

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

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 1990 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Senateur,
Rapporteur general.

TOME I

LE BUDGET DE 1990 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (tome I) et T.A 181.

Senat : 58 (1989-1990).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREMIERE PARTIE : LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1990	5
CHAPITRE PREMIER : LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR 1990	7
I. Le contexte international	7
<i>A. Le cadrage macro-économique</i>	7
<i>a) L'hypothèse d'une stabilité des monnaies et des matières premières</i>	7
<i>b) Un ralentissement de la croissance</i>	8
<i>c) Les déséquilibres sont toujours là</i>	8
<i>B. La croissance</i>	9
<i>C. Inflation et taux d'intérêt</i>	11
<i>D. La demande mondiale</i>	12
II. L'évolution économique pour la France en 1990	15
<i>a) Une croissance moins forte</i>	15
<i>b) Une croissance dont les composantes sont moins bonnes</i>	16
<i>c) Des faiblesses persistantes</i>	16
CHAPITRE II : LE BUDGET DE 1990 : LA DERIVE SE POURSUIT	19
I. Les dépenses : la reprise s'amplifie	19
<i>a) Les dépenses de fonctionnement</i>	21
<i>b) Les dépenses d'intervention (titre IV)</i>	22
<i>c) Les dépenses d'investissement (titres V et VI)</i>	24
<i>d) Le poids des engagements internationaux de la France</i>	26
<i>e) Le poids de l'endettement</i>	29
<i>f) La forte reprise de la dépense empêche la réduction du déficit</i>	33
<i>g) La reprise de la dépense publique est tout à fait excessive</i>	33

II. La structure générale du budget	39
III. Les choix en matière de recettes	43
A. Les recettes globales du budget	43
a) Les ressources brutes	43
b) Les prélèvements sur recettes	43
B. L'évolution des diverses recettes	50
a) Les recettes fiscales	50
b) Les recettes non fiscales	55
IV. La politique fiscale du gouvernement	59
a) Un ensemble hétéroclite	59
b) Des mesures purement politiques	59
c) Des mesures dont les objectifs sont acceptables mais dont la mise en oeuvre est discutable	60
d) De bonnes décisions mais qui ne vont pas assez loin	62
V. Budget et finances locales	63
DEUXIEME PARTIE : POUR UNE ALTERNATIVE BUDGETAIRE	67
CHAPITRE PREMIER : LA SITUATION ECONOMIQUE	71
I. Un taux de chômage élevé	71
A. La reprise des créations d'emplois a été plus faible qu'ailleurs	71
B. Le chômage des jeunes persiste	72
C. Un recours accru au travail temporaire	72
D. Une inadaptation croissante entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre	72
II. Un déficit des échanges industriels aggravé	75
A. La détérioration des échanges en volume depuis 1982	75
B. La dégradation de la compétitivité-prix à partir de 1986	75
C. Un investissement insuffisant	78
a) L'effort d'investissement des entreprises françaises reste inférieur à celui de leurs concurrentes étrangères	78
b) Le taux de croissance prévu pour 1989 marque un ralentissement non négligeable par rapport à 1988	78
c) Le redressement intervenu n'a pas permis de résorber la totalité du retard accumulé depuis 1980	79
d) La structure de l'investissement de son insuffisance qualitative ...	79
e) L'efficacité des mesures d'aides publiques à l'investissement est apparue limitée et coûteuse	80

CHAPITRE II : UN BUDGET INADAPTE	83
I. Le déficit et l'explosion de la charge de la dette publique	83
<i>A. L'alourdissement de l'encours de la dette</i>	84
<i>B. La progression de la charge des intérêts de la dette</i>	85
<i>C. Une évolution contraire à celle de nos partenaires</i>	86
<i>D. Seule la réduction du déficit budgétaire permet l'allègement de la dette</i>	86
II. L'augmentation excessive des dépenses de l'Etat	89
<i>A. La croissance des dépenses publiques totales</i>	89
<i>B. La croissance excessive des dépenses ordinaires</i>	91
<i>C. La remise en cause de l'effort de stabilisation des effectifs entrepris depuis 1986</i>	93
III. Un effort insuffisant en faveur de l'investissement	95
<i>A. Une marge de manoeuvre inutilisée</i>	96
<i>B. Un effort insuffisant en faveur des entreprises</i>	98
IV. La prise en compte limitée des objectifs d'harmonisation européenne de la fiscalité	100
<i>A. L'harmonisation de la T.V.A.</i>	100
<i>B. L'harmonisation de la fiscalité sur l'épargne</i>	100
CHAPITRE III : PROPOSITIONS POUR LE BUDGET 1990	103
I. L'allègement de la charge de la dette	103
<i>A. La réduction du déficit budgétaire</i>	104
<i>B. L'affectation du produit des privatisations</i>	104
II. La poursuite de l'harmonisation européenne des fiscalités	105
<i>A. La réduction du taux normal de T.V.A.</i>	105
<i>B. L'allègement de la fiscalité sur l'épargne</i>	107

III. Le renforcement de l'investissement des entreprises	108
IV. La réduction des dépenses publiques	111
<i>A. Economies induites par le programme de privatisations</i>	111
<i>B. La réduction des dépenses civiles ordinaires</i>	111
<i>C. Des propositions d'économies</i>	112
CHAPITRE IV : LA POURSUITE DU PROGRAMME DE PRIVATISATIONS	115
I. Une indication claire donnée au Gouvernement	115
<i>A. Une obligation "légale"</i>	115
<i>B. Une proposition raisonnable</i>	117
<i>C. Une affectation rigoureuse</i>	118
II. Une nécessité économique	120
<i>A. La carence de l'Etat actionnaire</i>	121
<i>B. Les limites de l'ingéniosité financière</i>	123
<i>a) L'émission de produits financiers de plus en plus complexes</i>	123
<i>b) Le recours à des restructurations à finalité financière</i>	124

PREMIERE PARTIE

LE PROJET DE LOI DE FINANCES

POUR 1990

CHAPITRE PREMIER

LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR 1990

I. LE CONTEXTE INTERNATIONAL

A. LE CADRAGE MACRO-ECONOMIQUE

a) L'hypothèse d'une stabilité des monnaies et des matières premières

Le budget de la France pour 1990 a été établi sur des hypothèses d'une relative stabilité de l'environnement international de notre économie.

C'est ainsi que la parité du dollar retenue, 6,40 francs, correspond par convention au maintien des dernières parités observées lors de la préparation du budget.

De même, il a été considéré que le cours du pétrole brut importé en France resterait à 18 dollars le baril, niveau atteint à l'été 1989.

Ces deux hypothèses, dont le choix peut se comprendre, sont néanmoins soumises à des aléas importants.

A la suite de la chute des cours à Wall Street, le vendredi 13 octobre dernier, la devise américaine a fortement baissé. Les marchés des changes sont très volatiles. La livre sterling a aussi connu une brusque chute en raison des résultats économiques de la Grande-Bretagne et du remplacement du Chancelier de l'Echiquier. Le yen s'est fortement déprécié, notamment contre les monnaies

européennes. Seul le S.M.E. apparaît comme un îlot de relative stabilité, bien qu'il ne soit pas à l'abri de fortes secousses.

Quant au cours du pétrole brut, on remarquera seulement que l'O.P.E.P. paraît consciente de la nécessité de conserver une certaine discipline ce qui n'empêche pas nombre de ses membres de dépasser les quotas qui leur sont attribués. L'O.P.E.P. paraît également consciente que les cours ne doivent pas monter trop fortement sous peine de relancer les énergies de substitution. A court terme, le ralentissement de la croissance attendu en 1990 pourrait apporter une détente sur les marchés. Dans l'immédiat, les dépassements de quotas n'empêchent pas les cours de se maintenir à peu près à 18 dollars le baril.

Les cours des produits de base sont également stables après une hausse au premier semestre.

Sur tous ces points, l'hypothèse de stabilité retenue pour le budget paraît prudente mais entachée d'une certaine fragilité.

b) Un ralentissement de la croissance

Le rapport économique et financier retient l'hypothèse d'une croissance moins forte chez tous nos partenaires. L'économie française, elle aussi, entrerait dans une phase de ralentissement après deux années exceptionnelles en 1988 et 1989.

Il convient simplement de remarquer que pour la quatrième année consécutive, la plupart des experts anticipent une conjoncture moins soutenue. A trois reprises, leurs projections ont été démenties. En sera-t-il de même pour l'année 1990 ? On peut se le demander.

c) Les déséquilibres sont toujours là

La forte croissance des deux années 1988 et 1989 fait diminuer les déséquilibres en valeur relative mais n'a que peu contribué à leur résorption. Il en résulte une vulnérabilité très grande en cas de retournement de la conjoncture.

Le déficit des échanges extérieurs américains, après avoir décru fortement au cours des premiers mois de 1989 (9 milliards de dollars en moyenne mensuelle au premier semestre 1989 contre 10 milliards en 1988) puis, au cours des mois de mai, juillet et août (8 milliards en moyenne mensuelle), a connu une reprise en août, puis

une nouvelle baisse en septembre. Que signifient ces variations ? La remontée du dollar depuis quelques mois, avant sa chute en octobre 1989, et la baisse des exportations américaines pourraient entraîner un palier dans l'évolution des échanges.

Le déficit du budget américain reste très fort et aucune amélioration sensible n'est en vue. Avec un chiffre de 160 milliards de dollars, ce déficit exige pour son financement un apport d'épargne étrangère très important. L'endettement des agents économiques américains reste une source de menaces permanentes sur l'économie mondiale. Le séisme de la bourse de New-York le 13 octobre dernier s'est répercuté sur tous les marchés. Il trouve son origine dans l'inquiétude engendrée par l'endettement énorme qu'exigent les opérations de rachat de sociétés et l'incertitude sur les junk bonds (bons pourris) déjà émis pour des montants très importants.

L'excédent des échanges commerciaux allemand, à la différence de celui du Japon, ne cesse de croître. Il devrait atteindre le montant de 140 milliards de deutsche mark en 1989 contre 128 en 1988.

Le Japon, par contre, ne cesse d'accroître sa position créditrice.

-Enfin, la crise des pays en développement persiste. L'endettement est toujours une source de frein à la croissance malgré les efforts entrepris pour le réduire. Pour certaines nations parmi les plus pauvres, notamment une partie de l'Afrique, la situation paraît très sombre.

B. LA CROISSANCE

Très forte en 1988 la croissance devait baisser en 1989. Elle sera finalement presque égale en 1989 à ce qu'elle fut en 1988. En Allemagne Fédérale, plusieurs instituts se demandent si le P.N.B. ne devrait pas croître plus vite que l'année précédente en raison notamment de l'afflux de réfugiés provenant d'Allemagne de l'Est. Certaines avancent le chiffre de 4,5 %.

Le tableau qui suit, extrait du rapport économique et financier, peut être dépassé déjà pour ce qui concerne l'année 1989, indique l'évolution prévue pour 1990. Une décélération devrait intervenir.

Prévisions de croissance de l'O.C.D.E. en 1990

Pays	1987	1988	1989 p.	1990 p.
R.F.A.	1,6	3,4	3,7	2,8
Royaume Uni	4,3	2,7	2,3	2,1
Italie	3,0	3,9	3,4	3,0
Belgique	2,1	4,0	3,5	2,9
Pays Bas	1,4	2,7	3,3	3,3
Etats Unis	3,7	4,4	2,7	2,0
Japon	4,4	5,8	5,0	4,2
O.C.D.E.	3,4	4,3	3,3	2,6

Source : Direction de la prévision

En 1990, à la différence des années qui ont précédé, la croissance devrait diminuer fortement aux Etats-Unis où les signes d'essoufflement se multiplient, faisant naître quelques interrogations sur "l'atterrissage en douceur". Au Royaume-Uni, la correction de la surchauffe risque de se terminer en récession. L'Espagne aussi mène une politique de refroidissement très rigoureuse.

Le tableau qui suit montre pour trois grands pays l'évolution conjoncturelle et illustre les écarts qui les affectent au cours de la période récente.

**Taux de croissance semestriels annualisés
(P.N.B./P.I.B.)**

(En %)

Pays	1987		1988		1989
	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	1 ^{er} semestre
Etats-Unis	4,3	5,4	4,6	3,2	2,1 (1)
Royaume Uni	4,8	5,9	4,2	3,5	0,5
R.F.A.	- 0,4	4,4	3,8	2,6	6,8

(1) Corrigé de l'effet sécheresse hors cette correction, la croissance est de 3,2 %

Source : Rapport économique et financier

Un des éléments clés dans la poursuite de l'activité observée aujourd'hui réside dans les investissements. Très forts au cours des années récentes, les investissements devraient ralentir.

Cette hypothèse pourrait être confirmée. Néanmoins, les taux de progression restent forts pour 1989, notamment au Japon et en R.F.A. où ils dépasseraient 10 %. L'utilisation des capacités de production est très élevée, en France notamment où elle atteint un taux record.

A contrario, la consommation repart. C'est le cas aux Etats-Unis et en France où les composantes de la croissance se sont récemment modifiées dans un sens nettement moins favorable qu'il y a quelques mois.

C. INFLATION ET TAUX D'INTERET

Le tableau qui suit montre l'aggravation des tensions inflationnistes depuis trois ans.

Evolution des prix à la consommation
en glissement annuel

(En %)

Pays	1987	1988	Juillet 1989
R.F.A.	1,0	1,6	3,0
Royaume Uni	3,7	6,8	8,2
Etats-Unis	4,4	4,4	5,0
Japon	0,8	1,0	3,0
C.E.E.	3,3	4,3	5,4
O.C.D.E.	3,7	4,2	5,3

Source : DP. Prix implicites de la consommation des ménages en comptabilité nationale

Les causes de cette évolution tiennent à la forte activité de l'économie mondiale depuis 1987. Partout dans le monde, les taux d'utilisation des capacités de production sont très élevées. Le chômage régresse et un manque de main-d'oeuvre qualifiée apparaît dans de nombreux secteurs.

La hausse des cours du dollar et des matières premières en 1989 a aggravé les tensions inflationnistes.

La hausse des prix a atteint, dans des pays réputés pour leur sagesse, des niveaux inconnus depuis longtemps. Au Japon, le chiffre de 3 % est très fort. L'Allemagne Fédérale avec 3 % pour les 12 derniers mois en juillet 1989 a connu un record qui risque d'être encore dépassé. En septembre et octobre, les prix auraient évolué sur un rythme de 3,1 et 3,3 %, ce taux est le plus élevé enregistré depuis août 1983.

La plupart des experts considèrent cependant que l'inflation devrait se calmer en 1990. Le ralentissement de la croissance et la décreue des matières premières laissent penser qu'il pourrait en aller ainsi.

Néanmoins, de grandes incertitudes pèsent sur les salaires. Partout, le partage de la valeur ajoutée a été très favorable aux entreprises. Les pressions des salariés s'accroissent. En R.F.A., de fortes tensions sont déjà très sensibles alors que des négociations importantes vont commencer. La revendication pour la semaine de 35 heures apparaît très soutenue. Aux Etats-Unis, une nette accélération de l'évolution salariale vient d'être constatée.

En Grande-Bretagne, la progression salariale est beaucoup trop forte. En France, les pressions dans le secteur public se sont développées.

Cette évolution a déterminé un resserrement des politiques monétaires dans la plupart des Etats. Les taux courts ont dépassé un peu partout les taux longs. Le Japon et l'Allemagne, qui menaient traditionnellement une politique de taux très modérée, ont dû procéder à un relèvement. Un rapprochement général des taux dans le monde est constaté. A des niveaux de 9 % environ aux Etats-Unis et en France, les taux longs restent très élevés. Ils pèsent sur les coûts. Les taux du marché international pèsent lourdement sur les pays en développement.

D. LA DEMANDE MONDIALE

Les échanges internationaux se développent en 1989 à un rythme très rapide. En 1990, un ralentissement est escompté : le tassement de la demande émanant des pays de l'O.C.D.E. et des pays en développement ne serait que partiellement compensé par la reprise des pays de l'O.P.E.P.

Alors qu'en 1988 la croissance de la demande mondiale en produits manufacturés adressée à la France avait été à nouveau plus faible que celle du commerce mondial, en raison d'une spécialisation géographique défavorable, elle serait voisine en 1989 et 1990, du fait du dynamisme relatif des pays européens qui constituent la majeure partie de nos débouchés.

Il faut se demander si cette hypothèse n'est pas trop optimiste compte tenu de la compétition qui sévit sur les marchés et qui devrait être encore plus forte en cas de ralentissement de la conjoncture.

**Demande mondiale de produits manufacturés
adressée à la France**

(Volume en %)

	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Importations de :</i>					
O.C.D.E	9,0	10,1	10,2	8,2	6,9
P.E.D hors O.P.E.P	- 4,2	1,1	8,0	8,1	5,5
Pays de l'O.P.E.P.	- 21,1	- 14,1	2,7	6,9	9,6
Pays de l'Est	- 9,9	- 5,3	10,9	12,0	5,7
Demande mondiale	4,2	7,1	9,6	9,1	6,8

Source : Rapport économique et financier

II. L'EVOLUTION ECONOMIQUE POUR LA FRANCE EN 1990

Principaux éléments de cadrage économique

	1988	1989	1990
<u>ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL</u>			
PIB des principaux partenaires :			
. pondéré par les PIB-PNB	4,1	3,3	2,6
. pondéré par les exportations françaises	3,6	3,2	2,7
Prix CAF du pétrole importé par la France (dollars/baril)	14,8	17,7	17,7
Prix à la consommation (moyenne des huit principaux partenaires) pondérés par les PIB-PNB	3,0	4,2	4,4
<u>ECONOMIE FRANCAISE</u>			
PIB marchand	3,7	3,5	3,0
Consommation	2,6	2,5	2,5
Investissements des entreprises	9,1	7,1	6,5
. dont investissements productifs des entreprises du secteur concurrentiel	11,0	8,4	6,9
Exportations	7,0	8,4	6,3
Importations	8,6	7,1	5,7
Prix à la consommation			
. glissement	3,1	3,2	2,5
. moyenne	2,7	3,3	2,5
Solde de la balance commerciale FAB-FAB (milliards de francs)	- 33,0	- 40,5	- 35,1

Source : Rapport Economique et Financier

a) Une croissance moins forte

Estimée à 3,8 % pour 1989, la croissance devrait encore être plus forte qu'en 1988, année très favorable avec 3,7 %. Ces chiffres sont très largement supérieurs à ceux qui avaient été retenus lors de l'élaboration de la précédente loi de finances.

Pour 1990, le taux prévu pour la croissance est de 3 %. La décélération attendue devrait aussi toucher notre pays.

b) Une croissance dont les composantes sont moins bonnes

L'évolution de l'investissement devrait être moins rapide ; + 6,5 % en 1990 contre 8,4 % en 1989 et 11 % en 1988. La consommation, qui devait rester stable en 1990 est très vigoureuse en 1989 et pourrait être plus forte en 1990 que cela n'est anticipé (+ 2,5 %). En 1989, la consommation pourrait progresser de 4 %.

L'hypothèse d'inflation retenue pour 1990, soit 2,5 %, paraît très optimiste. La même avait été choisie pour 1989. Elle sera largement dépassée avec un chiffre estimé à 3,6 %. De nombreux experts considèrent que les prix ont atteint un pic et devraient redescendre. L'objectif de 2,5 % paraît cependant très difficile à atteindre.

L'assainissement de la situation financière des entreprises n'est pas terminé. L'effort en cours pourrait se ralentir. Le taux d'autofinancement des investissements baisse depuis quelques mois, ce qui montre bien que les ressources internes des sociétés évoluent moins vite que leurs besoins.

c) Des faiblesses persistantes

L'épargne des ménages reste insuffisante. Bien que le taux d'épargne des ménages se redresse légèrement en 1988 et que ce mouvement se poursuive en 1989 puis en 1990, il reste très insuffisant : 12,2 % en 1988, 12,3 % en 1989, 12,6 % en 1990. En 1978, ce taux atteignait 20,4 %.

Nos échanges extérieurs ne cessent de se dégrader. Les diverses estimations du déficit commercial sont très rapidement révisées dans le sens d'une aggravation. Le chiffre de 40 milliards retenu dans le projet de loi de finances est déjà considéré comme caduc et la fourchette dans laquelle se situent les évaluations est de 45 à 50 milliards. La prévision de 35 milliards de francs retenue pour 1990 paraît exagérément optimiste. Mais l'essentiel du problème paraît résider dans la capacité des entreprises françaises à exporter. Les exportations françaises croissent moins vite que la demande mondiale, ce qui tend à montrer que l'offre de nos entreprises reste insuffisante.

La situation du chômage reste très préoccupante. Sous l'influence de la forte activité, l'emploi s'améliore. En 1989, plus de 200.000 emplois devraient être créés, peut-être 250.000 (selon l'I.N.S.E.E.). Ce résultat remarquable est cependant insuffisant. Le taux de chômage longtemps au-dessus de 10 % est enfin repassé au-dessous de ce seuil. Il pourrait atteindre 9,5 % et peut être même

un peu moins. Malgré cette amélioration très significative, le chômage reste en France très fort. Plus grave encore : il apparaît qu'une partie de la population privée d'emploi s'enfonce durablement dans l'inactivité, les différents plans adoptés, malgré leur coût pour les finances publiques, restant inopérants.

CHAPITRE II

LE BUDGET DE 1990 : LA DERIVE SE POURSUIT

Le budget pour 1990 est le second budget présenté par le Gouvernement issu des élections du printemps 1988. La reprise de la dépense publique, amorcée en 1989, est amplifiée. Si l'on se réfère à la présentation adoptée par le Gouvernement, l'ensemble des crédits de l'Etat progresse de 5,34 % en 1990 à comparer à un taux de 4,50 % en 1989.

Déjà, la loi de finances présentée à la fin de 1988 avait autorisé une augmentation des dépenses considérée comme excessive. Celle qui est soumise au Parlement en 1989 aggrave cette tendance.

I. LES DEPENSES : LA REPRISE S'AMPLIFIE

Le tableau qui suit, relatif "aux charges du budget général" fait apparaître une croissance des dépenses de 5,7 % pour 1990 par rapport à 1989. En 1989, la progression des mêmes dépenses était de 6,6 %. Cet écart, qui paraît surprenant, tient aux opérations des comptes spéciaux du Trésor non prises en compte dans le tableau. L'an dernier, elles venaient accroître les dépenses alors que cette année, elles les réduisent.

Les modifications de la structure du budget sont donc à l'origine de cette évolution.

La reprise des dépenses apparaît nettement quelles que soient les catégories que l'on examine.

La charge de la dette stricto sensu est en progression de 17,6 % au lieu de 13,3 % pour 1989. Les dépenses de fonctionnement augmentent de 6,3 % contre 3,7 % en 1989, pour l'essentiel à cause des rémunérations qui évoluent à + 6,7 % au lieu de 3,6 % dans le précédent budget.

	Projet de loi de finances pour						Structure		Evolution en %	1990 /1989 (en MF)	
	1989			1990			1989 (%)	1990 (%)			
	(en millions de francs)										
I. Dépenses ordinaires											
1. Dette publique (1)				117.337			137.995	10,2	11,3	+ 17,6	+ 20.658
2. Pouvoirs publics				3.262			3.492	0,3	0,3	+ 7,0	+ 200
3. Dépenses de fonctionnement (2) dont :				504.882			536.720	43,8	44,0	+ 6,3	+ 31.838
- Rémunérations et charges sociales			313.576			334.593		27,2	27,4	+ 6,7	+ 21.017
. civiles		254.376			273.060						
. militaires	59.200			61.533							
- Pensions			100.276			106.851		8,7	8,7	+ 6,5	+ 6.575
. civiles		60.829			65.528						
. militaires	39.447			41.323							
- Subventions de fonctionnement			34.024			36.535		2,9	2,2	+ 7,4	+ 2.511
. civiles		31.361			33.974						
. militaires	2.663			2.561							
- Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement			57.006			58.741		4,9	4,8	+ 3,0	+ 1.735
. civiles		34.509			35.492						
. militaires	22.497			23.249							
4. Interventions			349.358			356.924		30,3	29,3	+ 2,2	+ 7.566
dont :											
- Interventions économiques			96.283			98.124		8,5	8,0	+ 1,9	+ 1.841
- Interventions sociales			165.420			165.685		14,3	13,6	+ 0,2	+ 265
- Autres interventions			87.655			93.115		7,6	7,6	+ 6,2	+ 5.460
Total I	123.807	381.075		974.839	128.666	408.054		84,6	84,9	+ 6,2	+ 60.292
II. Dépenses en capital											
1. Equipement civil				79.449			81.255	6,9	6,7	+ 2,3	+ 1.806
dont :											
- investissements civils directs			21.581			22.974		1,9	1,9	+ 6,4	+ 1.393
- subventions d'investissements civils			57.868			58.281		5,0	4,8	+ 0,7	+ 413
2. Equipement militaire				98.000			102.100	8,5	8,4	+ 4,2	+ 4.100
Total II				177.449			183.355	15,4	15,1	+ 3,3	+ 5.906
Total général I + II				1.152.288			1.218.486	100	100	+ 5,7	+ 66.198

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

(2) Civiles et militaires :

pour 1989. 381.075 MF (civiles) et 123.807 MF (militaires), soit respectivement + 4,5 % et + 1,5 %
pour 1990. 408.054 MF (civiles) et 128.666 MF (militaires), soit respectivement + 7,1 % et + 3,9 %

Par contre, la variation des crédits d'intervention (titre IV) est moins forte. Elle est de 2,2 % au lieu de 6 % mais on verra plus tard comment s'explique cette évolution.

a) *Les dépenses de fonctionnement*

L'ensemble des dépenses de fonctionnement, civiles et militaires, croît de 6,3 % en 1990 contre 3,7 % en 1989. Les crédits civils sont en progression de 7,1 % contre 4,5 %. Les crédits militaires connaissent eux une évolution de 4,5 % contre 1,5 %.

L'écart entre les budgets de 1989 et de 1990 tient à la politique en matière d'emplois. Alors qu'en 1987, 1988 et 1989 les suppressions nettes de postes avaient été de 19.100, 12.800 et 552, en 1990 les créations atteindront 7.700.

Les réductions d'effectifs restent importantes à la Défense (- hors appelés), aux P.T.T. (- 2.100), aux Finances (- 600), à l'Urbanisme et Logement (- 900). Des créations très fortes apparaissent à l'Education nationale (+ 13.400). En dehors de l'Education, les effectifs de la Justice sont aussi en augmentation (+ 200). Cette évolution est caractéristique d'une politique moins rigoureuse et d'un effort maintenu à un haut niveau en faveur de l'enseignement.

De plus, la grave crise que connaît la fonction publique depuis l'été 1989 amène à s'interroger sur la possibilité de réaliser les objectifs de suppression contenus dans le budget. Les mouvements importants qui ont affecté la gendarmerie, le personnel des pénitenciers, les agents du ministère des finances apparaissent comme de sérieux obstacles. La discussion budgétaire et la politique d'exécution de la loi de finances pourraient apporter des inflexions importantes.

Un point précis doit être relevé à ce sujet concernant les suppressions d'emplois de fonctionnaires militaires. Le projet de loi de finances précise explicitement que 1.831 suppressions porteront sur les emplois occupés par des militaires d'active. Le ministre de la Défense a, à plusieurs reprises, indiqué que par le biais de "sur-effectifs" les suppressions seraient réduites de 1.000 unités et ne porteraient donc que sur 852 postes. Cette prise de position est surprenante. Elle revient à demander au Parlement un vote et à indiquer en même temps que la décision prise par le législateur ne sera pas appliquée.

Il apparaît que la réduction des effectifs est une politique difficile à mener.

Les redéploiements d'emplois sont difficiles à opérer. Les besoins nouveaux correspondent à des tâches complexes qui peuvent difficilement être remplies par les agents en sur-effectifs dans les administrations traditionnelles. Ces recrutements sont pourtant indispensables. Ils conditionnent la maîtrise des dépenses publiques.

Par ailleurs, l'expérience montre, comme l'a fort bien relevé la Cour des Comptes dans son rapport public de 1988, que les créations d'emplois importantes réalisées les années précédentes (cf. enseignement scolaire) n'ont pas toujours eu les résultats escomptés en termes de productivité.

Enfin, on observera que la réduction effective des emplois a été sensiblement "adoucie" par le jeu de la variation des taux de vacance. Ainsi, comme le rappelle la Cour dans son rapport public précité, ce n'est qu'en 1985, soit un an après la mise en oeuvre du plan de réduction interministérielle des effectifs budgétaires de l'Etat, que le nombre des agents a commencé, sur le terrain, à diminuer et à un rythme, en tout état de cause, inférieur à celui de la réduction des effectifs budgétaires.

Alors que la plupart des entreprises françaises, y compris d'ailleurs certaines grandes entreprises publiques (S.N.C.F. notamment), se sont engagées, depuis ces dix dernières années, dans un mouvement massif de modernisation et de réduction d'effectifs, l'administration a semblé, au contraire, être placée à l'abri de ce mouvement d'ensemble. Ses effectifs ont continué de s'accroître.

Cependant, l'administration paraît souffrir d'un malaise profond. Ni l'arrêt des suppressions d'emploi ni les mesures salariales prises ne semblent constituer une réponse appropriée aux difficultés de la fonction publique.

La hausse des crédits de rémunération dans le budget de 1990 s'explique aussi par la prise en compte des mesures décidées dans le cadre de l'accord salarial pour 1988 et 1989, dont l'impact n'avait pu être pris en compte dans la loi de finances pour 1989, ainsi que par l'application du plan de revalorisation des rémunérations des enseignants.

b) Les dépenses d'intervention (titre IV)

Elles avaient évolué très faiblement en 1987 et 1988. En 1989, la reprise avait été sensible avec une augmentation de 6 %, soit 19,8 milliards de francs, l'instauration du revenu minimum

d'insertion comptant pour 6 milliards dans ce chiffre. En 1990, la progression du titre IV sera de 6,3 milliards, soit + 2,2 %.

Ce taux, faible en apparence, recouvre des progressions substantielles dans nombre de budgets. Mais il recouvre aussi une très forte baisse des crédits du Travail, emploi et formation professionnelle qui retracent la subvention à l'association pour la gestion de la structure financière en baisse de 9,392 milliards en 1990.

Parmi les augmentations les plus fortes, il faut noter celle qui apparaissent aux Charges communes avec 1,9 milliard pour les dotations supplémentaires au R.M.I., 2,7 milliards pour les primes d'épargne logement, en raison de l'arrivée à maturité de certaines catégories de plan d'épargne logement, 1,8 milliard pour les annulations de la dette des pays pauvres décidées lors des sommets de Toronto et Dakar⁽¹⁾, 800 millions pour le Fonds national de solidarité et 1.800 millions pour les régimes de protection sociale. Le budget de l'Urbanisme et du Logement progresse de 1,5 milliard en raison des aides personnalisées au logement en fort accroissement. L'enseignement scolaire enregistre une variation de 2 milliards due aux subventions à l'école privée, destinées à la revalorisation de la situation des enseignants et de 0,5 milliard due aux bourses d'étude.

Les crédits additionnels sont également importants à l'Agriculture (+ 1.010 millions) en raison des versements au B.A.P.S.A., à l'enseignement agricole, aux agriculteurs en difficulté, aux Anciens Combattants (+ 935 millions) dont 458 millions de mesures nouvelles engendrées par la révision du rapport constant qui sert de référence à la revalorisation de la pension des Anciens Combattants.

Le titre IV est fortement croissant dans le budget des Affaires étrangères (+ 603 millions) en raison notamment de l'augmentation des dépenses d'aide publique au développement (+ 171 millions) et de celles consacrées à l'action culturelle à l'étranger (+ 200 millions).

Le coût de l'allocation aux adultes handicapés (Santé, solidarité et protection sociale) est supérieur de près de 1 milliard à celui de 1989.

C'est donc une variation importante de nombre de chapitres qui constitue la réalité du budget 1990 pour les interventions publiques.

1. Ce montant ne comprend qu'une partie du coût total de ces annulations estimé à 2,2 milliards de francs. Les autres crédits sont inscrits au titre I.

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

- Le budget civil

Si l'on considère les autorisations de programme, 78,6 milliards en 1989, 72,7 milliards en 1990, l'investissement civil est en forte baisse. Il faut néanmoins corriger ces chiffres en retirant les versement de la France au Fonds européen de développement ; 12,7 milliards en 1989, 0 en 1990. Les appels de fonds pour un organisme de ce type n'interviennent que périodiquement. L'autorisation de programme les concernant est inscrite au budget d'une année, les versements de crédits s'étalant sur plusieurs années.

De ce fait, la comparaison doit être effectuée hors versement à ce fonds. On obtient alors une progression des autorisations de programme de 12 % au lieu de 4,8 % en 1989 par rapport à 1988.

Pour les crédits d'équipement qui passent de 79,6 à 81,2 milliards de francs, la variation est de 2,06 %. Elle peut paraître modeste. Il est de fait que les investissements de l'Etat n'ont que faiblement augmenté dans les deux dernières années.

Les variations de crédits de paiement qui apparaissent dans le budget 1990 sont relativement limitées. Les Routes bénéficient de 100 millions de francs supplémentaires et la Sécurité routière de 150 millions de francs, ce qui porte les dotations de ces deux secteurs au total de 5.632 millions de francs et 398 millions de francs. Les programmes aéronautiques civils bénéficient de 400 millions de francs supplémentaires, soit un montant global de 2.950 millions de francs alors que les crédits du Commissariat à l'énergie atomique sont réduits (- 400 millions de francs). Les investissements du ministère de la Justice décroissent, ce qui correspond à l'évolution du programme de construction des prisons.

Les crédits du Logement sont stables, la priorité accordée au logement social ne se traduisant, pour le moment, que dans les autorisations de programme.

Il faut noter parmi les investissements de l'Etat qui figurent dans les crédits inscrits aux titres V et VI les versements à divers organismes internationaux de caractère multilatéral : (chapitre 58 et chapitre 68 à l'exception de l'article 68 00 qui représente une aide pour des contrats passés avec des entreprises françaises), soit 5,5 milliards en 1989 et en 1990. Les pouvoirs publics français n'ont que peu de prises sur le volume de ces versements qui dépendent de décisions collégiales d'organisations internationales.

Un point de la politique d'investissement de l'Etat mérite un examen particulier ; il concerne les dotations de l'Etat aux entreprises publiques. Le tableau qui suit montre que les ressources budgétaires consacrées aux sociétés nationales ont fortement baissé. En 1987 et 1988, les produits de la privatisation imputés à un compte d'affectation spéciale ouvert parmi les comptes spéciaux du Trésor ont permis des versements importants. La loi de finances initiale autorisait des dépenses de 8,6 et 15 milliards pour ces deux années dans le compte d'affectation spéciale retraçant l'emploi des recettes de privatisation. En 1987, 20,9 milliards ont été versés. En 1988, le collectif a ouvert une dotation de 4,1 milliards aux Charges communes (chapitre 54-90) , les ressources du compte d'affectation n'ayant permis aucun versement. En 1989 et 1990, les versements sont inscrits aux Charges communes pour 4,1 et 4,7 milliards.

Dotations aux entreprises publiques

(en milliards de francs)

	1987	1988	1989	1990
Loi de finances initiale - compte d'affectation spéciale - budget	8,6	15	4,1	4,7
Loi de finances rectificative - budget		4,1		
Réalisation - compte d'affectation spéciale	20,9			

- Le budget militaire

Les autorisations de programme passent de 111,9 milliards à 116 et les crédits de paiement de 98 à 102 milliards, soit des augmentations respectives de 3,6 % et 4,18 %.

Il apparaît donc que l'effort d'équipement est modéré et on peut regretter que la reprise de la dépense publique en 1990 ne bénéficie qu'au budget de fonctionnement. Il faut espérer que les engagements pris dans le domaine de l'équipement pour le futur (croissance des A.P.) seront tenus et que les crédits de paiement seront inscrits à un rythme satisfaisant.

d) Le poids des engagements internationaux de la France

Comme ceux de 1988 et 1989, le projet de loi de finances pour 1990 comporte un effort important de notre pays en faveur des pays en développement.

La crise de la dette qui sévit depuis de nombreuses années chez nos partenaires pèse lourdement sur les finances publiques. Le déséquilibre 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 8 milliards au chapitre 14.01 des Charges communes (art. 70), contre 6 milliards en 1989, 2 en 1988, 1 en 1987.

Les dépenses réalisées à ce titre ont atteint 8,5 milliards en 1987, 10 milliards en 1988 et devraient être en 1989 largement supérieures aux dotations de la loi de finances initiale. En 1989 comme les années précédentes, une loi de finances rectificative devra compléter les crédits votés. La crise des paiements des Etats 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 et marque la volonté de "rebudgétiser" le coût de l'assurance-crédit qui avait été largement supporté entre 1981 et 1985 par des emprunts de la Banque française pour le commerce extérieur (BFCE).

Du fait de ces emprunts la crise de la dette pèse aussi sur le chapitre 44-98 des Charges communes "Participations de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique" dont l'article 38 retrace les relations financières entre la Banque française du commerce extérieur (BFCE) et l'Etat. Cet établissement mobilisant pour le compte de l'Etat, sous forme d'emprunts, les fonds qui servent à refinancer certaines des échéances de nos partenaires défaillants, le chapitre 44-98 comprend une dotation destinée à financer les intérêts sur ces emprunts. Cette dotation est en croissance ralentie depuis que le recours à l'intervention de la B.F.C. a été réduit. Néanmoins, elle passera de 800 à 900 millions de francs entre 1989 et 1990. L'encours des emprunts de la B.F.C.E. ayant servi à financer des consolidations a atteint à la fin de 1987 le montant très élevé de 38 milliards de francs. Il a légèrement augmenté depuis lors et se situe à 39,5 milliards au 30 juin 1989.

Depuis quelques années, le ministre des finances a choisi de limiter le refinancement au moyen des fonds recueillis par la B.F.C.E. aux pays dont les chances de retrouver leur solvabilité sont les plus fortes.

Le compte spécial du Trésor 903-17⁽¹⁾ "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.). L'évolution des dépenses de ce compte est significative des problèmes liés à la dette.

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. Le budget pour 1990 évalue cette charge à 7.150 millions de francs soit une progression de 88 % qui marque bien la persistance de la crise de la dette et un effort accru pour en traiter les conséquences à partir de ressources budgétaires. Les prévisions de dépenses pour 1989 conduisent à un total bien supérieur à la dotation initiale. Un crédit de 1.500 millions de francs a donc été ouvert par décret d'avances du 8 septembre 1989.

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. En 1990, des crédits supplémentaires de 5,45 milliards sont consacrés à cet effort : 2 milliards au chapitre 14-01, 0,160 milliard au chapitre 44-98, 3,35 milliards au compte 903-17.

Le tableau qui suit fait apparaître cette évolution.

(millions de francs)

	Crédits pour la Coface 14.01.70	Garanties à la BFCE 44-98.38	Consolidation (903-17)
1989	6.000	800	3.800
1990	8.000	900	7.150
Ecart	+ 2.000	+ 100	+ 3.350

1. Il remplace le compte de règlement avec les gouvernement étrangers (905-08). Ce compte a été 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 aussi permanent de la crise de la dette.

En 1989 la contribution de la France au capital de divers fonds et organismes internationaux avait fortement augmenté. En 1990, les charges sont à peu près stables, 5.740 millions contre 5.754 en 1989. Les principaux bénéficiaires des versements sont, le fonds européen de développement pour 2.450 millions, l'association internationale de développement pour 1.460 millions, la Banque mondiale pour 344 millions.

Les dons associés à des prêts, imputés au chapitre 68-00 avec 495 millions au lieu de 600 en 1989 sont en régression.

Par contre, l'aide qu'apporte la France, principalement à l'Afrique, à travers la Caisse centrale de coopération économique, après avoir beaucoup augmenté en 1989 continue sa croissance. Les crédits sont dispersés en divers chapitres et comptes ; garanties (chapitres 14-01), bonification (chapitre 44-98) et aussi compte de prêt intitulé "Prêts du fonds de développement économique et social". L'Etat 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 195 millions de francs. Les dotations inscrites au compte spécial du Trésor "F.D.E.S." pour la Caisse, et qui lui servent à accorder des prêts progressent de 607 millions et atteignent un total de 2.507 millions.

A cette liste doit être ajoutée la progression ouverte par la loi de finances pour 1990 à hauteur de 1.057 millions de francs de la charge nette du compte spécial du Trésor 903-07 intitulé "Prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement".

Enfin, le budget de 1990 retrace les conséquences des décisions prises par les pays industriels en faveur des nations endettées les plus pauvres lors du sommet de Toronto (juin 1988) et de la conférence de Dakar (mai 1989). Les annulations de dettes, qui sont en cours, se traduiront par des versements budgétaires soit à la Coface qui a indemnisé les prêteurs, soit aux prêteurs eux-mêmes.

Pour la Coface, la ligne budgétaire qui sera utilisée est celle existante au chapitre 14-01 article 70. Pour les deux prêteurs des lignes spéciales sont créées. La première qui concerne la B.F.C.E., dotée de 600 millions de francs, se situe au chapitre 14-01 ou à l'article 90 "Garanties diverses" est ajouté un paragraphe 21. La seconde concerne la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) pour laquelle il existe déjà au chapitre 44-98 un article 36 intitulé C.C.C.E. qui reçoit un paragraphe 13 nouveau relatif à l'annulation de dettes et doté de 1.185 millions.

C'est encore une charge supplémentaire de plus de deux milliards qu'impose donc au budget français la politique nouvelle de remise de dettes. Cette charge devrait croître dans les années à venir car pour les seuls pays visés par les décisions prises à la suite de la réunion de Dakar l'encours des créances atteint 20 milliards de francs et les intérêts à échoir plus de 7,7 milliards.

Le tableau qui suit retrace l'évolution des masses de crédit affectées à l'aide au développement ou à l'effacement des dettes :

(millions de francs)

	1989	1990	Ecart
Participation au capital d'organismes internationaux			
Chapitres 58 et 68 (2)	5.754	5.740	- 14
Dons associés à des prêts			
Chapitre 68-00 (2)	600	495	- 105
Caisse centrale de coopération économique			
Bonification d'intérêt 44-98 36 (2)	1.727	1.896	+ 169
Garanties de change 14-01 90 (2)	179	205	+ 26
Prêts (ressources au FIDES) (3)	1.900	2.507	+ 607
Prêts du Trésor (903-07) (3)	2.513	3 570	+ 1.057
Annulations de dettes (Toronto et Dakar) (1)			
14-01 90 paragraphe 21 (2)	0	600	+ 600
44-98 36 paragraphe 13 (2)	0	1.185	+ 1.185

(1) Une partie du coût de l'annulation des dettes apparaît au chapitre des Garanties (14-01) article 70.

(2) Charges communes.

(3) Comptes spéciaux du Trésor.

e) Le poids de l'endettement

Le service de la dette ne cesse de croître dans les dépenses du budget. Il atteint 11,3 % du total des crédits dans le projet de budget contre 10,2 % en 1989, 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 31 juillet 1989, la dette totale de l'Etat atteignait presque 1.700 milliards contre 500 en 1980.

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

Au cours des années 1987 et 1988 une politique de désendettement fondée sur l'emploi des ressources de la privatisation avait été menée. Mais cette action est complètement arrêtée depuis 1988. Le compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation qui alimentait la caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) a été supprimé par la loi de finances pour 1989.

Dans l'immédiat, la dette ne peut que progresser. Malgré une maîtrise croissante de la gestion de cette dette, l'Etat emprunte toujours plus sur le marché financier.

En 1990, un redoutable problème se posait en raison de l'émission d'obligations renouvelables du Trésor effectuée en 1984 pour un volume très important. D'une durée de six ans, ces titres sont amortissables en totalité à l'échéance et les intérêts sont payables capitalisés au moment du remboursement du capital.

Ces intérêts auraient dû peser pour des montants considérables sur les budgets de 1990 et de 1991. Le remboursement du capital pèse aussi très lourdement sur les opérations de trésorerie de l'Etat pendant la même période. Les O.R.T. ont été émises pour 30,7 milliards en 1984 et 7,5 milliards en 1985.

En l'absence de toute mesure, les intérêts des O.R.T. auraient dû créer une charge budgétaire estimée à 28 milliards en 1990 et 5,7 milliards en 1991.

Mais plusieurs mesures ont été prises.

Tout d'abord un rachat sur le marché a été opéré par la caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) en 1987. Ceci a permis une économie de charge d'intérêts de 2,27 milliards de francs en 1990.

Ensuite, les souscripteurs d'obligations assimilables du Trésor (OAT) ont reçu par décret en date du 1er octobre 1988 la possibilité de régler leurs titres en apportant des O.R.T. Au 15 septembre 1989, les échanges effectués au cours des adjudications ont réduit de 15,9 milliards les intérêts sur O.R.T. à verser en 1990.

- Intérêts à verser : charge théorique en 1990 :	28,050 milliards
- Réduction liée aux rachats de la CADEP :	2,267 milliards
- Réduction liée aux échanges :	<u>15,918 milliards</u>
Charge résiduelle :	9,865 milliards

En outre, les échanges devant se poursuivre, il est prévu de ramener à 5.700 millions la charge d'intérêts en 1990. L'objectif est de limiter à 9 milliards la charge de la dette imputable aux O.R.T. Il faut ajouter aux intérêts sur O.R.T. (5,7 milliards) le supplément d'intérêts engendré par les émissions d'O.A.T. destinées à être souscrites au moyen d'O.R.T. :

- Intérêts restant à payer sur O.R.T. :	5,7 milliards
- Intérêts en 1990 sur O.A.T. émises pour les échanges d'O.R.T. :	<u>3,25 milliards</u>
	8,95 milliards

Cette charge de 8,95 milliards est imputée sur le budget général et inscrite au titre I. Elle figure donc bien dans les 137,9 milliards inscrits en loi de finances pour 1990 au titre des charges de la dette. Mais elle ne pèse pas en réalité sur l'équilibre du budget car elle est compensée par une recette de 9 milliards, inscrite dans les comptes spéciaux du Trésor et constituée d'un remboursement du fonds de soutien des rentes.

En effet, le fonds de soutien des rentes avait bénéficié d'avances de 4 et 5 milliards consenties par l'Etat en 1987 et 1988. Le remboursement apparaît dans le budget pour 1990 en recettes du compte spécial du Trésor 903-58 "Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics".

Si le plan d'échanges se poursuit comme prévu, la "bosse" créée par l'existence des O.R.T. aura été complètement supprimée pour l'année 1990.

Il s'agit d'une brillante opération de gestion de la dette mais il faut néanmoins faire deux remarques :

- la bonne gestion économique et financière menée de 1986 à 1988 a permis d'anticiper pour 9 milliards de francs les charges imposées par les O.R.T. au budget en 1990 en utilisant les plus-values fiscales des années 1987 et 1988 ;

- le mécanisme de l'échange O.R.T.-O.A.T. ne supprime pas la charge des O.R.T., il la déplace dans le temps, mais il a l'avantage de "lisser la bosse".

- la politique d'échanges des O.R.T. a conduit à émettre un volume d'O.A.T. supérieur à ce qu'il aurait été sans cette exigence. De ce fait, la place des émissions de l'Etat sur le marché obligataire a fortement augmenté en 1989. D'après des estimations, il semblerait que sur les 9 premiers mois de 1989 l'Etat aurait émis (en brut) plus de 35 % du total des obligations contre 31 % pour l'année 1988.

Les moyens techniques utilisés, CADEP, fonds de soutien des rentes, échanges, ont permis d'atténuer le problème des O.R.T. , mais ils ne doivent pas faire oublier l'ampleur de la difficulté créée par l'émission de 1984 de 30,7 milliards de ces titres. L'année 1990, sans les moyens utilisés, aurait dû supporter 28 milliards de dépenses budgétaires pour les intérêts. Grâce à la politique menée, aucune charge ne pèsera en 1990 sur les finances publiques au titre des O.R.T.

Malgré cette brillante opération, les intérêts à verser en 1990 augmentent de 20 milliards passant de 117 à 137 milliards. Sans la bonne gestion de 1986-1988, la charge aurait été plus lourde. Les O.R.T. à échoir en 1991 vont peser pour 7,1 milliards en capital et 5,7 en intérêts.

Enfin, malgré ses demandes réitérées, le Parlement n'a encore eu aucune information sur les opérations du fonds de soutien des rentes. Il devra attendre le dénouement de toutes les opérations en cours. En dépit des arguments avancés par le gouvernement lors du débat relatif à la loi de finances rectificative pour 1989, cette méthode ne paraît pas satisfaisante.

En 1990, les charges de la dette progressent de 17,6 %. En 1989, la progression était de 13,3 %. Le fait d'utiliser les excédents de recettes dégagés en 1987 et 1988 n'empêche pas le poids des intérêts d'être excessif. En l'état actuel de la politique de réduction du déficit, la place des intérêts continuera à croître. Il faut garder à l'esprit les ordres de grandeur : en 1990, les intérêts sur emprunts croîtront de 20 milliards pour atteindre 137 milliards, montant à rapprocher de la croissance de l'ensemble des dépenses du budget : 62 milliards et de la réduction du déficit : 10 milliards. Le coût de la dette dans le budget est égal à la moitié du produit de l'impôt sur le revenu.

Bien que la place de la dette dans le P.I.B. ne soit pas en France très différente de ce qu'elle est dans d'autres pays, elle est en croissance assez forte. Après être resté stable à 15 % pendant les années 1970, le rapport de l'encours de la dette au P.I.B. est passé à 17 % en 1982, 21 % en 1984, 24,2 % en 1987 et 26,6 % en 1988.

De plus, le financement du déficit absorbe une part excessive de l'épargne nationale à un moment où les entreprises en ont un besoin impératif. Le rapport économique et financier lui-même indique que le "déficit équivaut à la totalité de l'épargne financière des ménages estimée à 96 milliards de francs" et ne "laisse rien pour l'investissement productif que les entreprises autofinancent largement, mais pas totalement". Ce taux d'autofinancement des sociétés est passé de 93 % en 1986 à 82 % en 1988 et 77 % en 1989. Cette baisse ne signifie pas que les ressources des sociétés diminuent mais que les besoins croissent si fort que leur financement ne peut se faire que par des ressources internes mais aussi externes.

L'Etat tient sur le marché obligataire une place qui est très grande : il a absorbé en 1988 le tiers du total des fonds collectés et cette part va sans doute croître en 1989.

f) *La forte reprise de la dépense empêche la réduction du déficit.*

Il passe de 100,5 milliards pour 1990 à 90,2 soit une réduction d'un peu plus de 10 milliards.

Le tableau qui suit donne l'évolution des déficits depuis 1981, en loi de finances initiale et en exécution.

Le solde général en loi de finances initiale et en exécution
(en millions de francs)

	Solde général en loi de finances initiale	Solde général en exécution (loi de règlement) (1)	Variation entre L.F.I. et exécution
1981	- 29.384	- 80.885	- 51.501
1982	- 95.456	- 98.954	- 3.498
1983	- 117.762	- 129.614	- 11.852
1984	- 125.800	- 146.184	- 20.384
1985	- 140.192	- 153.285	- 13.093
1986	- 145.342	- 141.089	+ 4.253
1987	- 129.289	- 120.058	+ 9.231
1988	- 114.983	- 114.696	- 287
P.L.F. 1989	- 100.541	"	"
P.L.F. 1990	- 90.221	"	"

(1) Hors F.M.I. et hors fonds de stabilisation des changes.

g) *La reprise de la dépense publique est tout à fait excessive*

1. La reprise de la dépense publique

Avec 5,34 % de croissance des dépenses, le projet de loi de finances pour 1990 propose une progression qui est la plus forte depuis de nombreuses années. Le total des crédits atteint 1.217 milliards de francs, soit 62 milliards de plus qu'en 1989.

Cette augmentation est à peine inférieure à celle du P.I.B. en valeur, ce qui signifie que la place de l'Etat dans la richesse nationale diminue moins qu'elle ne l'avait fait dans les quatre budgets précédents.

Déjà en 1989 la progression des dépenses avait été de 4,5 % bien supérieure à celle des deux précédents budgets où elle était situé entre 3 et 3,5 %.

(milliards de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Dépense (dette incluse)	9.538	1.008 (+ 5,7 %)	1.047 (+ 3,8 %)	1.079 (+ 3 %)	1.115 (+ 3,3 %)	1.167 (+ 4,6 %)	1.230 (+ 5,3 %)
2. Dépense (hors dette)	888	924 (+ 4,1 %)	953 (+ 3,1 %)	982 (+ 3,0 %)	1.012 (+ 3,0 %)	1.050 (+ 3,8 %)	1.092 (+ 4,0 %)

2. Cette reprise est d'autant plus forte que le budget pour 1990 a bénéficié de la conjonction de plusieurs facteurs particulièrement heureux.

- L'A.S.F., association pour la gestion de la structure financière, est une structure créée il y a quelques années pour faciliter l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans. Au terme d'un programme pluriannuel, elle ne bénéficiera plus en 1990 que d'une subvention de l'Etat diminuée de 9 milliards par rapport à 1989. Il s'agit d'une heureuse évolution qui favorise l'équilibre du budget en 1990.

Dans deux cas, une nouvelle présentation se révèle fort opportune.

Une partie du produit des taxes sur le tabac est affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales. Il est décidé de verser en 1990 ce montant sous forme de prélèvement direct sur la recette. En procédant ainsi au lieu de verser la recette au budget général puis d'effectuer un paiement à la caisse sur crédit budgétaire, on évite de gonfler les masses de dépenses⁽¹⁾ d'un montant qui est significatif : 3,7 milliards. Mais cette nouvelle manière de procéder n'a pas d'impact sur le solde budgétaire⁽²⁾.

La même opération est effectuée sous une forme un peu différente pour la contribution de divers organismes de l'Etat aux retraites de leur personnel ; la somme concernée est de 2 milliards de francs (suppression de la ligne 502 "Contribution de divers organismes publics ou semi-publics de l'Etat aux retraites de leur personnel. Part patronale).

1. Au surplus, il faut remarquer que la baisse de T.V.A. sur les médicaments s'accompagne de l'arrêt d'un versement à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) pour un montant de 2 milliards. Mais ce versement avait, il est vrai, été opéré par le collectif de fin d'année.

2. Dans l'affaire de la C.N.A.F., il faut remarquer qu'une dépense imputable sur 1989, financée en collectif 1988 est remplacée en 1990 par un prélèvement sur recettes.

Heureuse conjonction qui évite au gouvernement d'ajouter en 1990 : 9 + 3,7 + 2 milliards soit 14,7 milliards. Il faut rappeler qu'un point de progression de la dépense de l'Etat équivaut en 1990 à 12 milliards.

Sans la conjonction de ces facteurs, le dérapage de la dépense aurait donc été encore plus fort.

De plus, certaines dépenses de 1990 ont été sous évaluées dans l'attente de dotations complémentaires en collectif 1989 : par exemple, les dotations de l'Etat au titre du contrat de plan avec la S.N.C.F. sont évaluées d'au moins 1,2 milliard.

A ces différents facteurs, il faut ajouter que la bonne conjoncture économique permet au gouvernement de proposer une réforme de la D.G.F., dotation globale de fonctionnement des collectivités locales, qui réduit de 5 milliards le prélèvement effectué à ce titre sur les recettes de l'Etat. Indexée sur une définition ancienne de la T.V.A., la D.G.F. aurait dû progresser, très fortement (+ 8,4 % soit + 7 milliards).

La révision proposée du mode d'indexation diminue de 5 milliards la charge de l'Etat et ramène la progression de la D.G.F. à 2,5 %;

On mentionnera ici pour mémoire avant d'y revenir dans la partie consacrée aux recettes que deux sources de recettes créées par une évolution favorable ont été mises à profit, ce qui montre une fois encore que la réduction du déficit est insuffisante et que l'effort de compression de la dépense est tout à fait inexistant. Il s'agit du dividende, que devrait verser la Caisse des dépôts à l'Etat et qui serait justifié par les bons résultats de cet établissement. Autre évolution favorable mise à profit pour accroître les recettes : le versement au budget général de 2 milliards de francs provenant de l'excédent du fonds de revalorisation des rentes.

C'est dire que le budget de 1990 a bénéficié de beaucoup d'éléments favorables.

3. La progression de la dépense n'aura pas beaucoup d'effets positifs sur l'économie.

- En 1990, l'investissement public est en faible croissance. Il ne devrait reprendre que dans les années qui suivent. Dans certains secteurs, cette aiblesse de l'investissement de l'Etat peut être préjudiciable : dotations en capital aux entreprises publiques.

- Dans plusieurs cas, la dépense a pour seul effet de réparer des erreurs passées et ne comporte aucun effet positif ni pour le présent ni pour l'avenir. C'est le cas pour la dette, mais aussi pour les garanties ou les annulations de dette. Ces deux postes expliquent à eux seuls près de la moitié de la croissance des crédits pour 1990.

- Les créations d'emploi sont-elles le moyen de remédier aux graves problèmes de la fonction publique. Dans certains secteurs, elles paraissent très fortes. L'Education nationale va-t-elle réussir à pourvoir tous les nouveaux postes qui sont ouverts sans faire baisser le niveau des fonctionnaires recrutés ? Saura-t-elle améliorer la qualité de l'enseignement ? Accroissement du nombre des enseignants ne signifie pas nécessairement meilleure qualité de l'enseignement.

Aucune décision n'est plus lourde de conséquences pour le budget de l'Etat que le recrutement d'un agent.

4. L'effort de réduction du déficit n'est qu'apparent

Apparemment, le budget de 1990 réduit le déficit de 10 milliards le ramenant de 100 à 90 milliards.

Mais cette réduction ne doit rien à un effort de compression de la dépense de l'Etat. On l'a vu, les crédits progressent de 5,3 %. Les recettes augmentent plus vite mais elles comprennent un remboursement de 9 milliards d'avances consenties au fonds de soutien des rentes grâce aux surplus de recettes de 1987 et 1988.

Cela revient à dire qu'il n'y a aucun effort de réduction du déficit réalisé en 1990. La réduction qui est opérée, est réelle, mais elle provient de l'anticipation avant 1990 de dépenses qui devaient normalement venir à échéance en 1990 (1).

5. Encore une occasion manquée.

Pour la troisième fois, le gouvernement laisse passer une occasion inespérée d'avancer sur la voie du règlement de deux problèmes de fond de notre pays : le déficit budgétaire, le poids excessif des prélèvements fiscaux et plus généralement des prélèvements obligatoires.

1. Grâce aux excédents de recettes constatés en fin de gestion en 1987 et 1988 l'Etat a pu mener une politique d'achat de titres de la dette par l'intermédiaire du fonds de soutien des rentes.

En 1990, d'après les évaluations du gouvernement, elles se révéleront peut être trop prudentes comme celles des budgets 1988 et 1989, elles peuvent être retenues à titre d'hypothèses, les recettes budgétaires devraient progresser de 89 milliards environ⁽¹⁾. Sur ce total, 62 milliards vont à des dépenses supplémentaires, 10 à l'allègement du déficit et 17 à des réductions d'impôt nettes. La part de ces deux dernières actions est très insuffisante.

La croissance exceptionnelle des années 1988, 1989 et 1990 entraîne des rentrées fiscales abondantes. Rien ne dit que cette situation va durer. Il était indispensable de se servir de la manne ainsi apportée pour baisser le déficit et les impôts.

Sur ces deux points, l'action est particulièrement décevante : - 14 milliards pour le déficit en 1989, - 10 milliards⁽²⁾ en 1990. A ce rythme, la dette reste en forte progression.

Les réductions d'impôts, avec 17 milliards pour 1990, 24,9 en 1989 sont tout à fait insuffisantes. Il faut rappeler qu'en 1987 et 1988, elles ont atteint pour les deux années le total de 70 milliards.

Le collectif pour 1988, qui pourtant bénéficiait d'un supplément de recettes exceptionnel, 37,1 milliards, a entièrement été consacré à financer des dépenses. Le budget 1989 était, lui aussi, trop tourné vers la dépense. Il faut espérer que la loi de finances rectificative pour 1989 que l'on annonce soit à même de rompre avec cette politique. Avec le budget 1990, c'est encore une occasion manquée. La croissance que connaît la France est exceptionnelle, 3,5 % en 1988, 3,8 % sans doute en 1989, 3 % en 1990 d'après les prévisions officielles. Rien ne dit qu'elle durera et nous aurons laissé passer notre chance.

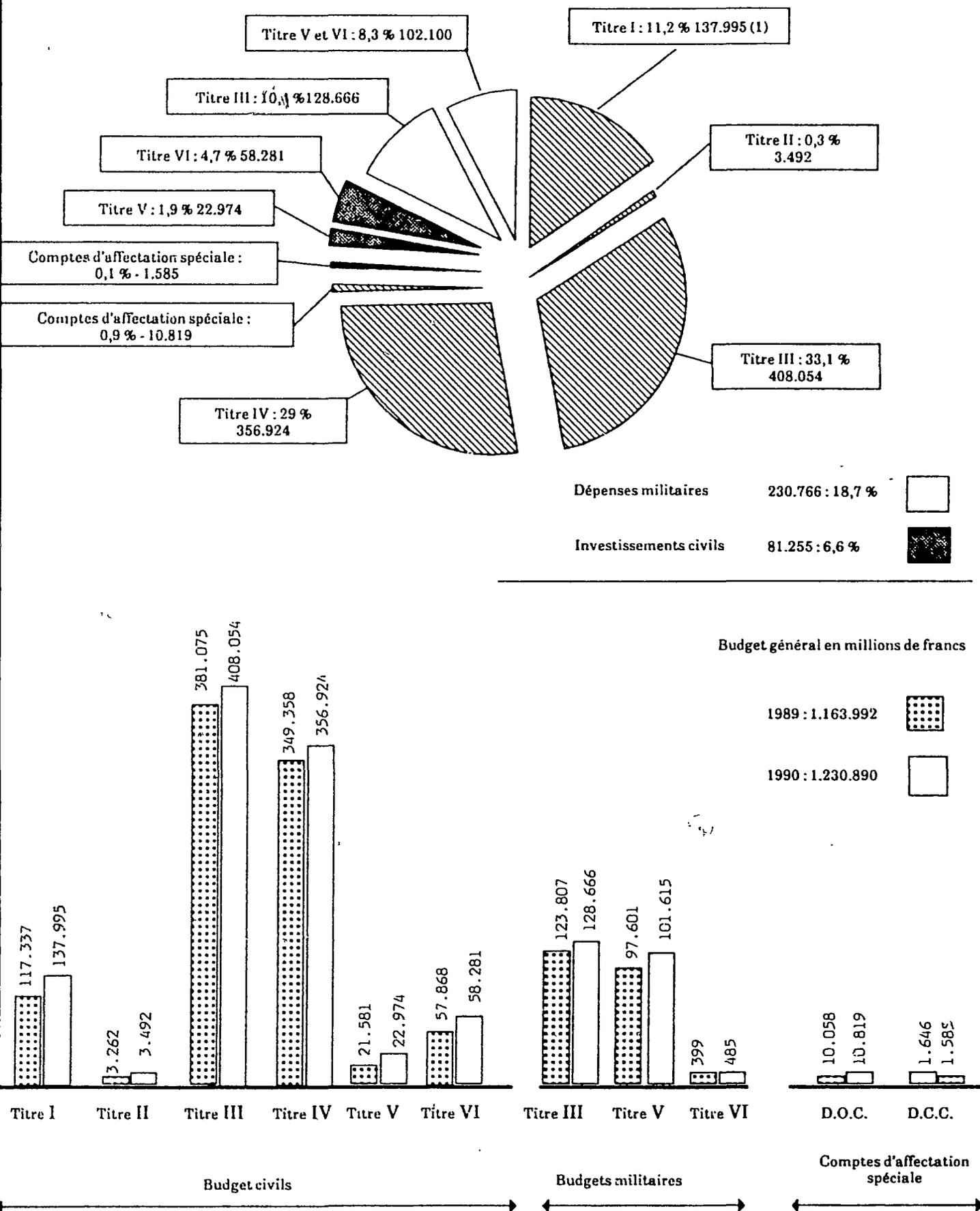
1. 72 milliards de recettes nettes totales et 17 milliards d'allègement des impôts (cf. tableau de la page...)

2. On a vu que l'allègement de ce déficit résultait de l'utilisation de recettes fiscales supplémentaires des années 197 et 1988.

II - LA STRUCTURE GENERALE 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)



(1) Déduction faite des dégrèvements et remboursements fiscaux : 169.800 MF

Présenté de manière succincte, le "volet" dépenses du projet de budget pour 1990 comprend par rapport à 1989 :

	1989 l'ensemble (en %)	1990 l'ensemble (en %)
La dette publique	10,1	11,2
Le fonctionnement (civil et militaire)	43,4	43,6
Les interventions	30,0	29
L'équipement civil	6,8	6,6
L'équipement militaire	8,4	8,3

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)	258,2	21,2
Défense	230,7	18,9
Education nationale (2)	227,4	18,7
Travail - emploi	77,8	6,4
Equipement et logement	64,0	4,8
Intérieur	58,8	5,2
Services financiers	38,0	3,1
Agriculture et forêt	37,5	3,1
Santé	37,0	3,0
Anciens combattants	27,0	2,2
Recherche	24,1	2,0
	1.080,5/1.217	89/100

(1) Non compris les dépenses en atténuation de recettes 170,6 millions en 1990

(2) Enseignement scolaire et universitaire

La structure du budget évolue.

Les dépenses militaires représentent 18,7 % du total du budget contre 15 % en 1989.

L'équipement militaire régresse de 8,4 % à 8,3 % du total des dépenses. La part de l'équipement civil avec 6,6 % du total est en légère régression sur 1989.

Les interventions régressent légèrement à 29 % de l'ensemble des dépenses contre 30 % en 1989, 30,4 % en 1988, 30,9 % en 1987 et plus de 33 % au cours des années précédentes.

Le tableau qui suit donne le bilan des créations et suppressions d'emplois en 1990 par ministère.

Projet de loi de finances pour 1990. Créations et suppressions d'emplois

	Effectifs au 31-12-1989	Créations	Suppressions	Créations ou suppressions nettes (2)-(3)	Évolution des effectifs % (4)/(1)
	(1)	(2)	(3)	(4)	
I. BUDGETS CIVILS					
Affaires étrangères	10 814	-	30	- 30	- 0,3
Agriculture et forêts	29 509	257	231	26	0,1
Anciens combattants	4 077	-	68	- 68	- 1,7
Coopération et développement	1 162	-	10	- 10	- 0,9
Culture et communication	12 364	72	140	- 68	- 0,5
Départements et territoires d'outre-mer	5 154	60	54	6	0,1
Économie, finances et budget	179 915	110	738	- 628	- 0,3
Éducation nationale, enseignement scolaire et supérieur	1 013 878	13 410	45	13 365	1,3
Éducation nationale, jeunesse et sports	7 349	-	73	- 73	- 1,0
Équipement, logement, transports et mer	125 901	203	1 134	- 931	- 0,7
Industrie et aménagement du territoire	6 580	31	114	- 83	- 1,3
Intérieur (hors appelés)	156 570	495	666	- 171	- 0,1
Justice	51 157	2 139	85	2 054	4,0
Recherche et Technologie	309	13	-	13	4,2
Services du Premier ministre	2 490	22	39	- 17	- 0,7
Solidarité, santé et protection sociale	12 509	49	188	- 140	- 1,1
Travail emploi et formation professionnelle, solidarité, santé et protection sociale, Services communs	3 499	94	37	57	1,6
Travail emploi et formation professionnelle	8 411	39	93	- 54	- 0,6
Totaux (I)	1 631 648	16 893	3 745	13 248	0,8
II. DEFENSE (hors appelés)	434 475	750	4 092	- 3 342	- 0,8
III. BUDGETS ANNEXES					
Postes et télécommunications	434 161	45	2 124	- 2 079	- 0,5
Autres budgets	864	11	11	0	0
Totaux (III)	435 025	56	2 135	- 2 079	- 0,5
Totaux (I + II + III)	2 501 148	17 799	9 972	7 827	0,3
Établissements publics de la recherche	58 908	493	-	493	0,8
* Les * création de 1 175 emplois (925 à l'Intérieur et 250 à la Défense) * suppression de 2 593 emplois (Défense)					

III. LES CHOIX EN MATIERE DE RECETTES

A. LES RECETTES GLOBALES DU BUDGET

a) *Les ressources brutes*

Les ressources brutes du budget général s'élèvent, en 1990, à 1.484,4 milliards de francs, soit + 4,50 % par rapport aux évaluations révisées pour 1989 (1.420,5 milliards de francs au lieu de 1.376,1 milliards de francs en loi de finances initiale). Evaluée de la même manière, la progression retenue pour le budget de 1989 était de 4,75 %.

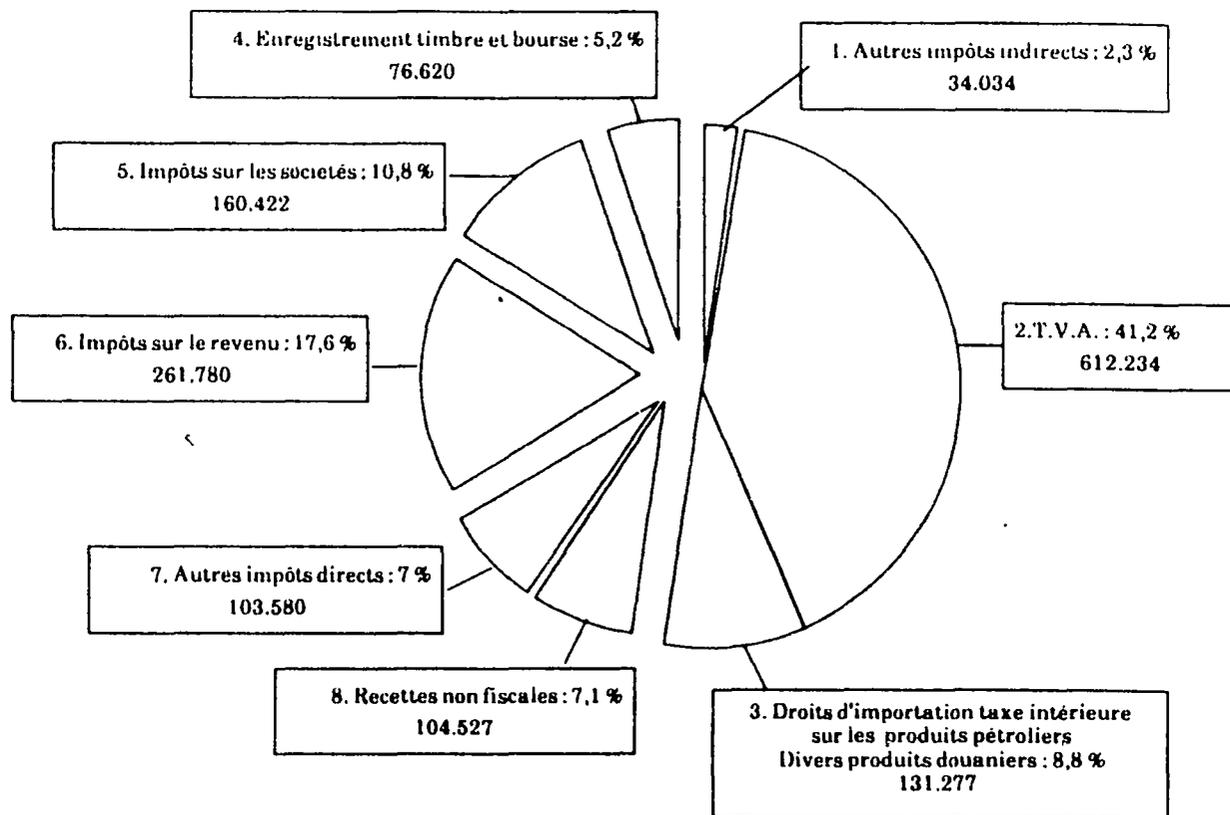
Pour ce qui concerne les recettes fiscales brutes, il est à noter que la différence entre les évaluations révisées pour 1989 et le projet de loi de finances pour 1989 s'élève à + 40 milliards. En 1988, l'écart correspondant était de 54 milliards. Les recettes non fiscales sont également plus fortes que prévu : +4,6 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 pour 1989, sont supérieures de 27 milliards au montant du projet de loi de finances pour 1989. En 1988, l'écart correspondant était de 37 milliards. Pour 1989 comme pour 1988, l'activité économique soutenue explique cette importante plus-value.

Le tableau ci-après regroupe les diverses estimations de recettes établies pour 1990 et celles révisées pour 1989 :

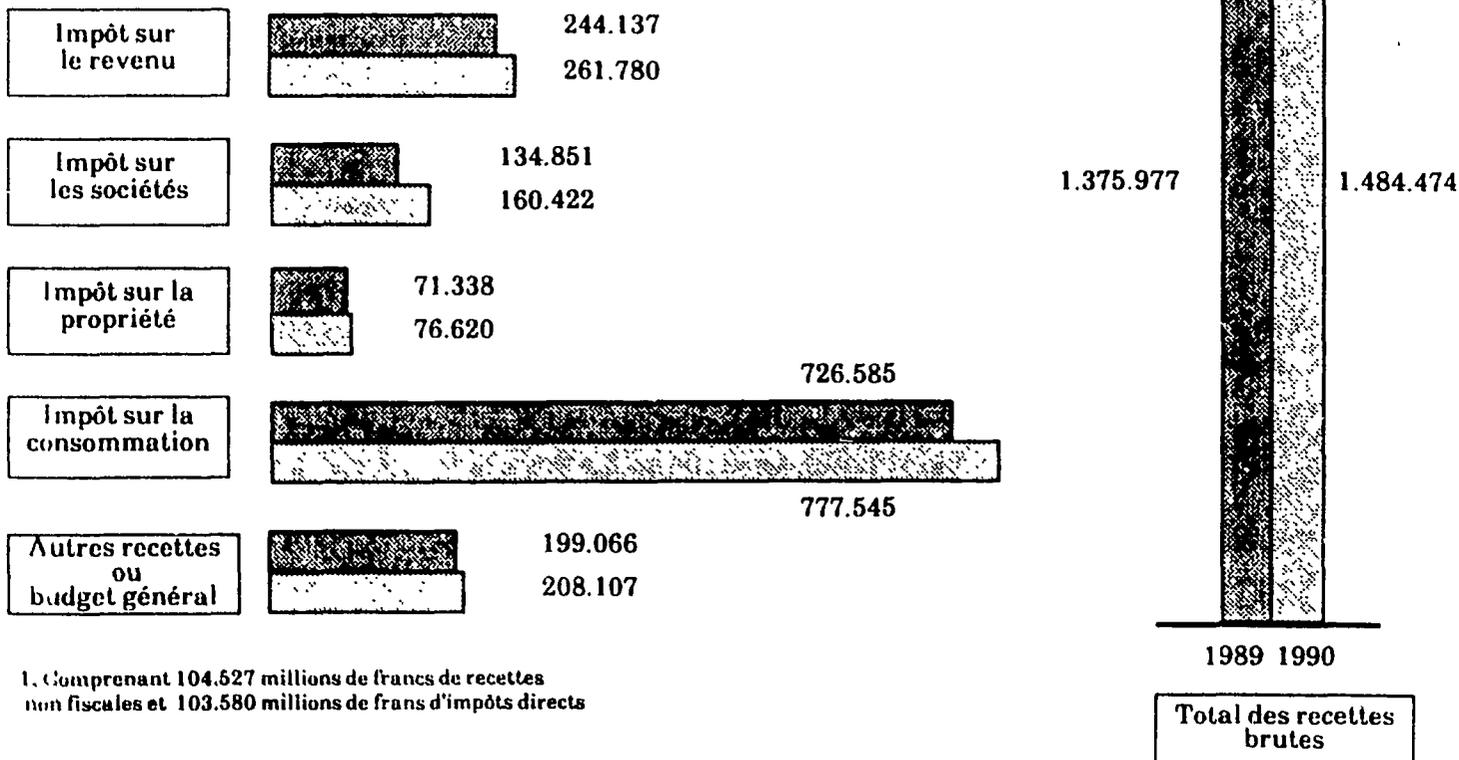
LES RECETTES DE L'ETAT

(Total brut des produits fiscaux et non fiscaux)

(en millions de francs)



Total général brut	1.484.474
A déduire : prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales de la C.E.E.	- 187.218
Dégrevements et remboursements fiscaux	- 169.800
Total général net	1.127.456



Le tableau qui suit permet de comparer les évaluations de recettes qui ont été retenues par la loi de finances initiale pour 1988 et pour 1989. Il permet aussi de comparer évaluations initiales et révisées.

(millions de francs)

	P.L.F. 1988	Evaluations révisées pour 1988	P.L.F. 1989	Evaluations révisées pour 1989
I. Recettes fiscales				
Impôt sur le revenu	220.450	233.000	244.137	243.830
Impôt sur les sociétés	121.240	134.900	134.851	154.500
Autres impôts directs	97.950	97.750	104.823	101.200
Enregistrement	69.700	59.570	59.538	61.275
Timbre et bourse		11.000	11.800	11.800
Produits des douanes	115.621	118.500	125.033	125.800
T.V.A.	523.383	545.500	566.867	586.965
Autres impôts directs	32.255	33.750	34.685	35.800
Total paragraphe I	1.180.001	1.233.770	1.281.194	1.321.170
II. Recettes non fiscales	73.860	79.755	94.783	99.408
Total des recettes brutes du budget général	1.253.861	1.313.525	1.375.977	1.420.578
III. Prélèvement au profit des collectivités locales et de la C.E.E.	- 164.386	- 177.004	- 183.096	- 185.351
Total des recettes du budget général (paragraphes 1.089.475 I à III)	1.089.475	1.136.521	1.192.881	1.235.227
IV. A déduire : Rembour- sements et dégrèvements	120.815	120.815	137.300	153.100
Total des recettes	968.660	1.015.706	1.055.581	1.082.127
Pour mémoire : recettes fiscales nettes (paragra- phes I, III et IV)	894.800	935.951	960.798	982.719

La marge de manoeuvre dont dispose le gouvernement dans la préparation de la loi de finances initiale est égale à l'écart entre les recettes totales nettes contenues dans la loi de finances et les recettes totales nettes de la loi de finances de l'année précédente.

Les tableaux permettent de constater que les recettes nettes totales du budget 1990 sont supérieures de 71,9 milliards à celles du budget 1989. Entre 1989 et 1988, l'écart était de 86,9. Ces recettes supplémentaires sont évaluées après déduction des baisses d'impôt proposées dans le budget. Le coût global des réductions d'impôt doit donc être ajouté à la marge de manoeuvre dont dispose le gouvernement.

Le calcul de la marge de manoeuvre est résumé ainsi qu'il suit.

(milliards de francs)

	P.L.F. 1988	P.L.F. 1989	Ecart	P.L.F. 1990	Ecart
Recettes fiscales brutes	1.180	1.281	+ 101	1.380	+ 99
Prélèvement au profit de la C.E.E. et des collectivités locales	- 164,38	- 183	- 18,7	- 187,2	- 4,12
Remboursements et dégrèvements	- 120,81	- 137,3	- 16,4	- 169,8	- 32,50
Recettes fiscales nettes	894,81	960,7	+ 65,9	1.022,9	+ 62,13
Recettes non fiscales	73,86	94,8	+ 20,9	104,5	+ 9,74
Recettes nettes totales	968,67	1.055,6	+ 87	1.127,5	+ 71,87

La marge de manoeuvre dont dispose le gouvernement lorsqu'il élabore le collectif est constitué par l'écart entre les recettes initiales du budget et les recettes révisées. Cet écart est obtenu de la manière suivante :

(milliards de francs)

	P.L.F. 1988	Evaluations révisées	Ecart	P.L.F. 1989	Evaluations révisées	Ecart
Recettes fiscales brutes	1.180,00	1.233,77	+ 53,77	1 281,19	1.321,17	+ 39,98
Prélèvement au profit de la C.E.E. et des collectivités locales	- 164,30	- 177,00	- 12,62	- 183,09	- 185,35	- 2,26
Remboursements et dégrèvements	- 120,81	- 130,9	- 10,09	- 137,30	- 153,1	- 15,8
Recettes fiscales nettes	894,81	925,87	+ 31,06	960,80	982,72	+ 21,92
Recettes non fiscales	73,86	79,75	+ 5,89	94,78	99,40	+ 4,62
Recettes nettes totales	968,67	1.005,62	+ 36,95	1.055,58	1.082,12	+ 26,54

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

Les recettes fiscales

En 1990, les recettes fiscales brutes sont évaluées à 1.380 milliards de francs, en progression de 4,4 % par rapport à 1989 (évaluations révisées). Le tableau ci-après retrace l'évolution depuis 1986 de ces recettes par grandes catégories.

Evolution des recettes fiscales brutes (1) du budget général

(en millions de francs)

	1986 (2)	1987 (2)	1988 (3)	1989 (4)	1990 (5)
Impôts directs et taxes assimilées	426.908	449.240	465.450	499.530	525.782
Enregistrement	47.001	52.930	59.570	61.275	63.860
Timbres et impôts sur opérations de bourse	10.024	11.477	11.000	11.800	12.760
Droits d'importation, taxes sur les produits pétroliers	103.031	108.233	118.500	125.800	131.277
Taxe sur la valeur ajoutée	475.498	509.571	545.500	586.965	612.234
Contributions indirectes	27.390	27.946	30.590	33.000	31.084
Autres taxes indirectes	1.994	2.611	3.160	2.800	2.950
Total	1.091.846	1.162.008	1.233.770	1.321.170	1.379.947

(1) Avant déduction des remboursements et dégrèvements

(2) Loi de règlement

(3) Résultats provisoires

(4) Evaluations révisées

(5) Evaluations proposées par le projet de loi de finances.

La part des impôts directs dans l'ensemble des recettes fiscales brutes sera de 38,1 % en 1990 (au lieu de 38,6 % en 1987, 37,7 % en 1988 et 37,8 % 1989 ; tandis que le produit de la taxe sur la valeur ajoutée représentera 44,3 % de ces mêmes recettes en 1990 (contre 43,8 % en 1987, 44,2 % en 1988 et 44,4 % en 1989.

Les recettes non fiscales

Le produit des recettes non fiscales devrait atteindre 104.527 millions de francs en 1990 au lieu de 99.408 millions de francs en 1989 (+ 5,1 %). En 1989, l'évaluation des recettes non fiscales était de 28,4 % supérieure à celle de la loi de finances initiale pour 1988.

Evolution de la part des recettes non fiscales dans les ressources du budget général (1986-1989)

en millions de francs	1986	1987	1988	1989	1990
Recettes non fiscales	71.641 (1)	75.376 (1)	79.755 (2)	99.408 (2)	104.527 (3)
Total des ressources du budget général (4)	1.076.275 (1)	1.129.996 (1)	1.136.521 (2)	1.235.227 (2)	1.297.256 (3)
Part en %	6,6	6,7	7,0	8,0	8,0

(1) Loi de règlement

(2) Evaluations révisées

(3) Evaluations proposées

(4) Remboursements et dégrèvements non déduits

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

- **des budgets annexes** qui atteindront 274,3 milliards de francs en 1990 dont 190,7 milliards de francs pour le seul budget des Postes et Télécommunications. Par rapport à la loi de finances initiale pour 1989, 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 1990 à 12,5 milliards de francs contre 11,8 en 1989.

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 5,41 milliards de francs dont 4,20 milliards de francs pour le Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.).

Sur un des comptes d'avances, apparaît une très grosse opération en recettes. Il s'agit du compte 903-58 "Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics", qui enregistre en recettes le remboursement à hauteur de 9 milliards de francs des avances consenties par l'Etat au fonds de soutien des recettes. En 1987 et en 1988, des montants de 4 et 5 milliards de francs avaient en effet été avancés à ce fonds de soutien des rentes. Ces 9 milliards de francs ont permis d'acquies sur le marché des titres de la dette afin d'alléger les charges que supporte à ce titre le budget de 1990.

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

b) Les prélèvements sur recettes

En 1990, ces prélèvements atteindront 187,2 milliards de francs, soit une progression de 1 % par rapport aux évaluations révisées pour 1989.

Le tableau qui suit montre l'évolution de ces prélèvements au cours des dernières années.

(millions de francs)

	Loi de finances initiale	Evaluation révisée	Réalisation
1987	149,1	153,2	153
1988	164	177	
1989	183,1	185	
1990	187,2		

La progression de ces prélèvements est en net ralentissement depuis 1988. En 1990, le ralentissement devrait concerner les deux catégories de prélèvements.

Les prélèvements au profit de la C.E.E.

(millions de francs)

	Loi de finances initiale	Evaluation révisée	Réalisation
1987	46,3	49,5	50
1988	54,7	64,6	64,5
1989	64,5	61,4	
1990	63,5		

Les prélèvements au profit des collectivités locales.

L'évaluation pour 1990 est en augmentation de 4,3 % par rapport à la prévision pour 1989 (118,6) mais en retrait par rapport à l'évaluation révisée. La cause de cette situation tient au nouveau mode d'indexation proposé pour la D.G.F.

Au cours des dernières années, les prélèvements au profit des collectivités locales avaient évolué très rapidement (en milliards) :

1986: 86,12
1987: 103,39 (+ 20 %)
1988: 112,16 (+ 8,5 %)
1989: 123,90 (+ 10,5 %)

Evolution des divers prélèvements sur recettes

Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales

(en milliers de francs)

Désignation des recettes	Résultats 1988	Evaluations adoptées pour 1989	Evaluations révisées pour 1989	Evaluations proposées pour 1990
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement	75.413.607	- 80.147.033	- 84.023.177	- 82.150.709
Prélèvement sur les recettes de l'Etat du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	530.430	- 600.000	- 754.150	- 700.000
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	2.961.152	- 3.147.012	- 3.299.210	- 3.225.687
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	696.388	- 730.781	- 745.932	- 795.877
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	19.518.899	- 20.292.134	- 20.640.625	- 21.772.712
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds de compensation pour la T.V.A.	13.040.677	- 13.707.000	+ 14.450.000	- 15.073.000
Total	112.161.141	- 118.623.960	- 123.912.994	- 123.717.985

B. L'EVOLUTION DES DIVERSES RECETTES

a) Les recettes fiscales

En 1990, la part des dégrèvements et remboursements dans les recettes fiscales brutes atteindra 11,43 %, soit 169,8 milliards de francs au lieu de 164 milliards de francs pour 1989 (3,5 %).

L'impôt sur le revenu

Le produit de l'impôt sur le revenu est évalué, en 1990, à 261.780 millions de francs, soit une augmentation de 7,4 % par rapport à l'évaluation révisée pour 1989 (243.830 millions de francs).

Le montant estimé pour 1990 résulte de diverses mesures :

- l'effet de l'évolution spontanée ; à ce titre, 27,28 milliards seraient apportés par l'Etat ;

- l'aménagement des droits, - 22,93 milliards. A ce titre, les principales dispositions sont constituées par :

- l'élargissement des tranches du barème et l'indexation des seuils associés (- 8,23 milliards),

- la reconduction du dispositif temporaire de minoration de l'impôt sur le revenu (- 14,86 milliards),

- la réduction du taux de déduction forfaitaire sur les revenus fonciers des loyers des propriétés urbaines (+ 1,2 milliard) ;

- les autres facteurs de variation : + 13,59 milliards.

Evolution de l'impôt sur le revenu en 1990

(en millions de francs)

Evaluation révisée pour 1989		243.830
Evolution spontanée	+ 27.287	
Aménagements des droits	- 22.930	
Autres facteurs de variation	+ 13.593	
	+ 17.950	+ 17.950
Evaluation proposée pour 1990		261.780

Impôt sur les sociétés

Évalué à 160.422 millions de francs en 1990, le produit de l'impôt sur les sociétés est en augmentation par rapport à l'évaluation révisée pour 1989 (+ 3,83 %). Par rapport à l'évaluation initiale pour 1989, la progression est très forte + 19 % et 25,56 milliards.

Diverses mesures viennent réduire la croissance du produit de cet impôt dont l'évolution spontanée aurait rapporté 16.425 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 et de la liquidation à 40,5 % des acomptes (- 4.200 MF).

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. Les plus importants d'entre eux sont :

- l'arrivée à expiration des mesures temporaires relatives aux entreprises nouvelles (art. 44 quater du C.G.I.) + 1.165
- l'exonération et l'abattement pendant cinq ans en faveur de la création d'entreprises et de la reprise d'entreprises en difficulté - 1.000
- la modification du régime de déductibilité des dividendes représentatifs d'apport en numéraire (article 214 A du C.G.I.) - 1.710
- le report en arrière des déficits - 1.650

Evolution de l'impôt sur les sociétés en 1990

(en millions de francs)

Evaluation révisée pour 1989		154.500
Evolution spontanée	+ 16.425	
Aménagements des droits	- 3.178	
Autres facteurs de variation	- 7.325	
	<hr/>	
	+ 5.922	+ 5.922
Evaluation proposée pour 1990		<hr/> 160.422

La taxe à la valeur ajoutée

L'évolution prévisible des recettes de T.V.A. en 1990 fait apparaître une augmentation de 4,3 % environ sur l'évaluation révisée pour 1989 et de 8,5 % sur l'évaluation initiale.

A législation constante, le produit de la T.V.A. augmenterait en 1990 de 36.575 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 11.306 millions de francs.

Au total, le produit de la T.V.A. progresserait en 1990 de 25.269 millions de francs.

Parmi les mesures qui affectent le produit de la T.V.A., les principales sont :

- la réduction à 25 % du taux majoré de la T.V.A. (- 5.505 MF),
- la réduction à 2,1 % du taux applicable aux médicaments remboursables (- 3.400 MF).

Evolution de la T.V.A. en 1990

(en millions de francs)

Evaluation révisée pour 1989		586.965
Evolution spontanée	+ 36.575	
- Assujettissement à la T.V.A. des opérations de prophylaxie réalisées par les vétérinaires (loi n° 89-412 du 22 juin 1989 art. 10)	+ 75	
- Mesures de la loi de finances pour 1988		
. option pour la T.V.A. des bailleurs de terres et bâtiments d'exploitation agricole	+ 125	
. déductibilité à 70 % (extension en année pleine) et à 80 % au 1er janvier 1990 de la T.V.A. sur le gazole et le GPL des transporteurs routiers	- 610	
. harmonisation des taux de T.V.A. en matière de presse	- 30	
. fixation à 80 % du droit à déduction de la T.V.A. afférente aux dépenses d'investissement de la Direction générale des Télécommunications	- 1.160	
- Mesures de la loi de finances pour 1989		
Extension en année pleine		
. unification des taux réduit et super réduit à 5,5 %	- 240	
. baisse du taux de la T.V.A. à 5,5 % sur certains appareillages pour handicapés	- 20	
. baisse du taux majoré sur les tabacs	- 130	
. incidence de la réduction de la T.I.P.P. sur le super carburant sans plomb	- 200	
. incidence de la modification du taux du droit de consommation sur les tabacs	+ 20	
. déduction de la T.V.A. comprise dans le prix d'achat des carburateurs	- 80	
Les dispositions législatives du présent projet de loi de finances pour 1990		
- Réduction à 25 % du taux majoré de T.V.A. (extension en année pleine ; coût total en 1990 : 6.815 millions de francs)	- 5.505	
- Réduction à 2,1 % du taux de T.V.A. applicable aux médicaments remboursables	- 3.400	
- Application du taux réduit pour les appareils automatiques des forains	- 2	
- incidence des mesures d'aménagement des modalités de calcul du tarif de la T.I.P.P.	- 149	
Evaluation pour 1990	+ 25.269	612.234

Il est à noter qu'en compensation de la baisse du taux majoré de la T.V.A. des relèvements de taxes sont opérés sur certains produits :

- majoration des droits de consommation sur les tabacs : + 724 millions,
- majoration du droit de timbre sur les jeux : + 160 millions,
- relèvement du taux de prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de l'exploitation de certains films : + 22 millions.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers

En augmentation de 4,2 %, le produit attendu de la T.I.P.P. en 1990 s'élèverait à 118.377 millions de francs par rapport à la prévision révisée, elle-même peu différente de celle faite initialement.

Cette évolution s'explique par :

L'incidence à législation constante, de l'indexation sur la septième tranche du barème sur le revenu (y compris l'extension en année pleine de celle intervenue en 1989)	+ 3.813.000
L'incidence de la montée en régime de la réduction de la taxe sur le supercarburant sans plomb	- 800.000
L'incidence de l'aménagement des modalités de calcul du nouveau tarif de la T.I.P.P.	- 1.123.000

Evolution de la T.I.P.P. en 1990 (en millions de francs)

Evaluation révisée pour 1989			113.600
- Evolution spontanée		+ 2.887	
- Aménagements des droits par le projet de loi de finances		- 1.123	
- aménagement des modalités de calcul du nouveau tarif	- 1.123		
- Autres facteurs de variation		+ 3.013	
- extension en année pleine des prélèvements intervenus en 1989	+ 70		
- indexation du tarif de la T.I.P.P. sur la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu	+ 3.743		
- incidence de la montée en régime de la réduction de T.I.P.P. sur le supercarburant sans plomb	- 800		
Evaluation proposée pour 1990		+ 4.777	118.377

L'augmentation totale du produit de la taxe est évaluée à 4,8 milliards.

La taxe sur les salaires

Le produit de la taxe sur les salaires en 1990 est évalué à 32.088 millions de francs au lieu de 30.700 millions de francs en 1989 (+ 4,5 %).

Les droits d'enregistrement

Ces droits devraient, d'après les évaluations pour 1990, apporter un produit de 63.860 millions de francs supérieur de 4,2 % à l'évaluation révisée pour 1989 (61.275 millions) et de 7,3 % à la prévision initiale pour 1989 (59.533 milliards).

Pour 1990, deux mesures proposées dans le projet de loi de finances viennent réduire le produit :

- la réduction de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance-vie à compter du 1er juillet 1990 entraîne une réduction de 1.200 milliards,

- la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur les fonds de commerce : - 655 millions.

L'évolution spontanée devait apporter un produit supérieur de 4,55 milliards de francs ramené à 2,6 milliards par l'effet des divers aménagements proposés dans le projet de loi de finances.

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 1990 du prélèvement exceptionnel sur les entreprises de production pétrolière (150 MF).

Il est également prévu une recette de 110 millions de francs apportée par la création d'une taxe annuelle sur les entreprises concessionnaires des autoroutes à péage.

b) Les recettes non fiscales

Le projet de loi de finances évalue à 104,5 milliards le montant des ressources non fiscales pour 1990. En 1989, le même montant atteignait 96,3 milliards porté à 99,4 lors de la révision des évaluations.

La progression de cette catégorie de recettes a été très forte au cours des dernières années : 69,6 milliards en 1986, 74,8 en 1987, 84,5 en 1988, 99,4 (évaluations révisées en 1989), 104,5 milliards en 1990.

Versement des P.T.E.

Le versement du budget annexe des Postes, Télécommunications et de l'Espace est inscrit pour 5.403 millions de francs contre 4.700 millions en 1989 (amélioration des résultats des Postes et télécommunications attendue en 1990).

Le produit des participations de l'Etat dans des entreprises financières.

Le produit des participations de l'Etat dans des entreprises financières.

En 1990, les dividendes versés à l'Etat par la Banque de France (pour les trois quarts environ), les banques nationalisées et les compagnies d'assurance sont estimés à 7.632 millions de francs, montant supérieur à celui de l'évaluation révisée pour 1989 (5.610 millions).

Les produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers sont estimés à 3.470 millions en 1990 contre 2.568 millions en 1989 (évaluation révisée).

Dividende de la Caisse des dépôts et consignations

Pour la première fois apparaît dans le fascicule des Voies et Moyens un dividende. Il est fixé à 1,6 milliard. Cette question fait l'objet des commentaires relatifs à l'article 28 A du projet de loi de finances.

Produits de la cession de biens appartenant à l'Etat

Cette ligne figure pour 2 milliards dans le budget pour 1990 en raison du transfert au budget de l'Etat de 2 milliards de francs qui étaient au fonds de revalorisation des rentes (article 28 du projet de loi de finances).

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 prélèvement est évalué à 4.767 millions de francs pour 1990 (+ 5,6 %).

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 1989 (601 millions de francs), la ressource escomptée pour 1990 est de 498,9 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.

IV. LA POLITIQUE FISCALE DU GOUVERNEMENT

a) Un ensemble hétéroclite

Le budget pour 1990 contient un ensemble de mesures disparates dans le domaine fiscal. Ce qui frappe, c'est leur caractère hétéroclite. L'absence de cohérence, le manque de vision d'ensemble amènent à s'interroger sur la politique suivie. Quelle politique a-t-on voulu mener ? Y en a-t-il une ? Il se dégage le sentiment que plusieurs inspirations se superposent sans constituer un tout cohérent.

L'analyse des propositions qui figurent dans les articles de la loi de finances conduit à en distinguer trois types. Les unes paraissent inadaptées et exclusivement inspirées par des motifs politiques. Elles semblent dictées par la volonté de donner une coloration de gauche à la loi de finances. Les autres cherchent à satisfaire des objectifs acceptables mais elles sont trop teintées d'idéologie dans la mise en oeuvre. Enfin, les dernières sont de bonnes décisions ; elles répondent à des besoins de notre pays même si elles sont insuffisantes ou tardives.

b) Des mesures purement politiques

Abordant les mesures de caractère politique, il faut citer en premier lieu l'abaissement de la T.V.A. sur les médicaments. Bien sûr, la volonté de faire baisser le prix des médicaments n'est pas critiquable. Mais on renforce un de nos nombreux taux de T.V.A. alors que la Communauté européenne demande d'en réduire le nombre. On en profite au passage pour masquer la croissance des dépenses publiques en escomptant une baisse des charges des organismes de sécurité sociale. Après cette réduction de la fiscalité sur les médicaments, le budget de l'Etat pour 1990 ne comporte plus un versement de 2 milliards de francs qui était auparavant destiné à la Caisse nationale d'assurance maladie (C.N.A.M.)

La deuxième concerne l'impôt de solidarité sur la fortune. Cet impôt injuste, trop étroit dans son assiette, est aggravé sur les gros patrimoines avec des taux de 1,3 % pour les tranches de 20 à 40 millions et de 1,5 % au-dessus de 40 millions. A ce niveau, il change de nature. Ce n'est pas ainsi que l'on mène une véritable politique de solidarité. Ce n'est pas non plus de cette manière que l'on évitera la délocalisation de l'épargne nationale. L'I.S.F. a

l'inconvénient de peser trop lourdement sur l'immobilier. Il pénalise les cadres qui ont eu la prévoyance de loger leur famille. Il taxe des biens occupés sur leur valeur vénale. L'aggraver dans les conditions choisies par l'Assemblée nationale paraît bien mal venu.

La troisième est constituée par l'augmentation de la **taxation sur les plus-values à long terme des sociétés**. En général, les entreprises qui vendent certains actifs ne le font pas pour spéculer. Elles réinvestissent leurs gains. La croissance externe, voire de plus en plus utilisée par les entreprises, implique achats et ventes d'actifs. La mobilité du capital s'accroît très rapidement dans tous les pays. Inopportune au plan économique, cette modification de la fiscalité est en outre rigoureuse car elle conduit "naturellement" à limiter les possibilités d'imputation ultérieure des moins-values supportées avant 1990.

Une brève mention doit être consacrée à la **taxe sur les sociétés exploitant les autoroutes à péage**. Cette taxe a un objet qui peut être contesté : imposer aux sociétés la prise en charge des dépenses de sécurité des autoroutes assurée par la gendarmerie. N'est-ce pas à l'ensemble des citoyens de contribuer à cette charge ? Ne serait-il pas plus sage de négocier cette affaire avec les sociétés alors que tout se passe aujourd'hui comme si le législateur avait servi de levier pour contraindre les sociétés. C'est lui faire jouer un rôle bien déplaisant, en vérité inconvenant.

c) Des mesures dont les objectifs sont acceptables mais dont la mise en oeuvre est discutable

Une deuxième série de mesures procède d'inspirations qui sont acceptables mais leur mise en oeuvre a un caractère idéologique qui est particulièrement discutable.

Il en est ainsi de l'allègement de la **taxe d'habitation**. Il n'y a aucune raison de dispenser certains de nos concitoyens d'un effort normal de contribution aux charges communes. Vouloir éviter les injustices est une chose. Alléger le fardeau sur les plus modestes : il faut y souscrire complètement. Mais le moyen choisi est inadéquat. Ce n'est pas en transposant dans le domaine local les injustices de l'impôt sur le revenu que l'on peut réformer l'impôt local qui a besoin d'évoluer. Cet allègement va trop loin. Il faut rattacher l'impôt local au terrain et non l'en décrocher comme on le fait par cette disposition. L'aggravation de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est aussi inadaptée. On risque de décourager l'activité du bâtiment dans nombre de régions où elle manquera cruellement.

Autre exemple d'intention louable mais d'exécution déviée par des considérations trop marquées d'idéologies : la baisse de l'impôt sur les sociétés. Il est bon de réduire le taux et chacun y souscrit. Mais pourquoi limiter cela aux bénéficiaires non distribués ? C'est partir d'une conception a priori. C'est considérer que distribuer aux actionnaires n'est pas bon pour l'entreprise. Lorsque les dirigeants font appel aux actionnaires pour financer les augmentations de capital, il leur faut bien se prévaloir d'une rémunération de ce capital. Le bénéfice distribué a aussi son utilité. Nous serons l'un des rares pays à pratiquer cette distinction. Un au moins parmi nos voisins, l'Allemagne, taxe moins fortement ce qui va à l'actionnaire.

Dans le domaine du logement aussi de bien louables intentions sont détournées de leur objet initial. On veut favoriser le logement social. Fort bien, il faut le faire. Mais en contrepartie, on surtaxe ce secteur, qui est déjà bien chargé.

La déduction autorisée pour les bailleurs d'immeubles sur les revenus fonciers passe de 15 à 10 % des loyers pour la propriété urbaine. Les réductions d'impôt autorisées sur les emprunts souscrits pour l'acquisition des résidences principales et sur les dépenses de ravalement sont interdites aux contribuables fortement imposés. Dans le même texte se trouve la prolongation et l'amélioration du dispositif "Méhaignerie" encourageant l'investissement à but locatif. Voilà une incohérence. Ces mesures contradictoires touchent un même secteur et une même catégorie de contribuables.

Dans le prolongement de ce dispositif sur le logement, il faut souligner que les cadres sont bien maltraités dans ce budget. S'ils ont eu l'imprudence d'investir dans la pierre, ils seront soumis à l'I.S.F., à une taxe d'habitation aggravée. Le bénéfice qu'ils auraient pu retirer de leur "stock option" est réduit. Rien n'est fait pour eux au titre du barème de l'I.R.P.P. Notre fiscalité, avec un taux marginal à 58,6 %, est rigoureuse pour les cadres. L'impôt sur le revenu, globalement plus léger que celui de plusieurs de nos partenaires du fait de l'assiette trop étroite, pèse très lourdement sur les revenus moyens et supérieurs. Or, les cadres sont le fer de lance d'un pays industriel. Il vaudrait mieux les encourager. Rien n'est fait non plus pour la famille dans ce budget et tant pis pour le cadre supérieur, père de famille nombreuse qui a voulu loger sa famille dans la région parisienne. Il aurait mieux fait de consommer plutôt que d'épargner. A un moment où le taux d'épargne est si bas, voilà qui n'est guère stimulant.

Dernier point sur lequel les intentions peuvent se comprendre, mais la réalisation pleine d'aléas : la D.G.F. Il fallait sans doute modifier le système existant car il ne convenait plus, mais

le nouveau mode d'indexation est-il acceptable ?. Plutôt essayer avant que 92 n'arrive le rattachement au produit réel de la T.V.A. On verra bien à l'usage. Il faut être d'une prudence extrême.

d) De bonnes décisions mais qui ne vont pas assez loin

Troisième série de dispositions : celles qui doivent être approuvées mais qu'il faudrait avancer et amplifier.

La baisse de la T.V.A. au taux majoré peut paraître une excellente initiative. Il aurait fallu aller plus loin. Ce qui est proposé est timide. Les bonnes rentrées fiscales permettent un rythme plus rapide. Le taux moyen de 18,6 % mérite aussi une initiative. Bien malencontreusement porté à ce niveau en 1982 alors qu'il était à 17,6 %, il est très haut. Le coût de l'abaissement est tel qu'un programme de réduction doit être entamé au plus tôt.

La fiscalité sur l'épargne est réduite. Voilà qui est bien. Mais n'a-t-on pas fait trop peu et trop tard. Contraint par ses engagements européens, le gouvernement se résigne au minimum. Même abaissée, notre fiscalité reste sévère. Elle est surtout l'une des mieux appliquées et contrôlées et les banques vont encore devoir renforcer leur aide aux services fiscaux. Faire fuir l'épargne ne sera pas un gain pour le Trésor public. La plupart des taux sur l'épargne (prélèvement libératoire, plus-values) vont être fixés désormais à 15 %. Il aurait fallu aller plus loin, s'engager vers une nouvelle réduction jusqu'à 10 %, accepter le principe des SICAV de capitalisation-actions, voire supprimer l'impôt de bourse. Certains de nos voisins sont moins sévères que nous. L'Europe est une chance mais il faut en accepter les disciplines.

Une baisse des droits d'enregistrement sur les cessions de fonds de commerce est proposée. Le mécanisme actuel d'abattements à la base est remplacé par un système de taux progressifs en fonction du montant des cessions. Cette mesure est bonne. Une autre l'est aussi. Il s'agit de l'allègement des droits sur les apports à une société de capitaux. Tout cela est bon mais il aurait fallu aller plus loin. Notamment les droits de mutation sur les immeubles anciens (16,60 % en général et 5,40 % sur les locaux d'habitation) restent trop élevés. Ils gênent la fluidité du marché. Une réforme est indispensable. Il est vrai qu'il s'agit d'une ressource des collectivités locales.

C'est au total, un budget compliqué que celui de 1990. Il est complexe, il se veut habile. On y trouve des décisions libérales (épargne, impôt sur les sociétés). D'autres sont nettement marquées d'idéologie. Comme l'a écrit un observateur, il fallait se faire pardonner l'Europe. Pourquoi ? L'Europe n'est-elle pas une chance ?

V. BUDGET ET FINANCES LOCALES

Les dépenses des collectivités locales, après avoir connu des progressions très fortes, ont évolué à un rythme nettement réduit pendant quelques années. L'année 1986 a marqué le début d'une décélération. En 1987, l'ensemble des budgets a crû de 5,6 % et en 1988 de 5,2 %. Le mouvement paraît interrompu en 1989. Les analyses qui ont été faites des budgets pour 1989 conduisent à une estimation de 6,2 % pour la croissance des dépenses. Les budgets de fonctionnement évolueraient à + 5,5 % et l'investissement à + 7,3 %. La renégociation des intérêts continue à produire ses effets : les charges de la dette ne progresseraient que de 2,8 %.

Des charges importantes continuent à peser sur les budgets locaux. La surcompensation produit encore ses effets sur les taux de cotisation. La loi sur le R.M.I., revenu minimum d'insertion, qui a mis à la charge du département une obligation financière minimale d'insertion, conduit à des programmes dont le coût est estimé pour 1989 à plus de un milliard de francs.

La modification de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement proposée à l'article 31 de la loi de finances déterminerait une progression de 2,5 % au lieu de 8,6 % à législation inchangée. Son montant atteindrait 82 milliards au lieu de 87 milliards.

La dotation spéciale instituteurs et la dotation générale de décentralisation évolueraient dans les mêmes conditions que la dotation générale de fonctionnement. Le nouveau mode d'indexation de la D.G.F. est très mal venu. D'autres solutions doivent être recherchées.

Les dotations d'équipement versées par l'Etat aux collectivités locales connaissent une évolution beaucoup plus rapide. La progression du fonds de compensation de la T.V.A. (+ 9,9 %) tient aux dépenses d'investissement elles-mêmes à l'origine d'un montant de T.V.A. versé plus important. La dotation globale d'équipement progresse en autorisations de programme de 6,4 %.

Dans l'ensemble, les concours de l'Etat progresseraient en 1990 de 5,9 % en moyens d'engagement.

Alors que les collectivités locales ont des responsabilités dont le coût est croissant, le problème de la fiscalité locale se pose toujours.

Les projets du gouvernement en la matière n'apparaissent pas précisément. Les mesures concernant la taxe d'habitation qui sont incluses à l'article 4 du projet de loi de finances ne sont pas satisfaisantes. Elles conduisent à nouveau à délocaliser l'impôt local. Elles transfèrent au plan local les inconvénients de la fiscalité sur le revenu dont la base est trop étroite. Elles retirent aux décisions en matière d'impôt local le sens qui devrait être le leur : faire prendre conscience à tous des nécessaires solidarités dans la gestion des affaires communes. Il convient de maintenir des bases locales à la contribution demandée aux habitants d'une commune.

Le tableau qui suit donne l'évolution des concours aux collectivités locales depuis 1988.

DEUXIEME PARTIE

POUR UNE ALTERNATIVE BUDGETAIRE

L'analyse du projet de loi de finances pour 1990 présenté à l'approbation du Parlement est inséparable de celle de la conjoncture économique dans laquelle il s'inscrit et des objectifs généraux qui devraient guider notre politique économique.

Pour reprendre les termes mêmes de M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, lors de son audition devant votre Commission des Finances le 20 septembre 1989 : *"Ce budget s'inscrit dans un contexte d'amélioration de la situation de l'économie française qui ne justifie toutefois aucune euphorie... La persistance de 2,5 millions de chômeurs et la perspective d'un déficit commercial de 40 milliards de francs imposent que la priorité continue d'être donnée à la compétitivité de l'économie"*.

Notre politique devrait donc avoir pour objectif principal l'amélioration de l'investissement qui permettrait de réduire le chômage et le déficit extérieur, en renforçant notre compétitivité avant l'échéance du grand marché européen de janvier 1993.

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION ECONOMIQUE

L'amélioration générale enregistrée pour l'ensemble des pays développés touche également la France.

Toutefois, cette amélioration n'a pas permis de résoudre trois problèmes essentiels :

- un taux de chômage élevé,
- un déficit des échanges industriels aggravé,
- un investissement insuffisant.

I. UN TAUX DE CHOMAGE ELEVE

Le taux de chômage est en France de 9,5 % (de la population active) alors qu'il est de 5,5 % en Allemagne, 5,1 % aux Etats-Unis, 6,2 % en Grande-Bretagne et 2,3 % au Japon⁽¹⁾. Cette situation s'explique pour les raisons suivantes :

A. LA REPRISE DES CREATIONS D'EMPLOIS A ETE PLUS FAIBLE QU'AILLEURS

L'emploi s'est amélioré en France depuis deux ans, comme dans l'ensemble des pays industrialisés. Mais l'amélioration a été moins rapide dans notre pays. L'accélération générale de la croissance économique en 1988 s'est traduite par une hausse de l'emploi de 1,8 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et de 1,6 % dans les pays de la C.E.E. En France, elle n'a été que de 0,8 %⁽²⁾.

1. O.C.D.E. : Principaux indicateurs économiques - octobre 1989

2. O.C.D.E. : Perspectives de l'emploi - juillet 1989

B. LE CHOMAGE DES JEUNES PERSISTE

L'amélioration de l'emploi en France n'a touché que de façon limitée la population âgée de 16 à 25 ans. L'allongement de la scolarité et les dispositifs publics d'aide à l'emploi (notamment TUC et SIVP) n'ont permis qu'une réduction optique du chômage des jeunes.

Car il ne s'agit que de solutions provisoires, dont l'épuisement progressif se traduira par une recrudescence du chômage dans cette catégorie de la population.

On constate en effet, alors que la part des jeunes de 16 à 25 ans dans la population active ne cesse de croître, que celle des emplois occupés par cette même catégorie ne cesse de diminuer.

Le problème n'est donc résolu que par une diminution de l'offre de travail, sans amélioration de la demande, bien au contraire.

C. UN RECOURS ACCRU AU TRAVAIL TEMPORAIRE

L'amélioration de l'emploi dépend, pour une part non négligeable, du développement du travail temporaire.

Les effectifs de travailleurs intérimaires ont augmenté de 35 % en 1987 et de 36 % à nouveau en 1988. Un quart des emplois salariés créés dans le secteur des services en 1988 sont en réalité des emplois intérimaires.

D. UNE INADAPTATION CROISSANTE ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE DE MAIN D'OEUVRE

Enfin, l'offre de main d'oeuvre paraît de moins en moins adaptée à la demande des entreprises. Ainsi, en 1989, selon l'INSEE, 12 % des entreprises industrielles éprouvent des difficultés à recruter les cadres et les techniciens dont elles ont besoin⁽¹⁾.

La mesure du chômage fait clairement apparaître que la situation française est la pire de celle de tous les grands pays industriels. Certes, on peut avancer que le nombre des chômeurs se stabilise depuis août 1988. Mais, à la différence des autres pays, il le fait à un rythme lent.

A la fin août 1989, on comptait 2.531.600 demandeurs d'emplois (soit - 0,6 % par rapport au mois précédent).

A la fin septembre 1989, on comptait 2.533.800 demandeurs d'emplois (soit + 0,1 % par rapport au mois précédent).

De cette évolution, il résulte, comme le montrent les statistiques de l'OCDE⁽¹⁾ que, exception faite de l'Irlande, de l'Italie, de la Grèce et de l'Espagne, la France enregistre le taux de chômage le plus élevé en 1988 et en 1989 de l'ensemble des pays développés.

Taux de chômage

	Année 1988	Août 1989
- France	10,0 %	9,5 %
- C.E.E.	9,9 %	8,9 %
- Royaume-Uni	8,3 %	6,2 %
- R.F.A.	6,1 %	5,5 %
- Etats-Unis	5,4 %	5,1 %
- Japon	2,5 %	2,3 %

De plus, aucune amélioration ne paraît prévisible en l'état actuel.

Selon les perspectives établies par l'OCDE (2), pour ramener à l'horizon 1995 le niveau du chômage à son niveau d'avant le premier choc pétrolier, soit 1,5 million de chômeurs, il faudrait créer 250.000 emplois supplémentaires par an à partir de 1989.

En l'état actuel, les prévisions établies par cet organisme concluent, à l'horizon 1990, à une remontée du taux de chômage pour la France, qui creuse davantage encore l'écart avec l'Allemagne.

Cette situation est aggravée, si l'on ajoute deux considérations.

• La première tient à l'importance du chômage de longue durée.

• En 1988, près de la moitié des chômeurs (44,8 %) sont au chômage depuis au moins un an, soit un nombre plus élevé que dans les autres grands pays industriels.

Chômeurs de longue durée (1988 - millions)	
- France	1,12
- R.F.A.	1,06
- Etats-Unis	0,55
- Japon	0,34

• En second lieu, les politiques spécifiques de l'emploi se sont révélées inefficaces.

Certes, les diverses formules d'aide à l'emploi des jeunes ont fortement contribué à stabiliser le chômage, mais la conclusion de l'examen effectué à ce sujet par l'OCDE est sévère⁽¹⁾ :

"Ces politiques ne paraissent pas susceptibles à elles seules d'enrayer durablement la montée du chômage... Leur coût financier va en augmentant et une limite à leur progression est à terme inévitable... Il apparaît difficile de simplement stabiliser le chômage au niveau actuel, en recourant uniquement au cours des années à venir aux politiques d'incitation aux retraits d'activité et d'aide à l'insertion professionnelle. La résorption durable du chômage paraît nécessiter un meilleur fonctionnement du marché du travail".

En calculant un "taux de générosité apparent des prestations de chômage"⁽²⁾, l'OCDE fait apparaître que, à l'exception du Danemark, du Canada et de la Suède, la France offre des prestations particulièrement généreuses. L'OCDE considère que ce niveau élevé n'est pas sans incidence sur l'existence d'un chômage "volontaire".

1. O.C.D.E. :- Etudes économiques "France" - 1988/1989

2. Prestations moyennes par chômeur, rapportées à la rémunération moyenne par salarié (calcul effectué sur l'année 1985).

"Taux de générosité apparent" des prestations de chômage

- France	36 %
- R.F.A.	27 %
- Royaume-Uni	21 %
- Etats-Unis	8 %

II. UN DEFICIT DES ECHANGES INDUSTRIELS AGGRAVE

Le déficit des échanges de produits industriels apparu en 1987 (- 10,4 milliards de francs en solde CAF-FAB), s'est aggravé en 1988 (- 42,3 milliards de francs). Les premiers résultats de l'année 1989 ne font que confirmer cette tendance à la détérioration de nos échanges extérieurs. Celle-ci s'explique par deux raisons.

A. LA DETERIORATION DES ECHANGES EN VOLUME DEPUIS 1982

Jusqu'en 1988 la détérioration de l'excédent industriel a été masquée par l'amélioration des termes de l'échange. Mais la diminution du taux de couverture en volume des importations par les exportations se manifeste dès 1982. Après une légère remontée en 1983 et 1984, la détérioration n'a fait que se confirmer. Ainsi, le taux de couverture des importations industrielles par les exportations est passé de 114 % en 1981 à 90,4 % en 1989(1).

B. LA DEGRADATION DE LA COMPETITIVITE - PRIX A PARTIR DE 1986

A partir de 1986, la compétitivité-prix des échanges industriels s'est à son tour dégradée. Cette évolution résulte à la fois de la baisse du dollar, mais aussi de comportements de marge peu concurrentiels de la part des industriels français.

Au total, le taux de couverture en valeur des échanges industriels passe de 104,9 % en 1986 à 96,9 % en 1990.

1. Comptes de la Nation 1988 - Rapport économique et financier annexé au PLF 1990

La dégradation des échanges industriels traduit à la fois l'insuffisance des exportations et l'accroissement des importations. A l'évidence, l'appareil de production français n'est pas en mesure de répondre à la reprise de la demande, ni étrangère ni intérieure.

On le mesure quand on constate que la progression de nos exportations n'a pas suivi celle de la demande mondiale. L'indicateur de performance, rapportant le volume des exportations des produits manufacturés à celui de la demande mondiale, a constamment diminué de 1982 à 1988, passant de 101,5 à 88,2.

Inversement, le taux de pénétration des produits manufacturés étrangers, rapportant le volume des importations à celui de la demande intérieure, s'est constamment accru, passant de 106,7 en 1982 à 134,6 en 1988.

Produits manufacturés	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Taux de performance à l'exportation	101,5	100,4	98,2	93,5	89,6	88,2
Taux de pénétration à l'importation	106,6	111,0	115,2	120,6	128,3	134,6

Sources : Comptes de la Nation

A titre de comparaison, on notera que l'excédent de la balance commerciale allemande est passée de 73,4 milliards de DM en 1985 à 128,0 milliards de DM en 1988 (dont excédent avec la France : 14,7 de DM en 1985, 18,2 milliards de DM en 1988)(1).

Là encore, les mesures publiques d'aide directe à l'exportation n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.

De 1970 à 1987, le montant des aides publiques à l'exportation a été multiplié par trois (de 3 milliards de francs à 9,4 milliards de francs) alors que le solde commercial est devenu fortement négatif.

Le jugement porté par l'OCDE dans sa dernière étude sur la France est particulièrement sévère(2).

1. Deutsche Bank - 1989

2. O.C.D.E. - "Etudes économiques" France - 1988-1989

Les aides publiques à l'exportation

"Si les objectifs assignés aux aides publiques à l'industrie n'ont dans l'ensemble pas été atteints, les conditions de leur mise en oeuvre ont introduit des distorsions préjudiciables aux performances extérieures.

Les aides à l'exportation en sont un exemple.

Celles-ci se caractérisent par leur ampleur. En 1987, la France intervenait pour 35 % du total des crédits à l'exportation (hors matériels militaires) à plus de cinq ans avec soutien public, accordés par les cinq plus grands pays de l'OCDE. En 1985, les subventions aux crédits à l'exportation (sous forme de bonification d'intérêts par exemple) accordées par l'administration française représentaient 64 % du total attribué par les pays de l'OCDE. Celles-ci sont concentrées vers les pays en voie de développement et portent principalement sur les dépenses d'infrastructure. Une autre caractéristique du dispositif d'aides à l'exportation est la prépondérance des crédits-acheteurs sur les crédits-fournisseurs. Par ailleurs, les crédits à l'exportation participent massivement au système des "aides liées" (dons aux pays pauvres avec obligations d'achat dans les pays donateurs).

Ce dispositif a fortement incité les exportateurs français à s'engager sur les marchés des "grands contrats" avec les pays en développement et à maintenir une spécialisation géographique tournée vers les pays les moins solvables. De plus, aucun contrôle de la conformité aux prix du marché des prix facturés n'est pratiqué, comme il peut l'être par exemple aux Etats-Unis.

Les crédits à l'exportation aux pays pauvres ont un caractère quasi automatique et les risques de défaillances ne sont pas supportés par les entreprises exportatrices. Le système a pu fonctionner d'autant plus longtemps que, pour faire face aux défauts de paiement, l'organisme public assureur (COFACE) les refinançait par des nouveaux prêts aux acheteurs, de sorte que le coût financier des défaillances n'apparaissait pas au budget de l'Etat. Depuis 1985, en revanche, les crédits sont rééchelonnés et les pertes essuyées par la COFACE au titre des opérations d'assurance de l'Etat (7 milliards en 1987) sont dorénavant inscrites au budget.

S'il a pu être avancé qu'en présence de marchés oligopolistiques ou d'économies d'échelle, les aides à l'exportation permettraient, sous des conditions très restrictives, une plus grande appropriation de la rente et une meilleure exploitation des rendements d'échelle croissants, rien n'indique au total qu'en France les aides sectorielles à l'exportation aient été octroyées sur la base de tels critères économiques".

(O.C.D.E.)

C. UN INVESTISSEMENT INSUFFISANT

Le retard de l'investissement explique à la fois notre chômage et notre déficit commercial.

Certes, avec un taux de croissance en volume de 6,5 % en 1989, l'évolution de l'investissement peut être considérée comme positive. Mais, les progrès ainsi enregistrés sont loin d'être suffisants par rapport aux besoins de l'économie française en capital productif, mesurés par l'importance de notre chômage (alors que nos capacités de production sont pleinement utilisées) et par la persistance de notre déficit (alors que les échanges internationaux s'accroissent).

L'analyse de l'investissement fait apparaître les caractères suivants.

a) L'effort d'investissement des entreprises françaises reste inférieur à celui de leurs concurrentes étrangères

Si la reprise de l'investissement est forte en France depuis 1985, elle l'est encore davantage chez nos principaux partenaires. Elle a été presque deux fois plus forte dans l'ensemble de la C.E.E. qu'en France.

**Taux de croissance de l'investissement productif
hors secteur privé (volume) (1981 = 100)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
France	100	96,1	94,1	98,2	103,1	108,1	118,0
R.F.A.	95,8	100,5	101,2	106,7	111,3	116,2	124,6
C.E.E.	98,9	98,2	101,9	108,2	113,4	122,5	134,3
Japon	102,5	105,3	117,4	132,3	139,9	151,1	175,2
Etats-Unis	93,3	91,9	108,2	115,4	110,4	113,5	124,3

Si, de 1980 à 1988, l'investissement productif français a augmenté de 18 %, il s'est accru dans le même temps de 26 % en R.F.A., de 60 % au royaume-Uni et de 100 % au Japon.

b) Le taux de croissance prévu pour 1989 marque un ralentissement non négligeable par rapport à 1988

Si l'on considère les seules entreprises industrielles hors secteur public, ce ralentissement équivaut presque à une diminution par deux.

Taux de croissance en volume de l'investissement (%)

	1988	1989
Entreprises non financières	9,0	6,5
dont		
Investissement productif	9,6	6,8
dont		
Entreprises hors grandes entreprises nationales	11,2	7,6
dont Industrie	13,8	7,5

Selon le Rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1990, la contribution de l'investissement des entreprises hors secteur public à la croissance économique diminue, passant de 34,4 % en 1988 à 29,6 % en 1989.

c) Le redressement intervenu n'a pas permis de résorber la totalité du retard accumulé depuis 1980

De 1980 à 1984, le volume de l'investissement a diminué, passant de 645,3 milliards de francs en 1980 à 586,9 milliards de francs en 1984. Ce n'est qu'en 1987 que le volume atteint en 1980 a été retrouvé.

De fait, de 1972 à 1984, aucune branche industrielle n'a rajeuni son outil de production. Plusieurs secteurs ont enregistré un vieillissement important. Ainsi, l'âge moyen des équipements dans les industries de biens de consommation est passé de 4,6 à 7,7 ans, et de 3,7 à 7,3 ans dans les industries agroalimentaires. Pour la période 1985-1987, l'INSEE considère que l'effet positif du redémarrage de l'investissement a probablement été compensé par un ralentissement des déclassements.

d) La structure de l'investissement témoigne de son insuffisance qualitative

• La part relative de l'investissement du secteur industriel a diminué, car l'effort d'investissement réalisé depuis 1985 a davantage été le fait du secteur tertiaire que du secteur industriel.

De 1970 à 1987, la part relative du secteur industriel dans l'investissement productif (hors secteur public) a diminué, passant de 37 % à 33 %.

Taux de croissance annuel moyen
de l'investissement productif (prix 1980)

	1980-1984	1985	1986	1987	1988
Secteur industriel	- 3,0	10,5	4,3	5,9	12,5
Secteur tertiaire	1,7	6,6	15,0	9,6	12,5
Total	- 1,4	7,9	9,8	7,9	12,2

. En outre, l'effort a insuffisamment porté sur la recherche et le développement.

Le contenu en recherche-développement de l'investissement français apparaît faible par rapport à celui de nos principaux partenaires. Dans ce domaine, la France se situe au 5^e rang des pays de l'OCDE, derrière les Etats-Unis, le Japon, la R.F.A. et le Royaume-Uni.

Notre effort est, en outre, peu concentré puisque les seules branches électronique, aéronautique, automobile, chimique et pharmaceutique assurent les deux tiers des travaux de recherche.

Il en est de même pour l'effort public en faveur de la recherche. En 1988, plus de 80 % des crédits publics, représentant 40 % des dépenses totales de recherche et développement engagées ont été attribués à trois secteurs industriels -espace, aéronautique et électronique-, essentiellement concernés par l'armement(1).

e) L'efficacité des mesures d'aides publiques à l'investissement est apparue limitée et coûteuse

C'est ce qui ressort du rapport de l'OCDE sur l'économie française en 1989 (1) :

"La multiplication des aides à l'industrie en fonction de pressions conjoncturelles et des besoins immédiats d'industries en difficulté a pu entretenir les comportements d'attentisme, fondés sur le sentiment d'un "droit à l'aide". La croissance substantielle de la charge budgétaire des aides, dont le coût à long terme a été mal apprécié, a pu, par

ailleurs, pénaliser le financement d'activités prioritaires (recherche, formation) et alourdir la pression fiscale, entraînant des transferts de ressources entre agents sans justification économique évidente. Enfin, la prolifération non maîtrisée des aides a pu conduire à des incohérences : ainsi les aides à l'investissement et à l'emploi ont pu entraîner, dans les secteurs qui pouvaient en bénéficier simultanément, à la fois un sur-investissement et le maintien de sur-effectifs. Au total, en entretenant la rigidité des prix et des salaires relatifs dans les entreprises concernées, les aides à l'industrie ont vraisemblablement contribué à freiner la mobilité des facteurs entre secteurs et l'adaptation des structures industrielles"(1).

Les termes de ce constat ont d'ailleurs été confirmés par M. Alain Richard, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale.

"L'habitude des soutiens conjoncturels à l'industrie ou immédiats à des entreprises en difficulté a sans doute entretenu des comportements d'attentisme à l'égard de l'Etat, alors que l'accroissement de la charge budgétaire qui en a résulté a alourdi la pression fiscale, sans réussir à financer suffisamment l'investissement d'achats prioritaires en recherche et en formation. La multiplication des aides a pu conduire à des incohérences : les aides à l'emploi et à l'investissement ont parfois abouti, dans des secteurs qui en bénéficiaient simultanément, à un surinvestissement doublé de sureffectifs"(2).

*

* *

Si l'on admet que l'accroissement du capital productif constitue la véritable clé de l'amélioration de l'emploi et du solde commercial, il doit en résulter que l'objectif prioritaire d'une politique qui entend résoudre le problème du chômage et celui du déficit extérieur, c'est de favoriser l'investissement.

1. O.C.D.E. : Etudes économiques - France 1988/1989.

2. Rapport au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances pour 1990. Alain Richard, rapporteur général.

Les plus hautes autorités de l'Etat l'ont d'ailleurs reconnu. On ne saurait mieux dire que le Président de la République lorsqu'il écrivait, dans la Lettre aux Français :

"Les pays où la technologie est la plus avancée et qui possèdent une base industrielle forte sont ceux qui comptent le moins de chômeurs".

De même, lorsque M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, et M. Jean-Marie Rausch, ministre du Commerce extérieur concluaient leur préface au rapport **Où en est la compétitivité française**(1), ils affirmaient :

"Le rôle clé pour l'économie française de l'investissement, de la formation, de l'information des entreprises est clairement mis en avant. C'est en effet dans ces domaines que se joue l'avenir de notre compétitivité".

1. Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, ministère du Commerce extérieur, D.R.E.E. (juin 1989, La Documentation française).

CHAPITRE II

UN BUDGET INADAPTE

Tel qu'il est présenté à l'approbation du Parlement, le projet de budget pour 1990 ne respecte pas la priorité de l'investissement. Il n'aidera donc à résoudre ni le problème du chômage, ni celui du déficit extérieur.

Et cela, pour trois raisons :

- D'abord, parce que la réduction du déficit, seul moyen d'alléger la charge de la dette publique, n'est pas suffisante.
- Ensuite, parce que les dépenses publiques augmentent de façon excessive.
- Enfin, parce que l'allègement des charges qui pèsent sur les entreprises n'apparaît pas comme une priorité.

I. LE DEFICIT ET L'EXPLOSION DE LA CHARGE DE LA DETTE PUBLIQUE

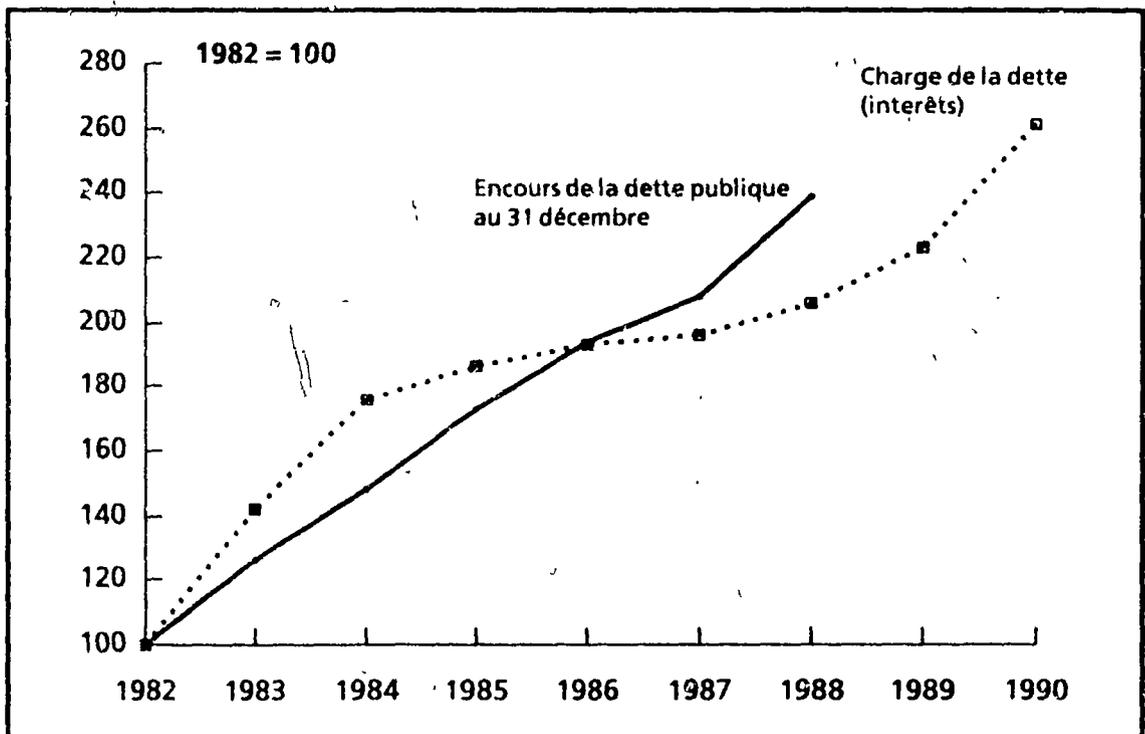
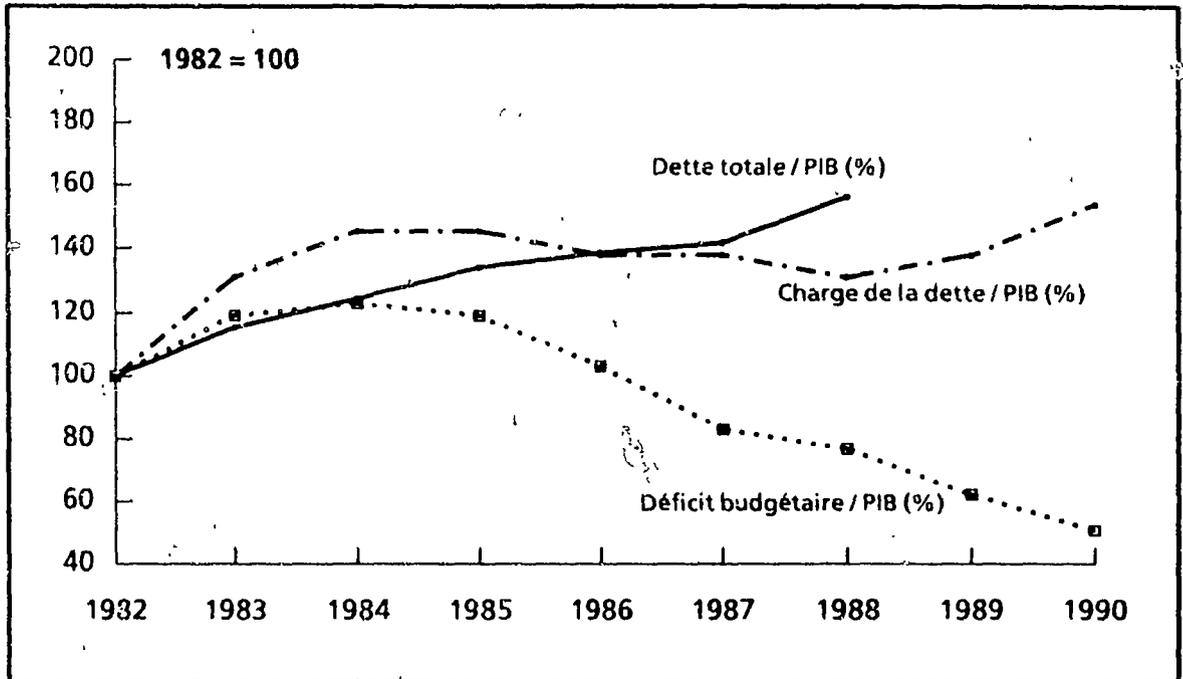
Quand la charge de la dette est excessive, elle évince d'autres dépenses publiques qui seraient plus favorables à l'emploi et à la productivité, et elle empêche de réduire la fiscalité. La dette publique aurait pu être réduite compte tenu de l'évolution économique favorable. Or, à cause de la persistance d'un déficit budgétaire, elle s'est aggravée.

A. L'ALOURDISSEMENT DE L'ENCOURS DE LA DETTE

Le montant de la dette a plus que doublé de 1982 à 1988.

Encours total de la dette :

- 31 décembre 1982 : 617 millions de francs
- 31 décembre 1988 : 1.475 millions de francs.



Cette croissance s'accélère. Ainsi, entre le 31 décembre 1987 et le 31 décembre 1988, l'encours de la dette a augmenté de 15 % (contre 7,3 % du 31 décembre 1987 au 31 décembre 1988).

En dix ans, du budget 1980 au budget 1990, la part de la dette publique dans le budget général a plus que doublé :

Part de la dette dans les dépenses publiques :
. Budget 1980 : 4,9 %
. Budget 1990 : 11,3 %.

L'alourdissement du poids de la dette dans le PIB ne fait que traduire l'aggravation progressive du déficit budgétaire, supérieur à 2 % du PIB à partir de 1981, puis à 3 % de 1983 à 1985.

L'effet d'entraînement exercé sur la seule charge des inérêts est devenu tel que le ralentissement de la progression du déficit budgétaire intervenu à partir de 1985 n'a pas été suffisant pour freiner l'aggravation de la charge de la dette.

B. LA PROGRESSION DE LA CHARGE DES INTERETS DE LA DETTE

L'alourdissement du montant total de la dette s'est traduit par une modification de sa structure. La part de la dette non négociable a diminué pratiquement de moitié de 1987 à 1988 (passant de 45 % à 27,5 %). En contrepartie, un financement complémentaire a dû être recherché par un recours croissant aux conditions du marché, à un coût élevé. La part de la dette négociable est ainsi passée de 55 % à 72,5 % du total de la dette, accroissant d'autant la répercussion du niveau élevé des taux d'intérêt.

En 1990, la progression de la charge totale de la dette publique s'élèvera à 17,6 %, soit plus trois fois la progression du PIB total.

C. UNE EVOLUTION CONTRAIRE A CELLE DE NOS PARTENAIRES

Certes, la part du montant total de la dette en % du PIB demeure à un niveau comparable à celui de nos principaux partenaires.

Dettes publiques nettes en % du PNB/PIB (1989)	
• France	25,3
• Etats-Unis	30,3
• Japon	19,4
• Allemagne	22,8
• Royaume-Uni	33,5

(Source : OCDE - Perspectives économiques - juin 1989)
1989)

Toutefois, son rythme de croissance est largement supérieur à celui de l'Allemagne, du Japon, des Etats-Unis et surtout du Royaume-Uni.

Croissance du ratio dette/PIB (1980-1988)	
• France	+ 78,3 %
• Etats-Unis	+ 61 %
• Japon	+ 31 %
• Allemagne	+ 64,3 %
• Royaume-Uni	- 9,2 %

(Source : OCDE - Perspectives économiques - juin 1989)

D. SEULE LA REDUCTION DU DEFICIT BUDGETAIRE PERMET L'ALLEGEMENT DE LA DETTE

Le ralentissement de la progression du poids de la dette dans la plupart des pays développés, et même sa diminution dans le cas du Royaume-Uni, ont correspondu à une politique volontariste de réduction du déficit budgétaire.

Préoccupés par le risque d'une montée incontrôlable de l'endettement public, la plupart des gouvernements ont privilégié dans la définition de leur politique budgétaires la réduction ou, à tout le moins, la stabilisation du ratio dette publique/PNB.

Certes, l'amélioration généralisée de la croissance économique a constitué un facteur essentiel de cette réduction, en ce qu'elle a entraîné mécaniquement une augmentation des recettes.

Toutefois, elle n'a pas permis à elle seule d'atteindre l'objectif recherché.

En Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique, en Suède, et surtout au Royaume-Uni, la réduction des dépenses a joué un rôle prédominant.

Ainsi, de 1983 à 1988, la part des dépenses publiques dans le PIB a diminué de 6,2 % au Royaume-Uni et de 1,9 % en Allemagne, de 4,7 % en Belgique, de 3,8 % aux Pays-Bas.

En Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, la réduction des dépenses a été suffisamment importante pour pouvoir être accompagnée d'une diminution des recettes, c'est-à-dire d'une politique d'allègements fiscaux.

Ainsi de 1983 à 1988, la part des recettes publiques dans le PIB a diminué de 2,9 % aux Pays-Bas, de 2,1 % au Royaume-Uni et de 1,4 % en Allemagne.

L'analyse de la structure des compressions opérées sur les dépenses indique qu'une majorité des pays ont diminué conjointement la consommation publique et les paiements de transfert.

Les freinages les plus forts de la consommation publique ont été réalisés par les Pays-Bas (la part de la consommation publique dans le PIB a diminué de 2,9 % entre 1982 et 1988), le Royaume-Uni (- 2,1 %) et l'Allemagne (- 1,4 %).

Si on veut, en comparant la situation de la France à celle de l'Allemagne, insister sur le mauvais usage d'une bonne conjoncture économique, on constate que l'évolution de l'activité économique, par le seul phénomène de la croissance, permettait en Allemagne, de 1988 à 1990, une réduction potentielle du solde budgétaire correspondant à 1,5 % du PIB, et que la diminution effective de ce solde a été de 1,1 %. En France, l'incidence potentielle était également de 1,5 % alors que la réduction effective reste nulle (1).

Dans la mesure où l'Allemagne, le Royaume-Uni parviennent à réduire le déficit budgétaire, à diminuer la charge des intérêts de la dette et à mettre en oeuvre en même temps une réduction de recettes publiques, il ne paraît pas infondé d'estimer que la diminution de la consommation publique aurait pu et dû être en France l'instrument efficace d'une politique budgétaire favorable à l'investissement et à l'emploi.

Evolution 1983-1988

(en % du PIB)

	Capacité (+) ou besoin (-) en 1988	Variation du solde	Variation des recettes	Variation des dépenses				
				Total	Consom- -mation publi- que	Inves- tisse- ment	Charge d'inté- rêts	Trans- ferts cou- rants
Japon	+ 1,3	+ 5,0	+ 3,9	- 1,1	- 0,7	- 0,3	+ 0,2	0,0
Royaume-Uni	+ 0,8	+ 4,2	- 2,1	- 6,2	- 1,8	- 0,6	- 0,7	- 2,0
France	- 1,3	+ 1,8	+ 0,7	- 1,1	- 1,0	+ 0,1	+ 0,2	- 0,2
Etats-Unis	- 2,0	+ 1,7	+ 1,0	- 0,8	0,0	0,0	+ 0,4	- 1,2
R.A.A.	- 2,0	+ 0,5	- 1,4	- 1,9	- 0,7	- 0,1	- 0,2	- 0,6

(Source : OCDE - Perspectives économiques - juin 1989)

II. L'AUGMENTATION EXCESSIVE DES DEPENSES DE L'ETAT

A l'évidence, la maîtrise des dépenses publiques ne constitue pas la priorité du projet de budget pour 1990.

Au contraire, la politique adoptée par le Gouvernement confirme une dérive inquiétante déjà apparue dans la loi de finances pour 1989, tant pour le total des dépenses publiques que pour les dépenses ordinaires de l'Etat et les effectifs de l'administration.

A. LA CROISSANCE DES DEPENSES PUBLIQUES TOTALES

Les charges nettes du budget de l'Etat (1) s'élèvent en 1990 à 1231,54 milliards de francs, soit une majoration de 5,5 %.

Une telle augmentation appelle plusieurs remarques :

• Elle est de trois points supérieure à la hausse des prix :

. Progression des charges nettes :	+ 5,5 %
. Hausse des prix :	+ 2,5 %

En d'autres termes, la progression en volume des dépenses de l'Etat atteint 3 %.

Une telle progression est dommageable à trois points de vue.

• Elle rompt avec la tendance antérieure d'une progression plus lente de la dépense publique que celle du PIB, seul moyen de réduire la part de l'Etat dans l'économie.

On constate que la croissance des charges nettes devient en 1990 parallèle à la progression du PIB marchand. Or, depuis 1984, la progression des dépenses de l'Etat a été constamment inférieure, d'au moins 2 points, à celle du PIB marchand.

1. dépenses définitives + solde des opérations temporaires, après déduction des dégrèvements et remboursements d'impôts.

Taux de croissance en valeur du budget et du PIB (en %)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Charges nettes du budget de l'Etat	6,6	5,7	3,9	3,1	3,4	4,7	5,5
PIB marchand	8,7	8,1	7,8	5,2	7,3	6,4	5,7
Écart	- 2,1	- 2,4	- 3,9	2,2	- 3,9	- 1,7	- 0,2

Les efforts de maîtrise des dépenses publiques engagés depuis 1983, sont ainsi totalement remis en cause.

Taux de croissance en volume (en %)

	Charges initiales du budget de l'Etat	Dépenses nettes totales en loi de règlement
1982	+ 28,6	+ 17,6
1983	+ 10,7	+ 11,2
1984	+ 6,6	+ 8,1
1985	+ 5,7	+ 6,6
1986	+ 3,9	+ 5,3
1987	+ 3,1	+ 0,9
1988	+ 3,4	+ 2,6
1989	+ 4,7	-
1990	+ 5,5	-

• Elle est plus forte que chez nos principaux partenaires.

L'Allemagne fédérale, le Royaume-Uni continuent d'observer une grande rigueur budgétaire sans pour autant remettre totalement en cause la poursuite d'une politique d'allègements fiscaux (1) et de réduction de la dette publique.

Ainsi, en Allemagne, la croissance des dépenses publiques en 1990 atteindra 3,4 % seulement, soit un point de plus que la croissance des prix prévue en Allemagne, et deux points de moins que la croissance des dépenses publiques françaises. Alors que dans ce même pays, le total des dépenses publiques (sécurité sociale incluse) est inférieur de 5 points de PIB à celui de la France.

1. un allègement d'impôt sur le revenu est prévu pour 1990 en Allemagne.

B. LA CROISSANCE EXCESSIVE DES DEPENSES ORDINAIRES

• Dans le projet de budget pour 1990, les dépenses ordinaires des budgets civils croissent trois fois plus vite que les dépenses en capital.

- Dépenses ordinaires : + 6,5 %
- Dépenses en capital : + 2,1 %

• Cette évolution consacre la rupture intervenue avec l'exercice de 1989.

Taux de croissance des dépenses ordinaires civiles :

. Budget 1987	+ 2,4 %
. Budget 1988	+ 3,3 %
. Budget 1989	+ 6,0 %
. Budget 1990	+ 6,5 %

• L'analyse détaillée de l'évolution par catégorie des dépenses ordinaires souligne la progression particulièrement forte des seules dépenses de fonctionnement, inscrites au titre III.

Ainsi, les rémunérations, charges sociales et pensions, qui ont progressé en moyenne de 3 % au cours des exercices 1987 à 1989, enregistrent une croissance moyenne de l'ordre de 7 % dans le projet de budget 1989.

Après avoir diminué en francs constants au cours des deux exercices 1987 et 1988, les subventions de fonctionnement progressent très fortement au cours des deux exercices suivants (+8,2 %, + 7,9 %).

Seules les dépenses de "matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement" suivent une évolution inverse. Après avoir enregistré une forte progression au cours des exercices 1987 et 1988, elles diminuent en francs constants en 1989 et connaissent une augmentation de 0,2 % seulement en francs constants dans le budget pour 1990.

Taux de croissance des dépenses (%)

	1987	1988	1 ^c	1990
Dépenses ordinaires (y compris militaires)	2,2	3,0	5,5	6,2
<hr/>				
Titre III				
- Rémunérations et charges sociales (dont civiles)	2,4 (2,7)	3,7 (4,4)	3,1 (3,3)	7,2 (8,0)
- Pensions	5,4	0,9	3,8	6,5
- Subventions de fonctionnement	- 1,2	0,6	8,2	7,9
- Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement	8,1	4,3	2,2	2,7
<hr/>				
Titre IV				
- Interventions économiques	- 1,6	- 7,0	4,3	1,7
- Interventions sociales	- 0,1	+ 2,1	+ 7,5	- 0,3
- Autres interventions	3,3	15,6	6,6	5,7

• Au total, la forte croissance des dépenses ordinaires du budget général est essentiellement imputable à la progression des charges de personnel et à la croissance du poste des "autres interventions" (1) dont la croissance totale sur les quatre exercices 1987/1990 atteint 34,5 %.

Notons que ce sont les dépenses de l'Etat les moins favorables à l'investissement qui croissent le plus vite.

1. Titre IV - première, deuxième et troisième parties, soit : "Interventions politiques et administratives", "Action internationale", "Action éducative et culturelle".

C. LA REMISE EN CAUSE DE L'EFFORT DE STABILISATION DES EFFECTIFS ENTREPRIS DEPUIS 1986

La forte progression des dépenses de rémunérations et de charges sociales est liée à deux facteurs.

Elle résulte, d'une part, des mesures de revalorisation de la situation des personnels de la fonction publique, déjà annoncées par le Gouvernement tout au long de l'année, notamment à la suite de mouvements de grève.

Le vote du Parlement permettra d'entériner les conséquences financières de décisions déjà prises par le Gouvernement.

On voit mal comment le Parlement -qui se voit ainsi et sur ce point transformer en chambre d'enregistrement- pourrait se refuser à voter des mesures dont il ne saurait contester l'opportunité et la justice.

On peut néanmoins douter que la situation des personnels administratifs puisse être réellement améliorée sans un effort destiné à accroître l'efficacité des services publics en stabilisant, puis en réduisant, le nombre de fonctionnaires.

Or, ces mesures de revalorisation de la situation des personnels s'accompagnent d'une forte reprise de la croissance des effectifs. Par là, le difficile effort de stabilisation entrepris depuis 1986 se trouve remis en cause.

Evolution des effectifs des budgets civils hors PTT	
1988 :	+ 1.585
1989 :	+ 12.441
1990 :	+ 13.248

Certes, le projet de budget pour 1990 prévoit la suppression de 3.745 emplois, soit 0,2 % des effectifs atteints au 31 décembre 1989. Mais il inscrit parallèlement la création de 16.993 emplois supplémentaires, soit 1 % des effectifs au 31 décembre 1989.

En réalité, cette progression non négligeable est inégalement répartie.

L'essentiel de ces créations concerne deux ministères :

- l'Éducation nationale : 13.410 emplois (79 % des créations)
- la Justice : 2.139 emplois (12,6 % des créations)

Les autres départements concernés par les créations nettes d'emplois sont l'Agriculture et la Forêt, les DOM-TOM, la Recherche et Technologie, et les Services communs - Travail, Emploi, Formation et Santé Solidarité.

S'il paraît opportun et équitable de revaloriser les rémunérations publiques, en revanche, l'augmentation des effectifs de fonctionnaires ne contribue ni à l'efficacité des services publics, ni à la rigueur budgétaire, et risque d'empêcher à terme la revalorisation des traitements qui serait la conséquence logique de la réalisation de progrès de productivité.

Alors que la rigueur budgétaire reste une nécessité tant que l'existence de déficits budgétaires continuera d'aggraver la charge de la dette, il ne paraît pas possible d'augmenter à la fois les effectifs et les rémunérations.

Sauf à considérer - ce qui serait économiquement absurde - que l'augmentation des effectifs de la fonction publique a pour objectif prioritaire de diminuer partiellement le nombre de chômeurs.

Le Gouvernement a pourtant lui-même inscrit au titre des priorités pour le projet de budget pour 1990 "la réhabilitation de l'Etat" et la "rénovation du secteur public" (1).

Or, la rénovation du secteur public serait mieux assurée par l'amélioration des rémunérations des personnels et de l'augmentation des moyens mis à leur disposition que par un accroissement des effectifs.

1. Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget. Présentation du projet de loi de finances pour 1990.

D'ailleurs, lors du précédent budget, le Gouvernement a lui-même souligné que :

"la volonté de poursuivre la modernisation de l'Etat, la rationalisation de la gestion publique, l'accroissement de la productivité s'expriment par le redéploiement des effectifs et par la gestion rigoureuse des services financiers et des services généraux de l'Etat"(1).

Il ne s'agit pas de s'interroger sur le bien-fondé des seules créations d'emplois, pour importantes qu'elles soient parfois au ministère de l'Education nationale notamment.

Rien ne permet en effet de prouver, en l'état actuel des informations dont le Parlement dispose, que des réductions supplémentaires dans certains ministères n'auraient pas permis de supprimer des double-emplois.

Il apparaît également regrettable que les conclusions du rapport Belin-Gisserot n'aient pas été prises en considération. Ce rapport, demeuré confidentiel pour le Parlement, semble considérer que la décentralisation, en accroissant le domaine de compétence des collectivités locales, a nécessairement entraîné l'apparition de double-emplois au sein des administrations centrales. Or, rares sont les directions de cette administration centrale qui ont été supprimées ou même seulement réduites depuis lors.

III. UN EFFORT INSUFFISANT EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT

L'amélioration de la croissance économique depuis 1987 a procuré des recettes fiscales importantes et en augmentation.

la marge de manoeuvre ainsi ouverte au Gouvernement n'a pas été utilisée de manière satisfaisante. Elle n'a servi ni à la diminution du déficit budgétaire, ni à l'amélioration de la situation des entreprises.

1. Projet de loi de finances pour 1989. Rapport économique et financier.

A. UNE MARGE DE MANOEUVRE INUTILISEE

Les prévisions économiques servant de cadrage au projet de loi de finances pour 1989 évaluait ainsi la croissance du PIB total en volume :

- . 1988 : + 3,1 %
- . 1989 : + 2,6 %

Un an plus tard, le cadrage macro-économique effectué pour le projet de loi de finances 1990 réévalue à la hausse ces estimations :

- . 1988 : + 3,3 % (soit 0,2 point supplémentaire de croissance réalisée)
- . 1989 : + 3,3 % (soit 0,7 point supplémentaire de croissance estimée)

Les estimations de l'année 1989 seront sans doute à leur tour réévaluées à la hausse (1).

Les dernières estimations effectuées par l'INSEE (2) le laissent présager :

"La croissance du produit intérieur brut sur le premier semestre estimée précédemment a été revue en hausse (+ 2,1 % estimés actuellement), en raison d'une augmentation plus forte de la production d'énergie et de services. Compte tenu des perspectives de croissance de la production manufacturière sur le second semestre, une progression du produit intérieur brut marchand comparable à celle de l'année 1988 - soit 3,8 % en moyenne annuelle en volume au prix de 1980 - est désormais envisageable. En glissement annuel, la croissance du produit intérieur brut pourrait même être supérieure à celle enregistrée l'an dernier".

Or, il faut bien être conscient que les marges de manoeuvre supplémentaires dégagées par l'amélioration de la croissance sont loint d'être négligeables.

Selon les estimations du ministère des Finances, un point de croissance supplémentaire se traduit par 11 milliards de francs de recettes fiscales nettes supplémentaires.

1. M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget indiquait d'ailleurs déjà à l'Assemblée nationale, lors de l'ouverture du débat budgétaire, que, pour 1989, la croissance atteindrait "sans doute même 3,5 % (JO. Débats Assemblée nationale - 17 octobre 1989 - p. 3628).

2. INSEE : Point conjoncturel - 9 novembre 1989.

Il s'agit là d'une moyenne ; en réalité, la croissance enregistrée à l'année (n) se traduit par des recettes de TVA dès l'année (n) et des recettes d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés à l'année (n + 1).

D'ores et déjà, pour l'exercice 1989, les évaluations révisées qui servent de base au projet de loi de finances pour 1990 font apparaître un supplément de recettes fiscales nettes de 49 millions de francs.

Cet important surcroît de recettes fiscales résulte à la fois du supplément de croissance enregistré par rapport aux prévisions pour l'année 1988 (recettes d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés essentiellement) et pour l'année 1989 (recettes de TVA essentiellement).

Supplément de recettes fiscales

(Evaluation révisée 1989/loi de finances initiale 1989)

(en milliards de francs)

Total	+ 41,4
dont	
- Impôts directs et assimilés (dont Impôt sur les sociétés)	+ 16,2 (+ 19,6)
- Enregistrement	+ 1,7
- Timbre et impôt sur les opérations de bourse	- 0,2
- Droits d'importation, TIPP	+ 0,8
- T.V.A.	+ 22,9

En d'autres termes, si les prévisions de croissance pour les années 1989 et 1990, qui servent de cadrage au projet de loi de finances pour 1990, devaient s'avérer pessimistes - et cela n'est pas invraisemblable compte tenu à la fois de l'expérience passée et de la convergence des prévisions réalisées par d'autres instituts de conjoncture, le Gouvernement disposerait, pour l'exercice 1990, d'une marge de manoeuvre encore accrue par rapport aux estimations initiales.

En tout état de cause, -si on retient le chiffrage minimum de 11 milliards de francs de recettes fiscales nettes supplémentaires pour un point de PIB-, comme la marge d'erreur moyenne de toute prévision macroéconomique, est de 0,3 point de PIB-, la marge de manoeuvre minimale représente 4 milliards de francs de recettes fiscales supplémentaires.

Prévisions de croissance

	1989	1990
PLF 1990	3,5	3,0
OFCE (septembre 1989)	3,5	3,0
AFEDE (septembre 1989)	3,6	3,2
IPECODE (septembre 1989)	3,5	2,8
C.O.E. (septembre 1989)	4,0	3,3
C.D.C. (septembre 1989)	3,8	3,2
BIPE (novembre 1989)	3,2	2,7

B. UN EFFORT INSUFFISANT EN FAVEUR DES ENTREPRISES

• La marge de manoeuvre laissée par l'augmentation des recettes fiscales n'a pas été consacrée en priorité à l'allègement du déficit budgétaire, qui ne diminue que de 0,3 point de PIB.

• Elle ne sert qu'en partie à des allègements fiscaux, puisque, en chiffres bruts, leur incidence totale atteint 18,9 milliards de francs pour l'année 1990 et 6,6 milliards de francs pour l'année 1991 (1).

• Ces allègements sont en priorité destinés aux ménages puisqu'en deux ans, l'allègement net consenti aux ménages est pratiquement le double de celui accordé aux entreprises.

1. Chiffres nets :
1990 : 16,86 milliards de francs
1991 : 0,85 milliard de francs.

**Evaluation des effets des mesures fiscales nouvelles
du PLF 1990
(milliards de francs)**

		Ménages	Entreprises
Effet 1990	<i>Allègements</i>	- 14,48	- 4,52
	<i>Augmentations</i>	+ 1,97	+ 0,27
	----- <i>Solde</i>	- 12,41	- 4,25
Effet 1991	<i>Allègements</i>	- 5,0	- 1,6
	<i>Augmentations</i>	+ 7,5	0
	----- <i>Solde</i>	+ 2,5	- 1,6
Total 1990/1991		- 9,91	- 5,85

Cette répartition confirme l'évolution définie par la précédente loi de finances, qui avait décidé 24,9 milliards de francs d'allègements fiscaux, dont 60 % au profit des ménages (14,7 milliards de francs) et 40 % au profit des entreprises (10,2 milliards de francs).

L'essentiel des allègements fiscaux consentis aux entreprises résulte de la diminution de deux points du taux de l'impôt sur les sociétés sur les bénéfices réinvestis (39 % à 37 %).

Cette mesure, certes favorable aux entreprises qui réinvestissent leurs bénéfices, a pour effet fâcheux de creuser à nouveau l'écart d'imposition entre bénéfices réinvestis et bénéfices distribués.

A ce jour, aucune étude économique solide n'a permis de prouver que la distribution des bénéfices ne favorisait pas au moins autant l'investissement global que son réinvestissement direct dans la même entreprise.

En tout état de cause, si l'on souhaite favoriser l'investissement d'une manière générale, il faut effacer progressivement l'écart entre la fiscalité des bénéfices distribués et celle des bénéfices non distribués, et en même temps, diminuer le taux global d'imposition des bénéfices.

*

* *

IV. LA PRISE EN COMPTE LIMITEE DES OBJECTIFS D'HARMONISATION EUROPEENNE DE LA FISCALITE

Plus généralement, le projet de budget pour 1990 ne respecte que partiellement les objectifs définis par l'harmonisation européenne des fiscalités indirectes qui doit intervenir au 1er janvier 1993, conformément à la 6è directive de la Commission de Bruxelles.

A. L'HARMONISATION DE LA TVA

D'une part, le choix adopté en matière de taux de T.V.A. a porté sur une diminution du taux majoré, de préférence à une diminution du taux normal.

Or, celle-ci, certes plus coûteuse -un point de taux majoré "coûte" 2,3 milliards de francs, un point de taux normal "coûte" 22,4 milliards de francs- est au moins aussi conforme aux objectifs définis par le Traité de Rome, et sûrement d'un bénéfice plus large que la seule diminution du taux applicable aux produits dits "de luxe".

Il ne s'agit pas de définir une alternative. L'harmonisation des fiscalités indirectes, qui doit intervenir au 1er janvier 1993, impose que les deux évolutions soient menées conjointement.

En revanche, l'institution d'un nouveau taux dérogatoire, appliqué aux médicaments (2,1 %), ne paraît pas de nature à constituer un effort en direction de l'harmonisation.

B. L'HARMONISATION DE LA FISCALITE SUR L'EPARGNE

D'autre part, l'allègement de la fiscalité sur l'épargne, qui avait été instamment demandé par votre Commission des Finances dès le projet de loi de finances pour 1989, n'est encore que partiel et doit être poursuivi.

*

* *

Les propositions qu'elle avait émises à l'occasion de l'examen du précédent budget ont été - avec retard - retenues par le Gouvernement.

Votre Commission des Finances ne peut donc que persévérer, souhaitant toutefois être entendue plus rapidement.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1989, votre Commission avait déjà préconisé la réduction du déficit budgétaire, la baisse du taux normal de T.V.A. et l'allègement de la fiscalité sur l'épargne. Elle avait recommandé la réalisation d'économies budgétaires, possibles selon elle d'après l'examen approfondi qu'elle avait effectué des crédits des différents départements ministériels.

A l'époque, le Gouvernement avait estimé que l'allègement de la fiscalité de l'épargne n'était pas souhaitable et que les économies budgétaires n'étaient pas possibles.

Or, dès le 10 février 1989, donc deux mois après le vote du budget, le Premier ministre a adressé à ses ministres une lettre recommandant un "réglage conjoncturel de tous les instants" et un "pilotage fin de la rigueur", bloquant de fait 10 milliards de francs de crédits budgétaires.

Preuve que les économies budgétaires considérées comme impossibles peu de temps avant, pouvaient être subitement envisagées.

Le 8 septembre 1989, un arrêté du ministre de l'économie et des finances a définitivement annulé 7,02 milliards de francs.

Preuve qu'il suffisait d'un délai de sept mois pour que ce qui avait été d'abord impossible, puis envisageable, devienne possible et soit réalisé.

Il n'est pas interdit de penser que les trois milliards restant seront à leur tour annulés en loi de finances rectificative 1989.

Enfin, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1990, le Gouvernement réduit le taux du prélèvement libératoire sur les produits de l'épargne.

Preuve que ce qui n'était pas souhaitable pouvait devenir digne d'être proposé.

Fortes des satisfactions ainsi accordées à ses recommandations, votre Commission des Finances récidive.

Constatant que le projet de budget pour 1990 reproduit les mêmes erreurs que le budget précédent et mésestime les mêmes priorités : l'allègement de la dette, l'investissement des entreprises, l'harmonisation européenne ;

Considérant que les mêmes causes produisent les mêmes effets ;

Votre Commission proposera à l'approbation du Sénat un budget différent de celui du Gouvernement.

Elle le fera avec la certitude que sa proposition est mieux adaptée à la situation économique et plus conforme au triple objectif qu'elle a retenu.

Elle le fera aussi avec l'espoir que le Gouvernement n'attende pas, cette fois-ci, un an pour s'inspirer des sages conseils que le Sénat lui prodigue.

CHAPITRE III

PROPOSITIONS POUR LE BUDGET 1990

Les propositions de votre Commission s'inspirent d'un triple objectif : alléger la charge de la dette publique, poursuivre l'harmonisation des fiscalités européennes, renforcer l'investissement des entreprises.

I. L'ALLEGEMENT DE LA CHARGE DE LA DETTE

Pour que la France réussisse son entrée dans le Grand Marché Unique, il faut que son économie soit compétitive.

A la question posée par M. Pierre Bérégovoy lui-même, à l'Assemblée nationale lors de l'ouverture du débat budgétaire, *"faisons-nous assez pour renforcer notre compétitivité à la veille des échéances européennes"*, la réponse de votre Commission est "non".

M. Pierre Bérégovoy a indiqué qu'il souhaitait maintenir un franc fort. Or, il n'est pas de monnaie forte sans économie solide.

A l'évidence, l'alourdissement du poids de la dette dans le PIB (+ 78 % de 1980 à 1988), et dans les dépenses publiques (11 % des dépenses en 1990), ainsi que l'accélération de la charge de la dette (trois fois plus rapide en 1990 que celle du PIB total), placent notre pays dans une position en constante détérioration vis-à-vis de ses principaux partenaires.

- Pour alléger la charge de la dette, votre Commission estime qu'il faut réduire le déficit budgétaire.

- Pour réduire le déficit budgétaire, votre Commission considère qu'il faut poursuivre le programme de privatisation et utiliser une partie de son produit à cet effet.

A. LA REDUCTION DU DEFICIT BUDGETAIRE

Pour ralentir l'augmentation du montant de la dette, et donc stabiliser sa charge, il n'est qu'une solution possible : réduire le déficit budgétaire.

Pour stabiliser l'évolution de la charge de la dette à l'horizon 1993, c'est-à-dire au moment de l'entrée dans le Marché Commun, il faut, dans une première étape, limiter le déficit budgétaire à 70 milliards de francs.

Certes, la disparition du déficit budgétaire s'inscrit dans une perspective à moyen terme.

Mais il est nécessaire de saisir l'occasion offerte par une conjoncture économique propice pour commencer à diminuer de façon significative le solde budgétaire.

La France n'a pas encore, jusqu'ici, exploité dans ce sens la reprise économique actuelle. Si le solde budgétaire s'améliore de 1988 à 1990, cette amélioration reste inférieure au potentiel de réduction que permettait la croissance économique.

Plus précisément, votre Commission des Finances considère que, dès lors que le PIB total augmente de 3 %, n'affecter que 0,16 point du PIB (10 milliards de francs) à la réduction du déficit budgétaire est insuffisant.

B. L'AFFECTATION DU PRODUIT DES PRIVATISATIONS

Votre Commission considère également que la reprise du programme de privatisations constitue à la fois une obligation légale et une nécessité économique.

Les quinze prochains mois -délai fixé par la loi du 2 juillet 1986- constituent un temps trop court pour que puisse être intégralement réalisé le programme prévu par le législateur.

Aussi, votre Commission souhaite proposer au Gouvernement, dans une première étape, de réaliser par des privatisations une recette de 25 milliards de francs.

En adoptant cette démarche, le Gouvernement fera preuve d'une incontestable ouverture d'esprit à des nécessités que le monde entier reconnaît. Et il se procurera le moyen d'assainir durablement les finances publiques de l'Etat.

Dans cette perspective, votre Commission estime que l'intégralité de ces recettes de privatisation doit être consacrée en priorité à l'allègement de la charge de la dette.

Votre Commission ne peut, dans le cadre strict de la procédure budgétaire, affecter le produit des privatisations au remboursement direct du stock de dette.

Le produit des privatisations sera donc affecté directement pour 20,3 milliards de francs, à la réduction du déficit budgétaire (1), ce qui permettra de diminuer d'autant le recours à l'emprunt, et donc d'alléger la charge de la dette.

Les 4,7 milliards de francs restants financeront les dotations en capital aux entreprises publiques, à hauteur du montant fixé par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initial (2).

II. LA POURSUITE DE L'HARMONISATION EUROPEENNE DES FISCALITES

Pour notre pays, l'harmonisation passe par la réduction du taux normal de TVA et l'allègement de la fiscalité de l'épargne.

A. LA REDUCTION DU TAUX NORMAL DE T.V.A.

Le principe de l'harmonisation de la fiscalité indirecte est défini par l'article 99 du Traité de Rome.

Il s'agit d'un traité international, signé par la France et qui prévaut donc sur les lois même promulguées postérieurement.

1. Qui est ainsi ramené de 90,2 milliards de francs à 69,9 milliards de francs.

2. Ce qui permettra de supprimer à due concurrence les crédits inscrits au budget des charges communes.

La Commission de Bruxelles a préconisé, en matière de T.V.A., l'adoption d'un système à deux taux, un taux normal compris entre 14 et 20 %, un taux réduit compris entre 4 et 9 % (1).

Le projet de loi de finances pour 1990 prévoit la diminution du taux majoré de 28 % à 25 %. Cette mesure est tout à fait conforme aux principes de l'harmonisation européenne, qui excluent l'existence d'un taux majoré. Elle a en outre l'avantage non négligeable d'être relativement peu "coûteuse" pour les finances publiques, puisque la diminution d'un point de taux majoré ne "coûte" que 2,3 milliards de francs.

En revanche, l'autre mesure prévue par le projet de loi de finances, c'est-à-dire la diminution à 2,1 %, autrement dit à un **taux dérogatoire** de la T.V.A. sur les médicaments, ne répond en rien aux objectifs de l'harmonisation européenne, même si le ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, a bien voulu préciser que :

"la baisse de la T.V.A. sur les prix des médicaments de 5,5 à 2,1 % est conforme aux directives de la Commission de Bruxelles puisque la France a obtenu des dérogations"(2)...

A l'exception du Portugal, tous les autres pays de la Communauté pratiquent un taux de T.V.A. sur les médicaments compris entre 3 % et 25 % (avec une moyenne de 8,5 %).

Certes, la mesure permet indirectement de réduire le déficit de la Sécurité Sociale, ce qui lui confère, aux termes mêmes de l'exposé des motifs, un "coût net" de 1,4 milliard de francs (contre 3,4 milliards de francs de "coût brut").

Mais, surtout, votre Commission des Finances déplore que rien ne soit fait concernant le **taux normal de T.V.A.**

Le taux normal français se situe aujourd'hui à 18,6 %, soit au-dessus de la moyenne des taux normaux actuellement en vigueur dans la Communauté (17,3 %) et au-dessus du milieu de la fourchette préconisée par la commission (17 %).

• taux normal France	18,6 %
• taux normal moyen C.E.E.	17,3 %
• taux médian préconisé	17 %.

1. Communication globale de la Commission - 1987

2. Assemblée nationale - J.O. Débats - 2e séance du 18 octobre 1989 - p. 3703.

A l'évidence, la baisse du taux normal de T.V.A. mettrait notre pays plus en conformité avec l'objectif d'harmonisation.

En outre, elle serait favorable à toute la population, à la différence de la seule diminution du taux majoré qui touche essentiellement les produits dits de luxe.

Ceci serait plus conforme à l'objectif de "cohésion sociale" recherché par le Gouvernement.

Enfin, les résultats de simulation effectués sur les incidences macroéconomiques de modification du système français de T.V.A. allant dans le sens de l'harmonisation européenne (1) font apparaître qu'une baisse du taux normal aurait une incidence désinflationniste plus faible que la baisse du taux majoré, mais elle serait moins néfaste à nos échanges extérieurs.

Or, faut-il le rappeler, la réduction du déficit commercial doit être une priorité.

Votre Commission des Finances vous proposera donc de réduire d'un point le taux normal de T.V.A.

Afin de ne pas peser trop lourdement sur les finances publiques -un point de taux normal "coûte" 23,2 milliards de francs- ce qui serait contraire à la recherche d'une réduction du déficit, votre Commission vous proposera que cet allègement n'entre en vigueur que le 1er juillet 1990, à l'ouverture des marchés de capitaux.

B. L'ALLEGEMENT DE LA FISCALITE SUR L'EPARGNE

Votre Commission des Finances avait déjà, lors du dernier débat budgétaire, préconisé la baisse de la fiscalité sur l'épargne.

Le projet de loi de finances pour 1990 prévoit une réduction du taux de prélèvement obligatoire sur le produit de l'épargne que le ministre qualifie de "plus importante jamais réalisée".

Votre Commission se félicite de l'étape importante qui est ainsi franchie, et de la reconnaissance par le Gouvernement du bien-fondé des propositions émises l'an dernier.

1. Etude réalisée par le modèle Hermes-France - avril 1989. Voir note n° 89-55 du Service des Etudes législatives du Sénat.

Elle souhaite toutefois, poursuivant dans cette voie, que le Gouvernement veuille bien prendre en considération -dans une loi de finances prochaine ?- son souhait de voir cet allègement se poursuivre afin de parvenir à une réelle harmonisation de l'épargne avec institution d'une retenue à la source.

III. LE RENFORCEMENT DE L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES

Pour favoriser l'investissement des entreprises, qui doit être la pierre angulaire de la politique économique, il faut conforter encore la situation des entreprises.

Les charges fiscales, sociales et financières diminuent la marge bénéficiaire des entreprises, entament leur capacité de financement, et entravent leur propension à investir.

L'allègement de la fiscalité des entreprises, et plus particulièrement de l'impôt sur les sociétés, doit donc impérativement être poursuivi, afin, au moins, de se rapprocher des taux en vigueur chez nos principaux partenaires et concurrents.

Ainsi, outre qu'il favorisera l'effort d'investissement, l'allègement réalisé placera les entreprises françaises dans une situation plus concurrentielle vis-à-vis de leurs principaux partenaires.

Impôts sur les bénéfices non distribués

. France	37 %
. R.F.A.	50 % (à partir de 1990)
. Autriche	30 %
. Etats-Unis	34 %
. Japon	37,5 % (à partir de 1990)
. Royaume-Uni	35 %
. Canada	28 %
. Pays-Bas	35 %

(Source : O.C.D.E.)

Compte tenu de l'amélioration de l'activité économique, une telle démarche, qui renforcera d'autant cette amélioration, ne devrait pas se traduire par une perte de recettes nettes très considérable pour le budget de l'Etat.

On notera ici que, à l'inverse, compte tenu justement de la forte majoration de l'excédent brut d'exploitation des sociétés, les allègements fiscaux déjà consentis ne se sont pas traduits par une diminution de la pression fiscale exprimée en pourcentage de la valeur ajoutée.

Impôt sur les sociétés en % de la valeur ajoutée

	1987	1988
. Ensemble	5,0	5,3
. PME	5,7	6,0
. Grandes entreprises	4,8	5,0

(Source : Banque de France. Centrale des Bilans. Aout 1989)

Votre Commission des Finances vous proposera donc de compléter la mesure proposée par le projet de loi de finances pour 1990, qui diminue de deux points le taux de l'impôt sur les bénéfices réinvestis (39 % à 37 %), en diminuant également de deux points celui de l'impôt sur les bénéfices distribués (42 % à 40 %).

Votre Commission des Finances considère en effet qu'il n'est pas justifié d'accroître l'écart qui existe entre l'imposition des deux catégories de bénéfices, et que cette situation risque d'entraîner des détournements susceptibles de nuire à l'efficacité de l'allocation du capital.

Le coût total de cette mesure est évalué à 3,2 milliards de francs.

*

* *

En outre, votre Commission des finances considère nécessaire d'apporter certains aménagements à la fiscalité des ménages.

Concernant l'impôt de solidarité sur la fortune, votre Commission n'entend pas remettre en cause son principe.

Elle estime toutefois que ses modalités actuelles exercent un effet négatif sur l'épargne longue des ménages, ainsi que sur l'acquisition de logements et donc sur les perspectives du secteur de la construction.

C'est la raison pour laquelle votre Commission vous proposera de modifier la définition de l'assiette de cet impôt.

Elle préconise l'institution d'un abattement plafonné sur la valeur de la résidence principale incluse dans l'assiette de l'impôt. En revanche, et afin de mettre un terme à des privilèges spécifiques dont la justification économique n'est pas évidente et qui conduisent à renforcer la spéculation, elle estime souhaitable d'inclure partiellement les oeuvres d'art dans cette assiette.

Enfin, compte tenu de l'évolution à la baisse de l'imposition sur le revenu en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Suède et aux Etats-Unis, il paraît urgent que le Gouvernement mette en chantier la réforme qui permettra de ramener à 50 % la tranche marginale de cet impôt et d'abaisser le taux moyen, afin de placer avant 1993 les Français dans une situation fiscale équivalente à celle des Allemands.

Une telle réforme permettrait d'augmenter l'épargne des catégories moyennes, d'éviter la fuite des cerveaux à l'étranger, de renforcer le dynamisme des ingénieurs, chercheurs et cadres dans la compétition que devront affronter les entreprises françaises.

Une telle réforme, qui pourrait notamment être financée par une partie des plus-values fiscales qui apparaîtront nécessairement si la croissance réelle, s'avère effectivement supérieure aux prévisions.

IV. LA REDUCTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Afin de financer les allègements fiscaux qui lui paraissent prioritaires, votre Commission des Finances vous proposera un certain nombre d'économies budgétaires.

A. ECONOMIES INDUITES PAR LE PROGRAMME DE PRIVATISATIONS

Les économies strictement induites par la réalisation du programme de privatisations proposées par votre Commission s'élèvent à 5,8 milliards de francs.

En effet, sur les 25 milliards de produits de privatisations, 20,3 milliards de francs seront affectés directement à la réduction du déficit budgétaire.

Les 4,7 milliards restants seront affectés au financement de dotations en capital du secteur public, pour le strict montant défini par le Gouvernement lui-même, ce qui permettra d'annuler les crédits inscrits à ce titre au budget des charges communes.

La réduction du déficit budgétaire se traduira en outre mécaniquement par un allègement de la charge de la dette à hauteur de 1,1 milliard de francs.

B. LA REDUCTION DES DEPENSES CIVILES ORDINAIRES

Votre Commission a eu l'occasion de souligner le caractère nocif de l'accélération des dépenses civiles ordinaires du budget de l'Etat.

En 1990, les dépenses ordinaires civiles - Titres III et IV, c'est-à-dire hors dette et dépenses des pouvoirs publics - augmentent de 4,7 %, alors que l'indice des prix ne progresse que de 2,5 %.

Un minimum de rigueur, conforme à la politique suivie dans le passé, et à celle de nos principaux partenaires

européens, impose, dans une première étape, un ralentissement de cette progression.

Votre Commission des Finances estime qu'on pourrait au minimum ramener la progression des dépenses civiles ordinaires (Titres III et IV) à 0,5 point de plus seulement que la hausse des prix, et n'accepter donc qu'une progression de 3 %.

Cette mesure correspond à une diminution de 1,7 % de l'ensemble des dépenses ordinaires civiles (Titres III et IV).

Elle permettrait de réaliser 12,767 milliards de francs d'économies.

C. DES PROPOSITIONS D'ECONOMIES

L'examen approfondi des crédits budgétaires des différents départements ministériels auquel votre Commission des Finances s'est livrée l'a conduit à considérer que l'allocation des ressources n'était pas toujours de nature à garantir l'efficacité de la dépense administrative.

Plus généralement, la répartition des postes budgétaires touchés par l'arrêté d'annulations du 9 septembre 1989, sur lesquels le Gouvernement a donc estimé, dès le 10 février 1989, que des économies étaient possibles d'une part, la constatation de taux de consommation des crédits souvent insuffisants en fin d'année d'autre part, l'existence de reports importants dans certains ministères enfin, l'ont amenée à penser que certaines économies pouvaient être réalisées sans qu'il soit porté atteinte à la situation des bénéficiaires concernés ni à la réalisation des objectifs recherchés.

C'est la raison pour laquelle votre Commission vous proposera, un certain nombre d'amendements à titre d'exemple, définissant précisément des économies possibles sur certains chapitres budgétaires.

En tout état de cause, il ne s'agit pas de compenser, à due concurrence, les diminutions de recettes qu'entraîneront les allègements fiscaux proposés.

En effet, votre Commission des Finances considère que ce n'est pas le rôle du Parlement de définir précisément les économies souhaitables sur les crédits des départements ministériels dont le Gouvernement a la charge (1).

A l'exception précise des économies induites par la réalisation du programme de privatisations, votre Commission des Finances se bornera donc à proposer un certain nombre de "pistes".

N'entendant pas se substituer au Gouvernement pour la mise en oeuvre effective des économies budgétaires et notamment de l'abattement préconisé de 1,7 % sur l'ensemble des dépenses ordinaires, votre Commission des Finances proposera plutôt soit le rejet des budgets de certains départements ministériels, en ce que les crédits qui leur sont affectés lui paraissent mal alloués, soit un certain nombre d'amendements précis sur certains chapitres budgétaires.

1. Elle reste en cela fidèle à la tradition déjà suivie par le rapporteur général Maurice Pellenc, et rappelle à titre d'exemple que l'article d'équilibre de la loi de Finances pour 1963 avait été ainsi amendé par le Gouvernement :

- I "Ligne 104 bis de l'état A (nouvelle) : Produits des économies administratives prévues à l'article 11 de la loi de finances pour 1963 : 225 MF.

"II - Article 11 :

"1. Modifier ainsi le texte du paragraphe 1 :

"Pour 1963, compte tenu des économies que le Gouvernement devra réaliser, ou des ressources qu'il devra dégager, pour un montant qui ne devra pas être inférieur à 225 millions de nouveaux francs et dont la liste sera établie par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre des finances et des affaires économiques, les ressources affectées au budget, évaluées dans l'état A annexé à la présente loi, les plafonds des charges et l'équilibre général qui en résulte sont fixés aux chiffres suivants."

(JO Débats Sénat - 16 mai 1963 - p. 4455)

CHAPITRE IV

LA POURSUITE DU PROGRAMME DE PRIVATISATIONS

La poursuite du programme de privatisations est un des éléments de l'alternative proposée par votre Commission pour le présent projet de loi de finances.

Mais au-delà des effets bénéfiques attendus sur le budget de 1990, ce choix repose sur la conviction qu'une telle politique est une nécessité tant pour les entreprises visées que pour l'économie française.

I. UNE INDICATION CLAIRE DONNÉE AU GOUVERNEMENT

Votre Commission propose d'inscrire dans le projet de loi de finances 25 milliards de francs de recettes au titre des privatisations.

A. UNE OBLIGATION "LEGALE"

La loi du 2 juillet 1986 (article 4) a prévu le transfert au secteur privé, avant le 1er mars 1991, de 65 entreprises publiques.

Le programme de privatisations réalisé entre novembre 1986 et février 1988 (et largement entravé par le krach boursier d'octobre 1987) a porté sur 29 entreprises, représentant pour l'Etat une recette de 70,5 milliards de francs (1).

La loi du 2 juillet 1986 est toujours en vigueur. Aucune abrogation de son dispositif n'a été à ce jour soumise au Parlement.

1. Deux privatisations obéissant à des règles spécifiques ont été, en outre, réalisées en vertu de textes particuliers (TF.1 : loi du 30 septembre 1986, Crédit Agricole : loi du 18 janvier 1988). Le produit de ces deux opérations a représenté 11 milliards de francs.

Il reste, en quelque sorte, quinze mois au Gouvernement pour respecter la volonté du législateur.

Pour ce faire, il n'a que l'embaras du choix parmi les 36 sociétés restées dans le secteur public.

**Etat d'avancement du programme de privatisations
décidé par la loi du 2 juillet 1986**

Sociétés privatisées

- Agence Havas
- Compagnie de Saint-Gobain
- Compagnie générale d'Electricité
- Compagnie générale de constructions téléphoniques
- Société Matra
- Mutuelle générale française-accidents
- Mutuelle générale française-vie
- Banque Chaix
- Banque de La Hélin
- Banque du bâtiment et des travaux publics
- Banque Indosuez
- Banque industrielle et mobilière privée
- Banque Monod
- Banque Odier Bungener Courvoisier
- Banque Paribas
- Banque parisienne de Crédit
- Banque Sofinco
- Banque Tarneaud
- Banque Vernes et commerciale de Paris
- Crédit commercial de France
- Crédit du Nord
- Européenne de Banque
- Société centrale de Banque
- Société générale
- Société générale Alsacienne de Banque
- Union de Banques à Paris
- Compagnie financière de Crédit commercial de France
- Compagnie financière de Paribas
- Compagnie financière de Suez

Sociétés à privatiser

- Compagnie des Machines Bull
- Péchiney
- Rhône-Poulenc SA
- Société Nationale Elf-Aquitaine
- Thomson SA
- Les Assurances générales de France I.A.R.D.
- Les Assurances générales de France-Vie
- Les Assurances nationales, Compagnie française d'assurances et de réassurance, incendie, accidents et risques divers
- Les Assurances nationales, Compagnie française d'assurance sur la vie
- Les Assurances nationales, Société française de capitalisation
- L'Union des Assurances de Paris-Capitalisation
- L'Union des Assurances de Paris I.A.R.D.
- L'Union des Assurances de Paris-vie
- Société centrale du groupe Assurances générales de France
- Société centrale du groupe des Assurances nationales
- Société centrale du groupe Union des Assurances de Paris
- Banque de Bretagne
- Banque de l'Union européenne
- Banque Hervet
- Banque Laydernier
- Banque nationale de Paris
- Banque régionale de l'Ain
- Banque régionale de l'Ouest
- Banque Scalbert-Dupont
- Banque Worms
- Crédit chimique
- Crédit industriel d'Alsace et de Lorraine
- Crédit industriel de Normandie
- Crédit industriel de l'Ouest
- Crédit industriel et commercial de Paris
- Crédit Lyonnais
- Société bordelaise de Crédit industriel et commercial
- Société Lyonnaise de Banque
- Société Marseillaise de Crédit
- Société nancéienne de crédit industriel et Varin-Bernier
- Compagnie financière de Crédit industriel et commercial

En réalité, compte tenu des restructurations intervenues à l'intérieur du secteur public, le transfert au secteur privé des 36 sociétés encore publiques résulterait de la privatisation des **trois groupes d'assurance** (GAN, UAP et AGF), de **quatre banques** (BNP, Crédit Lyonnais, banque Hervet et Marseillaise de Crédit) et de **cinq groupes industriels** (Thomson, Bull, Péchiney, Rhône-Poulenc et la Société Nationale Elf-Aquitaine).

B. UNE PROPOSITION RAISONNABLE

Tout en constatant qu'elle ne serait que la traduction de la volonté du législateur, votre Commission ne préconise pas la réalisation intégrale du programme de privatisations au cours des quinze prochains mois.

En proposant une recette de 25 milliards de francs, elle tient à souligner la **marge de manoeuvre déjà considérable que le Gouvernement tirerait pour l'assainissement des finances publiques de la privatisation d'une ou de deux entreprises.**

Le montant de recettes proposé peut correspondre, par exemple, à la valeur d'une seule entreprise : le Crédit Lyonnais.

En effet, la prise de participation de la Caisse des dépôts et consignations dans le capital de cette banque nationalisée a conduit le Gouvernement (1) à saisir la Commission de la Privatisation créée par l'article 3 de la loi du 6 août 1986 (2) dont la dénomination est devenue, depuis l'intervention d'un décret en date du 22 novembre 1988 (3), "Commission d'évaluation des entreprises publiques".

L'avis de la Commission en date du 21 juillet 1989 (4) conclut à une valeur globale du Crédit Lyonnais "qui ne saurait être inférieure à 23,5 milliards de francs".

Le montant de recettes de 25 milliards de francs retenu par votre Commission pourrait correspondre ainsi à la privatisation de cette

1. Afin de fixer le prix d'exercice des bons de souscription de certificats d'investissement attribués aux porteurs de certificats d'investissement Crédit Lyonnais.

2. Loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations décidées par la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986.

3. Décret n° 88-1054 du 22 novembre 1988.

4. Publié au Journal Officiel Lois et Décrets du 16 septembre 1989.

banque, sachant que la différence entre cette somme et le prix minimum retenu par la Commission d'évaluation des entreprises publiques doit être corrigé :

- à la baisse : par l'existence de certificats d'investissement déjà détenus par le public (qui ne serait donc concerné que par la cession des certificats de droits de vote),
- à la hausse :
 - . par la forte décote qu'entraîne l'hypothèse retenue par la Commission d'évaluation d'un maintien du statut public du Crédit Lyonnais (1) et qui n'a plus lieu d'être dans le cas d'une privatisation ;
 - . par les perspectives flatteuses que représente, pour le Crédit Lyonnais, la reprise des activités financières du groupe Thomson (2) intervenue postérieurement à cette évaluation ;
 - . par un postulat de principe qui doit conduire à écarter tout risque de spoliation de l'Etat à l'occasion d'une opération de privatisations.

On observera, en outre, toujours à titre d'exemple :

- que la Commission d'évaluation des entreprises publiques a estimé la valeur de Péchiney à un minimum de 17,5 milliards de francs en avril 1989 (3),
- que la valeur des groupes d'assurance, sur la base de leur capitalisation boursière actuelle (plus haut de 1989), s'établit à 48,8 milliards de francs pour l'UAP, 21,1 milliards de francs pour le GAN et 28,4 milliards de francs pour les AGF.

C. UNE AFFECTATION RIGOUREUSE

Les produits de la privatisation ont été affectés en 1987-1988 :

- pour deux tiers à l'amortissement de la dette publique,
- pour un tiers aux dotations en capital au secteur public.

1. Dans le cas du Crédit Lyonnais, les experts des parties intéressées évaluent cette décote à 10 %, considérée sans doute comme un minimum.

2. Si l'on en croit du moins, a contrario, les mouvements défavorables qu'a connus le titre Thomson CSF en Bourse à l'annonce de cette opération.

3. Avis en date du 12 avril 1989 (J.O. Lois et Décrets 16 avril 1989)

Un compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation avait été créé pour ce faire par la loi du finances rectificative pour 1986.

Ce compte a été supprimé à l'initiative du Gouvernement par la loi de finances pour 1989 (1), tandis que le compte de commerce "gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques" était profondément modifié (2), puisque ce compte retrace désormais :

- en recettes

. Le produit des ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés à l'exclusion de celles dont le transfert de propriété au secteur privé a été autorisé par la loi et a été réalisé avant le 1er janvier 1989 (3).

. Les versements du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

- en dépenses

. Les dépenses afférentes aux achats de titres ou de droits, les apports et avances aux entreprises publiques;

. Les reversements au budget général

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

La clôture du compte d'affectation des produits de la privatisation l'en empêche et l'ordonnance organique relative aux lois de finances lui fait interdiction de rétablir ce compte d'affectation (4).

Aussi est-elle contrainte d'utiliser le cadre budgétaire actuel quelles que soient ses imperfections.

1. Article 55 de la loi de finances pour 1990.

2. Article 61 de la loi de finances pour 1990.

3. Les produits résultant des opérations de privatisations réalisées avant le 1er janvier 1989 sont inscrits directement en recettes non fiscales (ligne 210 : produit de la cession du capital d'entreprises appartenant à l'Etat). Une somme de 1.200 millions de francs était inscrite à ce titre en 1989, ramené à 312 millions de francs en 1990 au titre des dernières opérations du compte d'affectation des produits de la privatisation clos le 31 décembre 1988.

4. Notamment son article 18 qui dispose que l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses "est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale".

Elle propose, en conséquence, d'inscrire 25 milliards de francs de produits des privatisations en recettes du compte "gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques". Cette recette aura pour contrepartie :

- des dotations en capital aux entreprises publiques à hauteur de 4,7 milliards de francs (montant fixé par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initial) (1).
- un reversement au budget général à hauteur de 20,3 milliards de francs.

Ce reversement au budget général est affecté exclusivement à la réduction du déficit budgétaire qui est ainsi ramené de 90,2 milliards de francs à 69,9 milliards de francs.

Ce faisant, l'objectif que se donne votre Commission des Finances d'une maîtrise de la charge de la dette est atteint, non par la voie, interdite au Parlement, d'un remboursement du stock de dette existant, mais par celle d'une diminution du recours à des emprunts nouveaux, à concurrence de la réduction du déficit budgétaire.

De surcroît, les recettes et les dépenses du compte de gestion des titres du secteur public étant évaluatives, le Gouvernement garde la possibilité d'aller plus avant dans l'exécution du programme de privatisations décidé par la loi du 2 juillet 1986, afin de dégager les fonds qui lui sont nécessaires pour remplir véritablement son rôle d'actionnaire.

Les dotations en capital du secteur public inscrites au budget de 1990 -nul ne le conteste sérieusement- sont en effet notoirement insuffisantes.

II. UNE NECESSITE ECONOMIQUE

Les mérites respectifs de la gestion publique et de la gestion privée ne constituent plus guère un débat d'aujourd'hui, dès lors que le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, reconnaît lui-même que "les entreprises publiques concurrentielles,

1. Entraînant, par là même, la suppression du versement en provenance du budget des charges communes, les dotations en capital au secteur public étant désormais financées par les produits de la privatisation.

dès lors que l'on accepte la confrontation de l'économie de marché, doivent être gérées selon les mêmes règles que les entreprises privées"(1).

En revanche, se pose avec acuité la question du cadre juridique et financier le mieux à même de donner à quelques unes des principales entreprises de notre pays les moyens de leur développement .

Le principe défini par le Président de la République, "ni nationalisation, ni privatisation" (2), contraste singulièrement avec les profondes mutations que connaissent les plus grandes entreprises mondiales, la multiplication des prises de contrôle, des restructurations et des alliances internationales.

D'autant que cette affirmation du gel des privatisations s'accompagne d'un spectaculaire rétrécissement de l'effort de l'Etat à l'égard des entreprises dont il prétend demeurer l'actionnaire unique.

A. LA CARENCE DE L'ETAT ACTIONNAIRE

Pour la période postérieure à la clôture du compte d'affectation des produits de la privatisation (31 décembre 1988), le bilan des dotations en capital versées par l'Etat et des dividendes qu'il perçoit représentent un solde fortement négatif pour les fonds propres des entreprises publiques.

En milliards de francs	1989	1990
Dotations en capital	4,1	4,7
Dividendes perçus (*)	8,2	11,1
SOLDE	- 4,1	- 6,4

(*) Recettes non fiscales : produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières (ligne 0110) et produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers (ligne 0116) - Evaluation révisée pour 1989 - Evaluation proposée pour 1990 (source : voies et moyens - tome 1)

1. Allocution devant le Haut Conseil du secteur public le 13 juin 1989.
2. La Lettre à tous les Français - 9 avril 1988.

Est-ce à dire que les entreprises publiques ont cessé d'avoir besoin de fonds propres en raison notamment de l'amélioration de leurs résultats ?

La réponse est négative si l'on en croit les déclarations par exemple du ministre de l'Industrie :

"Il serait désastreux pour la France de laisser les grandes entreprises nationales, qui portent une grande partie de l'avenir industriel français, se marginaliser faute de capitaux propres"(1).

"Le budget de 1989 prévoyait 4,1 milliards de francs de dotations en capital aux entreprises publiques. Pechiney a déjà reçu 1 milliard, les sociétés de conversion 400 millions et l'Etat s'est engagé à verser 1,5 milliard à Bull. Le solde (1,2 milliard) est insuffisant pour faire face aux besoins exprimés notamment par Thomson, engagé dans d'importants efforts de recherche et par Rhône-Poulenc engagé dans une politique justifiée de croissance externe (2)".

"Il me faudrait 10 milliards de francs pour 1990 alors que je n'ai eu que 4,7 milliards de francs (3)."

L'on sait que le ministre de l'Industrie a estimé à 40 milliards de francs, pour les trois années à venir, les besoins de fonds propres des entreprises du secteur public industriel pour remédier à leur sous-capitalisation par rapport aux entreprises étrangères de même niveau.

En dehors du secteur industriel, la situation n'est guère meilleure. Ainsi, le président de la S.N.C.F. formulait-il le souhait que l'endettement de l'entreprise (100 milliards de francs à la fin 1989) soit allégé "d'une quarantaine de milliards" (4). Or, le budget de 1990 prévoit certes une subvention d'exploitation de l'Etat de 17 milliards de francs dont une partie (non déterminée) sera affectée à l'assainissement financier de l'entreprise, mais n'y figure aucune dotation en capital permettant ne serait-ce que l'amorce d'un désendettement de la S.N.C.F.

1. M. Roger Fauroux : entretien accordé au journal Le Monde - 6 juin 1989.

2. M. Roger Fauroux : audition par la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale le 31 octobre 1989. Le collectif de 1989 ne prévoit, semble-t-il, aucune dotation supplémentaire en faveur du secteur public industriel.

3. M. Roger Fauroux : entretien accordé au journal Libération - 23 octobre 1989.

4. M. Jacques Fournier : entretien accordé au journal Le Monde le 20 septembre 1989.

Quant aux banques et aux sociétés d'assurance nationalisées, elles n'ont jamais fait figure de priorité dans l'affectation des apports publics de fonds propres tout en contribuant à l'équilibre du budget général par les dividendes qu'elles versent (plus de 13 milliards de francs au titre des exercices 1988-1989).

B. LES LIMITES DE L'INGENIOSITE FINANCIERE

Face à cette situation, le secteur public doit recourir à des subterfuges de plus en plus complexes tant dans le choix des produits financiers que dans celui des structures.

a) L'émission de produits financiers de plus en plus complexes

Pour pallier la carence de l'Etat actionnaire et financer leur croissance externe, les groupes industriels publics sont conduits à émettre des titres ayant valeur de quasi fonds propres.

La loi du 3 janvier 1983 leur avait ouvert la possibilité d'émettre des titres participatifs et des certificats d'investissement.

Les premiers sont proches des obligations au sens où leur rémunération est considérée comme une charge de l'exercice.

Les seconds représentent les droits pécuniaires attachés à l'action ; leur part dans le capital de la société ne doit pas excéder 25 %.

Les groupes publics ont souvent atteint le plafond des certificats d'investissement et ont donc recours à d'autres produits tels les titres subordonnés à durée indéterminée (1).

Pour financer ses acquisitions à l'étranger, Rhône-Poulenc a procédé en 1988 à une émission de tels titres pour 5,4 milliards de francs faisant intervenir des investisseurs japonais, un trust situé aux Iles Vierges et des bons du Trésor américains à coupon zéro (2) puis, en septembre 1989, à l'émission de 2 milliards de francs de titres participatifs (3), en réalité plus proche des certificats d'investissement que des véritables titres participatifs.

1. Titres perpétuels caractérisés par une subordination de dernier rang et par la possibilité, pour l'émetteur, de s'exonérer du paiement des intérêts sans les reporter sur les échéances suivantes, titres dont le traitement fiscal n'a pas été arrêté officiellement par l'administration.

2. Le magazine Fortune France (n° 7 septembre 1989) a qualifié ce montage de véritable "tour de magie" comparable à celui utilisé pour le remboursement de la dette mexicaine.

3. Qualifiés de "titres participatifs pour initiés" par le magazine Option Finance (n° 83 - octobre 1989).

Cette ingéniosité financière (1) n'est pas sans inquiéter le ministre de l'Industrie qui estime (2) que "ces montages financiers sont compliqués, plus coûteux et relativement périlleux" et considère que ce "capitalisme sans capital" peut fort bien fonctionner "en période de grande expansion et de facilité financière" mais peut apparaître dangereux en cas de retournement de la conjoncture.

b) Le recours à des restructurations à finalité financière

• La multiplication des filiales

Les entreprises publiques ont également recours à une filialisation accrue de leurs activités, soit pour concrétiser, sous forme de liens en capital, des alliances internationales que leur statut public les empêche de nouer par des échanges de participation au niveau de la société-mère, soit pour introduire ces filiales en Bourse.

Le cas de Péchiney et de sa filiale Péchiney International, dont le quart du capital a été introduit en Bourse, est particulièrement significatif.

Cette filiale représente en effet un chiffre d'affaires de 44,4 milliards de francs, soit 58 % du chiffre d'affaires total du groupe nationalisé et 54 % de son résultat courant.

• Le développement d'opérations internes au secteur public

De même que les créations de filiales répondent davantage à une préoccupation financière qu'au souci d'isoler des activités industrielles homogènes, de même les rapprochements opérés à l'intérieur même du secteur public correspondent à la nécessité de renforcer nominalement les fonds propres des entreprises publiques par des échanges de participations.

Dès la mise en oeuvre des nationalisations de 1982, un certain nombre de regroupements avait été effectué dans le domaine bancaire autour des compagnies financières de Paribas et Suez et du Crédit Commercial de France.

1. Tel président d'entreprise publique n'hésite pas à qualifier son directeur financier de "Mozart de la finance".

2. Roger Fauroux : entretien accordé au journal Libération le 23 octobre 1989.

Plus récemment, à la fin de 1988, l'Etat a apporté la majorité du capital du groupe du Crédit industriel et commercial au GAN.

L'UAP et la BNP ont procédé, en mars 1989, à une prise de participation croisée de l'ordre de 10 % (1).

La Banque de Bretagne a été apportée en septembre 1989 à la BNP. En septembre 1989, la Caisse des dépôts a pris une participation de 1,5 milliard de francs dans le capital du Crédit Lyonnais.

Et en octobre 1989, le groupe Thomson a fait apport au Crédit Lyonnais de la moitié de ses activités financières (Thomson CSF Finances) contre une participation de 14 % dans le capital de la Banque.

Ces opérations ne correspondent pas à une logique stratégique incontestable.

Le président du Crédit Lyonnais considère ainsi que "le concept de "bancassurance" est un gadget franco-français significativement limité pour l'instant au secteur public" (2).

Les synergies entre le Crédit Mutuel de Bretagne et la Banque de Bretagne, voire entre cette dernière et le Crédit industriel de l'Ouest, auraient pu être examinées avec attention.

L'accord entre le Crédit Lyonnais et Thomson (3) s'est fait sans appel d'offre au point qu'une autre banque publique (la BNP) s'est déclarée "prête à faire une contre-offre aux actionnaires de Thomson CSF dans la mesure où elle y serait autorisée par son propre actionnaire".

Bien que banque traditionnelle de Thomson et présente à ce titre au Conseil d'administration du groupe industriel, la BNP n'a pas été autorisée à aller plus avant dans ses propositions.

1. Sous réserve de l'adoption par le Parlement du projet de loi sur les assurances.

2. M. Jean-Yves Haberer : entretien accordé au journal Le Monde (1er avril 1989).

3. Cf. M. Jean Gandois, président de Pêchiney : "Dans le cadre de la règle présidentielle du "ni nationalisation, ni privatisation", il y a un certain nombre d'opérations intelligentes à faire où l'Etat doit jouer un rôle de régulateur. Je ne range pas l'accord Thomson-Crédit Lyonnais parmi les opérations progressistes dont je parle". Propos rapportés par la Tribune de l'Expansion (8.11.1989).

L'entrée de la Caisse des dépôts dans le capital du Crédit Lyonnais intervenant, de surcroît, quelques mois après sa prise de participation dans le capital de la Société Générale n'a jamais été présentée autrement qu'un moyen de renforcer les fonds propres de la banque nationalisée à la demande expresse des pouvoirs publics.

*

* *

Le principe "ni nationalisation, ni privatisation" ne s'applique certes qu'à la présente législature (1).

Toutefois, le temps et les occasions qui sont perdus de ce fait constituent un handicap considérable pour les entreprises françaises.

Le ministre de l'Industrie ne déclarait-il pas :

"Il y a une lucarne qui s'est ouverte mais qui va se refermer. On vit une période exceptionnelle où on peut acheter de grandes affaires à l'étranger. Et puis ça va se regeler. Pendant dix ou vingt ans, on ne pourra plus rien faire"(2).

La poursuite du programme de privatisations est donc une urgence :

- pour les entreprises qui seront privatisées car elles pourront trouver sur le marché les "vrais" fonds propres qui sont nécessaires à leur développement international (3),
- pour les entreprises appelées à demeurer au sein du secteur public car les recettes de privatisations permettront à l'Etat actionnaire de leur apporter les dotations en capital dont elles ont un besoin impérieux.

Mais en réalité, le principe présidentiel est de fait battu en brèche.

1. Cf M. Pierre Bérégovoy : "Le Président de la République a donné rendez-vous pour en juger à la fin de l'actuelle législature... On peut très bien imaginer que dans quatre ans il apparaisse nécessaire de nationaliser telle entreprise et possible de privatiser telle autre" (allocution devant le Haut Conseil du secteur public - 13 juin 1989).

2. Roger Fauroux : entretien accordé au journal Libération (23 octobre 1989).

3. En 18 mois, la CGE a levé sur le marché 6 milliards de francs de fonds propres, Paribas et Suez 5 milliards de francs, chacun et la Société Générale 3 milliards de francs (potentiellement 6 milliards de francs).

L'introduction en Bourse des activités les plus rentables, préalablement filialisées, ou l'émission de produits financiers assortie de rémunération prioritaire ou privilégiée conduit à une dévitalisation progressive des actifs dont l'Etat persiste toutefois à prétendre garder l'entier contrôle juridique.

Les cessions au secteur privé de filiales majoritaires, telles qu'elles ont été autorisées par la loi de privatisation du 2 juillet 1986 ont été poursuivies (1).

Les participations détenues par des banques ou compagnies financières privatisées dans le capital de Thomson, Rhône-Poulenc et Pêchiney, suite à la dissolution de la Société française de Participation financière (SFPI) n'ont pas été "renationalisées" en dépit des vives critiques dont cette procédure fait l'objet aujourd'hui (2) et malgré le refus de toute privatisation, fut-ce partielle, du capital de ces entreprises.

Imaginer des holdings publics "à l'italienne", voire des caisses "ad hoc", chargés de s'endetter pour doter les entreprises publiques en capital (3), semble s'apparenter davantage à une forme de débudgétisation qu'être une véritable réponse au problème du financement du secteur public.

"L'appel au marché financier avec des montages de plus en plus sophistiqués est inquiétant. Un banquier de la place indiquait récemment que des montages analogues étaient parfois réalisés dans des entreprises privées quand l'actionnaire familiale majoritaire était dans l'incapacité de suivre. Il ne serait pas bon que l'Etat se conduise comme un actionnaire familial impécunieux"(4).

Il n'y a rien à ajouter à ce propos de bon sens sinon qu'il est infiniment souhaitable dans l'intérêt de tous que les actionnaires impécunieux acceptent de passer la main.

1. Cession par Elf-Aquitaine de sa filiale Siplast au groupe danois Icopal (décret du 4 août 1989) ; cession par Renault de sa filiale Société Mosellane de mécanique à la société allemande Kolbenschmidt (décret du 3 mai 1989) ; cession par Thomson de sa filiale Bronzavia à la société anglaise Lucas Industries PLC (décret du 8 février 1989) et de sa filiale l'Unité hermétique à la société américaine Tecumseh Product Company (décret du 29 décembre 1988) ; cession par Elf-Aquitaine de sa filiale Société anonyme des établissements Nev (décret du 27 décembre 1988), etc...

2. Voir notamment rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les conditions dans lesquelles ont été effectuées les opérations de privatisations d'entreprises et de banques appartenant au secteur public depuis le 6 août 1986 (rapport AN n° 969, 9e Législature).

3. Voir notamment rapport AN n° 920, annexe 21, fait au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale par M. Jacques Roger-Machart.

4. M. Jean-Marie Bockel, président de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale - Compte rendu analytique officiel de l'Assemblée nationale - jeudi 9 novembre 1989.