

N° 252

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 8 avril 1993

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la situation des finances publiques et des comptes sociaux en 1992 et 1993,

Par M. Jean ARTHUIS,

*Sénateur,
Rapporteur général*

MM. Claude BELOT, Emmanuel HAMEL, Jacques OUDIN

Sénateurs,

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Clusel, Paul Girud, Jean Clouet, Jean Pierre Monnerot, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Viel, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Balleyer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Dehing, Mme Paulette Foot, MM. Henri Galochy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lazard, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Moussion, Bernard Pellarin, René Rognault, Roger Rumsat, Michel Sargent, Jacques Suardille, Henri Torre, René Tregouët, Jacques Valade

SOMMAIRE

	PAGE
INTRODUCTION	5
PRECAUTIONS METHODOLOGIQUES	6
CHAPITRE I	
LE CONSTAT DES COMPTES EN 1992	
I - L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ETAT	9
A. LES DÉPENSES DE L'EXERCICE 1992	9
1. La sous-estimation manifeste de la dette publique	10
2. Les conséquences de l'accord salarial de novembre 1991	12
3. La progression des interventions publiques	12
B. LES RECETTES	14
1. Une contraction des recettes fiscales	14
2. Recettes non fiscales : des prélèvements exceptionnels aux cessions d'actifs	17
3. Une situation d'ensemble profondément dégradée	18
C. LE SOLDE D'EXECUTION EN 1992 : UN DEFICIT SANS PRECEDENT ...	20
II - LES REGIMES SOCIAUX	22
A. LA SITUATION FINANCIERE DU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE EN 1992.	22
1. La dégradation des recettes du régime général	23
2. La croissance soutenue des dépenses de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie	24
3. Des solutions palliatives à un problème structurel de financement	25
B. L'UNEDIC	28
1. A la recherche de solutions	28
2. Une dégradation incontrôlée des résultats	29

	<u>Pages</u>
CHAPITRE II	
LES PRÉVISIONS POUR 1993	
I - LA RÉVISION DU BUDGET DE L'ETAT	31
A. L'ÉVOLUTION PRÉVISIBLE DES DÉPENSES	31
1. Des dotations insuffisantes	31
2. Un compte d'affectation spéciale sans ressources	38
B. LES PERSPECTIVES DE RECÈTTES	40
1. Un schéma initial totalement dépassé	40
2. Une révision douloureuse	41
3. Un budget destabilisé	45
C. L'ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGETAIRE EN 1993	46
II - LES COMPTES SOCIAUX	48
A. LA SÉCURITÉ SOCIALE	48
1. Les principales hypothèses retenues par votre commission	48
2. La confirmation d'évolution extrêmement préoccupante.	50
B. L'UNEDIC	51
1. Plusieurs facteurs d'aggravation	51
2. L'épuisement des expédients	52
3. Des problèmes en suspens	53
CHAPITRE III	
LES CONTRAINTES IMPOSEES POUR LES	
EXERCICES A VENIR	
I - DES MESURES BUDGÉTAIRES A IMPACT DIFFÉRÉ	55
A. LE CONTRECOUP DES MESURES DE TRÉSORERIE	55
B. LE DÉRAPAGE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	57
C. LES CARENCES DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE.	57
D. LE FINANCEMENT DU BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES	58
E. LE PLAN D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (20 juillet 1992)	58

	<u>Pages</u>
F. LE FINANCEMENT INCERTAIN DE LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL (DDR)	59
G. L'AMÉNAGEMENT DU CALENDRIER DE REMBOURSEMENT DES CERTIFICATS D'INDEMNISATION DES RAPATRIÉS	60
II. LES COÛTS DE L'INERTIE	63
A. LES DIFFICULTÉS PRÉVISIBLES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL	63
B. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DES RÉGIMES DE RETRAITE À LÉGISLATION INCHANGÉE	66
CONCLUSION	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXE I - L'ENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES	75
ANNEXE II - LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 1992 ..	81
ANNEXE III - L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 1992	84

INTRODUCTION

Le 26 novembre 1992, le Sénat, sur proposition de sa commission des Finances a opposé au projet de loi de finances pour 1993 une question préalable par 198 voix contre 26.

Cet acte politique grave, unique dans les annales de la Ve République, était justifié par la conviction, étayée par l'analyse, que le budget arrêté par le Gouvernement n'était ni prudent, ni sincère.

Ce budget était imprudent car les hypothèses de croissance et le cadrage macro-économique qui le sous-tendaient étaient irréalistes.

Arrêté sur la base des résultats provisoires du premier semestre 1992, il ne prenait pas en compte le ralentissement de l'activité intervenu depuis lors. Le Gouvernement prolongeait volontairement une tendance positive dépassée afin de justifier un optimisme de façade pour le dernier budget de sa gestion et masquer ainsi l'état réel de l'économie qu'il laisserait derrière lui.

Les principaux éléments de ce cadrage -croissance de + 2,6 %, investissement des entreprises de + 3 %, consommation des ménages en augmentation de 2,3 %, excédent brut d'exploitation des sociétés estimé à + 6,7 % pour 1992- ne pouvaient qu'être contestés par le simple bon sens.

Les prévisions relatives à l'environnement international, soit la poursuite de la contribution positive des exportations et la baisse rapide des taux d'intérêt, étaient également sujettes à caution.

Votre Commission estimait également que le budget présenté au Parlement n'était pas sincère dans la mesure où par divers dispositifs de transfert de charges, de débudgétisation, de minoration volontaire des dépenses et de majoration artificielle de certaines recettes, le Gouvernement empêchait une vision claire des finances publiques.

Certes, la prévision est un art difficile comme le rappelait alors le ministre du budget.

On peut néanmoins s'étonner que dès le 3 janvier 1993, le budget à peine voté, le ministre de l'économie et des finances ait reconnu l'irréalisme des prévisions qu'il défendait quelques jours plus tôt. Le premier ministre confirmait d'ailleurs cette analyse en

annonçant que la croissance ne devrait pas dépasser 1,5 à 1,6 % en 1993.

Votre rapporteur général s'était ému de cette découverte tardive de la vérité dans une lettre adressée au Ministre de l'économie et des finances le 11 janvier. Il y était souligné que :

« La France se trouve dans une situation paradoxale où le budget voté par le Parlement sous la pression des procédés de l'article 49-3 de la Constitution et du vote bloqué n'a qu'un rapport lointain avec la réalité. Le déficit n'est « vertueux », pour reprendre une expression du ministre du budget, que par ce qu'il est manifestement faux. L'impasse budgétaire ne peut que s'aggraver devant la fuite en avant du Gouvernement qui la constate mais ne réagit point à son aggravation.

M. Martin Malvy reconnaît enfin comme prioritaire « la réduction du déficit dans une proportion supérieure à celle qu'autoriserait le simple jeu, après retournement de la conjoncture, des stabilisateurs automatiques ». On notera que cette reconnaissance est d'autant plus aisée que ce sera un autre gouvernement qui héritera des erreurs de prévision et de gestion de l'actuel Gouvernement. »

Dans sa réponse, M. Michel Sapin persistait à affirmer que la dégradation des perspectives de croissance n'aurait pas d'impact sur les recettes fiscales. Il affirmait alors que :

« Les perspectives de croissance pour le début de l'année 1993 se sont dégradées, faut-il pour autant revoir massivement nos hypothèses de recettes fiscales ? Certainement pas pour l'impôt sur le revenu qui dépend des revenus des ménages de 1992. L'impôt sur les sociétés repose pour l'essentiel sur les profits de 1992, il dépend notamment du comportement adopté en matière de provisions et très peu de la conjoncture. Ce n'est pas le cas de la TVA, totalement déterminée par le dynamisme de la consommation des ménages. Or la consommation reste assez bien orientée - décembre a été un peu meilleur qu'attendu - et les experts ont peu modifié leurs prévisions, autour de 2 %, pour la croissance de la consommation des ménages cette année.

Je vous rappelle par ailleurs que la progression des dépenses de l'Etat en 1993, à peine supérieure à l'inflation, ne permet pas d'affirmer comme vous le faites que les « dépenses publiques ne connaissent pas de frein ». Notre déficit est « vertueux » : c'est le plus bas des grands pays

industrialisés, à l'exception du Japon, et il s'explique par la baisse des recettes fiscales, qui soutient l'activité, et d'aucune façon par un soi-disant dérapage de la dépense.

Ce demi et tardif aveu de la réalité économique ne s'accompagnait donc pas des conséquences budgétaires pourtant inéluctables qui s'imposaient.

C'est pourquoi dès le mois de janvier 1993 votre rapporteur général a entrepris d'établir un état de la situation des finances publiques et des comptes sociaux pour les exercices 1992 et 1993.

Cette «photographie» des comptes de l'État au mois d'avril 1993 est naturellement faite à législation fiscale et budgétaire inchangée.

Elle ne préjuge en aucun cas des mesures de politique économique qui seront proposées ultérieurement, mais prétend contribuer à les éclairer en offrant une image fidèle de la réalité.

PRÉCAUTIONS MÉTHODOLOGIQUES

1. Les données sur lesquelles la Commission des Finances du Sénat s'est appuyée résultent :

- des situations résumées des opérations du Trésor (SROT) dont la dernière présente la situation du budget au 30 novembre 1992 (JO du 5 mars 1993),

- de la situation des dépenses du budget général de la direction de la comptabilité publique au 31 décembre 1992 (écritures arrêtées au 28 février 1993) pour l'exercice 1992, et, pour l'exercice 1993, les dépenses du budget général au 28 février 1993 (écritures arrêtées au 23 mars 1993),

- de la situation du recouvrement des recettes de l'État au 30 novembre 1992 (écritures arrêtées au 11 janvier 1993) pour l'exercice 1992, et, pour l'exercice 1993, la même situation au 31 janvier 1993 (écritures arrêtées au 16 mars 1993).

2. La révision des évaluations des recettes pour 1993 est fortement dépendante de deux éléments :

a) Les perspectives de croissance pour cette année mais également les composantes de cette croissance.

L'hypothèse de la Commission des finances est celle d'une croissance du PIB de 0,6 % en 1993 essentiellement tirée par une progression de 1,3 % de la consommation des ménages, à hypothèse de prix inchangée par rapport à celle retenue par la loi de finances initiale.

b) De données économiques de 1992 et notamment le revenu des ménages et le résultat des entreprises au cours de cette année qui conditionnent le rendement de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu perçus en 1993.

Les prévisions de la Commission des finances s'appuient en outre sur des hypothèses de comportement de la part des entreprises au regard des mécanismes de paiement de l'impôt sur les sociétés.

En ce domaine, les perspectives avancées par la Commission se fondent sur les données estimées de l'acompte de décembre 1992. Elles tentent en outre d'intégrer les perturbations créées par le mécanisme de double taux d'acompte, institué pour 1992, et qui conduit les entreprises autres que les PME à calculer leur versement provisionnel sur la base d'un taux de 36 % alors que l'impôt effectif sera calculé au taux de 34 %.

Actuellement en cours, la liquidation effective de l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice 1992, effectuée le 30 mars 1993 et dont les données ne sont pas disponibles à ce jour, pourrait donc entraîner de nouveaux ajustements. De même, si les résultats prévisionnels des entreprises, pour 1993, devaient être révisés à la baisse, les gestionnaires en tireraient immédiatement des conséquences lors du versement des acomptes d'impôt sur les sociétés.

CHAPITRE I

LE CONSTAT DES COMPTES EN 1992

I - L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

A. LES DEPENSES DE L'EXERCICE 1992

Les dépenses constatées au 28 février 1993 pour l'exercice budgétaire 1992 s'élèvent à 1.662 milliards de francs, soit une progression de 6,5 % par rapport à la loi de règlement pour 1991 (+ 102,2 milliards)(1).

La progression globale des crédits de loi de finances initiale 1991 à loi de finances initiale 1992, telle qu'elle avait été autorisée par le Parlement était de 4,3 % (+ 63,7 milliards).

en % de progression	LF192/LF191	réel 92.L.R 91	en MF
Dépenses civiles			
Titre I	10,12	10,17	39 298
Titre II	2,85	2,88	1
Titre III	3,81	6,31	31 454
Titre IV	3,40	6,25	24 093
Titre V	- 17,47	- 10,30	- 3 094
Titre VI	1,21	13,75	9 280
Total DO + CP	4,96	7,37	101 132
Dépenses militaires			
Titre III	1,59	0,59	559
Titre V	- 0,31	0,51	471
Titre VI	4,94	20,66	23
Total DO + CP	0,81	0,56	1 053
Total budget général	4,29	6,55	102 185

1. Voir annexe n° 1.

Ce dérapage des dépenses publiques en 1992 tient pour l'essentiel à la hausse des dépenses ordinaires.

1. La sous-estimation manifeste de la charge de la dette publique

Évaluée initialement à 154,1 milliards de francs, puis révisée à 169 milliards de francs dans la loi de finances rectificative, la charge brute de la dette s'établit définitivement à 173,9 milliards de francs.

Ce montant représente un accroissement de près de 20 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales et une augmentation de 15 % par rapport à la charge de la dette constatée en 1991.

en millions de francs	I.R 91	dépenses constatées en 1992	écart en MF	%
Dette négociable	132 241	154 867	22 626	17,11
Dette non négociable	17 809	17 926	117	0,66
Charges diverses	1 217	1 171	- 46	- 3,78
Total	151 267	173 964	22 697	15

Cette évolution résulte de la conjonction de plusieurs facteurs :

- le creusement des déficits budgétaires de 1991 et 1992 et, en conséquence, le fort accroissement des besoins de financement du Trésor ;

(en milliards de francs)

	1991	1992
Déficit prévu en loi de finances initiale	80,7	89,9
Déficit réalisé	131,7	226,3
Ecart	+ 51,0	+ 136,4

- la persistance du niveau élevé des taux d'intérêt réels ;

	Prévisions associées au projet de loi de finances pour 1992	Taux moyen constaté en 1992
Taux d'intérêt à long terme (TME)	8,8	8,60
Taux d'intérêt à court terme (TMB)	8,6	10,47

TME : taux moyen des emprunts d'Etat sept à dix ans.

TMB : taux moyen des bons du Trésor à treize semaines.

- le recul de la dette non négociable compensé par un alourdissement de la dette négociable, plus coûteuse pour le budget de l'Etat.

	1991	1992
Dette non négociable		
. en milliards de francs	400,5	341,8
. en % de la dette publique totale	21,5	16,2

Cette charge globale correspond à un encours de dette totale pour l'Etat supérieur à 2.000 milliards de francs. En effet, au 31 décembre 1992, la dette publique s'élevait à 2.117,6 milliards de francs, en augmentation de 254 milliards de francs et de 13,6 % par rapport au stock du 31 décembre 1991.

Les composantes de la dette de l'Etat au 31 décembre 1992

	En milliards de francs	En %
Dette negociable	1 775,8	83,8
dont OAT	982,4	46,4
BTAN	456,2	21,5
BTF	258,5	12,2
Dette non negociable	341,8	16,2
TOTAL	2.117,6	100,0

2. Les conséquences de l'accord salarial de novembre 1991 (Plan Soisson)

Le titre III connaît une augmentation globale réelle de 6,3 % alors que la loi de finances initiale retenait une progression limitée à 3,8 %.

En valeur, cette augmentation de 31,4 milliards de francs est principalement due aux postes "rémunérations" et "pensions et allocations" qui connaissent une hausse de 5,59 %.

Ces deux postes expliquent à eux seuls 20,6 milliards d'augmentations des dépenses du titre III.

Il sont dus pour partie à l'inscription en cours d'exercice des conséquences financières du Plan Soisson adopté en novembre 1991 et qui n'avaient pas été prévues dans la loi de finances initiale.

3. La progression des interventions publiques

Entre 1991 et 1992, les dépenses d'intervention (Titre IV) progressent de 6,25 % alors que la hausse initialement envisagée n'était que de 3,4 %.

Cette progression de 24 milliards de francs en 1992 s'explique par la croissance de trois postes :

Titre IV	%	MF
Action éducative et culturelle	11,36	7 595
Encouragements et interventions	8,99	8 033
Assurance et solidarité	6,94	9 530
Total	8,6	25.158

Elle se trouve en partie compensée par le recul des interventions politiques et administratives (-2,03 %) et de la prévoyance (-7,44 %).

L'évolution d'ensemble du titre IV traduit la prise en compte, en cours d'exercice, des conséquences financières des nouvelles mesures en faveur de l'emploi et le financement partiel des déficits sociaux.

Au titre de l'action éducative et culturelle (+ 7,6 milliards de francs) l'emploi mobilise 2,7 milliards de francs, essentiellement consacrés aux stages de formation professionnelle.

L'éducation nationale occupe également une place importante en raison de l'évolution des rémunérations dans l'enseignement privé (+ 2,5 milliards de francs) et des conséquences du plan de revalorisation des bourses de l'enseignement supérieur (+ 647 millions de francs).

Au titre des encouragements et interventions, 5,5 milliards de francs sont consacrés aux exonérations de charges sociales pour l'application du plan emploi. 1,5 milliard de francs supplémentaires s'expliquent par la croissance de la rémunération des plans d'épargne populaire.

Enfin, au titre de l'assistance et de la solidarité (+ 9,5 milliards de francs) figurent un versement à la sécurité sociale de 5 milliards de francs et un ajustement de 3,1 milliards de francs de la subvention au BAPSA. De même, la dotation de l'allocation aux adultes handicapés progresse de 600 millions de francs.

Au total les dépenses ordinaires civiles augmentent de 7,4 % en 1992, ce qui correspond à une dérive de 94,9 milliards de francs.

Face à cet accroissement des dépenses ordinaires, les dépenses en capital ne progressent globalement que de 7,3 milliards de francs.

B. LES RECETTES

Dans la loi de finances initiale pour 1992, le montant net des ressources du budget général était estimé à 1 244, 7 milliards de francs, soit un chiffre supérieur de 4,48 % aux évaluations révisées de 1991.

Prévisions de recettes du budget général pour 1992 - Loi de finances initiale
(en millions de francs)

	Evaluations révisées pour 1991	Prévisions initiales pour 1992	Variation en %
<i>Recettes fiscales brutes</i>	1 478 310	1 560 506	+ 5,56
<i>- Remboursements et dégrèvements</i>	- 214 700	- 225 120	+ 4,85
Recettes fiscales nettes	1 263 610	1 335 386	+ 5,68
Recettes non fiscales	144 244	140 649	- 2,49
Fonds de concours	---	---	---
<i>- Prélèvement sur recettes</i>	- 216 546	- 231 293	+ 6,81
Total net	1 191 308	1 244 742	+ 4,48

1. Une contraction des recettes fiscales

Dans ce schéma initial, les recettes fiscales étaient censées constituer une des composantes les plus dynamiques, en progression de 5,68 %, soit 71,7 milliards de francs.

En principe acquise "sans augmentation des impôts", une telle augmentation paraissait d'emblée ambitieuse au moment où la dégradation progressive de la conjoncture économique rendait déjà nécessaire une sévère révision en baisse des évaluations initiales de 1991.

Dès le printemps 1992, une actualisation est devenue inévitable, le montant effectif des ressources encaissées en 1991

s'avérant de nouveau très nettement inférieur aux évaluations révisées. Le simple jeu de l'effet base obérait ainsi les recettes à attendre en 1992 d'environ 41 milliards de francs.

Certes, dans un "souci de transparence", le Gouvernement a rapidement admis ce premier décrochage et en a tiré les conséquences en terme de déficit. En revanche, il est resté particulièrement discret sur un second phénomène tout aussi inquiétant. En effet, dans le même temps, il apparaissait très clairement que le rythme de progression des recettes fiscales retenu dans la loi de finances serait hors de portée.

(en milliards de francs)

	Recettes fiscales brutes		Recettes fiscales nettes	
	Montant cumulé depuis le 1er janvier	Variation en MF par rapport à 1991	Montant cumulé depuis le 1er janvier	Variation en MF par rapport à 1991
Janvier	113 915	- 3 106		
Février	255 808	+ 2 906	222 572	+ 2 023
Mars	374 305	+ 6 313	319 491	+ 3 256
Avril	500 297	- 2 486	422 906	- 10 707
Mai	637 331	- 2 797	531 185	- 12 538
Juin	762 826	- 721	636 018	- 10 482
<hr/>				
Juillet	867 260	+ 1 768	723 861	- 7 572
Août	959 389	+ 3 600	795 817	- 5 820
Septembre	1 111 739	+ 10 636	932 406	- 2 206
Octobre	1 228 621	+ 3 711	1 031 179	- 7 119
Novembre	1 329 181	+ 6 221	1 107 911	- 7 871

Source : données brutes figurant dans la situation réelle des comptes de l'Etat

A la fin du second trimestre, le montant effectif des recettes fiscales brutes encaissées s'établissait à un niveau pratiquement identique à celui de la même période de 1991, alors que le montant des recettes fiscales nettes enregistrait une baisse sensible liée à une augmentation massive des remboursements et dégrèvements d'impôts.

En fait, les premières informations globales sur l'état réel de la situation apparaissent en septembre, avec la publication des traditionnelles "évaluations révisées". Elaborées durant l'été, elles constituent en effet le socle sur lequel repose le volet "recettes" du

collectif de fin d'exercice, mais aussi et surtout, celui du projet de loi de finances de l'année suivante.

Outre l'effet base dû aux recettes effectives de 1991, le Gouvernement intègre alors la perspective d'une "moins-value" supplémentaire de l'ordre de 51 milliards de francs par rapport à ses prévisions initiales. Toutefois, il escompte encore une évolution positive des recettes fiscales entre 1991 et 1992.

(en milliards de francs)

	Données de 1991	Évaluations révisées de 1992	Variation attendue
Recettes fiscales brutes	1 452 870	1 481 900	+ 29 030
- Degrèvements et remboursements	- 224 710	- 210 100	15 610
Recettes fiscales nettes	1 228 200	1 271 800	+ 43 600

Or, à l'évidence, il n'existait rigoureusement aucun signe tangible à la fin du premier semestre permettant d'envisager une évolution favorable des recettes. L'ensemble de ce schéma reposait donc exclusivement sur la foi inébranlable dans la perspective d'un retournement de tendance au cours de la deuxième moitié de l'année.

En présentant le projet de loi de finances de 1993, le Gouvernement pouvait déjà nourrir quelques doutes sur la validité de cette hypothèse. En défendant le projet de collectif, il ne pouvait ignorer que les recettes réelles n'atteindraient jamais les prévisions officielles.

Il faut toutefois attendre le 17 février 1993 pour que la réalité soit admise. Par communiqué à la presse, le Gouvernement reconnaît que "de nouvelles moins-values fiscales ont dû être constatées par rapport aux dernières évaluations associées au collectif budgétaire", et que le montant des recettes fiscales nettes de 1992 sera, en définitive, inférieur de 13 milliards de francs à celui de l'année précédente.

2. Recettes non fiscales : des prélèvements "exceptionnels" aux cessions d'actifs

Initialement estimées à 140,6 milliards de francs, puis portées à 162,1 par la loi de finances rectificative, les recettes non fiscales rattachées à l'exercice 1992 s'élèvent en définitive à 165 milliards de francs. Elles représentent donc un montant nettement supérieur (+ 5,8 %) à celui de 1991, année pourtant marquée par un événement exceptionnel : l'encaissement de 10 milliards de francs au titre des contributions de divers Etats au financement de la participation de la France à la guerre du Golfe.

L'importance croissante prise par les ressources non fiscales au cours des dernières années s'explique en premier lieu par un recours massif à des recettes non reconductibles, prenant généralement la forme de prélèvements arbitraires sur des organismes dont la trésorerie se trouve, pour les besoins de la cause, qualifiée de "dormante". Les données de 1992 traduisent la persistance de tels procédés, le Budget ayant ainsi récupéré la totalité des sommes restant disponibles sur le fonds de réserve de l'épargne logement, soit 14,5 milliards de francs.

Mais l'évolution des recettes non fiscales en 1992 retrace également les conséquences d'un changement radical dans les choix politiques et budgétaires du Gouvernement : l'utilisation directe du produit des cessions d'actifs publics pour financer une nouvelle vague de dépenses "exceptionnelles" en faveur de l'emploi et engagées à partir du Budget général.

Certes, une telle inflexion était déjà en germe dans la loi de finances initiale. Dans ce cadre, le produit attendu des cessions d'actifs devait permettre à l'Etat de remplir son rôle d'actionnaire à l'égard des entreprises publiques, cette opération en capital extérieure au Budget général libérant toutefois 3,9 milliards de francs de crédits budgétaires au profit des actions en faveur de l'emploi. En définitive, la totalité des 10 milliards de francs issus de la vente de participations dans le capital de Total et Elf Aquitaine aura été utilisée pour financer des dépenses d'intervention sociale, créant ainsi une situation dont il sera difficile de sortir sans accentuer le déficit de l'Etat.

De fait, le produit des cessions d'actifs a pris ponctuellement le relais des recettes fiscales, évitant ainsi au Gouvernement de rechercher, sur d'autres postes de dépenses, les économies qui lui auraient permis de financer une priorité que nul ne conteste.

3. Une situation d'ensemble profondément dégradée

Dans l'ensemble, les recettes effectives de 1992 s'avèrent donc profondément différentes de ce qui avait été prévu. Malgré l'apport dû au produit des cessions d'actifs publics, le total des ressources faisant l'objet d'une estimation en loi de finances initiale s'établit en effet à 1 161 milliards de francs, soit un chiffre :

- inférieur de 83 milliards aux évaluations primitives et de 18 milliards aux évaluations révisées ;

- mais également inférieur de 8 milliards aux recettes constatées en 1991.

Recettes effectives du Budget général et écart par rapport aux prévisions

(en milliards de francs)

	Recettes perçues en 1992	Ecart par rapport		
		A la LFI	A la LFR	A 1991
Recettes fiscales brutes	1.454	- 107	- 28	+ 1
Dont IR	307	- 11	- 7	+ 4
IS	134	- 29	- 3	- 20
TVA	656	- 53	- 16	+ 14
Autres	356	- 14	- 2	+ 2
- Dégrèvements et remboursements d'impôts (1)	- 238	- 13	+ 2	- 14
Recettes fiscales nettes	1.216	- 120	- 26	- 13
Recettes non fiscales	165	+ 25	+ 3	+ 9
- Prélèvement (1)	- 220	+ 11	+ 5	- 5
Sous total recettes faisant l'objet d'une évaluation initiale	1.161	- 83	- 18	- 8
Fonds de concours	57			+ 3
Recettes nettes du Budget général	1.218			- 5

(1) Dans l'analyse des écarts une diminution de ce poste se traduit par un signe + et une augmentation par un signe négatif.

Résultant exclusivement de l'affaîssement des recettes fiscales nettes, un tel phénomène présente toutefois un caractère quelque peu atypique, compte tenu de la croissance effective de l'économie durant l'année.

Année	Croissance du PIB en valeur en %	Variation des recettes fiscales brutes (en MF)	Variation des recettes fiscales nettes (en MF)
1988	+ 7,5	+ 76.152	+ 57.879
1989	+ 7,4	+ 83.244	+ 67.348
1990	+ 5,4	+ 73.642	+ 38.471
1991	+ 4,2	+ 57.830	+ 22.709
1992*	+ 3,8	+ 850	- 12.700

* estimations

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce retournement brutal :

- en premier lieu, les modifications de comportement des agents économiques, tant en terme de structure de consommation qu'en ce qui concerne la "gestion" des impôts dont ils sont redevables (TVA, impôt sur les sociétés notamment),

- d'autre part, la mise en évidence de l'impact réel des mesures d'allègement fiscal adoptées au cours des dernières années, et dont les conséquences effectives ont pu, dans certains cas, être mal appréciées,

- enfin, l'impact direct d'une croissance économique essentiellement tirée par les exportations, dans un contexte marqué par une stagnation des importations et une faible progression de la demande des ménages.

C. LE SOLDE D'EXECUTION EN 1992 : UN DEFICIT SANS PRECEDENT

De la loi de finances initiale au résultat définitif, le déficit budgétaire de l'exercice 1992 aura été multiplié par 2,5, ce qui représente une évolution d'une ampleur sans précédent.

Loi de finances initiale	89,9
Avril 1992	135,0
Octobre 1992	180,0
Loi de finances rectificative	184,0
Résultat définitif	226,3

(en milliards de francs)

En outre, par ce dérapage, le déficit du budget de l'Etat franchit nettement le seuil de 3 % du PIB, c'est-à-dire la limite fixée par le traité de Maastricht pour le montant de l'ensemble des déficits publics.

En s'établissant à 226,3 milliards de francs, le déficit budgétaire pour 1992 représente à lui seul 3,2 % du PIB. Il renoue ainsi avec les niveaux atteints en 1983, 1984 et 1985. Or, depuis 1986, le déficit budgétaire avait progressivement diminué pour ne plus représenter qu'1,4 % du PIB en 1990. La tendance, inversée en 1991, avec un dérapage de 51 milliards de francs, s'est donc brutalement accélérée en 1992 avec un écart de plus de 136 milliards de francs entre la loi de finances initiale et les comptes définitifs.

Par ailleurs, le solde primaire du budget, c'est-à-dire le solde d'exécution hors charge de la dette, qui était positif depuis 1989 devient à nouveau négatif en 1992, à hauteur de plus de 52 milliards de francs, rendant impossible une stabilisation pourtant éminemment souhaitable du poids de la charge de la dette dans le budget de l'Etat.

Déficit d'exécution	- 226,3
Charge de la dette	173,9
Solde primaire	- 52,4

(en milliards de francs)

Le tableau d'exécution de la loi de finances pour 1992 (1) souligne à la fois le caractère atypique de l'évolution des finances publiques et le refus du précédent gouvernement d'arbitrer, en période de moindre croissance, entre ses dépenses.

Indiscutablement, l'évolution actuelle des finances publiques présente un caractère atypique. A s'en tenir à la comparaison entre l'exécution de 1991 et celle de 1992, on aboutit en effet :

- à une augmentation des charges nettes de 89,5 milliards de francs (+ 6,61 %),
- à une diminution des recettes nettes de 5 milliards de francs (- 0,41 %),
- et, corrélativement, à une explosion du déficit qui progresse de 71,7 % (+ 94,5 milliards de francs).

Or, si la prévision de croissance du PIB marchand, fixé par la loi de finances initiale à 2,2 %, n'a pas été tenue, la croissance française en volume a néanmoins été de 1,6 % en 1992.

Ce sont donc les composantes de cette croissance, tirée par les exportations, qui expliquent qu'avec une progression modérée mais significative du PIB marchand, les recettes fiscales n'aient pas augmenté.

Dans un tel contexte, le Gouvernement a laissé jouer les "stabilisateurs automatiques" qui ne pouvaient pas avoir l'effet escompté.

Or, parallèlement, les choix de politiques budgétaires engagés fin 1991 et début 1992 n'ont pas conduit à des arbitrages en matière de dépenses.

1. Voir annexe n° 2.

De fait, l'exercice 1992 a connu une progression très importante des dépenses sous l'effet conjugué des hausses de rémunérations publiques, des actions en faveur de l'emploi et de la charge de la dette.

Faute de remise en cause d'orientations n'ayant plus le même caractère prioritaire dans un contexte de moindre croissance et de hausse du chômage, le Gouvernement a laissé exploser le déficit.

II - LES REGIMES SOCIAUX

A. LA SITUATION FINANCIERE DU REGIME GENERAL DE LA SECURITE SOCIALE EN 1992

Les dernières prévisions officielles concernant la situation financière du régime général de la sécurité sociale en 1992 ont été communiquées le 19 février 1993 par M. René Teulade, alors ministre des affaires sociales et de l'intégration, aux membres de la commission des comptes de la sécurité sociale.

La présente analyse a été établie sur la base de ces prévisions, corrigées en fonction des données actualisées dont a pu avoir connaissance la commission des finances du Sénat.

Le déficit du régime général de la sécurité sociale, apprécié en variation du fonds de roulement, s'élève à environ 13,6 milliards de francs en 1992.

Les comptes de la sécurité sociale enregistrent ainsi une dégradation préoccupante au regard des prévisions présentées lors de la dernière réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale en juillet 1992, à savoir un déficit alors évalué entre 5 et 10 milliards de francs.

Faute d'engager à temps les réformes structurelles indispensables, cette dégradation s'est notamment traduite par une crise chronique de trésorerie qui, au cours du second semestre 1992, n'a pu être surmontée que par le recours à divers expédients financiers.

Ainsi, le principal régime de protection sociale du pays s'est-il progressivement enlisé dans la situation d'un

emprunteur permanent qui, pour faire face à ses échéances, alourdit ses charges par des frais financiers.

1. La dégradation des recettes du régime général

Les recettes du régime général pour 1992 atteignent environ 1.006 milliards de francs, contre 1.011 milliards de francs prévus en juillet 1992.

L'évolution défavorable des recettes du régime général est plus particulièrement mise en évidence par l'évolution des encaissements des U.R.S.S.A.F. constatés en 1992.

EVOLUTION DES ENCAISSEMENTS U.R.S.S.A.F. EN 1991 ET 1992 (en trésorerie)

(en données brutes et milliards de francs)

Périodes	Metropole	D.O.M.	Metropole + D.O.M.
1er trimestre 1991	207,1	2,7	209,8
2ème trimestre	196,7	2,7	199,4
3ème trimestre	211,9	2,8	214,7
4ème trimestre	211	2,8	213,8
Total 1991	826,7	11	837,8
1er trimestre 1992	222	3	225,1
2ème trimestre	209,1	2,8	211,9
3ème trimestre	221,1	2,8	223,9
4ème trimestre	218,1	2,9	221
Total 1992	870,4	11,6	882

Le rythme de progression des encaissements est ainsi plus faible en 1992 (+ 5,28 %) qu'en 1991 (+ 6,81 %). Ce phénomène est particulièrement accentué en région parisienne, puisque le taux d'évolution des encaissements est passé de 7,31 % en 1991 à 4,31 % en 1992.

La dégradation de l'évolution des encaissements à base constante est de 1,8 point en un an, soit une perte évaluée à 15 milliards de francs.

Cette dégradation s'explique essentiellement par le tassement important de l'évolution de l'assiette salariale, qui se

situé en moyenne mobile sur 12 mois à 3,5 % à fin décembre 1992, contre 4,6 % à fin juin 1992 et 5,3 % à fin décembre 1991.

2. La croissance soutenue des dépenses de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie

Outre une dégradation préoccupante de ses recettes, la situation financière du régime général en 1992 se caractérise également par la croissance, toujours soutenue, des dépenses de la branche vieillesse et de la branche maladie.

COMPTES RÉSUMÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL. (soldes en variation de fonds de roulement et en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
- C.N.A.M.T.S. maladie	1,8	- 2,5	- 9,3	- 3	- 2,4
- C.N.A.M.T.S. accidents du travail	3,6	3,3	2,5	0,5	1
- C.N.A.V.T.S (vieillesse)	- 17	- 4,6	- 6,6	- 18,6	- 17,4
- C.N.A.F. (famille)	4,4	3,5	3,8	4,5	5,2
Ensemble du régime général	- 7,3	- 0,4	- 9,6	- 16,6	- 13,6

a) *En 1992, la branche vieillesse demeure lourdement déficitaire*

Le déficit de la branche vieillesse atteint, après prise en compte de la contribution exceptionnelle de 5 milliards de francs versée par le budget de l'État (1), environ 17,4 milliards de francs en 1992.

A cet égard, il convient de souligner que le rythme annuel de croissance des dépenses de l'assurance vieillesse, bien qu'inférieur à celui constaté en 1991 (+ 7,8 %), atteint encore + 5,6 % en 1992.

b) *Le déficit de la branche maladie atteint 2,4 milliards de francs en 1992*

Dans sa note aux membres de la commission des comptes de la sécurité sociale du 19 février 1993, M. René Teulade avait

1. Subvention de l'État au régime général de Sécurité sociale. Chapitre 46-92 du budget des Charges communes.

estimé ce déficit à 1,9 milliard de francs. Les données actualisées dont a pu bénéficier en ce domaine la commission des finances du Sénat permettent toutefois d'affirmer que le déficit effectivement constaté sera plus important.

En effet, le rythme annuel de croissance des dépenses d'assurance maladie en 1992, soit + 6,7 %, demeure particulièrement élevé. Il est notamment supérieur à celui constaté en 1991 (+ 6,5 %).

c) Les branches famille et accidents du travail demeurent, comme les années précédentes, excédentaires en 1992

La branche des accidents du travail continue à dégager, en 1992, un léger excédent, de l'ordre d'un milliard de francs.

Comme cela est le cas depuis 1983, la branche famille dégage un excédent substantiel (+ 5,2 milliards de francs en 1992), quoique nettement inférieur aux prévisions de juillet 1992 (+ 10 milliards de francs).

3. Des solutions palliatives à un problème structurel de financement

Afin de faire face à une crise chronique de trésorerie du régime général, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (A.C.O.S.S.), qui gère la trésorerie commune dudit régime, a bénéficié en 1992 :

- d'une part, d'avances et de prêts de la caisse des dépôts et consignations ;
- d'autre part, d'avances du Trésor.

a) Les avances et les prêts consentis à l'A.C.O.S.S. par la caisse des dépôts et consignations

- **Les avances consenties par la caisse des dépôts et consignations en 1992**

L'article D255-7 du code de la sécurité sociale dispose que les fonds de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale sont déposés à la caisse des dépôts et consignations.

Par ailleurs, et en application d'une convention du 18 juin 1980, l'A.C.O.S.S. peut bénéficier, de la part de la caisse des dépôts, d'avances actuellement plafonnées à 11,7 milliards de francs par jour.

En 1992, le montant cumulé de ces avances dites normales a été de 902 milliards de francs, correspondant à un encours moyen journalier de 11,42 milliards de francs et à 273 millions de francs d'agios.

Autorisées dans la limite de 21 jours par trimestre, ces avances normales ont été cependant limitées à 79 jours en 1992, 5 journées ayant été consommées par anticipation en 1991 (du 27 décembre au 31 décembre 1991 inclus).

Par ailleurs, et bien que théoriquement limités à 8 jours francs sauf dérogation (article 3 de la convention précitée), 201 jours d'avance exceptionnelle ont été octroyés en 1992, pour un montant annuel cumulé de 1.801 milliards de francs. Ces avances exceptionnelles correspondent à un encours moyen journalier de 8,96 milliards de francs et à 575 millions de francs d'agios.

Les intérêts versés en 1992 pour l'ensemble des avances de la caisse des dépôts et consignations se sont élevés à 848 millions de francs contre 471 millions en 1991.

Il convient de souligner à cet égard que l'A.C.O.S.S. s'est continuellement trouvée en position d'emprunteur du 1er septembre au 31 décembre 1992.

- **Les prêts consentis par la caisse des dépôts et consignations en 1992**

Conclu le 18 décembre 1992 entre l'A.C.O.S.S., la caisse des dépôts et consignations et les autorités de tutelle, un contrat de prêt de 50 milliards de francs a par ailleurs permis d'équilibrer la trésorerie du régime général à partir du 24 décembre.

Ce prêt, consenti pour une période de 11 jours (du 24 décembre 1992 au 3 janvier 1993) a été remboursé d'une part, à hauteur de 6 milliards de francs le 31 décembre 1992, et d'autre part, à hauteur de 44 milliards de francs le 4 janvier 1993.

Le montant des intérêts correspondants s'est élevé à 175,32 millions de francs dont 13,6 millions de francs payés lors du remboursement anticipé.

A ce sujet, il convient de rappeler que le coût du prêt de 15 milliards de francs consenti par la caisse des dépôts entre le 23 décembre 1991 et le 6 janvier 1992 s'était établi à 71,4 millions de francs.

b) Les avances consenties au régime général par le Trésor en 1992

Outre les avances normales ou exceptionnelles de la caisse des dépôts et consignations, le Trésor a également été sollicité 24 fois pour équilibrer la trésorerie du régime général.

Le montant annuel cumulé de ces avances atteint 2.641 milliards de francs, soit un encours moyen par journée d'avance de 16,61 milliards de francs. Le montant des intérêts versés à ce titre au Trésor a été de 882 millions de francs en 1992 contre 158 millions de francs en 1991.

Il convient également de noter que ces avances ont été permanentes du 25 août au 23 décembre 1992, date à laquelle le prêt susmentionné de la caisse des dépôts et consignations a pris le relais pour équilibrer la trésorerie du régime général du 24 au 31 décembre.

En d'autres termes, l'équilibre de la trésorerie du principal régime de protection sociale du pays a été assuré pendant toute cette période par le recours à des expédients financiers.

Globalement, le montant cumulé des avances quotidiennes dont a bénéficié la trésorerie de l'A.C.O.S.S. en 1992 se décompose ainsi :

- 2.641 milliards d'avances du Trésor ;**
- 2.703 milliards d'avances de la caisse des dépôts et consignations ;**
- 484 milliards de prêts de la caisse des dépôts et consignations.**

Le total de ces avances atteint 5.828 milliards de francs pour 1992, soit un concours journalier moyen de trésorerie de 20,8 milliards de francs (sur les 280 jours concernés par ces concours).

B. L'U.N.E.D.I.C.

Le déficit désormais traditionnel de l'assurance chômage ne rend pas compte de l'ensemble des difficultés de l'UNEDIC, qui sont liées à un double facteur :

- un effet de ciseaux particulier, dans la mesure où le chômage entraîne à la fois une augmentation des prestations et une diminution des cotisations ;

- un problème de trésorerie, du fait du décalage entre le versement des allocations au début du mois, et la récupération des cotisations au milieu du mois.

A ce sujet il faut souligner que les obligations de l'UNEDIC s'étendent au-delà de l'assurance chômage : participation à l'Association pour la gestion de la structure financière, chargée de financer les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, service des allocations de solidarité aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, sur financement de l'Etat, participation au dispositif des conventions de conversion des salariés licenciés pour motif économique... C'est le solde de l'ensemble de ces opérations qui constitue la situation financière de l'UNEDIC.

Or, si le problème fondamental est naturellement la dégradation financière du régime d'assurance-chômage, d'autres régimes peuvent en supporter des conséquences importantes en termes de trésorerie : ainsi l'UNEDIC a-t-elle été amenée à constituer une dette de 6,5 milliards de francs, à la fin de l'année 1992, vis-à-vis des régimes complémentaires de retraite, AGIRC et ARRCO.

1. A la recherche de solutions

Au cours de l'année 1991, le déficit de l'assurance chômage s'est creusé de plus de 8 milliards de francs. Devant cette situation, les partenaires sociaux ont été amenés à adopter deux séries de mesures :

a) Le protocole du 5 décembre 1991 :

- augmente de 0,12% le taux des cotisations sur la part salariale limitée à quatre fois le plafond de la sécurité sociale, à compter du 1^{er} janvier 1992 ;

- institue les premières mesures de contrôle de la situation des allocataires.

b) Le protocole du 18 juillet 1992

Ce protocole opère une réforme beaucoup plus fondamentale en créant, à compter du 1^{er} août 1992, une "allocation unique dégressive" dont la diminution progressive est plus rapide que dans le régime antérieur.

Par ailleurs cet accord aboutit à une nouvelle majoration, transitoire, des cotisations assises sur la part de rémunération limitée à quatre fois le plafond de la sécurité sociale : + 0,8% au 1^{er} août 1992.

c) Le bouclage de trésorerie

Devant les difficultés à assurer le paiement mensuel des allocations - le solde de fin de mois de l'assurance chômage accusant un déficit de 12 milliards de francs en mars 1992 - l'UNEDIC parvient à conclure le 23 avril 1992 un accord avec un pool de 23 banques, conduites par le Crédit Lyonnais et le Crédit du Nord, et donnant à l'UNEDIC un droit de tirage mensuel de 15 milliards de francs, jusqu'en 1994.

2. Une dégradation incontrôlée des résultats

- Le nombre d'allocataires au 31 décembre 1992 s'établit à 2.047.300, au lieu des 1.810.700 prévus dès le mois de mai.

- Le déficit de l'assurance chômage atteint 15,154 milliards de francs à la fin de l'année 1992, contre une prévision de 6,409 milliards établie en juillet. Il est à noter que les frais financiers de l'année 1992, liés au financement permanent du déficit, et s'ajoutant à celui-ci, atteignent 1,26 milliard de francs.

CHAPITRE II

LES PREVISIONS POUR 1993

L'hypothèse centrale retenue est celle d'une croissance du PIB marchand de 0,6 % en 1993, ce qui correspond à une baisse de deux points par rapport au chiffre retenu dans le cadrage macro-économique de la loi de finances initiale. Ce chiffre reste également inférieur à celui que le Gouvernement avait reconnu en janvier 1993, soit une progression du PIB de 1,6 %.

A l'exception de l'institut de conjoncture Rexecode qui envisage pour 1993 une baisse du PIB, cette hypothèse se situe dans la moyenne des prévisions des conjoncturistes. Dans l'état actuel des choses et en l'absence des estimations officielles de la direction de la prévision et de l'INSEE, elle est apparue comme étant la plus vraisemblable.

Il est toutefois évident que toute variation, en plus ou en moins, entraînerait des conséquences importantes sur l'estimation des moins-values fiscales et sur l'ampleur du déficit.

I - LA REVISION DU BUDGET DE L'ETAT

A. L'EVOLUTION PREVISIBLE DES DEPENSES

1. Des dotations insuffisantes

Dans la loi de finances pour 1993, les dépenses nettes inscrites au budget général s'élèvent à 1.363 milliards de francs, en progression de 3,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1992.

Encore faut-il rappeler que le projet de budget présenté au Parlement s'accompagnait d'une série de mesures -débudgétisation, transferts de charges, interversions d'exercices- permettant d'alléger les dépenses et d'améliorer "optiquement" le solde d'exécution de la loi de finances.

Pour mémoire, les minoration de charges portaient sur six points qui sont résumés dans le tableau ci-après :

Rappel des principales économies réalisées par le budget général en 1993

(en millions de francs)

Mesures	Allègements nets des charges du budget général
1. Aménagement des modalités de calcul de la surcompensation	3.282
2. Déplafonnement du versement de transport	391
3. Création du compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public	6.907,5
4. a) incidence du changement d'année de référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée	1.400
a) nouvelles règles de restitution du crédit d'impôt recherche	2.500
5. Allègement des charges de la Bi'CE grâce au refinancement de la dette du Brésil	2.115
TOTAL	16.595,5

Au total ces "allègements" de charges portaient sur 16,6 milliards de francs : ces modifications restent intégrées à la structure du budget de 1993, en l'absence de décision contraire.

a) Des ajustements inévitables pour 1993

• Une réactualisation de la charge de la dette

La loi de finances initiale pour 1993 a évalué la charge de la dette à 169,9 milliards de francs.

Cette prévision représente certes une progression de 10,2 % par rapport aux crédits initialement votés pour 1992, mais elle s'inscrit en recul de 4 milliards de francs par rapport aux dépenses effectives de l'exercice 1992.

Il est donc certain qu'il faudra revoir à la hausse la charge de la dette pour 1993.

Trois facteurs se conjuguent pour accentuer la dérive :

1°) L'effet mécanique de la spirale "dette-déficit"

Cet effet joue dès lors que le niveau de solde primaire (solde budgétaire hors charge de la dette) permettant une stabilisation de la part de la dette publique dans le P.I.B. n'est pas atteint.

En effet, le solde primaire qui permettrait une stabilisation du ratio dette publique/P.I.B., soit 29,8 % en 1992, s'établirait à - 115 milliards de francs si les hypothèses -optimistes- de la loi de finances pour 1993, soit une progression de 5,5 % du P.I.B. en valeur, se réalisaient.

Toutefois, si la croissance française en 1993 était de l'ordre de 0,6 %, conformément aux prévisions les plus fréquentes, le solde qui permettrait alors une stabilisation de la progression de l'endettement public serait de - 70 milliards de francs, soit un niveau largement inférieur au déficit budgétaire inscrit dans le budget voté pour 1993 (165,4 milliards de francs).

Ainsi la charge de la dette pour 1993 progressera, pour une large part, de son propre fait, par un mécanisme auto-entretenu d'augmentation de la dette publique.

2°) Le creusement des déficits budgétaires 1992 et 1993

Le facteur qui devrait contribuer le plus largement à l'augmentation de la charge de la dette est l'explosion des déficits budgétaires des exercices 1992 et 1993, qui a pour effet d'accroître sensiblement le besoin de financement du Trésor.

On rappellera que le déficit budgétaire initialement voté pour 1992 était de 89,9 milliards de francs et qu'il s'est établi définitivement à 226,3 milliards de francs, ce qui représente un écart de 136,4 milliards de francs.

Pour 1993, les calculs effectués dans le présent rapport conduisent à un accroissement du déficit, de l'ordre de 145 milliards de francs.

3°) Le maintien du niveau élevé des taux d'intérêt réels.

Le niveau élevé des taux d'intérêt réels qui à terme devraient, en principe, baisser, semble perdurer au premier trimestre 1993, ce qui ne contribue pas à diminuer le poids de la charge de la dette.

En effet, les évaluations du projet de loi de finances pour 1993 ont été calculées sur les hypothèses de taux suivantes :

. 9 % pour le taux à court terme ;

. 8,5 % pour le taux à long terme.

Or, si les taux paraissent effectivement être orientés à la baisse, en particulier les taux à long terme, les taux à court terme demeurent encore supérieurs à l'hypothèse du projet de loi de finances, la valeur du T.M.B. (taux moyen des Bons du Trésor à 13 semaines) s'établissant à 11,47 % au 31 mars 1993.

Aussi, en termes de charge brute de la dette publique, telle qu'elle figure sur les trois premières parties du titre I du budget des Charges communes, il est vraisemblable qu'une dépense supplémentaire de 30 milliards de francs devra être prévue, portant la charge de la dette à 200 milliards de francs

Charge brute et charge nette de la dette publique

Les trois premières parties du titre I du budget des Charges communes retracent les intérêts de la dette de l'Etat, ou encore la charge brute de la dette publique.

Une analyse plus fine, sur le long terme, de l'évolution du coût de la dette exige de faire appel à la notion de charge nette de la dette qui comprend les dépenses d'intérêt de la dette de l'Etat diminuées des recettes liées à l'émission ou à la gestion de cette dette.

Ces recettes sont inscrites sur la ligne 806 des recettes non fiscales. Elle comprennent notamment les recettes sur coupons courus et la rémunération du compte du Trésor à la Banque de France.

L'augmentation de la charge de la dette prévue dans le présent rapport est une surcharge "brute", les mouvements sur le compte du Trésor à la Banque de France et l'ampleur des recettes sur coupons courus, de l'ordre de plusieurs milliards de francs, étant particulièrement difficiles à mesurer a priori.

De fait, le programme initial de financement de l'Etat pour 1993, annoncé dès le début de l'année, sera à l'évidence insuffisant.

Programme indicatif de financement de l'Etat pour 1993

Emissions prévues : 410 milliards de francs

dont : 220 milliards de francs d'Obligations assimilables du Trésor (O.A.T.)

190 milliards de francs de Bons du Trésor à intérêt annuel (B.T.A.N.)

Rappel des émissions nettes réalisées en 1992 : 320 milliards de francs

dont : 168 milliards de francs d'O.A.T.

152 milliards de francs de B.T.A.N.

Total des amortissements de la dette à moyen et long termes prévus pour 1993 : 150 milliards de francs.

• **La prise en compte des opérations extérieures**

La prise en compte des opérations extérieures, notamment en Yougoslavie, en Somalie et au Cambodge est estimée à 4 milliards de francs en 1993. Les deux tiers de cette somme sont dus au surcoût des rémunérations des personnels, dont M. Joxe, ancien ministre de la Défense, a proposé qu'ils soient assumés par le budget des charges communes. Pour mémoire, le coût des opérations extérieures en 1991 (y compris l'opération Daguet) a été de 5,4 milliards de francs et de 3,2 milliards de francs en 1992.

• **La politique de l'emploi**

Le budget pour 1993 a prévu la prise en charge de 200.000 contrats emploi solidarité nouveaux au cours de l'exercice ; ceux-ci sont couverts par un crédit de 2,649 milliards de francs, censé assurer également une partie du solde des entrées de 1992.

Or, sur les deux premiers mois de 1993, la moyenne des entrées est de 49.000, ce qui épuiserait le nombre prévu des entrées d'ici la fin du mois d'avril. Compte tenu de l'aggravation des chiffres du chômage, la perspective d'une augmentation significative des C.E.S. est à prendre en compte de manière réaliste.

Si la tendance actuelle se maintient, il sera nécessaire de consacrer 6 milliards de francs supplémentaires à ce dispositif en 1993.

Par ailleurs, au terme d'une négociation avec les partenaires sociaux, l'Etat s'est engagé le 6 janvier dernier à prendre en charge 3,15 milliards de francs au titre de l'U.N.E.D.I.C. selon la répartition suivante :

Engagements financiers de l'Etat aux termes de l'accord du 6 janvier 1993

(en millions de francs)

C.E.S. Régime particulier	
· prise en charge du déficit net (cohorte 1990 à 1992)	620
· prise en charge de 50 % de la contribution U.N.E.D.I.C. au titre des cohortes 1990 à 1992	165
· prise en charge du déficit net prévisionnel (cohorte 1993) ..	71
· passage à 45 millions de francs de la contribution U.N.E.D.I.C. (cohorte 1993)	27
Allocation formation reclassement (A.F.R.)	
· contribution du régime d'assurance chômage (R.A.C.)	187
· passage à 327.000 entrées en A.F.R. en 1993	480
Allocation spéciale du fonds national de solidarité	
· suspension de la participation du R.A.C. au titre de 1993 ..	1.620
TOTAL	3.150

Or, cette somme n'apparaît pas pour l'instant au budget de 1993.

Ce sont donc au total plus de 9 milliards de francs qui manquent de façon quasi certaine au budget de 1993, au titre des interventions en faveur de l'emploi.

b. Des incertitudes fortes

Trois incertitudes demeurent :

1. Le montant des charges de personnel.

Bien qu'augmentant de 6,2 % par rapport aux crédits initiaux de 1992, le montant des charges de personnel votées pour l'exercice 1993, soit 391,9 milliards de francs pour les services civils et 117,4 milliards de francs pour les services militaires, ne comprend pas les conséquences d'une éventuelle hausse générale des rémunérations des agents de la fonction publique en 1993.

En effet, en dehors de la tranche "1993" des plans catégoriels pluriannuels, protocole Durafour et plan Jospin, les sommes prévues au budget initial n'incluent que la hausse de 1,8 % opérée en février dernier au titre du Plan "Soisson" et destinée à apurer la situation de 1992.

De fait, aucune autre augmentation n'est programmée. Par ailleurs, la provision pour hausse de rémunérations qui est néanmoins inscrite au chapitre 31-94 du budget des charges communes, soit 1,25 milliard de francs, est inférieure de moitié à celle qui était prévue en 1992, soit 2,593 milliards de francs - provision qui s'était révélée insuffisante en raison de l'adoption du plan Soisson- et bien moindre que celle qui avait été retenue en 1990, soit 5,5 milliards de francs.

On peut donc craindre que la volonté de ralentir la croissance des dépenses et le creusement du déficit en 1993 n'aient conduit le précédent gouvernement à certaines omissions et, en particulier, à sous-estimer le montant des charges de personnel.

On rappellera ici que la hausse d'un point des rémunérations des agents de la fonction publique représente pour l'Etat un coût budgétaire proche de 5 milliards de francs.

2. La couverture du financement des 20 milliards de francs destinés à la Sécurité sociale.

Sur les 20 milliards de francs promis seuls 5 milliards de francs ont fait l'objet d'un décret d'avance, en date du 3 février 1993, gagé par des annulations de crédits. Le solde, soit 15 milliards de francs, n'est gagé pour l'instant que par un gel de crédits d'un montant équivalent.

3. L'impact sur la COFACE du réaménagement de la dette de l'ex-U.R.S.S.

La dotation prévue à ce titre dans le budget initial, soit 4 milliards de francs, risque d'être insuffisante si la totalité des échéances russes à l'égard de la France (soit 6,8 milliards de francs en 1993) devait faire l'objet d'impayés.

2. Un compte d'affectation spéciale sans ressources

Créé par la loi de finances pour 1993, et alimenté par le produit des cessions d'actifs publics, le compte spécial n° 902-21 doit assurer une charge de 16,6 milliards de francs, dont 8,7 milliards au titre du plan "emploi" et 7,9 milliards sous forme de dotations en capital aux entreprises publiques.

Ventilation prévisionnelle des dépenses du compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public

Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public	en millions de francs
Exo-jeunes	1.650
Programme de préparation active à la qualification et à l'emploi	4.519,65
Fraction des soldes des C.E.S. 1992	2.350,35
Emplois familiaux	180
TOTAL " EMPLOI "	8.700
Secteur de l'audiovisuel	1.090
Fonds propres des entreprises publiques	4.060
S.N.C.F.	1.800
Programme de recherche d'entreprises publiques	1.000
dont C.E.A.	740
TOTAL DOTATIONS EN CAPITAL. ..	7.950

Or, à l'heure actuelle, le compte doit être proche de la rupture : en effet, les 3 milliards de francs dégagés à la suite de la cession de six millions d'actions Rhône-Poulenc correspondent approximativement aux dépenses engagées depuis le début de l'année au titre du plan pour l'emploi.

De fait, l'alternative pour le nouveau gouvernement est de procéder à des privatisations hâtives afin d'assurer les dépenses du plan pour l'emploi, ou de rebudgétiser ces dépenses en loi de finances rectificative, ce qui entraînerait une aggravation à due conséquence, soit de 5,7 milliards de francs, du solde de la loi de finances.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il est manifeste que le budget de 1993 devra assumer, au total, une dépense supplémentaire d'au moins 50 milliards de francs.

B. LES PERSPECTIVES DE RECETTES

I. Un schéma initial totalement dépassé

Adossé aux évaluations révisées de 1992, le volet "recettes" de la loi de finances pour 1993 repose sur trois déterminants :

- une base 1992 évaluée à 1.481,9 milliards de francs en terme de recettes fiscales brutes, et à 1.241,8 milliards en recettes fiscales nettes ;

- une croissance de l'économie atteignant 5,5 % en valeur, soit 2,6 % en volume et 2,8 % en prix ;

- un dispositif fiscal complexe, ayant globalement un impact positif sur l'évolution des recettes fiscales de l'Etat, en raison des nombreux efforts de trésorerie demandés aux entreprises.

Prévisions de recettes pour 1993 - Loi de finances initiale

(en millions de francs)

	Evaluations révisées pour 1992	Prévisions initiales pour 1993	Variation en %
<i>Recettes fiscales brutes</i>	1 481 900	1 559 838	+ 5,2
<i>- Remboursements et dégrèvements</i>	- 240 100	- 238 696	- 0,6
Recettes fiscales nettes	1 241 800	1 321 142	+ 6,4
Recettes non fiscales	162 110	129 248	- 20,3
Fonds de concours	-	-	-
<i>- Prélèvement sur recettes</i>	- 225 049	- 237 473	+ 5,5
Total net	1 178 861	1 212 917	+ 2,9

Les prévisions portant sur les recettes non fiscales doivent s'apprécier en tenant compte de l'important changement de structure opéré à l'occasion de la loi de finances. En effet, en 1993, le produit attendu des cessions d'actifs publics, soit 16,6 milliards de francs contre 10 milliards en 1992, n'apparaît plus au budget général mais alimente directement un compte d'affectation spéciale destiné à

couvrir une partie des dépenses "exceptionnelles" en faveur de l'emploi (8,7 milliards) et les dotations en capital aux entreprises publiques (7,9 milliards). A structure constante (base 1993) les recettes non fiscales accusent une baisse de 22 milliards qui concrétise l'épuisement des ressources non reconductibles.

De fait, pour 1993, la dynamique du volet "recettes" du Budget général repose exclusivement sur l'évolution des recettes fiscales nettes, la progression liée aux perspectives de croissance se trouvant quelque peu "forcée" par la mise en place de mesures de trésorerie.

2. Une révision douloureuse

Dès la présentation de la loi de finances, l'hypothèse de croissance retenue par le Gouvernement était contestable. Les doutes sont aujourd'hui levés, et, désormais, force est de constater que tous les déterminants précédents sont remis en cause :

- les recettes fiscales effectives de 1992 sont inférieures de 27 milliards de francs à l'estimation retenue, ce qui crée naturellement un effet base négatif de 30 milliards de francs ;

- la plupart des instituts de conjoncture tablent aujourd'hui sur une croissance en valeur nettement inférieure à 1 %, votre commission des finances retenant l'hypothèse de + 0,6 %.

- enfin, dès le mois de janvier, le dispositif fiscal de 1993 a été complété par une mesure importante : la suppression partielle de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA (coût : 11 milliards de francs).

Faute de modèle économétrique approprié, toute évaluation fine des moins-values à attendre par rapport aux prévisions initiales demeure empreinte d'une forte marge d'erreur. En revanche, il demeure possible de procéder à une estimation globale en révisant, au regard de l'expérience des années passées et des nouvelles données économiques, les perspectives d'évolution des quatre postes majeurs que sont l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TVA et les remboursements d'impôts.

a) Une faible croissance du produit de l'impôt sur le revenu

Le produit effectivement perçu à ce titre en 1992 s'élève à 307 milliards de francs -au lieu de 314 prévus- et progresse de seulement 1,3 % par rapport à celui de 1991.

Dans un contexte marqué par une décélération du rythme de progression du revenu des ménages, par la montée en puissance de deux nouvelles réductions d'impôts (salarié à domicile et frais de scolarité) et par un relèvement des limites des tranches du barème supérieur au taux de l'inflation, cette recette devrait à nouveau connaître une croissance lente, comparable à celle de l'année précédente. En retenant cette hypothèse, le rendement attendu serait de l'ordre de 311 milliards de francs, soit une moins value de 14 milliards de francs par rapport à la prévision figurant dans la loi de finances.

b) Une nette contraction du produit de l'impôt sur les sociétés

Le montant encaissé à ce titre en 1992 atteint 134 milliards de francs en données brutes, soit un chiffre inférieur de 2 milliards à l'évaluation révisée.

Pour 1993, la loi de finances évalue son produit à 153,3 milliards de francs, cette forte progression étant la résultante de deux événements :

- la perspective d'une augmentation de 11,2 % du revenu brut des sociétés en 1992 ;

- l'impact d'une série d'aménagements de la législation qui, dans l'ensemble, génère une ressource supplémentaire -et provisoire- de 5 milliards de francs.

En réalité, le résultat imposable dégagé par les sociétés en 1992 devrait s'avérer sensiblement inférieur à celui de l'année précédente (- 15 %), en raison de la dégradation de l'activité, mais aussi de l'importance des provisions pour risque liées notamment à la détérioration brutale du marché de l'immobilier. En outre, la perspective d'une nouvelle dégradation de leur résultat en 1993 devrait inciter les entreprises à réduire spontanément le

montant des acomptes exigibles en cours d'année. Dans l'ensemble le rendement effectif de l'impôt sur les sociétés reviendrait alors aux alentours de 115 milliards de francs, soit un écart négatif de 37 milliards par rapport aux prévisions initiales.

c) Une progression ralentie de la T.V.A.

La loi de finances retient l'hypothèse d'une progression de 5,1 % du produit brut de la TVA (1), soit un rythme de croissance comparable à celui de la consommation des ménages en valeur.

Or, la base 1992 sur laquelle s'appuie cette estimation se révèle inférieure de 16 milliards de francs à ce qui était prévu, et le rythme de croissance de la consommation des ménages est désormais révisé en baisse. Si ce dernier facteur s'établit à 3,7 % en valeur sur l'ensemble de l'année, soit 1,3 % en volume, le produit brut de la TVA n'atteint plus que 677 milliards de francs, desquels il convient de déduire les 11 milliards dus à la suppression partielle de la règle du décalage d'un mois.

La "moins value" par rapport à l'estimation initiale de 704 milliards de francs représente alors plus de 38 milliards de francs.

d) Vers une reprise des remboursements et dégrèvements d'impôts

La loi de finances initiale table sur une évolution des remboursements et dégrèvements d'impôts inverse de celle constatée dans le passé.

Regroupant les remboursements de TVA, les restitutions d'impôts sur les sociétés et les dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'État, ce poste revient en effet à 238,3 milliards de francs en 1993, soit un recul de 0,6 % qui fait suite à une progression de 18,5 % en 1991 et de 6,2 % en 1992.

Dans les prévisions initiales, cette inflexion apparaît comme le résultat de deux facteurs :

1. Hors effet dû à la suppression du taux majoré

- d'une part, la perspective d'une croissance économique plus forte et moins dépendante des exportations ;

- d'autre part, l'impact de deux mesures de trésorerie, prises au détriment des entreprises : l'aménagement des règles de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, et "l'adaptation" des modalités de restitution du crédit d'impôt recherche.

Toute chose égale par ailleurs, la révision en baisse de l'hypothèse de croissance conduit donc inévitablement à corriger les prévisions concernant les dégrèvements et remboursements d'impôts. En 1993, cette composante devrait conserver son évolution tendancielle, avec toutefois un taux de croissance moindre en raison de la décélération des exportations et des ajustements opérés directement par les entreprises au moment du versement de leurs acomptes d'impôts sur les sociétés.

Dans ce contexte, les remboursements et dégrèvements d'impôts devraient alors s'accroître d'environ 5 milliards par rapport au montant effectivement constaté en 1992, atteignant ainsi 243 milliards. Toutefois, l'abrogation des mesures de trésorerie précédemment évoquée accentuerait cette dérive de plus de 4 milliards.

e) Les incertitudes liées aux produits des autres impôts

Les autres recettes fiscales se répartissent entre de nombreuses lignes, totalisant 377 milliards de francs et progressant globalement de 4,8 % par rapport aux évaluations révisées de 1992. Cet ensemble est toutefois dominé par quelques blocs, au nombre desquels figurent la taxe intérieure sur les produits pétroliers (125 milliards de francs, soit + 3,9 %) et les droits de mutations à titre gratuit (31,2 milliards de francs, soit + 8,3 %).

Or, le premier de ces impôts est assis sur une base dont l'évolution dépend, pour partie, de l'activité industrielle, tandis que le second est fortement influencé par le prix de l'immobilier et le cours des actions. De fait, les évaluations initiales retenues sur ces deux postes en loi de finances peuvent, là encore, paraître quelque peu optimistes et appelleront sans doute également une rectification, dont l'ampleur reste difficile à cerner.

3. Un budget destabilisé

Sur ces nouvelles bases, dont certaines étaient d'ailleurs prévisibles dès l'examen de la loi de finances, les recettes fiscales brutes de l'Etat ne s'élèveraient, en 1993, qu'à 1.469 milliards de francs, les recettes fiscales nettes revenant alors à 1.226 milliards de francs (1).

Nouvelle évaluation des recettes budgétaires de 1993

(en milliards de francs)

	Prévisions initiales pour 1993	Nouvelle estimation	Ecart
Recettes fiscales brutes	1.559,8	1.469	- 91
- Remboursements et dégrèvements	- 238,7	- 243	- 4
Recettes fiscales nettes	1.321,1	1.226	- 95
Recettes non fiscales	129,2	129,2	
- Prélèvement sur recettes	- 237,4	- 237,4	
Total net	1.212,8	1.117,8	- 95

En conservant les évaluations initiales relatives aux recettes non fiscales et aux prélèvements sur recettes, le montant des ressources nettes du budget général pour 1993 peut aujourd'hui être estimé à 1.118 milliards de francs, soit un écart négatif de 95 milliards de francs par rapport aux prévisions avancées lors de la présentation de la loi de finances. Encore faut-il souligner qu'une telle perspective suppose que l'ensemble du dispositif fiscal de la loi de finances demeure inchangé, avec les conséquences que certaines mesures peuvent avoir sur la trésorerie des entreprises.

1. Compte tenu d'un "effet base" négatif de deux milliards de francs constaté sur les produits des "autres impôts".

C. L'EVOLUTION DU SOLDE BUDGETAIRE EN 1993

La loi de finances initiale pour 1993 a arrêté le montant du déficit du budget général à 165,4 milliards de francs.

L'examen de la situation actuelle des finances publiques auquel a procédé votre Commission conduit à corriger cet équilibre initial de la manière suivante :

- une diminution des ressources nettes de 95 milliards de francs,
- une aggravation des dépenses de 50 milliards de francs.

Récapitulation générale

(en milliards de francs)

	Loi de finances initiale 1993			Estimations du Sénat		
	Ressources	Total des dépenses définitives	Solde	Ressources	Total des dépenses définitives	Solde
A. Opérations à caractère définitif						
Budget général						
Ressources ou dépenses brutes	1.452	1.609		1.361	1.663	
A déduire : remboursements et dégrèvements	239	239		243	243	
Ressources ou dépenses nettes	1.213	1.370		1.118	1.420	
Comptes d'affectation spéciale	32	32		32	32	
Budgets annexes						
Total Budgets annexes	99	99		99	99	
Solde des opérations définitives de l'Etat			- 157			- 302
B. Opérations à caractère temporaire						
Solde des opérations temporaires de l'Etat			- 9			- 9
Solde général			- 165			- 312

L'estimation de la Commission des finances du Sénat porte ainsi le déficit budgétaire à 312 milliards de francs en 1993, ce qui représente une dérive de 147 milliards de francs par rapport à la prévision retenue en loi de finances initiale.

II - LES COMPTES SOCIAUX

A. LA SECURITE SOCIALE

Dans son acception courante, le "déficit de la sécurité sociale" correspond, en fait, au déficit du régime général des salariés. En effet, on déduit souvent de l'examen de la situation financière de ce dernier des enseignements pour l'ensemble des régimes sociaux.

Une telle analyse, a priori réductrice, paraît néanmoins justifiée en raison :

- d'une part, de l'absence d'agrégats comptables homogènes permettant d'apprécier précisément la situation financière globale de la sécurité sociale ;

- d'autre part, de la place centrale occupée par le régime général des salariés au sein de notre système de protection sociale.

Or, l'évaluation prévisionnelle de la situation financière du régime général en 1993 met en évidence des évolutions extrêmement préoccupantes.

1. Les principales hypothèses retenues par votre commission

En ce qui concerne les régimes sociaux, la prévision figurant dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances retenait une approche apaisante. En effet, le Gouvernement estimait que *"la politique de maîtrise des dépenses se traduira par des économies suffisantes pour équilibrer le financement des administrations de sécurité sociale sans recourir à de nouvelles hausses de cotisations autres que celles déjà décidées par les partenaires sociaux."*

Or, à l'évidence l'examen des facteurs qui pèsent sur les régimes de protection sociale conduit à une toute autre analyse.

Aussi, l'évaluation prévisionnelle de la situation financière du régime général en 1993 a été réalisée sur la base des hypothèses suivantes :

- croissance de la masse salariale : + 3 % (salaire moyen par tête : + 3,9 % ; effectifs salariés : - 0,9 %) ;

- augmentation des prix à la consommation : + 2,6 % (hors tabac) ;

- revalorisation des pensions de retraite : + 2,6 % en moyenne annuelle ;

- revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales : + 2,6 % en glissement (soit + 3,2 % en moyenne annuelle) ;

- non revalorisation tarifaire des actes médicaux ;

- reconduction de la taxe sur le chiffre d'affaires réalisé en France, et au titre des spécialités pharmaceutiques remboursables, par les grossistes-répartiteurs ;

- relèvement du taux de la contribution prélevée, au profit de la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (C.N.A.M.T.S.), sur les dépenses de publicité des entreprises pharmaceutiques (produit estimé : 0,8 milliard de francs) ;

- baisse du taux des cotisations d'accidents du travail résultant de la restitution, aux entreprises, des excédents perçus dans le cadre de l'exercice 1988 ;

- affectation à la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (C.N.A.M.T.S.) des recettes provenant de l'augmentation du droit de consommation sur les tabacs prévu à l'article 23 de la loi de finances pour 1993, soit environ 4 milliards de francs selon les estimations les plus récentes.

Enfin, l'évaluation prévisionnelle de la situation financière du régime général en 1993 ne prend pas en compte :

- d'une part, les (hypothétiques) économies pouvant résulter d'une maîtrise médicalisée des dépenses d'assurance-maladie ;

- d'autre part, le financement, par le budget de l'Etat, des cotisations d'assurance-vieillesse des chômeurs, dont le total est évalué à 20 milliards de francs pour 1993. En effet, à ce jour, seuls

5 milliards de francs ont été ouverts par le décret d'avances du 3 février 1993. Toutefois, cette somme n'a pas encore été versée au régime général.

2. La confirmation d'évolutions extrêmement préoccupantes

Etablie à législation constante, et selon les hypothèses précédemment définies, l'évaluation prévisionnelle de la situation financière du régime général en 1993 met en évidence des évolutions tendanciennes extrêmement préoccupantes.

Le déficit du régime général de la sécurité sociale, apprécié en variation du fonds de roulement, passerait ainsi de 13,6 milliards de francs en 1992 à 58,8 milliards de francs en 1993.

Cette dégradation serait essentiellement imputable :

- d'une part, à la branche vieillesse, dont les dépenses progresseraient de + 6,4 % en 1993 (contre + 5,6 % en 1992). Le déficit de l'assurance vieillesse passerait ainsi de 17,4 milliards de francs en 1992 à 36,1 milliards de francs en 1993 ;

- d'autre part, à la branche maladie, dont les dépenses progresseraient de 7,4 % en 1993 (contre + 6,7 % en 1992). Le déficit de l'assurance maladie passerait ainsi de 2,4 milliards de francs en 1992 à 24,1 milliards de francs en 1993.

Par ailleurs, la branche accidents du travail deviendrait déficitaire (- 2,1 milliards de francs), et l'excédent de la branche famille serait réduit à 3,5 milliards de francs, contre 5,2 milliards de francs en 1992.

En conséquence, le besoin cumulé de financement du régime général pourrait atteindre environ 100 milliards de francs au 1er janvier 1994 (contre environ 40 milliards de francs au 1er janvier 1993).

COMPTES RÉSUMÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL
(soldes en variation de fonds de roulement et en milliards de francs)

	1992	1993
- C.N.A.M.T.S. maladie	- 2,4	- 24,1
- C.N.A.M.T.S. accidents du travail	1	- 2,1
- C.N.A.V.T.S. (vieillesse)	- 17,4	- 36,1
- C.N.A.F. (famille)	5,2	3,5
Ensemble du régime général	- 13,6	- 58,8

B. L'U.N.E.D.I.C.

En 1993, les prévisions établies par l'UNEDIC font apparaître un creusement du déficit cumulé du régime d'assurance chômage de 24 milliards de francs à près de 36 milliards de francs.

Cette aggravation s'accompagnerait d'une rupture de trésorerie dès le mois de juin 1993 : en l'absence de nouvelles mesures, il deviendrait alors impossible d'assurer le paiement des allocations.

1. Plusieurs facteurs d'aggravation

a) La progression du chômage est naturellement le principal problème posé à l'UNEDIC

En 1993, le régime d'assurance chômage devrait subir les conséquences de la perte de 150.000 emplois enregistrée en 1992, dont 120.000 au dernier trimestre, et la disparition de quelque 110.000 emplois en 1993, pour l'essentiel au premier trimestre de l'année. Or, l'indemnisiation de 100.000 chômeurs supplémentaires se traduit par une dérive du déficit supplémentaire de 6 milliards de francs.

b) Le creusement du déficit estimé entre 11 et 12 milliards de francs pour 1993 pourrait encore être sous-estimé pour deux raisons :

- la perte de 110.000 emplois en 1993 est évaluée à partir d'un taux de croissance inférieur à 1 %, mais suppose, en outre, un fort ralentissement de la dégradation de la situation de l'emploi après le premier trimestre où l'on attend la disparition de 80.000 postes ;

- par ailleurs la très vive progression du chômage des cadres : + 21,2 % de février 1992 à février 1993, devrait conduire à un alourdissement supplémentaire du déficit, qui est actuellement calculé sur une moyenne d'indemnisation de 60.000 francs par chômeur et par an et ne prend pas en compte ce facteur de renchérissement des coûts : prestations plus chères, manque à gagner plus lourd en terme de cotisations.

2. L'épuisement des expédients

Les prévisions établies pour 1993 prennent en compte une utilisation maximale des palliatifs financiers.

a) Des tentatives de rééquilibrage

- La prorogation de la majoration des cotisations d'assurance chômage

Cette majoration de 0,8 %, décidée en juillet 1992, et qui devait diminuer progressivement jusqu'à 0,4 %, est finalement prorogée jusqu'au 31 décembre 1993, ce qui permet un gain financier sur l'année 1993 de près de 2,6 milliards de francs.

- Le désengagement de l'UNEDIC

Le protocole conclu avec l'Etat le 8 janvier 1993 prévoit le désengagement, partiel ou complet, de l'UNEDIC, de divers dispositifs en faveur de l'emploi (contrats emploi-solidarité, allocations formation-rec'assement, allocations spéciales du Fonds national de l'emploi), à hauteur de 3,15 milliards de francs pour 1993.

b) Le bouclage de la trésorerie

• Au-delà du mois de mars, l'Etat s'est engagé, pour 1993, à verser sa participation de 21,2 milliards de francs en mensualités de 2,3 milliards de francs au début de chaque mois, ce qui "économise" environ 300 millions de francs de frais financiers pour 1993.

• Par ailleurs l'UNEDIC a obtenu, en mars 1993, un droit de tirage mensuel supplémentaire auprès des banques de 3,2 milliards de francs, aux mêmes conditions qu'en 1992.

3. Des problèmes en suspens

a) Le financement de la participation de l'Etat

La charge nouvelle, pour l'Etat, de 3,15 milliards de francs n'a pas fait l'objet d'un décret d'avances : or le budget de 1993 ne permet pas actuellement d'en assurer le financement.

b) La prise en charge des frais financiers

Un malentendu est intervenu entre le gouvernement et les partenaires sociaux, qui considéraient que l'Etat s'était engagé à prendre en charge, pour 1993, les frais financiers liés aux difficultés de trésorerie de l'UNEDIC, à hauteur de 1,7 milliard de francs. Or la solution de l'avance mensuelle de l'Etat, arrêtée au mois de mars, n'économisant qu'un montant de 300 millions de francs, les frais bancaires devraient atteindre 2,36 milliards de francs en 1993.

c) Vers une rupture de trésorerie

Compte tenu de l'ensemble des décisions prises à ce jour, les prévisions de l'UNEDIC font apparaître une rupture de trésorerie de 3,3 milliards de francs au mois de juin 1993.

Quelles que soient les décisions prises quant aux cotisations et prestations lors de la rencontre des partenaires sociaux au cours du mois à venir, cette somme ne pourra pas être dégagée à temps sans l'intervention d'un financement extérieur.

Les déficits publics en 1992

Budget de l'Etat	226,30
Sécurité sociale	13,60
UNEDIC	15,15
Collectivités locales	10,50

TOTAL 265,55

(en milliards de francs)

Soit 3,8 % du PIB (1)

(1) PIB estimé sur une croissance en volume de 1,5 % en 1992.

Les déficits publics en 1993

Budget de l'Etat	312,00
Sécurité sociale	58,80
UNEDIC	11,80
Collectivités locales	12,50

TOTAL 395,1

(en milliards de francs)

Soit 5,4 % du PIB (1)

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

CHAPITRE III

LES CONTRAINTES IMPOSEES POUR LES EXERCICES A VENIR

I - DES MESURES BUDGETAIRES A IMPACT DIFFERE

Il s'agit de dépenses certaines, qui ont été décidées sans avoir pour contrepartie des ressources qui le soient également. Ces contraintes réduiront donc d'autant les marges de manoeuvre pour les budgets des années 1994 et 1995, en s'ajoutant au financement difficilement compressible des charges de la dette.

A. LE CONTRECOUP DES MESURES DE TRÉSORERIE

a) Les nouvelles modalités de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

Elles entraînent un effet de report de 1993 sur 1994 du coût du plafonnement de la taxe professionnelle pour un montant estimé à 8,2 milliards de francs. Ce montant pourrait être toutefois majoré sous l'effet du ralentissement de la conjoncture économique qui devrait peser sur l'évolution de la valeur ajoutée de certaines entreprises.

L'impact financier apparaît au compte d'avance aux collectivités locales puisque l'Etat prend directement à sa charge le montant des dégrèvements inclus dans le produit voté par les collectivités locales.

b) Vers un "dégonflement" de l'impôt sur les sociétés

L'année 1994 sera également marquée par l'essoufflement progressif de "l'effet-trésorerie" de certaines mesures fiscales adoptées au cours des deux exercices précédents en matière d'impôt sur les sociétés. Destinées à compenser, au moins provisoirement, le coût dû à la réduction du taux normal, elles présentent une caractéristique commune : leur rendement immédiat est beaucoup plus important que leur produit en rythme de croisière. Ainsi, un allègement d'impôt définitif a été gagé, et quelquefois surgagé, par des ressources provisoires.

Reprenant les informations fournies lors de l'examen des lois de finances pour 1992 et 1993, le tableau suivant illustre cet enchaînement.

(en milliards de francs)

Mesures	Rendement 1992	Rendement 1993	Rendement 1994	Rendement ultérieur
• Intégration des plus values financières dans la base imposable au taux de droit commun (Art. 11 de la L.FI 1992)	+ 10,4	+ 12,8	+ 5,2	+ 5,2
• Fiscalisation du couru des OPCVM (L.FI 1993)		+ 5	+ 6,7	+ 1
• Suppression de la déductibilité des dividendes (L.FI 1993)		+ 3,8	+ 1,9	+ 1,9
Ecart par rapport à la situation initiale	+ 10,4	+ 21,6	+ 13,8	+ 8,1
Ecart par rapport à l'année précédente	+ 10,4	+ 11,2	- 7,8	- 5,7

Certes, ces données chiffrées doivent être analysées avec prudence car elles retracent des évaluations initiales et ne peuvent être agrégées sans certaines précautions.

En outre, il est désormais probable que la fiscalisation du couru des OPCVM aura, en 1993, un rendement moindre que prévu. Mais ces incertitudes sur les chiffres n'invalident pas l'enchaînement,

qui de fait contient tous les éléments conduisant à une décompression sensible du produit de l'impôt sur les sociétés à partir de 1994.

B. LE DÉRAPAGE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le dérapage a deux composantes :

- Des créations nettes d'emplois massives dont le poids budgétaire se fera sentir pendant 40 ou 50 ans : 48.800 emplois civils ont été créés de 1989 à 1993, alors que 16.200 emplois civils avaient été supprimés entre 1985 et 1988.

- Des engagements salariaux pluriannuels : les effets de l'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique, dit "protocole Durafour", interviendront jusqu'à la fin de sa septième tranche d'application, en 1997.

Le coût "brut" des dépenses qui doivent donc être prévues à ce titre pour les prochains exercices est évalué à environ 12 milliards de francs pour l'État, soit en moyenne 1,7 milliard par an. Toutefois, comme cet accord s'exprime en termes de points d'indice et non en termes de primes, les effets cumulatifs qu'il induit peuvent en réalité être évalués à 40 ou 50 milliards de francs pour l'ensemble de la durée du plan.

C. LES CARENCES DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

Depuis 1989, les dotations en capital aux entreprises publiques ont été réduites à la portion congrue : 4 à 5 milliards de francs par an au lieu de 15 à 18 milliards de francs entre 1982 et 1988.

Or, dans le même temps, l'État actionnaire a touché des dividendes élevés, de l'ordre de 15 milliards de francs par an.

En 1992, 5,6 milliards de francs de dotations en capital aux entreprises publiques avaient été prévus : 2,3 milliards de francs ont seulement été dépensés.

Pour 1993, 7,9 milliards de francs, entièrement financés par des cessions d'actifs publics, sont en principe prévus.

Cette longue carence de l'État actionnaire explique la situation particulièrement difficile de certaines entreprises publiques

dont les hauts de bilan sont nettement insuffisants. L'apport massif de capitaux nous devient urgent et pèsera sur les prochains budgets.

D. LE FINANCEMENT DU BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

En 1993, le BAPSA bénéficiera d'une recette de 7,5 milliards de francs, au titre de la compensation entre régimes de non-salariés.

En 1994, les réserves financières des régimes de non-salariés non agricoles seront épuisées. Ces régimes ne pourront donc financer le BAPSA, le Gouvernement ayant annoncé que leurs ressources seraient affectées en priorité à la couverture de leurs propres charges.

Par ailleurs, le BAPSA devrait bénéficier du retour à un système plus favorable de compensation démographique avec le régime général, le décret du 10 janvier 1992 ayant modifié les règles de cette compensation pour les seules années 1992 et 1993. La recette supplémentaire tirée de cette compensation pouvant être évaluée à 1,5 milliard de francs, on peut donc estimer à 6 milliards de francs le montant du supplément de subvention que devra apporter le budget général au BAPSA en 1994, toutes choses égales par ailleurs.

E. LE PLAN D'ACCOMPAGNEMENT DE LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (20 juillet 1992)

Ce plan a un coût prévu de 3 milliards de francs en 1994 et de 4 milliards l'année suivante. Ces différentes composantes sont retracées dans le tableau suivant.

(millions de francs)

	1994	1995
I - Allègement des charges fiscales		
• Diminution de la taxe sur le foncier non-bâti	1.550	2.170
• Augmentation de la provision pour investissements	300	300
• Etalement et prise en charge de cotisations sociales	150	150
II - Aides à la modernisation et à l'extensification		
• Installation des jeunes agriculteurs		
- aide spéciale à l'investissement	50	50
- aide aux jeunes déjà installés	80	80
• Application du volet agri-environnemental de la réforme de la PAC		
- aide aux systèmes de production extensifs	910	1.400
- opérations de protection de l'environnement	200	290
- autres	250	300
à déduire : concours FEOGA	- 680	- 990
• Mesures en faveur des zones défavorisées (indemnité spéciale montagne)	210	210
III - Mesures conjoncturelles (indemnisation des calamités agricoles, viticulture, fruits et légumes)		
	50	50
Total	3.070	4.010

F. LE FINANCEMENT INCERTAIN DE LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL (DDR).

La DDR est financée par l'accroissement annuel de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), elle-même indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'État telles qu'elles sont prévues en loi de finances de l'année.

La forte baisse des rentrées fiscales budgétaires rend donc inopérant le mécanisme de financement de la DDR issu de l'article

126 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Toutefois, cette même loi a prévu des "plafonds", fixés à 600 millions de francs en 1993 et à 1 milliard de francs en 1994 qui sont apparemment devenus pour les 2.500 communes concernées comme un objectif à respecter pour l'avenir (1).

Compte tenu du "plafond" prévu pour la DDR en 1994, à savoir 1 milliard de francs, et de l'hypothèse de ressources fiscales en faible hausse l'année prochaine, il apparaît que près de 800 millions de francs devront être dégagés pour financer la DDR.

G. L'AMÉNAGEMENT DU CALENDRIER DE REMBOURSEMENT DES CERTIFICATS D'INDEMNISATION DES RAPATRIÉS

La loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 a accordé une indemnisation complémentaire aux rapatriés satisfaisant déjà aux conditions définies par la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France.

Les indemnités complémentaires ont été attribuées sous la forme de certificats d'indemnisation, délivrés avant le 30 septembre 1988, nominatifs, incessibles et non productifs d'intérêt. En cas de décès du bénéficiaire avant l'amortissement complet de sa créance, de nouveaux certificats d'indemnisation sont délivrés aux héritiers en fonction de leurs droits de succession.

Ces certificats sont remboursés dans la limite des crédits inscrits chaque année au budget des charges communes et selon un calendrier prévu à l'article 7 de la loi du 16 juillet 1987.

Or, un article de la loi du 27 janvier 1993 portant diverses dispositions d'ordre social, introduit par le Gouvernement par voie d'amendement, a aménagé ce calendrier afin d'accélérer le remboursement des certificats d'indemnisation.

1 La preuve en est que le Gouvernement de M. Bérégovoy a abondé de 400 millions de francs supplémentaires la DDR dans le budget de 1993, alors que l'application stricte du mécanisme de financement aurait permis d'inscrire 202 millions de francs seulement pour cette dotation.

Cette disposition ouvre la possibilité de remboursement anticipé pour les rapatriés ou leurs ayants droit atteignant l'âge de 80 ans après le 1er janvier 1989, mais avant le 1er janvier 1994.

Le montant total des certificats d'indemnisation demeurant à rembourser est aujourd'hui évalué à environ 16 milliards de francs et la loi du 16 juillet 1987 avait prévu d'en étaler le remboursement jusqu'en l'an 2001.

Or, aussi satisfaisant soit-il dans son principe, le nouveau calendrier de remboursement mis en oeuvre a pour conséquence de concentrer essentiellement la charge de l'indemnisation des rapatriés sur les exercices 1994 à 1996 et d'alourdir, par là même, les dépenses du budget des charges communes.

**Tableau récapitulatif des principales mesures prises
en 1992, ayant un effet différé en 1994 et 1995**

(en milliards de francs)

Mesures ayant un coût chiffrable	1994	1995
- Financement complémentaire nécessaire au budget annexe des prestations sociales agricoles	6	?
- Plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune (20 juillet 1992)	3,07	4,01
- Financement nécessaire au respect des "plafonds" prévus par la loi du 6 janvier 1992 pour la dotation de développement rural (DDR)	0,800	?
- Charges pour l'Etat consécutives aux nouvelles modalités de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée	8,2	8,2
- "Dégonflement" de l'impôt sur les sociétés	7,8	5,7
- Engagements salariaux pluri-annuels ("protocole Durafour")	1,7	1,7
Mesures non chiffrées (pour rappel)		
- Créations nettes de 48 800 emplois civils entre 1989 et 1993		
- Besoins de dotation en capital des entreprises publiques		
- Aménagement du calendrier de remboursement des certificats d'indemnisation des rapatriés		

Seules les mesures dont le coût peut être, dès à présent, évalué, figurent dans la première partie de ce tableau qui n'est pas exhaustif. Le montant total des "bombes à retardement" excède donc largement la seule sommation de cette partie du tableau.

II - LES COÛTS DE L'INERTIE

Ayant refusé d'engager les réformes nécessaires, le Gouvernement précédent laisse à ses successeurs deux problèmes majeurs et lancinants dont les conséquences financières s'aggravent avec le temps.

A. LES DIFFICULTES PREVISIBLES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL.

Un constat très grave a été dressé, voici plusieurs mois déjà, par votre Commission.

En effet, l'équilibre à long terme du financement du logement social repose sur deux équilibres liés : celui du bilan du livret A et celui du compte de résultat du livret A.

Bilan simplifié du livret A

Charges	Revenus
<ul style="list-style-type: none">• Charges sur dépôts• Intérêts des emprunts	<ul style="list-style-type: none">• Revenus des prêts• Revenus des actifs financiers

Compte de résultat simplifié du livret A

Actif	Passif
<ul style="list-style-type: none">• Encours de prêts• Placements financiers destinés à assurer la liquidité du livret A	<ul style="list-style-type: none">• Dépôts sur livret A y compris les intérêts capitalisés• Emprunts éventuels

A l'horizon 2005, l'encours de prêts sera uniquement constitué de prêts au logement social. Les autres prêts, notamment ceux octroyés aux collectivités locales, auront alors été soit amortis, soit "titrisés" (les créances auront été cédées à un tiers moyennant une décote) pour faire face à la décollecte du livret A. En admettant que l'enveloppe de prêts au logement social se maintienne à son niveau actuel, soit environ 28 milliards de francs par an, hypothèse qui implique déjà une certaine érosion en francs constants, l'encours de prêts au logement social atteindrait 450 milliards de francs en 2005 (1). Le taux d'intérêt moyen de cet encours serait, en conséquence, le taux actuel des prêts, soit 5,8 %, tandis que le coût de la ressource livret A est estimé à 5,65 % (rémunération des dépôts au taux de 4,5 % et coût de la collecte).

Dans ces conditions, ainsi que le note le rapport Geindre, l'équilibre du système en termes de bilan et de résultat impliquerait, toutes choses égales par ailleurs, que le niveau des dépôts reste au moins égal à l'encours de prêts, le recours à l'emprunt assurant par ailleurs le ratio de liquidité nécessaire. Une chute du livret A en-deçà du niveau de 450 milliards de francs déséquilibrerait donc le système.

Or, la poursuite au même rythme de la décollecte actuelle -estimée entre 50 et 60 milliards de francs- devrait aboutir à un encours de livret A de l'ordre de 300 milliards de francs en 2005. Le bilan simplifié du livret A se présenterait ainsi :

Hypothèse de bilan du livret A au rythme actuel de décollecte en 2005
(toutes choses égales par ailleurs)

Actif	Passif
Prêts = 450 milliards de francs	Dépôts = 300 milliards de francs
Liquidités = 50 milliards de francs	Emprunts = 200 milliards de francs

Le compte de résultat serait le suivant, sur la base d'un coût des emprunts contractés de 9 % et d'un rendement identique des placements financiers.

1. L'encours du livret A était de 656 milliards de francs au 31 décembre 1992.

**Hypothèse de compte de résultat du livret A
au rythme actuel de décollecte en 2005
(toutes choses égales par ailleurs)**

Charges	Revenus
Charges sur dépôts = 17 milliards de francs	Revenus des prêts = 26 milliards de francs
Intérêts des emprunts = 18 milliards de francs	Revenus des placements = 4,5 milliards de francs

Le solde négatif s'élèverait à 4,5 milliards de francs et serait précédé par d'autres résultats négatifs.

Éviter cette situation suppose, dans les plus brefs délais, une action ferme afin de réduire l'écart de rendement entre le livret A et les actifs mieux rémunérés, notamment les OPCVM monétaires.

Deux formules ont ainsi été évoquées par la mission Geindre avec les responsables des réseaux collecteurs et les organismes de HLM. La première, la "prime de fidélité" proposée au printemps 1992, consistait à accorder, à l'issue d'une année n, deux points de rémunération supplémentaire aux déposants, assis sur l'encours moyen de l'année n-1, à condition que l'encours moyen de l'année n soit égal à au moins 109 % de celui de n-1. Son coût était toutefois évalué par la Caisse des dépôts à 7 milliards de francs par an.

Une deuxième formule a été suggérée : elle consisterait à différencier la rémunération en fonction du montant du dépôt. La tranche inférieure à 25.000 francs resterait rémunérée à 4,5 %, celle comprise entre 25.000 francs et 50.000 francs bénéficierait d'un complément de 0,5 %, enfin la fraction des dépôts supérieure à 50.000 francs aurait un intérêt supplémentaire de 1,5 %, voyant ainsi son rendement porté à 6 %, soit un niveau très acceptable au regard des placements concurrents. Cette formule de prime aurait un coût évalué (à partir des calculs du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance) à 3 milliards de francs par an.

B. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DES RÉGIMES DE RETRAITE À LÉGISLATION INCHANGÉE

L'évolution prévisible de la situation financière des régimes obligatoires de retraite s'avère extrêmement préoccupante.

De 1989 à 1992, le besoin de financement de la seule branche vieillesse du régime général est ainsi passé de 4,1 milliards de francs à 20,2 milliards de francs.

Besoins de financement des régimes de retraite à l'horizon 2010
(à législation inchangée et en milliards de francs 1990)

Ensemble des régimes	298
Régimes de base	260
dont :	
Régime général	190
Régimes des fonctionnaires civils	29
Autres régimes de base	23
Régimes complémentaires de salariés	38
dont	
A R R C. O. (non cadres)	30
A G I R C. (cadres)	8

En 1990, le total des prestations servies par l'ensemble des régimes obligatoires de retraite atteignait 628 milliards de francs. Le montant total des cotisations étant de 554 milliards, le solde à financer pour l'ensemble des régimes s'est établi à 76 milliards de francs (1).

En 2010, le besoin de financement devrait s'établir à 300 milliards de francs.

Pour le seul régime général, les besoins de financement de l'assurance-vieillesse sont évalués à environ 190 milliards de francs en l'an 2010 (280 milliards de francs en cas de croissance nulle de l'emploi).

A législation inchangée, et dans l'hypothèse la plus défavorable, le taux de cotisation devrait, tous régimes confondus, doubler à l'horizon 2040.

Le taux de cotisation moyen sur les salaires passerait ainsi de 18,9 % aujourd'hui à 25 % en 2010, et pourrait atteindre 35 % en 2040.

1. Le financement complémentaire a été assuré par des impôts et taxes affectés (19,1 %), des transferts financiers (41,9 %), des contributions publiques (27,3 %), des revenus des capitaux (7,8 %) et des recettes diverses (3,7 %).

CONCLUSION

Telles sont les évaluations actualisées des principaux déficits publics pour 1992 et 1993 ainsi que les principales mesures qui auront un impact sur les budgets à venir.

Ce constat confirme en tout point le bien-fondé de la position arrêtée par le Sénat lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 1993, puis de la loi de finances rectificative pour 1992.

Le fait de disposer aujourd'hui des comptes quasi-définitifs de l'exercice 1992 permet un certain nombre de constatations :

- en matière de recettes fiscales, le Gouvernement qui disposait d'informations auxquelles le Parlement n'a accès qu'avec retard, ne pouvait ignorer, dès la présentation des évaluations révisées de 1992, que les hypothèses de recettes sur lesquelles il allait bâtir le projet de budget pour 1993 ne pourraient en aucun cas être tenues pour vraisemblables ;

- en matière de dépenses, la même imprudence a autorisé à poursuivre simultanément un devoir de solidarité nationale évident à l'égard des Français touchés par le chômage, tout en ne renonçant pas à améliorer le train de vie de l'Etat.

Le Gouvernement a justifié cette politique par la nécessité de laisser jouer les "stabilisateurs automatiques" ;

- ayant agi ainsi, le Gouvernement n'a laissé, à politique inchangée, aucune marge de manoeuvre à ses successeurs.

Le constat dressé par votre Commission souligne ainsi l'urgence et l'ampleur des efforts requis pour redonner la confiance et l'espoir aux Français.

Ces rappels étant faits, il convient de souligner que les estimations des déficits publics font abstraction des inflexions que pourrait susciter une nouvelle politique économique :

- reprise de la consommation ;
- reprise de la croissance économique ;
- baisse des taux d'intérêt ;

En outre, elles ne peuvent intégrer les éventuelles économies de "constatation", ou plus-values ponctuelles qui émergent à l'occasion de la clôture de tout exercice budgétaire.

Au total, si âpre que soit la tâche, le chemin étant ainsi éclairé, les motifs d'espoir l'emportent désormais sur les craintes et les doutes.

EXAMEN EN COMMISSION

Sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, M. Jean Arthuis, rapporteur général, assisté de MM. Claude Belot, rapporteur spécial du budget des charges communes, Emmanuel Hamel, rapporteur spécial du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et Jacques Oudin, rapporteur spécial du budget des affaires sociales, a présenté, le mercredi 7 avril 1993, une communication sur la situation des finances publiques et des comptes sociaux de la France.

M. Jean Arthuis a rappelé que cet état des lieux constituait la suite logique de l'opposition par le Sénat, à l'automne 1992, d'une question préalable au projet de loi de finances pour 1993 : en effet, cette question préalable était motivée par l'insuffisance de sincérité et de prudence des comptes présentés, à l'époque, par le Gouvernement.

S'agissant de l'exercice 1992, le rapporteur général a souligné le dérapage intervenu dans les dépenses, à hauteur de plus de 89 milliards de francs, et induit notamment par la charge de la dette (+ 22,7 milliards de francs) les plans Soisson, Durafour, et Jospin (+ 20,7 milliards de francs), et les mesures en faveur de l'emploi (+ 10 milliards de francs).

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a rappelé que les recettes de l'Etat en 1992 s'étaient, en revanche révélées inférieures de 8 milliards de francs à celles de 1991. Cette diminution est imputable à la contraction des recettes fiscales, du fait de l'effet-base lié aux diminutions de recettes finales de 1991, et au ralentissement de la croissance en 1992, au demeurant entraînée par la progression des exportations et non pas par la demande intérieure. Le déficit final de 1992 s'établit à 226,3 milliards de francs, niveau sans précédent, supérieur de deux fois et demi au montant initialement affiché.

Le rapporteur général a ensuite souligné la dégradation de la situation du régime général de la sécurité sociale en 1992, due à l'érosion des recettes liée à la contraction de la masse salariale, et à la dérive des dépenses, aboutissant à un déficit de l'assurance-maladie de - 2,4 milliards de francs et de l'assurance-vieillesse de - 17,4 milliards de francs.

Devant cette situation précaire, divers expédients ont du être utilisés pour détendre la trésorerie du régime général, aboutissant au gonflement des frais financiers qui ont atteint 1,9 milliards de francs.

En ce qui concerne l'assurance-chômage, M. Jean Arthuis a rappelé que la dégradation de la situation de l'emploi avait abouti pour 1992 à un déficit de 15,15 milliards de francs, malgré les mesures de financement complémentaire adoptées en décembre 1991 et juillet 1992. Là encore, les frais financiers, liés aux emprunts bancaires, ont atteint un niveau considérable : + 1,26 milliards de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite procédé à la présentation de la situation de l'année 1993, après avoir rappelé les divers artifices de présentation retenus dans la loi de finances initiale aboutissant à un allègement des charges budgétaires de près de 16,6 milliards de francs.

S'agissant des progressions de dépenses prévisibles pour 1993, le rapporteur général a estimé que la charge de la dette devrait être majorée de 30 milliards de francs, que les opérations extérieures coûteraient 4 milliards de francs, que la politique de l'emploi devrait solliciter l'inscription de 6 milliards de francs supplémentaires pour les contrats emploi-solidarité et de 3,15 milliards de francs pour un financement du déficit de l'U.N.E.D.I.C. Au-delà de ces dépenses certaines, plusieurs incertitudes très fortes demeurent, notamment quant au financement d'une éventuelle revalorisation des rémunérations de la fonction publique, de la prise en charge du déficit de la sécurité sociale annoncée à hauteur de 20 milliards de francs, de la couverture des impayés de l'ex-URSS.

En ce qui concerne les ressources de l'Etat en 1993, le rapporteur général a rappelé que le taux de croissance du P.I.B. devrait être inférieur à 1 % pour l'année à venir.

Compte tenu de cette hypothèse, le rapporteur général a présenté ses évaluations de diminution des principaux postes de recettes : - 14 milliards de francs pour l'impôt sur le revenu, - 37 milliards de francs pour l'impôt sur les sociétés, - 36 milliards de francs pour la TVA ; en sens inverse les dégrèvements et remboursements devraient progresser de 5 milliards de francs.

Au total le déficit de l'année 1993 progresserait de 145 milliards de francs et atteindrait 312 milliards de francs.

En ce qui concerne les comptes sociaux, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a insisté sur la détérioration à venir du régime

général de la sécurité sociale, contrairement aux apaisements apportés à la fin de 1992 par le Gouvernement à travers ses prévisions : en effet, le déficit devrait s'établir à 58,8 milliards de francs, principalement du fait de l'assurance-vieillesse (- 36,1 milliards de francs) et de l'assurance-maladie (- 24,1 milliards de francs).

S'agissant de l'assurance-chômage, le déficit devrait atteindre 33 milliards de francs.

Le total des déficits publics pour 1993 dépasserait 395 milliards de francs, soit 5,4 % du P.I.B., ce qui éloignerait radicalement la France du respect des critères de convergence de Maastricht.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a enfin rappelé l'existence de contraintes importantes pesant d'ores et déjà sur les exercices 1994 et 1995.

Certaines décisions déjà prises, telles que le plan d'accompagnement de la politique agricole commune, les engagements salariaux pluriannuels de la fonction publique, la réforme du calcul du plafonnement de la taxe professionnelle aboutiraient à des charges de l'ordre de 30 milliards en 1994 et 1995 ; de même, l'absence de décisions relatives au financement du logement social par le livret A, et du régime des retraites, n'a fait que différer le financement de charges considérables, difficiles à chiffrer.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial du budget de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle, a ensuite rappelé qu'en l'absence de décision nouvelle, l'U.N.E.D.I.C. ne pourrait assurer le paiement des allocations de chômage au-delà du mois de mai 1993.

M. Claude Belot, rapporteur spécial des charges communes, a souligné l'importance de la croissance de la charge de la dette en France, ainsi que la difficulté à connaître l'état du stock de dette désormais supérieur à 200 milliards de francs. Il a rappelé que la charge de la dette était maintenant supérieure au produit de l'impôt sur les sociétés et que le financement des intérêts s'effectuait grâce à l'emprunt, phénomène éminemment préoccupant.

Le rapporteur spécial a enfin souligné le niveau excessif des taux d'intérêt français, ainsi que leur structure défavorable aux placements à long terme.

M. Jacques Oudin, rapport spécial du budget des affaires sociales, a estimé que la gravité de la situation des comptes de la sécurité sociale avait été sciemment occultée par le précédent gouvernement.

Le rapporteur spécial a ensuite insisté sur l'importance de « l'effet de ciseaux » entre recettes et dépenses affectant l'équilibre du régime général, et s'est interrogé sur le chiffre réel du déficit de 1992 compte tenu de l'incertitude portant sur les dépenses d'assurance-maladie.

M. Jacques Oudin a enfin souligné l'importance de l'utilisation de palliatifs financiers en 1992, à hauteur de 20,6 milliards de francs en moyenne par jour. Ces mesures de trésorerie expliquent le gonflement des frais financiers jusqu'à un montant annuel de 1,9 milliard de francs.

Un débat s'est ensuite instauré, au cours duquel sont intervenus MM. Jean Clouet, Paul Girod, Emmanuel Hamel, Jacques Oudin, Jacques Sourdille, Robert Vezet, Paul Loridant.

M. Jean Clouet s'est interrogé sur l'impact réel du niveau des taux d'intérêt sur les finances locales.

M. Paul Girod a insisté sur l'importance des transferts de charges aux collectivités locales qui masquent d'autant l'aggravation du déficit réel des finances de l'État, et a demandé des précisions sur les opérations de financement de la charge de la dette en 1992.

M. Jacques Oudin s'est indigné de l'insuffisance des informations fournies par le Gouvernement quant aux divers comptes publics.

M. Jacques Sourdille a souligné l'ampleur de la progression de l'épidémie du SIDA et de ses conséquences financières à venir.

M. Robert Vezet a insisté sur la nécessité de prévoir des solutions politiques aux problèmes de financement évoqués et a évoqué l'insuffisance à venir du montant de la dotation globale de fonctionnement.

M. Paul Loridant a souligné la difficulté de lutter contre la structure actuelle des taux d'intérêt dans le contexte de la libre circulation des capitaux et s'est interrogé sur les conséquences à prévoir quant au niveau des taux d'intérêt, de l'indépendance annoncée de la Banque Centrale.

En réponse aux intervenants, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a notamment apporté des précisions sur les modalités de financement de charge de la dette en 1992, et a rappelé l'actualité des propositions de politique économique faites par la commission des finances du Sénat à l'automne 1992. Il a insisté sur la

nécessité d'apporter des solutions rapides à la délocalisation des industries.

A l'issue de ce débat, la commission des finances a adopté les conclusions de la communication présentée par M. Jean Arthuis, rapporteur général et décidé de publier cette communication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

L'ENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

A. LES EMPRUNTS NOUVEAUX DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités locales ont enregistré depuis 1992 une réduction de leur épargne disponible sous le double effet de l'infléchissement de l'évolution des concours financiers de l'État et du ralentissement du recours à l'augmentation de la pression fiscale.

Le recours à l'emprunt s'est donc accéléré fortement en particulier à compter de 1992. Cette demande accrue est essentiellement imputable aux départements et aux régions alors que les emprunts nouveaux des communes ont augmenté moins fortement.

Compte simplifié des collectivités locales - Demande d'emprunts

(milliards de francs courants)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Dépenses réelles d'investissement	146,0	171,1	191,9	200,3	210,2	232,4	246,6	262,4
Épargne brute	51,3	43,7	60,1	72,3	80,2	87,6	83,9	88,1
Emprunts	57,3	74,5	71,5	74,1	69,4	68,0	79,1	82,1

Source : Crédit Local de France

Sur les deux dernières années, le flux d'emprunts nouveaux des collectivités locales au sens strict (communes, départements, régions, groupements de communes, services publics communaux et départementaux, régies) s'établit à 81 milliards de francs par an contre 71 milliards de francs par an sur la période 1988-1991.

L'augmentation des emprunts se traduit également par un alourdissement des frais financiers au sein des budgets locaux depuis 1989 : ces derniers ont augmenté de 28 % entre 1988 et 1993.

Compte simplifié des collectivités locales

(en milliards de francs)

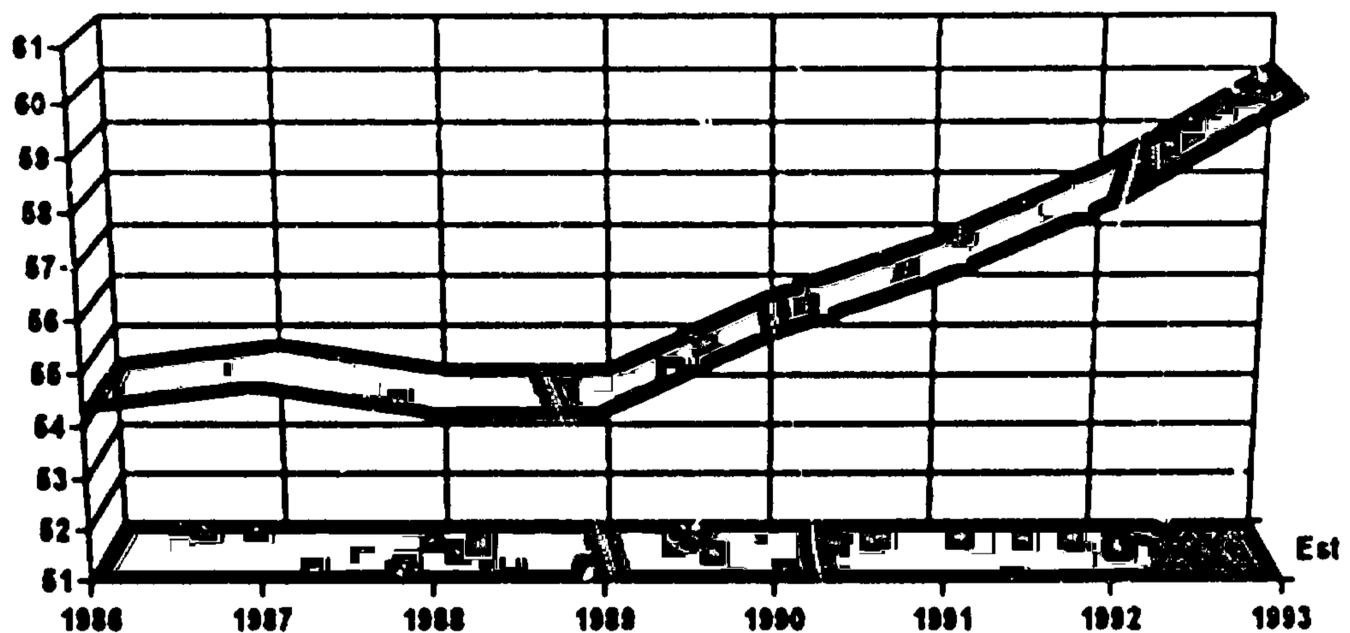
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Frais financiers	44,1	45,8	46,8	48,3	51,2	53,8	56,8	60,2

Source : Crédit Local de France

Au sein des frais financiers, la charge des intérêts connaît un rythme soutenu de croissance.

Intérêts de la dette

milliards de francs



Le montant cumulé de la dette des collectivités locales et des établissements publics locaux (hors hôpitaux publics, OPHLM et OPAC) s'élèverait au total à **378 milliards de francs en 1991**.

Ce montant se décomposerait comme suit :

- . 277 milliards de francs pour les communes,
- . 80 milliards de francs pour les départements,
- . 21 milliards de francs pour les régions.

L'évolution du stock cumulé de la dette locale est très rapide. Depuis 1981, l'endettement total des collectivités locales a doublé.

**Endettement cumulé des
collectivités locales**

(en milliards de francs)

1981	194
1985	307
1988	338
1991	378

Ces chiffres ne tiennent pas compte des garanties d'emprunts accordées par les collectivités locales dont le montant est estimé à un niveau au moins égal à celui de l'endettement direct.

**B. LE DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
LOCALES AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT**

Pour le calcul du déficit public par rapport au produit intérieur brut, l'article 104 C du Traité de Maastricht fait référence à l'ensemble des besoins nets de financement des administrations centrales, des autorités locales et des organismes de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale.

Le déficit public des collectivités locales correspond donc au besoin de financement des administrations publiques locales tel qu'il ressort des comptes de la Nation.

Ce besoin de financement est mesuré par la différence entre l'ensemble des ressources et des emplois des budgets agrégés des collectivités locales hors opérations financières. Il est égal dans le compte financier des administrations publiques locales au solde net des créances nouvelles des collectivités locales. Celui-ci correspond à la différence entre :

- le montant des emprunts nouveaux contractés par les collectivités locales diminué des flux de remboursement des emprunts arrivés à échéance,

- diminué des créances nouvelles acquises par les collectivités locales, c'est-à-dire de l'évolution du montant des placements autorisés par la loi et des fonds déposés au Trésor.

Le montant du besoin de financement qui est allé en décroissant de 1988 à 1990 connaît depuis cette date une augmentation rapide.

Besoin de financement des administrations publiques locales
(milliards de francs courants)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (1)
- 12,704	- 7,691	- 10,349	- 8,778	- 2,007	- 5,345	- 10,584

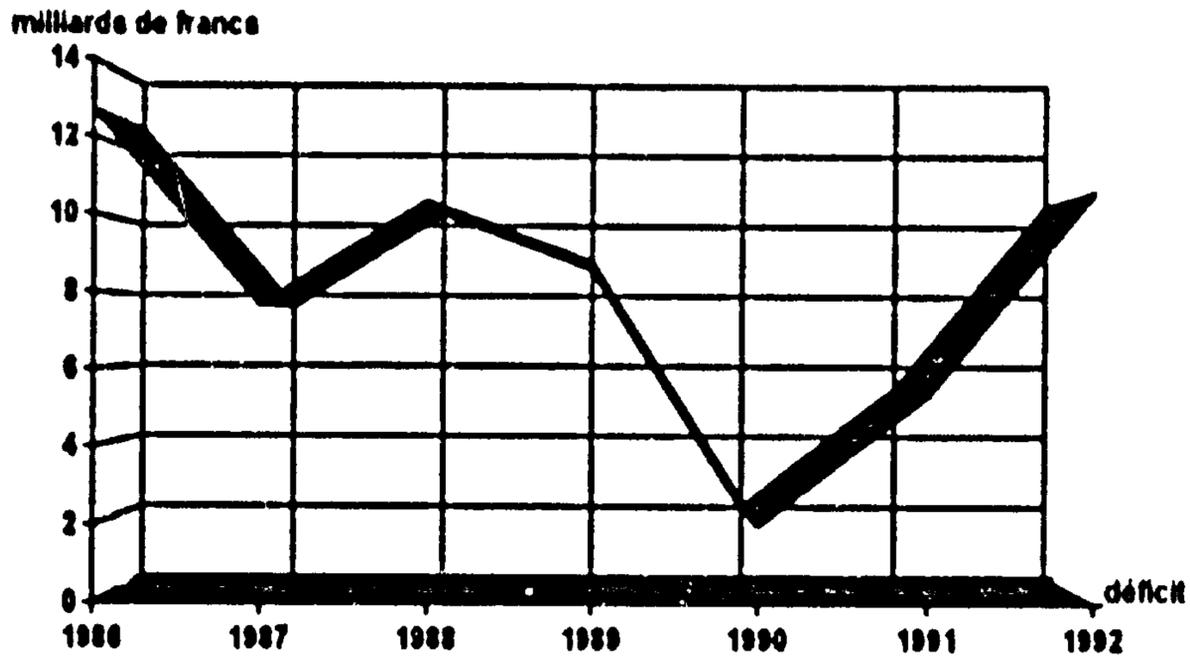
(1) estimation provisoire

Le montant de ce besoin de financement peut être estimé à un minimum de 12,5 milliards de francs en 1993.

Il apparait un écart significatif entre le montant des emprunts nouveaux, tels qu'ils sont recensés par le Crédit Local de France, et le montant des flux nets de dettes et de créances, tels qu'ils ressortent des données des Comptes de la Nation. L'importance de l'écart, même s'il est expliqué par les remboursements d'emprunts et les créances nouvelles, soulève un véritable problème méthodologique quant au bien-fondé de l'évaluation des besoins de financement du secteur public local en France.

L'inversion de tendance du déficit des administrations publiques locales à partir de 1990 enregistre l'effet de l'infléchissement des rentrées fiscales et du recours à l'emprunt plus marqué des collectivités territoriales pour financer leurs investissements.

Evolution du besoin du financement des administrations publiques locales



De 1986 à 1990, le montant du besoin de financement du secteur des administrations publiques locales (APUL) est allé en diminuant à l'exception de l'année 1988 où s'observe une légère remontée. Au total, en francs courants, le déficit des APUL passe de 12,7 milliards de francs en 1986 à 2,007 milliards de francs en 1990. La baisse du montant du déficit entre 1988 et 1990 est largement dû aux excellentes rentrées fiscales au titre des taxes directes et indirectes locales enregistrées au cours de ces deux années.

En revanche, le déficit de financement est multiplié par 5 entre 1990 et 1992 puisqu'il passe de 2 milliards de francs à 10,5 milliards de francs en deux ans.

ANNEXE N° 2
LES DEPENSES DU BUDGET GENERAL EN 1992
(en millions de francs)

Dépenses chiffrées														
A - Dépenses ordinaires														
Titre I Dette publique et Dépenses en atténuation de recettes	LR 1991	dec. 92	%92/91	LFI 1991	LFI 1992	%92/91	LFR 92	ECART estim/LFI	ECART estim/LFR	Reports	Mouv. en cours	Fonds de concours	Crédits ouverts	Régularisations à prévoir
dette négociable	132241	154867	17.11	122698	136051	10.88	150700	18816	4167	0	0	0	150700	4167
dette non négociable	17809	17926	0.66	17297	17889	3.42	17889	37	37	0	0	0	17889	37
charges diverses	1217	1171	-3.78	210	210	0.00	455	961	716	0	0	0	455	716
garanties	10525	8736	-7.50	11548	11412	-1.18	10213	-1676	-477	0	0	0	10213	-477
dépenses en atténuation de recettes	224560	241950	7.74	204020	226220	10.88	241200	15730	750	0	0	0	241200	750
TOTAL en MF cumulé	386352	425660	10.17	355773	391782	10.12	420457	33868	5193	0	0	0	420457	5193
TITRE II POUVOIR PUBLIC	3506	3606	2.88	3575	3605	2.85	3604	1	2	1	0	0	3606	1
Titre III Moyens des services	LR 1991	dec. 92	%92/91	LFI 91	LFI 92	%92/91	LFR 92	Ecart/LFI	Ecart/LFR	Reports	Mouv. en cours	Fds Conc.	Créd. ouv.	Régularisations
rémunérations d'activité	239128	252506	6.59	238737	248550	3.27	248178	4328	4328	0	189	4228	252595	-89
pensions et allocations	129588	136831	6.59	66811	70173	6.03	70285	66546	66546	0	45129	20072	135486	1345
charges sociales	49202	53095	7.91	50793	51425	1.24	52793	302	302	1	-6	170	52958	137
matériel et fonct.	28098	29421	4.71	24807	25323	2.08	25415	4006	4006	1115	435	3192	30157	-736
travaux d'entretien	2758	2531	-8.23	2804	2423	-13.59	2334	197	197	35	-15	224	2578	-47
subventions de fonct.	37991	41433	9.06	38376	41484	8.10	41269	164	164	45	141	44	41499	-66
dépenses diverses	11782	15185	28.88	10599	12115	14.30	13826	1359	1359	1012	618	1965	16185	-1000
TOTAL en MF cumulé	488548	530002	6.31	432980	449493	3.81	454100	76902	75902	2208	45255	29895	531458	-1456
Titre IV Interventions publiques	LR 1991	dec. 92	%92/91	LFI 91	LFI 92	%92/91	LFR 92	Ecart/LFI	Ecart/LFR	Reports	Mouv. en cours	Fds Conc.	Créd. ouv.	Régularisations
interventions pol. et adm.	24938	24437	-2.03	21910	22158	1.13	24124	2275	309	609	118	390	25241	-808
action internationale	10735	11724	9.21	10599	11355	7.13	11522	369	202	193	60	215	11990	-266
action éducative et cult.	66864	74459	11.36	61955	66480	7.30	67309	7979	7150	7207	3376	2957	80849	-6390
encouragements et interv.	89368	97402	8.99	72788	78571	7.94	87343	18531	10059	5444	3996	5690	102473	-5071
subventions aux entreprises	27144	27746	2.22	27077	27770	2.56	27743	-24	3	36	22	0	27801	-55
assistance et solidarité	137407	146937	6.94	136252	135969	-0.52	145860	10968	1077	1210	-383	325	147012	-75
prévoyance	28878	28720	-7.44	28830	29760	3.23	26975	-3030	-245	105	57	189	27326	-596
TOTAL en MF cumulé	385338	409431	6.25	358844	372063	3.40	390876	37368	18555	14804	7246	9766	422692	-13261
Total des Dépenses Ordinaires chiffrées	1273743	1368689	7.45	1152103	1216943	5.63	1269037	148139	99652	17013	52501	39661	1378212	-9523
B - Dépenses en capital														
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	LR 1991	dec. 92	%92/91	LFI 91	LFI 92	%92/91	LFR 92	Ecart/LFI	Ecart/LFR	Reports	Mouv. en cours	Fds Conc.	Créd. ouv.	Régularisations
agriculture	90	70	-22.22	22	30	36.36	38	40	32	29	18	2	87	-17
énergie et mines	20	23	15.00	0	0		0	23	23	49	20	0	69	-46
transports, communication et telecom.	13924	14629	5.06	9911	9344	-5.72	9814	5295	4815	1835	-1944	6678	16384	-1755
entreprises industrielles et commerciales	5119	829	-83.81	4425	24	-99.46	23	802	806	673	0	350	1046	-217
logement et urbanisme	64	98	53.13	75	111	48.00	102	-13	-4	23	0	0	125	-27
équipement culturel et social	4359	5263	20.74	3119	4194	34.47	41138	1068	-35875	1392	76	1047	43653	-38390
équipement administratif et divers	5619	5380	-4.08	4261	4218	-1.01	4394	1172	996	2744	-114	448	7472	-2082
investissements hors métropole	659	642	-2.58	668	633	-5.24	606	9	36	188	0	4	798	-156
TOTAL en MF cumulé	30038	26844	-10.30	22483	18555	-17.47	19115	8389	7829	6933	-1944	8530	32634	-5690
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat	LR 1991	dec. 92	%92/91	LFI 91	LFI 92	%92/91	LFR 92	Ecart/LFI	Ecart/LFR	Reports	Mouv. en cours	Fds Conc.	Créd. ouv.	Régularisations
agriculture	1902	2422	27.34	1826	1808	11.19	1627	614	795	515	-34	1080	3188	-766
énergie et mines	11202	10754	-4.00	2032	1726	-15.06	1641	9028	9113	386	8935	0	10962	-208
transports, communication et telecom.	7926	9231	16.44	8156	9152	12.21	9206	79	25	220	-10	0	9416	-185
entreprises industrielles et commerciales	2383	2551	7.05	2526	2350	-6.97	1945	201	606	1394	-5	0	3334	-783
logement et urbanisme	8721	10275	17.82	20404	17124	-16.08	17249	-6849	-6974	4298	-7335	278	14490	-4215
équipement culturel et social	14786	16754	13.31	15159	16667	9.95	16089	87	665	2889	27	49	19064	-2300
équipement administratif et divers	11919	13775	15.57	9921	10698	7.83	10716	3077	3059	5185	-28	3406	19279	-6504
investissements hors métropole	8957	11019	27.28	10404	11551	11.02	11464	-532	-445	1826	-130	0	13160	-2141
TOTAL en MF cumulé	67501	76781	13.75	70232	71079	1.21	69937	5702	6844	18713	1420	4813	92883	-16102
Total des dépenses chiffrées en capital	97539	103725	6.34	92715	89634	-3.32	89052	14091	14673	23646	-524	13343	125517	-21792
TOTAL dépenses chiffrées 1992	1371282	1472414	7.27	1244820	1306578	4.86	1358090	165635	114324	40685	51927	53004	1503256	-31342

II - Dépenses militaires														
Titre III Moyens des services														
	LR 91	déc. 92	%92/91	LFI 91	LFI 92	%92/91	LFR 92	Ecart/LFI	Ecart/LFR	Reports	Mouv. ts	Fds Conc.	Créd. ouv.	Régularisations
rémunérations d'activité	59750	61085	2.23	59015	59636	1.05	60687	1449	398	0	0	234	60921	164
pensions et allocations				43909	45130	2.78	45130	-45130	-45130	0	-45130	0	0	0
charges sociales	6368	6561	3.03	6675	6821	2.19	6821	-260	-260	0	7	1	6829	-268
matériel et fonct.	26492	2585	-3.42	22899	23067	0.73	23697	2518	1888	451	141	1780	26069	-484
travaux d'entretien										0	0	0	0	0
subventions de fonct.	831	821	-1.20	819	834	-58.09	814	-13	7	52	0	0	868	-45
dépenses diverses	2048	1998	-2.44	1990	1975	-0.75	1975	23	23	0	0	0	1975	23
TOTAL en MF cumulés	95491	96050	0.59	135309	137464	1.59	139294	-41414	-43244	603	-44982	2015	96830	-780
Titre V Investissements exécutés par l'Etat														
	LR 1991	déc. 92	%92/91	LFI 91	LFI 92	%92/91	LFR 92	Ecart/LFI	Ecart/LFR	Reports	Mouv. ts	Fds Conc.	Créd. ouv.	Régularisations
Etudes recherches et prototypes	29178	28038	-3.91	36882	35699	-3.21	33181	-7661	-5143	4254	-6236	374	31573	-3535
Investissements techn. et Indus.	2251	2071	-8.00	2266	2126	-6.18	1968	-55	103	513	0	49	2530	-459
Fabrications	58039	56885	1.51	57780	57870	0.16	55854	-985	1031	4702	-719	679	60516	-3631
Infrastructures logistique opérationnelle	5457	6402	17.32	5734	6654	16.04	6405	-252	-3	1266	-56	429	8044	-1642
travaux d'entretien										0	0	0	0	0
TOTAL en MF cumulés	92925	93396	0.51	102664	102349	-0.31	97408	-8953	-4012	10735	-7011	1531	102663	-9267
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat														
	LR 1991	déc. 92	%92/91	LFI 91	LFI 92	%92/91	LFR 92	Ecart/LFI	Ecart/LFR	Reports	Mouv. ts	Fds Conc.	Créd. ouv.	Régularisations
équipement culturel et social	40	43	7.50	79	148	87.34	101	-105	-58	59	0	0	100	-117
équipement administratif et divers	425	446	4.94	405	436	7.65	436	10	10	3	16	0	455	-9
TOTAL en MF cumulés	465	489	4.94	484	584	20.66	537	-95	-48	62	16	0	615	-126
TOTAL dépenses militaires 1992	188882	189935	0.56	238457	240398	0.81	237239	-50463	-47304	11300	-51977	3546	200108	-10173
Total des dépenses du budget général	1560164	1662349	6.55	1483277	1546977	4.29	1595329	115372	67020	51985	0	56550	1703864	-41515

ANNEXE N° 3

L'EXECUTION DU BUDGET DE 1992

L'exécution du budget de 1992

en millions de francs	Exécution 1991	LFI 1992	LFR 1992	Estimation 1992	Ecart 92 91	Ecart 92 91	Ecart 92 LFI	Ecart 92 LFI	Ecart 92 LFR	Ecart 92 LFR
			PLF		en %	en %	en %	en %	en %	en %
Dépenses civiles ordinaires hors R.D.	10434,25	9918,25	2711,7	11206,79	8188,4	7,81	12875,4	13,99	10163,7	9,88
Dépenses civiles en capital	375,44	894,34	53,4	1037,25	618,1	4,34	1409,1	15,72	1442,5	14,41
Dépenses militaires ordinaires	954,11	1374,44	1830	940,70	55,9	0,59	414,4	32,13	432,44	31,25
Dépenses militaires en capital	933,91	1009,34	498,9	938,95	49,4	0,53	204,9	8,79	404,0	4,15
Total dépenses	12351,21	13278,57	3344,4	14142,99	8911,8	5,87	14028,2	7,75	10995,8	9,09
Recettes fiscales					0					
Impôts	14528,76	15405,04	7460,4	14537,25	849	0,06	10478,1	6,84	2817,5	1,92
Impôts des B.D.	122830,9	133535,6	925,8	121540,9	12700	1,03	11971,7	8,97	2618,1	2,11
Recettes non fiscales	15598,7	14095,0	2144,1	14541,1	942,6	4,04	2474,1	17,60	3300	2,14
Fonds de concours	539,17	0	0	545,2	273,5	5,08	545,2		545,2	
Prévisions Collectivités Locales	14065,5	14704,3	100,6	14721,5	458,0	4,44	1,2	0,12	83,4	0,58
Prévisions CEE	747,24	447,50	72,50	724,13	211,1	2,83	116,37	13,81	438,7	5,90
Recettes nettes (hors fonds de concours)	11689,17	12447,43	658,1	11671,82	772,5	0,66	8255,1	4,71	1747,0	1,50
Total recettes	12227,34	12447,43	658,1	12177,44	499,0	0,41	2699,9	2,17	2888,2	2,30
Comptes d'affectation spéciale	495	105	500	287	309	44,60	282	244,57	21,4	34,23
Comptes de prêts	12728	1254,4	20	11229	1489	11,70	2329	17,17	2349	17,29
Comptes d'avances	7435	47	0	995	2529	34,01	9918	21102,13	9918	21102,13
Comptes de concours	442	103	0	533	109	14,98	430	417,48	430	417,48
Comptes de r.g. avec les Guines étrangères	160	140	0	22	138	85,25	178	44,29	178	84,29
Comptes d'opérations monétaires	374	725	0	506	830	235,29	279	30,21	279	30,21
Total des CST (bilan)	19340	12822	480	15802	440	2,27	6978	54,42	7458	60,43
Remboursements et dégrèvements	22454,7	22512,0	1498,0	23817,6	13549	6,03	12996	5,77	1884	0,83
RECETTES NETTES	12227,34	12447,43	658,1	12177,44	499,0	0,41	2699,9	2,17	2888,2	2,30
CHARGES NETTES	13544,11	13348,79	3294,4	14440,99	8955,8	6,87	10836,0	8,79	7641,6	5,59
SOLDE D'EXECUTION	13174,7	8993,4	988,25	2262,95	9454,8	71,76	13475,9	151,62	3753,4	15,89