit de timbre n'est pas général. Il n'est pas appliqué notamment aux opérations de contreparties, de report, aux opérations portant sur des titres participatifs ou des valeurs mobilières inscrites à la cote officielle de bourses de province, au second marché ou non admises à la cote de ces bourses.

En pratique, aujourd'hui, demeurent essentiellement assujetties à l'impôt de bourse les opérations effectuées sur la place de Paris et portant sur des actions.

2. La taxe sur les métaux et les objets précieux

Les ventes et exportations d'objets précieux sont soumises au versement d'une taxe forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu.

La taxe s'applique de manière différente selon que les objets en cause sont ou non des métaux précieux.

Pour les métaux précieux, la taxe est due quel que soit le montant de la vente de ces biens.

Pour les objets précieux (bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité, les cessions dont le montant est inférieur à 20 000 F ne sont pas taxées. Au-delà de ce seuil, le cédant ou l'exportateur peut opter, sous certaines conditions, pour le régime de droit commun d'imposition des plus-values.

Le régime de la taxe comporte des exonérations dans les cas de cessions aux musées nationaux ou classés ou contrôlés par une collectivité locale, de donations en paiement de droits de succession sur agrément et d'exportations temporaires.

Le taux est de 4 % du prix de vente pour les bijoux précieux vendus aux enchères et de 6 % dans les autres cas. Il est de 7 % pour les métaux précieux.

III. — FRANCE : L'IMPOSITION ANNUELLE DE LA FORTUNE

Le 1^{er} janvier 1982, la France ajoutait une nouvelle pièce à son système fiscal avec l'entrée en vigueur d'un impôt annuel sur la fortune.

L'institution par la loi du 30 décembre 1981 de « l'Impôt sur les grandes fortunes » provoquait ainsi un bouleversement dans la structure de nos prélèvements fiscaux en même temps qu'une rupture dans l'histoire fiscale de la France. Les quelques tentatives d'imposition annuelle du capital, esquissées depuis le début du siècle, étaient toutes demeurées à l'état de projet.

A. — L'IMPÔT SUR LES GRANDES FORTUNES

La loi de finances pour 1982 portant création d'un impôt sur les « grandes fortunes » comportait dans son exposé des motifs trois arguments à l'appui de la réforme :

— la fortune confère à ceux qui la possèdent une faculté contributive supplémentaire, qu'il convient d'appréhender par l'impôt,

— l'impôt sur les grandes fortunes est un moyen de réduire des inégalités du patrimoine jugées excessives,

— un impôt annuel sur les grandes fortunes est destiné à compenser les insuffisances des taxes existantes qui imposent peu les revenus du capital, tout en fournissant un moyen de contrôler les autres impôts.

L'instauration du nouveau dispositif fiscal obéissait à un certain nombre de principes :

— il se voulait « socialement juste » en se limitant aux « grandes fortunes » et en comportant un barème progressif,

— il devait être « économiquement raisonnable » en ne frappant, avec modération (abattement, taux) que la valeur nette des patrimoines, sans pénalisation de l'outil de travail,

— il devait être « techniquement simple » s'agissant de l'impôt déclaratif annuel fondé, en grande partie, sur le régime fiscal des droits de successions.

1. Les principales caractéristiques de l'I.G.F.

Cinq éléments permettaient de caractériser l'impôt sur les grandes fortunes : ses modalités d'imposition, son assiette, la définition des biens professionnels, le tarif de l'impôt et le régime d'évaluation des éléments imposables.

a) *Des modalités d'imposition communes à la plupart des systèmes d'imposition du capital*

L'I.G.F. était dû **chaque année**, par les **personnes physiques**. En ce sens, il se définissait, au plan de la technique fiscale, comme une « imposition annuelle sur l'actif net des personnes physiques ».

Seules les personnes physiques étaient passibles de l'I.G.F.

Le patrimoine des personnes morales publiques ou privées était, par conséquent, exclu de la taxation. Cette situation distinguait le régime français des systèmes d'imposition du capital existant dans certains pays de l'O.C.D.E. tels que la R.F.A., l'Autriche, le Luxembourg, la Suisse ou la Norvège dont les entreprises sont soumises à imposition sur leur actif net. **L'impôt était annuel** et donnait lieu au dépôt d'une déclaration au plus tard le 15 juin de chaque année.

L'unité d'imposition était constituée par le **foyer fiscal** : l'imposition visait le patrimoine familial des ménages dans sa globalité.

Le patrimoine imposable était constitué par l'ensemble des biens, autres que ceux exonérés, appartenant à une personne, son conjoint ainsi qu'à leurs enfants mineurs non émancipés, sans aucune distinction entre les biens propres et les biens de communauté. La loi assimilait aux personnes mariées, les couples vivant en concubinage notoire.

L'I.G.F. comportait donc une acception large de la notion de foyer fiscal.

— **Le domicile fiscal** du redevable constituait le fondement des règles de territorialité de l'impôt :

Une distinction était opérée entre les résidents et les non-résidents. Les redevables domiciliés en France étaient soumis à l'impôt à raison de l'ensemble de leurs biens, qu'ils soient situés en France ou hors de France.

Les personnes physiques n'ayant pas leur domicile fiscal en France n'étaient imposables que sur la base de leurs biens situés en France. Les placements financiers constitutifs de revenus de capitaux mobiliers étaient exonérés.

b) *Des règles d'assiette limitées à l'imposition des actifs nets « productifs » non professionnels*

L'I.G.F. était caractérisé par une **assiette étroite**. Étaient inclus dans l'assiette des biens sensés être « productifs » de revenus ou de richesses et excluait, par voie de conséquence, les éléments improductifs (œuvres d'art) ou peu rentables (bois, forêts). En outre, le souci de ne pas pénaliser « l'outil de travail » conduisait à exonérer les « actifs professionnels ».

L'assiette de l'I.G.F. était constituée par « la valeur nette » au 1^{er} janvier de l'année, de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables appartenant au redevable.

Entraient, ainsi, dans la composition de l'assiette, notamment :

· l'ensemble des biens immobiliers non professionnels (terrains, terres agricoles, maisons, appartements),

· l'ensemble des biens mobiliers et des valeurs à caractère non professionnel (fonds de commerce et clientèle, valeurs mobilières et droits sociaux, les créances, les meubles meublants et autres meubles voitures automobiles, or, numéraires, devises etc.),

· les droits réels portant sur ces biens meubles ou immeubles (usufruit, droit d'usage, droit d'habitation),

selon des règles propres, les contrats d'assurance vie, à raison des primes versées ou des capitaux assurés ; les sommes ou rentes allouées à titre de réparation de dommages matériels, les droits de propriété industrielle, brevets d'invention, de marque, de fabrique, dessins et modèles non assimilables à des biens professionnels.

Corollaire de l'étroitesse des règles d'assiette, l'importance des exonérations partielles ou totales était l'une des caractéristiques de l'I.G.F.

Ces exonérations répondaient à des motivations d'ordre culturel, social ou économique.

Étaient exonérés de l'I.G.F. :

- les placements financiers des non-résidents.
- les sommes ou rentes allouées à titre de réparation de dommages corporels.
- les pensions de retraite et les rentes viagères assimilables à une pension de retraite.
- les objets d'antiquité, d'art ou de collection (tapis, peintures, dessins, gravures, sculptures, timbres et objets de collection) de plus de cent ans d'âge, à l'exclusion des monuments historiques et des bijoux,
- les droits de la propriété littéraire et artistique,
- les biens professionnels (cf. 'c).

En outre, étaient partiellement exonérés :

- les bois et forêts et parts de groupements forestiers, non constitutifs de biens professionnels, à raison des trois quarts de leur valeur, selon les modalités applicables en matière de droits de mutation à titre gratuit,
- également pour les trois quarts de leur valeur lorsqu'ils n'excédaient pas 500 000 F, ou la moitié de cette valeur dans le cas contraire, les biens ruraux donnés à bail à long terme,
- dans les mêmes limites et selon les mêmes modalités, les parts de groupements fonciers agricoles, acquises depuis deux ans au moins et représentatives d'apports d'immeubles ou de droits réels immobiliers à destination agricole.

c) *Une définition complexe et ambiguë des biens professionnels exonérés*

Destinée à éviter la pénalisation de l'outil de travail, l'exonération des biens professionnels a donné lieu à de nombreuses difficultés d'interprétation qu'illustre l'abondance du contentieux qui s'attache à la définition de ce concept.

L'article 4 de la loi de finances pour 1982 définissait les biens professionnels comme « les biens nécessaires à l'exercice, à titre principal, tant par leur propriétaire que par le conjoint de celui-ci, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ».

Ainsi, quatre conditions étaient exigées des exploitants individuels pour bénéficier de l'exonération :

- l'activité exercée devait être véritablement professionnelle,
- cette activité devait être exercée par le propriétaire des biens ou par son conjoint (ou par le concubin notoire), le caractère personnel de l'activité s'appréciant selon un faisceau d'indices,

l'activité professionnelle devait être exercée à titre principal, chaque époux pouvant, cependant, avoir une activité professionnelle exonérée,

seuls constituaient des biens professionnels ceux nécessaires à l'exercice, par leur propriétaire ou son conjoint, de leur activité professionnelle principale.

S'agissant d'une activité exercée, à titre principal, au sein d'une société, la qualification de biens professionnels a été réservée aux quatre catégories de droits sociaux suivants :

- les parts d'une société de personnes (société en nom collectif ou société civile professionnelle),

— les parts de gérants majoritaires de S.A.R.L., les parts des gérants majoritaires ou non, des gérants des commandites par action et les parts des sociétés de personnes ayant opté pour l'impôt sur les sociétés,

les parts de gérants minoritaires de S.A.R.L., à la condition que le contribuable ou son « groupe familial » (c'est-à-dire, outre l'associé-dirigeant, son conjoint ou concubin notoire, ses ascendants-descendants -- frères et sœurs ainsi que ceux de son conjoint ou concubin) ait détenu une participation de 25 % au moins dans la société,

— les actions d'une société anonyme détenues par un associé-dirigeant de cette société (P.D.G., directeur général, membre du directoire ou administrateur exerçant des fonctions de « haute responsabilité ») quand l'intéressé dispose, avec son « groupe familial », d'au moins 25 % des droits de vote dans la société.

En toute hypothèse, la société devait exercer une activité de caractère industriel, commercial, agricole ou libéral.

La définition des biens professionnels exonérés a constitué, dès l'origine, l'une des difficultés principales de la mise en œuvre de l'I.G.F. Les critères retenus, outre leur complexité et leur caractère parfois contestable (ex : le taux minimum de participation de 25 %) réservaient une place excessive au pouvoir d'interprétation de l'administration qu'a illustrée, depuis lors, l'abondance du contentieux qui s'est développé sur ce point.

d) Une taxation lourde assortie d'une forte progressivité

L'I.G.F. se caractérisait par la forte progressivité de l'imposition de la fortune qu'atténuait, en partie, l'abattement, ainsi qu'en témoigne le barème utilisé pour sa dernière année d'application (1986).

| Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine | Tarif applicable (%) |
|-------------------------------------------------------------|----------------------|
| N'excédent pas 3 600 000 F | 0 |
| Comprise entre 3 600 000 à 6 000 000 F | 0,5 |
| Comprise entre 6 000 000 à 11 900 000 F | 1 |
| Comprise entre 11 900 000 à 20 600 000 F | 1,5 |
| Supérieure à 20 600 000 F | 2 |
| L'impôt résultant de ce barème a en outre été majoré de 8 % | |

L'I.G.F. était un impôt fortement progressif. De trois tranches en 1982, 1983 et 1984 comportant trois taux allant de 0,5 à 1,5 %, la progressivité de l'impôt est passée à quatre tranches avec l'adjonction d'un taux de 2 % en 1985, aggravée par l'institution à partir de 1984 d'une majoration conjoncturelle égale à 8 % du montant de la cotisation.

Le taux maximal d'imposition s'établissait donc à 2,16 % à la veille de l'abrogation du dispositif fiscal. Ce taux était l'un des plus élevés des pays de L'O.C.D.E. après ceux de la Suède et du Danemark.

Cette caractéristique était toutefois partiellement compensée par l'abattement à la base. Seules étaient imposables les personnes dont le patrimoine, net de frais et dettes, était supérieur à 3 millions de francs en 1982. Ce montant a été actualisé chaque année pour s'établir à 3,6 millions de francs pour 1986. L'abattement était à la fois un élément du barème et le fait générateur de l'imposition puisque le dépassement de ce seuil déclenchait le principe d'imposition et l'obligation de déclaration du patrimoine.

La revalorisation des seuils d'imposition, demeurée inférieure à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, a contribué à accroître la progressivité réelle de l'impôt au cours des années 1982 à 1986. La combinaison du barème et des abattements s'est ainsi traduite par une augmentation, au fil des années, de la pression fiscale qui s'aggravait avec l'importance du patrimoine, ainsi que l'a noté le Conseil des impôts dans son rapport de 1986. Ainsi, par rapport à 1982, le taux d'imposition avait augmenté de 12 % en 1986 pour un patrimoine de 25 millions de francs, de 29 % pour un patrimoine de 50 millions de francs et de 43 % pour un patrimoine de 100 millions de francs.

Le tableau qui suit, extrait du rapport du Conseil des impôts, décrit l'évolution du tarif réel de l'impôt sur les grandes fortunes. En 1982, les biens professionnels qui, à l'époque étaient taxables, ont été retirés des chiffres pour permettre la comparaison.

**Évolution du tarif réel de l'impôt sur les grandes fortunes,
compte tenu des abattements pour des patrimoines non professionnels**
(en francs)

| Valeur du patrimoine | 1982 | | 1983 | | 1984 | | 1985 | |
|------------------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|
| | Impôt dû | Patrimoine (%) | Impôt dû | Patrimoine (%) | Impôt dû | Patrimoine (%) | Impôt dû | Patrimoine (%) |
| 3,1 millions de francs | 497,5 | 0,016 | 0 | — | 0 | — | 0 | — |
| 3,5 millions de francs | 2 487,5 | 0,07 | 1 492,5 | 0,04 | 537,1 | 0,015 | 0 | — |
| 5 millions de francs | 9 950,0 | 0,2 | 8 955,0 | 0,18 | 8 593,3 | 0,17 | 8 056,3 | 0,16 |
| 6 millions de francs | 19 800,0 | 0,33 | 17 325,0 | 0,29 | 16 025,0 | 0,27 | 14 422,5 | 0,24 |
| 10 millions de francs | 59 400,0 | 0,59 | 56 925,0 | 0,57 | 58 758,5 | 0,59 | 57 156 | 0,57 |
| 12 millions de francs | 88 650,0 | 0,74 | 83 232,5 | 0,69 | 83 937,8 | 0,7 | 80 750,3 | 0,67 |
| 15 millions de francs | 132 975,0 | 0,88 | 126 432,5 | 0,84 | 131 750,5 | 0,88 | 128 563,0 | 0,86 |
| 20 millions de francs | 206 850,0 | 1,03 | 201 432,5 | 1,01 | 211 412,0 | 1,06 | 208 250,8 | 1,04 |
| 25 millions de francs | 280 725,0 | 1,12 | 275 307,5 | 1,10 | 291 099,9 | 1,16 | 312 775,0 | 1,25 |
| 50 millions de francs | 650 100,0 | 1,3 | 644 682,5 | 1,29 | 689 565,1 | 1,38 | 841 111,0 | 1,68 |
| 100 millions de francs | 1 328 850,0 | 1,33 | 1 319 932,5 | 1,32 | 1 486 443,0 | 1,49 | 1 797 783,0 | 1,90 |

Source : Conseil des impôts.

c) Des règles d'évaluation et de contrôle alignées sur le régime des droits de succession

L'évaluation des biens entrant dans l'assiette de l'I.G.F. « est déterminée suivant les règles en vigueur en matière de droits de mutation par décès » indiquait l'article 885-S du Code général des impôts. C'est donc la valeur vénale des biens au jour du fait générateur, fixé au 1^{er} janvier de chaque année, qui constituait le critère d'évaluation de la base imposable à l'I.G.F. Toutefois, dans un souci de simplification, les meubles meublants pouvaient être évalués forfaitairement à 5 % de la valeur brute (c'est-à-dire avant déduction du passif) de la totalité des biens du redevable (biens exonérés exceptés).

En pratique, les redevables ont été amenés à estimer eux-mêmes la valeur de leur patrimoine au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, ou à défaut, à recourir à l'évaluation de leurs biens par un tiers (notaire, expert).

L'évaluation du patrimoine imposable prenait en compte la déduction des dettes à la charge du foyer fiscal (emprunts non échus, impôts exigibles par le Trésor public...).

De la même manière, les règles de contrôle et de contentieux, telle la procédure contestée « *d'arbitrage des droits* », au demeurant partiellement censurée par la Cour de cassation et dont le présent projet propose l'abrogation, ont été définies par référence au régime des droits de succession.

Cette procédure conférait, en effet à l'administration, le pouvoir, en l'absence de déclaration et après une mise en demeure n'ayant fait l'objet d'aucune réponse au bout de deux mois, de déterminer « arbitrairement » l'impôt exigible de la part d'un redevable présumé imposable à l'I.G.F., afin de provoquer de la part de ce dernier le dépôt d'une déclaration.

S'agissant du *délai de prescription*, l'action en reprise de l'administration pouvait, comme en matière de droits de succession, s'exercer dans un délai de 10 ans, en cas de défaut de déclaration ou d'omission d'éléments imposables. Ce dernier était, en revanche, de trois ans en cas d'insuffisance d'évaluation.

Le *contentieux* de l'I.G.F. relevait, comme en matière de droits de succession, de la compétence du juge judiciaire, les différends opposant l'administration et le redevable pouvant préalablement être soumis à l'appréciation de la Commission départemental de conciliation.

Le régime de pénalités était également déterminé par référence à celui applicable en matière de droits de succession suivant la législation en vigueur antérieurement à la réforme introduite par la loi du 8 juillet 1987 dite « loi Aicardi » (indemnité de retard assortie toutefois d'un taux spécifique de 10 % le premier mois, règle de la tolérance légale d'1/10, pénalité de 60 % en cas d'insuffisance d'évaluation supérieure à la moitié de la valeur vénale du bien, etc...).

2. La controverse née de l'instauration de l'I.G.F.

Dès son instauration, l'impôt sur les grandes fortunes fut l'objet de vives controverses. Lors des débats, nombre d'intervenants avaient souligné le caractère anti-économique d'une imposition pesant sur un patrimoine déjà très taxé. Les risques de pénalisation de l'épargne et les craintes d'une course aux valeurs refuges (or, bijoux, œuvres d'art non productifs) avaient été invoqués à l'encontre d'un impôt dont le caractère inquisitorial était, par ailleurs, dénoncé.

Le 8^e rapport du Conseil des impôts, consacré à l'imposition du capital, confirmait les critiques formulées lors de la création de l'I.G.F. Le rapport de la Commission d'études et de simplification de la fiscalité du patrimoine, présidée par M. Aicardi, avait également souligné diverses critiques à l'encontre de cet impôt.

a) *Les critiques du Conseil des impôts*

Dans son rapport de 1986, consacré à l'imposition du capital, le Conseil des impôts a dressé un constat sévère sur les imperfections techniques de l'I.G.F. Caractérisé « par une assiette étroite, des taux élevés, un montant d'abattement à la base très important », ses traits le distinguent fortement des impôts semblables qui existent dans certains pays étrangers, note le Conseil.

La haute instance consultative relève également que les régimes d'exonération « aboutissent à ce que les biens, les plus comptuaires et les plus productifs ne sont pas imposés » ce qui conduit à minorer d'environ 30 % le produit de l'impôt *stricto sensu*.

L'absence de plafonnement, indique le Conseil, a eu pour conséquence d'accroître significativement la progressivité de l'impôt sur le revenu, à partir d'un certain seuil, pour aboutir, parfois « à un prélèvement sur la substance même du patrimoine ».

L'étude menée par le Conseil des impôts à partir d'un échantillon de 40 391 foyers fiscaux passibles de l'I.G.F. en 1984, fait ainsi ressortir, après correction et aggrégation des résultats de manière à refléter la situation nationale, que plus de 80 % de la population examinée supportait, au titre du cumul de l'I.G.F. et de l'impôt sur le revenu, un taux d'imposition compris entre 20 et 60 %. Près de 70 000 contribuables représentant 7 % de l'échantillonnage supportaient un taux supérieur à 70 %, parmi lesquels 600 redevables avaient acquitté en 1984 un impôt global excédant les revenus au cours de cette même année. De surcroît, l'effet confiscatoire de l'I.G.F. observé pour ces 600 foyers, s'exerçait sur les détenteurs des revenus les plus faibles. Ainsi, près de la moitié de ces foyers disposait de revenus annuels inférieurs à 100 000 F et 70 % de revenus inférieurs à 300 000 F.

Les conclusions du Conseil des impôts, qui soulignent le caractère paradoxal de l'I.G.F. dont l'assiette excluait les composantes les plus caractéristiques de la fortune (œuvres d'art et biens professionnels), sont particulièrement tranchantes :

« Si cet impôt », indique le rapport, « a été délibérément conçu pour taxer les seules grandes fortunes et à des taux relativement élevés et progressifs, dans un but de justice sociale, évoqué dans l'exposé des motifs de la loi de 1981, dès lors que l'exonération des biens professionnels et des œuvres d'art a eu pour résultat de faire échapper à l'impôt une part proportionnellement plus élevée des patrimoines importants que des patrimoines de faible montant, son caractère socialement juste est devenu contestable ».

« De même, alors que l'exposé des motifs du projet de loi affirmait une intention de simplicité technique, la décision initiale de différer le paiement de l'impôt afférent aux biens professionnels, puis de les exonérer totalement a particulièrement compliqué le dispositif et la gestion de l'impôt en faisant naître de nombreux problèmes de qualification des éléments de patrimoine ».

« Enfin, le caractère économiquement raisonnable, également mis en avant, est devenu lui-même discutable. Il résultait, avec la mesure d'exonération des biens professionnels, de taux modérés et de l'importance de l'abattement à la base. Or, en l'absence de tout plafonnement, l'existence d'un taux maximum d'imposition élevé peut dans certains cas conduire à acquitter une cotisation d'impôt supérieure non seulement aux revenus du capital taxé, mais également à la totalité des revenus de toute nature perçus par le contribuable ».

b) L'abrogation du dispositif fiscal d'imposition sur la fortune

Conformément à l'engagement d'allègement des charges fiscales pris dans le cadre de la plate-forme électorale U.D.F./R.P.R., qui a précédé les élections de mars 1986, l'impôt sur les grandes fortunes a été supprimé par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986.

Les justifications de la décision d'abrogation s'appuient sur un certain nombre de griefs invoqués à l'encontre du dispositif fiscal instauré en 1982 et dont la plupart recourent, au demeurant, les critiques exposées par le Conseil des impôts.

Trois principaux griefs ont été invoqués à l'appui de la suppression de l'I.G.F. :

— **Le caractère injuste de l'impôt.** Frappant, en réalité, essentiellement le patrimoine immobilier sans épargner la résidence principale, cet impôt ne comportait aucune disposition permettant de tenir compte de la situation de famille du redevable. L'indexation insuffisante des tranches annuelles du barème, la multiplication des exonérations, l'instauration d'un seuil de détention de 25 % du capital d'une société, ôtaient à cette imposition le caractère d'impôt sur la « grande fortune » en lui conférant un caractère injuste, source de distorsion et d'inéquité.

- **Le caractère discriminatoire de son assiette.** Corollaire du grief qui précède, les exonérations totales et partielles ont conduit à taxer différemment deux patrimoines ayant une valeur comparable dès lors qu'en fonction des éléments composant ces patrimoines, l'un pouvait être entièrement exonéré tandis que l'autre était soumis à l'impôt.

— **Le caractère anti-économique de l'impôt :**

La nature des exonérations qui visait à épargner la taxation de biens en raison de leur caractère peu productif ou culturel (œuvres d'art, objets d'antiquité, etc.) a constitué une incitation offerte aux redevables désirant échapper à l'impôt, à investir dans ces valeurs refuges, au détriment d'autres formes d'investissements plus utiles à l'économie.

Le coût de la gestion de l'impôt qui a généré un important contentieux résultant de la complexité des modalités de définition des biens professionnels et le caractère parfois confiscatoire de la taxation pour certains patrimoines moyens, a achevé de convaincre les partisans de l'abrogation de la nécessité de supprimer l'impôt sur les grandes fortunes.

c) Le verdict de la Commission « Aicardi »

Chargé en février 1987 d'examiner les problèmes posés par la fiscalité du patrimoine en France et de proposer des mesures de réforme, la « Commission d'étude et de simplification de la fiscalité du patrimoine », connue sous le nom de son président, M. Maurice Aicardi, a été conduite à se prononcer sur les caractéristiques de l'I.G.F.

Intervenant postérieurement à l'abrogation du dispositif fiscal, l'opinion de la Commission d'étude est relativement sévère.

« L'impôt sur les grandes fortunes » indique le rapport « avait constitué l'exemple le plus manifeste d'un prélèvement inadapté aux réalités économiques ».

Le rapport critique tour à tour, des dispositions « techniquement contestables, économiquement nocives ne remplissant pas leur objectif social ».

La définition d'une assiette étroite, source de discriminations et de dérèglements, les critères d'évaluations sévères fondées sur la valeur vénale au lieu des principes d'évaluations forfaitaires retenus dans la plupart des systèmes étrangers, le caractère élevé et parfois confiscatoire des taux d'imposition, conduisant dans certaines situations à mettre en cause l'intégrité du patrimoine lui-même, l'importance de l'abattement à la base faisant peser le poids de l'impôt sur une minorité de contribuables, concourraient à faire de l'I.G.F. un impôt techniquement imparfait et source d'injustices et de discriminations, indique le rapport.

De surcroît, l'exclusion progressive de l'assiette des actifs patrimoniaux dont la définition « se caractérisait par ses ambiguïtés et ses imprécisions », faisait de l'I.G.F. « un impôt lourd à gérer, susceptible d'engendrer un contentieux important » tout en abandonnant à l'administration un pouvoir excessif d'interprétation.

Le caractère « économiquement nocif » de l'impôt résultait, toujours selon le rapport « Aicardi » des conséquences négatives de sa mise en œuvre, particulièrement dans le domaine de la transmission d'entreprises et de l'organisation juridique des groupes de sociétés.

Ainsi note le rapport « la cession par un chef d'entreprise désirant prendre sa retraite, de la fraction majoritaire du capital social avait pour effet d'entraîner son assujettissement à l'I.G.F. ».

L'interprétation restrictive de la notion de cession de la nue-propriété limitait également la vente aux membres d'un groupe familial, tandis que les possibilités d'ouverture du capital des entreprises familiales performantes étaient figées par la sanction que constituait le passage au-dessous du seuil fatidique de 25 %.

Enfin « l'I.G.F. n'a pas pleinement rempli son objectif de justice sociale » souligne le rapport qui relève que « les patrimoines les plus importants ont très largement bénéficié de l'exonération de l'outil de travail et des œuvres d'art », tandis que parmi les contribuables taxés, « les plus affectés n'ont pas toujours été ceux qui disposaient des revenus les plus importants », certains ayant été contraints, ou contraire, d'aliéner une partie de leur patrimoine pour acquitter l'impôt.

En conclusion, la Commission apporte un appui explicite à l'abrogation de l'I.G.F. en jugeant « que la décision de suppression prise en 1986 était techniquement et économiquement justifiée ».

B. - LE PROJET D'IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE (I.S.F.)

Destiné, selon l'exposé des motifs, à « marquer le nécessaire effort de solidarité qui doit être accompli en faveur des plus démunis et de pourvoir au financement du revenu minimum d'insertion », le projet de loi relatif à l'impôt de solidarité sur la fortune traduit, en pratique, l'engagement pris au cours de la campagne, qui a précédé son élection, par le Président de la République.

L'architecture générale du nouveau dispositif fiscal soumis au vote du Parlement s'apparente, pour l'essentiel, aux caractéristiques de l'ancien impôt sur les grandes fortunes abrogé en 1986. En revanche, la finalité sociale du nouvel impôt est affirmée avec force.

1. Les caractéristiques de l'I.S.F.

L'économie générale de l'I.S.F., tant en ce qui concerne le champ d'application et l'assiette que les règles d'évaluation de contrôle ou de contentieux, est empruntée au système d'imposition des grandes fortunes en vigueur de 1982 à 1986.

Trois éléments distinguent, en définitive, l'I.S.F. du système qui l'a précédé :

- un tarif de l'impôt réactualisé et allégé,
- l'institution d'un mécanisme de plafonnement,
- un régime aménagé en matière de définition des biens professionnels.

a) *Les caractéristiques communes à l'I.S.F. et à l'ancien I.G.F. :*

— Le champ d'application du nouvel impôt de solidarité sur la fortune est identique à l'ancien I.G.F.

L'impôt est dû par les personnes physiques domiciliées en France, à raison de l'ensemble de leurs biens, droits et valeurs détenus en France et à l'étranger dès lors que la valeur de ce patrimoine, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, excède un seuil de 4 millions de francs.

Les redevables domiciliés hors de France ne sont imposables qu'au titre des biens possédés en France, à l'exclusion, comme en matière d'I.G.F., des placements financiers.

Comme pour l'I.G.F., le foyer fiscal, entendu au sens large (époux, enfants rattachés fiscalement au foyer, concubins notoires), constitue l'unité d'imposition à l'I.S.F.

Outre les biens professionnels dont la définition est, au cas particulier aménagée, les exonérations sont identiques à celles qui prévalaient en matière d'I.G.F. Il s'agit notamment des objets d'antiquité, d'art ou de collection, des droits de propriété littéraire et artistique, des placements financiers des non-résidents, des contrats d'assurance-vie ou décès non assortis d'une clause de rachat, des rentes viagères assimilables à une retraite ainsi que des bois et forêts, parts de groupements forestiers répondant à certains critères, pour les trois quarts de leur valeur.

— L'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune est constituée, à l'instar de l'I.G.F., par la valeur nette, c'est-à-dire déduction faite des dettes et impôts grevant le bien, de l'ensemble des éléments imposables composant le patrimoine du redevable au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Les règles d'évaluation, de contrôle et de contentieux de l'I.S.F. sont comparables aux dispositions prévues en matière de droits de succession. Ainsi, l'évaluation des biens imposables est établie, comme elle l'était pour l'I.G.F., sur la base de leur valeur vénale réelle.

Cette évaluation est estimée par le redevable ou fixée, à son initiative, par un expert.

Les modalités du contrôle de l'impôt et les règles de contentieux et de recouvrement sont déterminées comme en matière de droit de mutation par décès. Toutefois, à la différence des règles applicables à l'I.G.F., le régime de contrôle, de contentieux et de recouvrement en matière d'I.S.F. prend en compte les mesures introduites par la loi du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières.

b) Les caractéristiques propres à l'I.S.F.

— Un tarif d'imposition revalorisé et allégé.

Première caractéristique propre au projet d'impôt de solidarité sur la fortune, le barème d'imposition est actualisé pour tenir compte de l'évolution des prix constatés depuis janvier 1986. Le seuil d'imposition passe ainsi de 3,6 millions de francs en 1986 à 4 millions de francs à compter du 1^{er} janvier 1989, date d'entrée en vigueur fixée par le nouveau dispositif. Les limites des tranches ont également été revalorisées dans les mêmes proportions tandis que le niveau de taxation est allégé par diminution des taux retenus ainsi que l'indique le tarif qui suit :

| Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine | Tarif applicable (%) |
|---------------------------------------------------|----------------------|
| N'excédant pas 4 000 000 F | 0 |
| Comprise entre 4 000 000 F et 6 500 000 F | 0,5 |
| Comprise entre 6 500 000 F et 12 900 000 F | 0,7 |
| Supérieure à 12 900 000 F | 0,9 |

— L'institution d'un plafonnement destiné à limiter le cumul de l'I.S.F. et de l'impôt sur le revenu.

Tirant les conséquences des critiques convergentes qui avaient été exposées à l'encontre du caractère confiscatoire de l'I.G.F. dont le montant, dans certaines situations, pouvait conduire le redevable à acquitter une imposition supérieure au niveau de ses revenus, le projet d'I.S.F. instaure un mécanisme de plafonnement permettant de limiter le prélèvement constitué par le cumul de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le revenu à 80 % des revenus imposables du redevable. Cet aménagement rapproche le nouveau projet d'imposition de la fortune en France des systèmes comparables existant dans certains pays tels que le Danemark, l'Espagne, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Finlande.

De manière générale, le calcul du **tarif réel** de l'I.S.F., résultant de la combinaison du barème, des abattements et du plafonnement, traduirait une atténuation notable du niveau de pression fiscale, comparativement au taux effectif qui ressortait de l'application de l'ancien I.G.F. ainsi que l'indique le tableau suivant :

**Comparaison du tarif réel de l'impôt sur les grandes fortunes
et de l'impôt de solidarité sur la fortune**

| Valeur du patrimoine (en MF) | I.G.D. 85 (1) | | I.S.F. 89 | |
|------------------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| | Impôt dû (en francs) | Patrimoine (en %) | Impôt dû (en francs) | Patrimoine (en %) |
| 3,1 | 0 | | 0 | — |
| 3,5 | 0 | | 0 | — |
| 5 | 8 056,3 | 0,16 | 5 000 | 0,1 |
| 6 | 14 422,5 | 0,24 | 10 000 | 0,17 |
| 10 | 57 156,0 | 0,57 | 37 000 | 0,37 |
| 12 | 80 750,3 | 0,67 | 51 000 | 0,42 |
| 15 | 128 563,0 | 0,86 | 76 200 | 0,51 |
| 20 | 208 250,8 | 1,04 | 121 200 | 0,61 |
| 25 | 312 775,0 | 1,25 | 166 200 | 0,66 |
| 50 | 841 111,0 | 1,68 | 391 200 | 0,78 |
| 100 | 1 897 783,0 | 1,90 | 841 200 | 0,84 |

(1) Source : Conseil des impôts.

Un régime aménagé en matière de biens professionnels

La définition des biens professionnels dans l'ancien système d'imposition des grandes fortunes a donné lieu à un abondant contentieux en raison de l'ambiguïté et du caractère parfois contestable des critères retenus pour déterminer le régime et les modalités d'exonérations.

Le projet d'I.S.F. conserve le principe d'exonération de l'outil de travail, tout en « assouplissant » les critères servant à la définition des biens professionnels.

Sont ainsi exonérés les biens **nécessaires à l'exercice**, à titre individuel, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole et libérale. Ces biens doivent être, comme pour l'ancien I.G.F., affectés à l'**activité professionnelle principale** du redevable.

La définition des biens professionnels exonérés dans le cadre de l'activité d'une entreprise individuelle n'est pas modifiée (nature, caractère principal et professionnel de l'activité).

En revanche, des aménagements sont apportés aux conditions d'exonération des actions ou parts des sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés. Ainsi les fonctions ouvrant le bénéfice de l'exonération sont précisées par la loi (gérants de S.A.R.L., de sociétés en commandite par actions, associés en nom de sociétés de personnes ayant opté pour l'impôt sur les sociétés ; président, directeur général, président du conseil de surveillance ou membre du directoire d'une société par actions).

L'extension aux fonctions de président du Conseil de surveillance du critère d'éligibilité à l'exonération des titres détenus au sein de la société est destinée à faciliter la transmission des entreprises.

Le projet rétablit, en revanche, le seuil, si décrié dans le cadre de l'I.G.F., de détention d'un **taux minimum de 25 %** des parts sociales ou des actions en ce qui concerne les actions des sociétés anonymes et les parts des gérants minoritaires de S.A.R.L.

Toutefois, deux assouplissements sont apportés au caractère restrictif de ce verrou :
sous certaines conditions, le seuil de détention de 25 % s'appréciera en tenant compte des participations dans des holdings familiales,

- la détention de 25 % du capital d'une société où le redevable exerce des fonctions de direction n'est pas exigée si les titres possédés représentent plus de 75 % du patrimoine de l'intéressé.

Enfin, le projet comporte quelques dispositions diverses telles que le **rétablissement des obligations déclaratives des compagnies d'assurance**, justifiées par la nécessité pour l'administration de posséder certains moyens de recoupements et de contrôle (détenteurs de bijoux, de pierreries, d'objets d'art ou d'antiquité etc.), ou encore **l'abrogation de la procédure d'arbitrage des droits** dont les modalités de mise en œuvre par l'administration ont été censurées par la Cour de cassation en 1986.

c) *L'apport de l'Assemblée nationale*

Au cours de l'examen du projet d'I.S.F., inséré dans la loi de finances pour 1989, article 18, l'Assemblée nationale a apporté quelques modifications au dispositif initial.

• **au paragraphe I, une disposition** prévoit que sera établi, en annexe au projet de loi de finances pour 1992, un bilan faisant état du rendement et des conséquences de l'I.S.F. :

• **au paragraphe II, une disposition** met en harmonie les règles d'évaluation des biens immobiliers en vigueur en Corse et celles applicables sur le continent au regard de l'impôt susmentionné ;

• **après le paragraphe I, un paragraphe additionnel** a été adopté qui exonère les droits de la propriété industrielle de l'I.S.F. de leur inventeur ;

• **au paragraphe III, six dispositions** ont été adoptées dont :

cinq concernent l'article 885-0 *his* du code général des impôts :

- la première précise que, pour que les actions détenues par une même personne dans plusieurs sociétés soient présumées constituer un seul bien professionnel, ces sociétés doivent avoir des activités soit similaires, soit connexes et complémentaires,
- la deuxième est d'ordre rédactionnel,
- la troisième, d'initiative parlementaire, précise que sont considérés comme biens professionnels les parts ou actions détenues **personnellement** (et non plus directement ce qui incluait celles détenues par la famille du contribuable) par la personne assurant la direction d'une entreprise. En effet, la nature professionnelle des participations inférieures à 25 % exonérées parce qu'elles représentent plus de 75 % du patrimoine du contribuable ne peut être certaine que pour celles qu'il détient personnellement dans la société où il exerce ses fonctions,
- la quatrième étend la définition du dirigeant actif au président du conseil de surveillance,
- la cinquième exonère de l'I.S.F. les actions acquises par un salarié dans le cadre d'un R.E.S. à condition que l'intéressé exerce son activité principale dans l'entreprise et dans la limite d'un plafond d'un million de francs ;

• après l'article 885-0 du code susmentionné, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** qui précise que, dans le cas précis de la transmission d'entreprise, les actions peuvent, par exception au principe général, continuer à être considérées comme des biens professionnels pour l'ancien détenteur qui en a gardé l'usufruit quand l'entreprise a changé de propriétaire.

Après le **paragraphe III**, elle a adopté un **paragraphe additionnel** qui fournit une nouvelle évaluation des valeurs mobilières cotées. Celle-ci s'effectuera selon le dernier cours connu ou selon la moyenne des trente derniers cours qui précèdent la date d'imposition.

Au **paragraphe IV** (tarif de l'impôt), elle a adopté un **amendement** qui ajoute une nouvelle tranche au barème initial (1,1 % au-delà de 20 millions de francs de patrimoine).

Au **paragraphe V**, elle a adopté un **amendement** qui limite à 70 % (au lieu de 80 %) du total des revenus la somme de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité sur la fortune dus par un contribuable au cours d'une année donnée.

Après le **paragraphe V**, elle a adopté un **paragraphe additionnel** qui institue une réduction d'impôt de 1 000 F par personne à charge.

IV. — APPRÉCIATIONS SUR L'IMPOSITION DU PATRIMOINE EN FRANCE

Les études menées par le Conseil des impôts en 1986 et par la Commission Aicardi en 1988 ont abouti à des appréciations convergentes :

- L'imposition du patrimoine en France est lourde, notamment par rapport à celle qui existe dans ses principaux pays partenaires ; cette imposition est complexe et elle n'est pas neutre du point de vue économique.

- Cette inadaptation de l'imposition du patrimoine, aggravée par la contrainte extérieure, et notamment l'échéance de 1992, doivent conduire à plusieurs réformes préventives.

La fiscalité du patrimoine en France est globalement plus lourde que celle de ses principaux partenaires.

Si on compare la situation française avec celle des pays de la C.E.E. et de l'O.C.D.E., on arrive successivement aux conclusions suivantes :

Le poids des prélèvements obligatoires en France est particulièrement important. En pourcentage du P.I.B. : 45,5 %, il est supérieur à celui constaté en R.F.A. (37,8 %), à la moyenne observée dans les pays de la C.E.E., et à la moyenne observée dans les pays de l'O.C.D.E.

- Le rythme de progression des prélèvements obligatoires sur la période 1980-1985 est supérieur en France (+ 3,6 %) à celui constaté en R.F.A. (- 0,2 %), à la moyenne observée au sein de la C.E.E. et à la moyenne observée au sein de l'O.C.D.E.

En ce qui concerne spécifiquement la fiscalité du patrimoine, la même évolution apparaît : le poids en est plus important que chez nos partenaires non anglo-saxons et il est en progression en France, contrairement à tous les autres grands pays industrialisés.

En pourcentage du P.I.B., le poids de la fiscalité du patrimoine hors plus-values - est en France (2,1 %) inférieur à ce qu'il est dans les pays anglo-saxons, mais supérieur à ce qu'il est en R.F.A. : 1,1 % et dans la moyenne des pays de la C.E.E. : 1,6 %.

Le rythme de progression en France est le plus fort de tous les pays industrialisés, avec celui du Japon, de 1980 à 1985 : + 0,6 %.

En effet, dans les pays anglo-saxons, une progression plus faible ou une régression a été enregistrée en ce qui concerne la fiscalité du patrimoine de 1980 à 1985.

C'est au titre des impositions foncières que la France enregistre l'augmentation la plus rapide parmi les autres pays industrialisés (+ 97,6 % en francs courants de 1980 à 1984). Le taux de progression des impôts périodiques sur le patrimoine, particulièrement important en France sur cette période, est dû à l'institution de l'impôt sur les grandes fortunes en 1982.

En revanche, les impôts frappant les mutations à titre gratuit et à titre onéreux connaissent une progression moyenne.

La fiscalité du patrimoine en France est particulièrement complexe dans sa conception et dans son application.

La **construction historique** de cette fiscalité explique sa complexité qui est particulièrement évidente dans certains secteurs.

En effet, la fiscalité du patrimoine s'est constituée par **superposition** d'impôts anciens non remis en cause et d'impôts correspondant à des conceptions récentes. Comme le soulignait le Conseil des impôts dans son rapport précité : « L'imposition du patrimoine dans son ensemble est une imposition de rencontre, superposition d'impôts hérités de l'histoire plus que reflet d'un projet cohérent d'imposition ».

Le système français d'imposition du patrimoine s'est ainsi compliqué sous l'influence de trois types de considérations :

La nécessité de procurer des ressources : ainsi la contribution foncière est devenue strictement locale en 1948.

- La prise en compte du développement des activités économiques : d'où la multiplication, par exemple, des régimes de taxation des plus-values.

- Les aménagements prenant en compte certains intérêts sociaux : c'est le cas pour le régime des droits de succession allégé pour les charges de famille ou purement catégoriels : c'est le cas des réformes apportées au régime de transmission des entreprises.

Cette construction « sédimentaire » explique la complexité de la fiscalité du capital, particulièrement évidente dans plusieurs secteurs.

Dans le domaine du patrimoine immobilier :

Les taux des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles sont au nombre de huit, allant de 0,6 à 18,40 %, selon la destination du bien vendu et la qualité de l'acquéreur.

- Par ailleurs, une appréciation subjective intervient dans la détermination de l'imposition : qu'il s'agisse de l'option entre les droits de mutation à titre onéreux et la T.V.A. ou du calcul de l'imposition des plus-values immobilières.

- **Dans le domaine des plus-values professionnelles**, de la mutation des fonds de commerce, des apports en société : l'imposition des plus-values à long terme se fait à des taux différenciés de 11 à 26 % selon la nature des biens, l'activité et la forme juridique retenue par l'entrepreneur.

Par ailleurs, il existe, à côté du régime général des plus-values mobilières, près de 10 régimes spécifiques. Enfin, en matière de fonds de commerce, des opérations qui sont comparables peuvent être soumises à trois modalités différentes de taxation selon la qualification juridique de la vente.

Dans le domaine des opérations d'apports, de fusions ou de scissions, il existe, par exemple, sept taux d'imposition applicables.

La complexité de l'impôt sur le patrimoine apparaît également dans sa mise en œuvre, ce qui est dû :

à la diversité des régimes, qui pose un problème de définition des biens particulièrement sensible en ce qui concerne les biens professionnels,

à l'appréhension de la matière taxable : les éléments du patrimoine mobilier ne sont pas toujours faciles à cerner,

à l'évaluation de l'assiette : le problème est celui du contrôle de la déclaration du patrimoine, qui donne lieu à des rapprochements avec des biens comparables sauf pour les taxes foncières où l'évaluation revient directement à l'administration.

L'imposition du capital n'est pas neutre mais elle est également pénalisante pour certains biens et certaines activités.

L'imposition du patrimoine est pénalisante pour certains biens : en effet, elle frappe les biens immobiliers plus que les biens mobiliers, ceci s'explique par l'importance des biens immobiliers dans le patrimoine des Français qui ont longtemps constitué l'assiette fiscale prioritaire. Parmi ces biens, l'imposition du capital frappe d'ailleurs davantage les terres que les constructions. De même, parmi les biens mobiliers, elle est plus lourde sur les valeurs mobilières et les biens meubles utilitaires que sur les œuvres d'art. Dans l'ensemble, l'imposition du capital est plus forte pour les biens de rendement global faible que les biens de meilleur rendement. Elle est la plus élevée à la fois pour les biens les plus productifs et les plus somptuaires.

C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne les mouvements d'entreprises.

L'achat et la vente de biens sont fortement imposés. La cession de fonds de commerce est taxée au taux de 16,6 % même si des abattements ont été prévus par la loi du n° 88-15 du 5 janvier 1988 sur la transmission des entreprises.

Le développement et le regroupement des activités, tels que le passage de l'entreprise à la société de capitaux, l'augmentation de capital d'une société, la construction de groupes, sont entravés par une fiscalité lourde.

C'est le cas également des opérations de cession d'actifs improductifs.

Mais l'imposition du patrimoine est également pénalisante pour certains secteurs de l'économie : ainsi, l'investissement foncier agricole est-il limité par les droits de mutation à titre onéreux et par l'évolution des taux de taxes foncières.

Dans le contexte actuel, l'institution d'un impôt sur la fortune devrait, de même façon, s'accompagner de deux types de mesures :

- **Un plafonnement de l'imposition** qui permettrait d'éviter une taxation trop lourde de certains contribuables : en effet, le cumul d'un impôt sur le patrimoine et d'un impôt sur le revenu peut conduire à des cotisations d'impôt annuelles égales voire supérieures au revenu. Une étude menée à cet égard par le Conseil des impôts a permis de constater que les contribuables ayant payé un impôt supérieur aux revenus perçus sont essentiellement ceux dont les revenus étaient les plus faibles.

Cette situation a conduit plusieurs pays (Danemark, Espagne, Norvège, Finlande, Pays-Bas, Suède) à instituer un plafond d'imposition prenant en compte tout ou partie des prélèvements obligatoires.

Un aménagement des droits de succession : il est difficile d'envisager un cumul d'impositions sur la détention et sur la transmission du capital par simple superposition d'un impôt annuel sur la fortune et du régime des droits de succession tel qu'il existe actuellement.

En effet, ce cumul aboutirait à une surimposition des petits et moyens patrimoines, étant donné l'insuffisance des abattements et la faible progressivité des droits de succession.

Par ailleurs, un impôt destiné à réduire les inégalités patrimoniales ne peut être institué en faisant abstraction d'une fiscalité existante qui obéit à cette logique économique et sociale.

*
* *

L'examen des caractéristiques de la fiscalité du patrimoine en France amène à réaliser la nécessité des réformes à y apporter :

pour réduire les entraves à l'activité économique,

pour aligner le niveau des prélèvements sur celui des principaux pays partenaires.

A cet égard, le poids de la fiscalité sur le patrimoine prend une nouvelle dimension si on se place dans l'optique du Marché unique européen : en effet, la libéralisation des mouvements de capitaux et l'apparition d'une liberté totale d'installation sur l'ensemble du territoire de la Communauté vont ouvrir de nouvelles possibilités d'arbitrage pour les agents économiques.

La réforme de la fiscalité du patrimoine doit emprunter des formes diverses et doit être progressive ; cependant, pour beaucoup de aspects, l'échéance de 1992 doit déterminer un calendrier de mise en œuvre prioritaire.

Parmi les mesures à préconiser, certaines apparaissent particulièrement indispensables, certaines ponctuelles, d'autres de grande ampleur :

- **La suppression de l'impôt sur les opérations de bourse** : à l'heure actuelle, demeurent assujetties à l'impôt de bourse les négociations effectuées à la Bourse de Paris et portant sur des actions, à un taux de 0,3 % jusqu'à 1 million de francs, et de 0,15 % au-delà.

Cet impôt est plus souple ou n'existe pas sur les autres grandes places financières internationales. Il est d'ailleurs en contradiction avec une proposition de directive de la Commission des communautés. Sa suppression, ou au moins sa réduction dans un premier temps paraît nécessaire.

- **L'adaptation de la fiscalité des revenus mobiliers** : une réforme s'avère particulièrement nécessaire dans l'optique du Marché unique européen : en effet les O.P.C.V.M. sont soumis, depuis 1986, à une distribution annuelle de coupon qui a abouti à taxer les porteurs au taux de 26 % sur un revenu non perçu. Dans les autres pays de la C.E.E., les titres à coupon zéro ne subissent une taxation qu'au titre de la plus-value, à 16 %, lors de la vente : une harmonisation est donc nécessaire par la suppression de l'obligation de distribution d'un coupon annuel.

- **L'allègement et la simplification des droits d'enregistrement** : les droits pesant sur les entreprises, notamment, doivent être modifiés.

Deux types de taxations se révèlent particulièrement pénalisantes :

– *La taxation des mutations et des apports*. Ces droits respectifs varient notamment selon les actifs qui font l'objet des apports ou cessions et selon le régime fiscal des entreprises imposées, ils sont donc complexes. Par ailleurs, ils se révèlent être lourds.

Enfin, ils comportent plusieurs aménagements qui nuisent à l'équité du système.

Ainsi, pour la création d'une entreprise individuelle, les droits de mutation au taux de 18,20 % sont perçus sur les actifs immobiliers acquis : ce taux devait être réduit.

De même, les apports à une société soumise à l'impôt sur les sociétés, d'immeubles et de fonds de commerce par des entreprises non soumises à l'I.S., sont soumis à des droits de mutation à des taux globaux élevés : 13 % pour les immeubles, 4,4 % pour les fonds de commerce : il est manifestement nécessaire de réduire ces taux.

De même, le renouvellement des actifs de l'entreprise donne lieu à la perception de droits d'enregistrement qui sont à la fois lourds (18,20 % pour les immeubles, 16,60 % pour les mutations de fonds de commerce) et complexes puisqu'ils varient selon la nature des actifs, des opérations, de la forme juridique de l'entreprise.

Enfin, la transmission des entreprises, malgré les aménagements apportés par la loi du 5 janvier 1988 reste soumise à une taxation très lourde. Pour la transmission à titre gratuit, les droits très élevés de succession ne sont pas déductibles des bénéfices ultérieurement produits par l'exploitation du fonds de commerce. Pour les transmissions à titre onéreux, le taux global d'imposition est très élevé et constitue objectivement un frein aux transactions.

• **La réforme des droits de succession :** comme l'a souligné la Commission Aicardi, un « réaménagement sérieux » des droits de succession apparaît aujourd'hui essentiel. Ces droits sont trop lourds, comme en témoignent le nombre d'exonérations et de revendications en faveur de biens spécifiques.

Par rapport aux pays comparables, la France est d'ailleurs dans une situation tout à fait spécifique : les États-Unis et le Royaume-Uni ont des taux élevés, avec une assiette d'impôt réduite, la R.F.A. et l'Italie ont des taux modérés portant sur une assiette fiscale large. La France a une assiette élargie et des taux qui se sont alourdis, notamment lors de la réforme de 1984.

Le montant, trop faible, des abattements pour les collatéraux, conjoints et non parents, devrait notamment être augmenté fortement, pour réduire l'écart existant actuellement avec l'abattement à la base applicable en ligne directe.

Par ailleurs, la transmission entre vifs doit être favorisée, au nom de la mobilité des actifs économiques : c'est pourquoi il faut envisager une réduction significative des taux applicables en cas de donation.

De même, les petites et moyennes successions ne devant plus être pénalisées, les barèmes devraient être beaucoup plus progressifs.

• **La réforme des droits de mutation à titre onéreux :** le taux de droit commun — 18,20 % — sur les mutations immobilières paraît être particulièrement lourd par rapport à ceux qui sont pratiqués dans les pays partenaires de la France : de 1 % en Grande-Bretagne à 8 % aux États-Unis ; il en découle une orientation des investissements immobiliers hors de France, qui prendra son ampleur dans un marché européen sans frontières.

Là aussi, il paraît indispensable de réduire le taux de droit commun et de simplifier, par voie de conséquence, les régimes d'exonération qui sont particulièrement complexes et difficilement maîtrisables. Ainsi, il existe huit taux qui s'échelonnent de 60 à 18,20 %.