

Les rapports du Sénat



L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1993 ET EN 1994

LE GÉNÉRAL

LE GÉNÉRAL

N° 501

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès verbal de la séance du 14 juin 1994

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), sur l'exécution des lois de finances en 1993 et en 1994,

Par M. Jean ARTHUIS,

*Sénateur,
Rapporteur général.*

1. Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président, Jean Cluzel, Paul Girud, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents, Jacques Oudin, Louis Perret, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires, Jean Arthuis, rapporteur général, Philippe Adnot, René Bellayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Guelachy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Loart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moisson, René Regnault, Michel Sergent, Jacques Sourdière, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| CHAPITRE PREMIER | |
| L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1993 | |
| I - DU COLLEC TIF DE PRINTEMPS AUX COMPTES PROVISOIRES | 7 |
| A. DES RESSOURCES EN LEGERE CROISSANCE | 8 |
| 1. La stabilisation des pertes de recettes fiscales nettes | 8 |
| 2. La croissance des recettes non fiscales | 9 |
| 3. La limitation des prélèvements sur recettes | 9 |
| B. DES DEPENSES CONTENUES | 10 |
| C. LA LIMITATION DU DEFICIT | 11 |
| II - DE LA LOI DE REGLEMENT POUR 1992 AUX COMPTES PROVISOIRES DE 1993 | 11 |
| A. LA POURSUITE DE LA BAISS E DES RECETTES BUDGETAIRES | 12 |
| 1. La poursuite de la baisse des recettes fiscales nettes | 13 |
| 2. Une faible progression des recettes non fiscales | 14 |
| 3. La progression des prélèvements sur recettes | 15 |
| 4. La croissance des recettes sur fonds de concours | 16 |
| B. LA DECELERATION DU RYTHME DE PROGRESSION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL | 16 |
| III - L'EQUILIBRE DU BUDGET EN 1993 | 17 |
| CHAPITRE II | |
| L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES EN 1994 | |
| I - DES RESSOURCES REEVALUEES | 21 |
| A. UN EFFET "BASE" POSITIF DE 1993 SUR 1994 | 22 |
| B. LE VERSEMENT DIFFERE DU DIVIDENDE DE LA BANQUE DE FRANCE | 22 |
| C. LE PRODUIT DES PRIVATISATIONS | 23 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| II - DES DEPENSES NOUVELLES | 24 |
| A. LE DECRET D'AVANCE N° 94-258 DU 30 MARS 1994 | 24 |
| B. L'ARRETE D'ANNULATION DU 30 MARS 1994 | 27 |
| 1. Ne pas entraver le soutien et la relance de l'activité économique | 29 |
| 2. Epargner les dépenses d'intervention sensibles | 30 |
| 3. Réduire les crédits de fonctionnement de 4% | 30 |
| C. DE NOUVELLES OUVERTURES DE CREDITS D'ORES ET DEJA PREVISIBLES | 31 |
| CONCLUSION | 35 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 37 |
| Communication de M. Jean Arthuis sur l'exécution des lois de finances en 1993 et 1994 (18 mai 1994) | 37 |
| Audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, (9 juin 1994) | 43 |

AVANT PROPOS

La France a connu, à la fin de l'année 1992 et au début de l'année 1993, une recession brutale, sévère mais brève. En définitive, le produit intérieur brut a reculé de 1 % en 1993. Cette détérioration de la conjoncture économique a amplifié la dégradation des finances publiques : le déficit budgétaire, qui avait atteint 226,6 milliards de francs en 1992, devrait s'établir à 315,6 milliards de francs en 1993.

Dès son arrivée, le Gouvernement d'Edouard Balladur a entrepris de redresser les finances publiques. En effet, l'accumulation des déficits se traduit par une explosion de la dette publique dont le service opère une ponction stérile sur l'épargne et entrave l'indispensable décreue des taux d'intérêt.

Cet effort d'assainissement a été inscrit dans la durée par la loi du 24 janvier 1994 d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques qui vise à ramener le déficit du budget de 4,5 %, en 1993, à 2,5 % du PIB en 1997.

A cet égard, la loi de finances initiale pour 1994 constitue la première étape de ce plan quinquennal dans la mesure où elle réduit le déficit à un niveau égal à 4,1 % du PIB.

La reprise économique, qui semble se confirmer, devrait, si ses composantes s'avéraient génératrices de plus-values fiscales, tempérer la rigueur de cette politique d'assainissement des finances publiques.

Le présent rapport a pour objet, d'une part, de dresser un bilan de l'exécution des lois de finances intervenues en 1993 et, d'autre part, de faire le point sur l'exécution de la loi de finances pour 1994.

CHAPITRE PREMIER

L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1993

La loi de finances rectificative du 22 juin 1993 a procédé à une véritable reconstruction de la loi de finances initiale à laquelle le Sénat avait opposé, au mois de novembre 1992, la question préalable.

L'importance des ajustements opérés (constatation des pertes de recettes fiscales à hauteur de 105 milliards de francs, ouvertures nettes de crédits d'un montant de 54,1 milliards de francs) fait du collectif de printemps la véritable loi de finances initiale de l'exercice 1993.

Le fait de disposer des comptes provisoires au 30 mars 1993 permet de procéder à deux types de comparaison :

- par rapport au collectif du 22 juin 1993, les données des comptes provisoires permettent d'apprécier la gestion des finances publiques en cours d'exercice,
- par rapport à la loi de règlement de 1992, les données des comptes provisoires de 1993 donnent une vue exacte de l'évolution des finances publiques d'une année à l'autre.

I - DU COLLECTIF DE PRINTEMPS AUX COMPTES PROVISOIRES

Par rapport au collectif de printemps, les comptes provisoires de l'exercice 1993 permettent de constater que le gouvernement a pu stabiliser la dégradation des finances publiques.

- les ressources nettes du budget de l'Etat (1) s'avèrent en effet supérieures de 1,3 % aux évaluations du printemps,

1. Les ressources nettes se définissent comme la somme des recettes fiscales brutes et des recettes non fiscales diminuées du montant des prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités locales et des communautés européennes et des remboursements et dégrèvements.

- les dépenses sont maîtrisées : le montant arrêté dans les comptes provisoires n'excèdent que de 0,9 % celui retenu en juin 1993,

- de ce fait, le déficit du budget évalué à 317,6 milliards de francs en juin 1993, est arrêté à 315,6 milliards de francs dans les comptes provisoires.

A. DES RESSOURCES EN LÉGÈRE CROISSANCE

Le gouvernement a pu dégager une croissance positive des ressources nettes grâce à :

- la stabilisation des pertes de recettes fiscales nettes,
- la croissance des recettes non fiscales,
- la limitation des prélèvements sur recettes.

Au total, les ressources passent de 1 128 milliards de francs en juin 1993 à 1 142,7 milliards de francs dans les comptes provisoires (+ 1,3 %).

1. La stabilisation des pertes de recettes fiscales nettes

Alors que la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 avait estimé le montant des recettes fiscales nettes à 1 211,2 milliards de francs, les comptes provisoires arrêtent ce montant à 1 209,1 milliards de francs (1).

Cette stabilisation des pertes est due à la fin de la récession, intervenue dès le deuxième trimestre de 1993, qu'a connue notre pays et qui a entraîné un accroissement des recettes fiscales en fin d'exercice.

Ainsi, alors que la loi de finances rectificative du 30 décembre 1993 avait estimé les pertes de recettes fiscales nettes à 17,4 milliards de francs par rapport au collectif du mois de juin, les comptes provisoires limitent cette dégradation à 2,1 milliards de francs. Cette amélioration est principalement due aux recettes de

1. Hors fonds de concours qui atteignent 60,09 milliards de francs en 1993

TVA nette dont le produit est finalement supérieur de 8,1 milliards de francs par rapport aux estimations de décembre 1993.

2. La croissance des recettes non fiscales

Le produit des recettes non fiscales passe de 155,1 milliards de francs ⁽¹⁾ dans le collectif de printemps à 166,2 milliards de francs dans les comptes provisoires (+ 7,15 %).

Cette augmentation trouve en partie son origine dans la croissance des recettes d'ordre. En effet, les recettes en atténuation des charges de la dette qui regroupent les intérêts perçus au titre du compte du Trésor à la Banque de France et ceux au titre des coupons courus sur obligations assimilables du Trésor (OAT) et Bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN), croissent de 12,5 milliards de francs entre la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 et les comptes provisoires.

En revanche, la mise en application de la loi du 23 juillet 1993 approuvant la convention passée entre le ministre de l'économie et le Gouverneur de la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change a entraîné le report sur 1994 du versement du dividende de la Banque de France, soit 2,9 milliards de francs.

3. La limitation des prélèvements sur recettes

Si les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales (155,6 milliards de francs) n'ont augmenté que de 0,5 %, ceux opérés au profit des communautés européennes ont décliné de 7,8 % passant de 83,5 milliards de francs à 77 milliards de francs.

Cette diminution par rapport à la prévision s'explique par la bonne tenue de l'ECU par rapport au dollar et par la prise en compte du ralentissement de la croissance en 1992 qui a conduit à une

1 Le produit des recettes non fiscales avait été initialement fixé à 129,2 milliards de francs. La croissance de ces recettes en juin 1993 résulte de la décision d'accélérer le programme de cessions d'actifs. Les privatisations du Crédit local de France, de la BNP et de Rhone-Poulenc ont rapporté 45,5 milliards de francs dont 18 milliards de francs sont venus abonder les recettes non fiscales du budget général.

aux appels à contribution. Cette régularisation de 1992 s'impute sur le budget de 1993.

B. DES DÉPENSES CONTENUES

La progression des charges ⁽¹⁾ s'explique quasi exclusivement par la nécessité de faire face à des dépenses inéluctables. Le montant des ouvertures de crédits a toutefois pu être limité grâce à un important effort d'économie.

Le total des charges passe en effet de 1 445,6 milliards de francs en juin 1993 à 1 458,3 milliards de francs (+ 0,9 %) dans les comptes provisoires.

La loi de finances rectificative du 30 décembre 1993 avait procédé à l'ouverture nette de 11,2 milliards de francs de crédits ⁽²⁾ qui résultaient de dépenses inéluctables (charge de la dette, dépenses d'intervention sociale : RMI et Allocation aux adultes handicapés, BAPSA, aides au logement, dépenses des opérations militaires extérieures).

Toutefois, la croissance des dépenses avait pu être limitée à 5,3 milliards de francs grâce à la diminution de 5,9 milliards de francs de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor. Celle-ci provenait d'une économie effectuée au titre des prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France due à une modification du calendrier des négociations de consolidation de ces dettes.

L'augmentation des charges dans les comptes provisoires par rapport au collectif de décembre 1993 (+ 7,4 milliards de francs) trouve son origine dans la charge nette des comptes spéciaux, principalement du compte d'avances aux collectivités locales, qui atteint 9,8 milliards de francs au lieu des 6,7 estimées en décembre.

1. Les charges de l'Etat se définissent comme la somme des dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements et de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor.

2. Cette augmentation provenait de 24,1 milliards de francs d'ouvertures compensées par 12,9 milliards de francs d'annulations de crédits hors remboursements et dégrèvements.

C. LA LIMITATION DU DÉFICIT

Compte tenu des variations des ressources et des charges constatées dans les comptes provisoires, le déficit du budget était arrêté à 315,6 milliards de francs, en léger retrait par rapport à l'estimation du collectif de juin 1993.

(en milliards de francs)

| | Collectif de juin 93 | Collectif de décembre 93 | Comptes provisoires | % Comptes provisoires/ Collectif de juin |
|------------|-------------------------|-----------------------------|------------------------|--|
| Charges | 1.445,6 | 1.450,9 | 1.458,3 | + 0,9 |
| Ressources | 1.128,0 | 1.133,3 | 1.142,7 | + 1,3 |
| Solde | - 317,6 | - 317,6 | - 315,7 | - 0,6 |

Votre rapporteur général observe que le Gouvernement a su maintenir sa provision de déficit budgétaire en cours de gestion. Ce respect des objectifs contraste avec les gestions précédentes au cours desquelles l'estimation annoncée lors du collectif de décembre était systématiquement dépassée en exécution.

II - DE LA LOI DE REGLEMENT POUR 1992 AUX COMPTES PROVISOIRES DE 1993

La comparaison par rapport à la loi de règlement de l'année précédente permet de donner une vue exacte de l'évolution des finances publiques d'une année sur l'autre. Elle intègre notamment les ressources sur fonds de concours.

Par rapport à la loi de règlement pour 1992, l'exercice 1993 se caractérise par :

- la poursuite de la baisse des ressources du budget général qui atteint - 1,2 %,
- une décroissance du rythme de progression de la dépense qui demeure néanmoins préoccupant.

A. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES RECETTES BUDGÉTAIRES

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 1992, la Cour des comptes qualifiait de fait "sans équivalent dans la période récente" la baisse des recettes budgétaires nettes par rapport à 1991 (- 0,4 %). Cette dégradation s'est aggravée en 1993 (- 1,2 %).

(milliards de francs)

| | 1991 (1) | 1992 (1) | 1993 (2) | % 92/91 | % 93/92 |
|--|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Recettes fiscales brutes | 1 452,88 | 1 453,73 | 1 429,59 | 0,1 | - 1,7 |
| Remboursements et dégrèvements | - 224,56 | - 238,12 | - 220,53 | 6 | - 7,4 |
| Recettes fiscales nettes | 1 228,32 | 1 215,61 | 1 209,1 | - 1 | - 0,5 |
| Prélèvements sur recettes | | | | | |
| collectivités locales | 140,66 | 147,23 | 155,57 | 4,7 | 5,7 |
| communautés européennes | 74,72 | 72,61 | 76,99 | - 2,8 | 6 |
| Recettes non fiscales | 156,36 | 165,92 | 166,16 | 6 | 0,15 |
| Ressources budgétaires nettes | 1 169,30 | 1 161,69 | 1 142,66 | - 0,7 | 1,6 |
| Ressources sur fonds de concours | 53,81 | 56,55 | 60,09 | 5,1 | 6,25 |
| Ressources définitives du budget général | 1 223,12 | 1 218,25 | 1 202,75 | 0,4 | 1,2 |

(1) Lois de règlement.

(2) Comptes provisoires.

- cette dégradation est due principalement à la poursuite de la baisse des recettes fiscales nettes qui s'inscrivent en retrait de 0,5 % par rapport à 1992.

- cette diminution des recettes fiscales n'est pas compensée par la progression des recettes non fiscales dont le montant stagne en 1993 (+ 0,15 %).

- au contraire, le montant des prélèvements sur recettes progresse de manière importante (+ 5,8 %).

- enfin, la progression de recettes sur fonds de concours (+ 6,25 %) ne suffit pas à compenser cette dégradation.

En définitive, le déficit du budget de l'Etat passe de 226,3 milliards de francs à 315,6 milliards de francs, soit une progression de 39,4 %.

1. La poursuite de la baisse des recettes fiscales nettes

Les recettes fiscales nettes passent en effet de 1 215,6 milliards de francs à 1 209,1 milliards de francs (- 0,5 %).

(en milliards de francs)

| | 1991 (1) | 1992 (1) | 1993 (2) | % 92/91 | % 93/92 |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------|--------------|
| Impôt sur le revenu | 303,51 | 307,14 | 309,77 | 1,2 | 0,9 |
| Impôt sur les sociétés (IS net) | 154,44 | 135,84 | 127,23 | - 12 | - 6,3 |
| TIPP | 117,79 | 118,91 | 126,43 | 1 | 6,3 |
| TVA | 641,93 | 654,34 | 622,25 | 1,9 | - 4,9 |
| (TVA nette) | 510,31 | 519,69 | 504,98 | 1,8 | - 2,8 |
| Autres impôts | 235,21 | 237,50 | 243,91 | 1 | 2,7 |
| Recettes fiscales brutes | 1.452,88 | 1.453,73 | 1.429,59 | 0,1 | - 1,7 |
| Remboursements et dégrèvements | - 224,56 | - 238,12 | - 220,53 | 6 | - 7,4 |
| Recettes fiscales nettes | 1.228,32 | 1.215,61 | 1.209,10 | - 1 | - 0,5 |

(1) Lois de règlement

(2) Comptes provisoires

Le maintien du rendement de l'impôt sur le revenu (+ 0,9 %) est le résultat d'une baisse de son produit due à la diminution des revenus en 1992, que vient compenser une amélioration du recouvrement.

Traduisant directement l'impact de la crise économique, le produit brut de l'impôt sur les sociétés diminue de - 6,3 %. Cette baisse poursuit celle observée en 1992 (- 12 %). Toutefois, le produit net de l'impôt est arrêté à 101,75 milliards de francs compte tenu de 25,5 milliards de francs de remboursements et dégrèvements. Il s'agit donc d'une quasi stagnation (+ 0,6 %) par rapport au niveau atteint en 1992 (101,09 milliards de francs).

De même, la TVA brute diminue de 4,9 % par rapport à 1992. Les remboursements et dégrèvements atteignent 118,2 milliards de francs, aboutissant à un produit net de

504,98 milliards de francs (- 2,8 % par rapport à 1992). Il convient toutefois de tenir compte des effets de la suppression du décalage d'un mois de la TVA et des modifications dans les modalités de perception de la TVA intracommunautaire qui ont entraîné une perte de 18 milliards de francs en 1993.

Enfin, les décisions de relèvement des droits sur les tabacs et alcools ainsi que celles relatives à la taxation des carburants entraînent une forte progression de ces recettes.

2. Une faible progression des recettes non fiscales

Le montant des recettes non fiscales ne progresse que de 0,15 % en 1993.

Cette quasi stabilité est la résultante de l'épuisement du recours aux prélèvements divers opérés en 1991 et 1992 sur les "trésoreries dormantes" de divers organismes, et de l'affectation au budget général d'une partie du produit des privatisations (18 milliards de francs).

(en milliards de francs)

| Recettes non fiscales | Loi de règlement pour 1992 | Comptes provisoires 1993 | Variations Comptes provisoires / Lit 92 |
|---|----------------------------|--------------------------|---|
| I - Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier | 34,35 | 29,80 | - 13,25 |
| II - Produits et revenus du domaine de l'Etat | 11,41 | 19,30 | 69,15 |
| III - Taxes, redevances et recettes assimilées | 18,56 | 19,30 | 3,99 |
| IV - Intérêt des avances, des prêts et dotations en capital | 6,58 | 11,30 | 71,73 |
| V - Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat | 21 | 22,10 | 5,24 |
| VI - Recettes provenant de l'étranger | 1,78 | 1,70 | - 4,49 |
| VII - Opérations entre administrations et services publics | 0,57 | 0,80 | 40,35 |
| VIII - Divers | 71,66 | 61,69 | - 13,91 |
| TOTAL | 165,91 | 166,16 | 0,15 |

3. La progression des prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes de l'Etat voient leur montant progresser de 5,8 % en 1993.

Les prélèvements au profit des collectivités locales augmentent de 5,7 % atteignant 155,6 milliards de francs.

De même, la contribution française au budget des communautés passe de 72,6 milliards de francs à 77 milliards de francs (+ 6 %).

4. La croissance des recettes sur fonds de concours

La croissance des recettes sur fonds de concours se poursuit (+ 6 %). Elles atteignent 60,09 milliards de francs en 1993.

B. LA DÉCÉLÉRATION DU RYTHME DE PROGRESSION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL

Les dépenses nettes du budget général progressent de 5 % en 1993. Cette augmentation, qui demeure préoccupante, marque cependant une nette décélération par rapport au rythme de progression observé en 1992 (+ 6,7 %).

(en milliards de francs)

| | 1991 (1) | 1992 (1) | 1992 (2) | % 92/91 | % 93/92 |
|---------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------|-------------|
| Budget général | | | | | |
| Dépenses civiles ordinaires (3) | 1.049,18 | 1.131,59 | 1.197,39 | 7,8 | 5,8 |
| Dépenses en capital | 97,54 | 103,72 | 109,79 | 6,3 | 5,8 |
| Dépenses militaires ordinaires | 95,49 | 95,95 | 100,4 | 0,5 | 4,6 |
| Dépenses militaires en capital | 93,39 | 93,89 | 88,67 | 0,5 | - 5,6 |
| Total | 1.335,61 | 1.425,16 | 1.496,25 | 6,7 | 4,99 |

(1) Lois de règlement.

(2) Comptes provisoires.

(3) Hors remboursements et dégrèvements (y compris remboursements de la TVA agricole chapitre 15 07)

Parmi ces dépenses :

La progression de 5,8 % des dépenses ordinaires civiles tient pour l'essentiel à :

- la charge de la dette nette des remboursements et dégrèvements qui atteint 203,1 milliards de francs (+ 7,1 %) principalement du fait de la croissance de la dette négociable qui passe de 154,86 milliards de francs en 1992 à 171,52 milliards de francs en 1993 (+ 10,7 %).

- les dépenses du titre III "Moyens des services" qui regroupe les charges de personnel et les dépenses de matériel et de

fonctionnement des services qui croissent de 5,2 % (après 6,3 % en 1992).

- les dépenses d'intervention du titre IV qui progressent de 5,7 % (après 6,3 % en 1992). Il s'agit notamment des dépenses d'interventions sociales, qui traduisent l'effort du Gouvernement pour l'emploi et les plus défavorisés (RMI, Allocation aux adultes handicapés) ainsi que de l'impact des aides à la personne en matière de logement.

- la croissance de 5,8 % des dépenses en capital résulte du plan de soutien à l'activité lancé en juin 1993 (routes, ville, habitat).

Enfin, la stabilité globale des dépenses militaires résulte d'une augmentation de 4,6 % des dépenses ordinaires dues aux opérations extérieures et d'une diminution préoccupante de 5,6 % des dépenses en capital. Toutefois, la consommation de reports sur les comptes de commerce a permis une légère progression de 0,9 % des crédits ouverts en 1993.

III - L'EQUILIBRE DU BUDGET EN 1993

Le déficit d'exécution du budget arrêté par les comptes provisoires est de 315,65 milliards de francs.

Le tableau suivant décrit les enchaînements qui aboutissent à ce résultat.

(en milliards de francs)

| | 1991 (1) | 1992 (1) | 1993 (2) | % 92/91 | % 93/92 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|------------|------------|
| I - Budget général | | | | | |
| Dépenses (3) | 1.335,61 | 1.425,16 | 1.496,25 | 6,7 | 5 |
| Recettes (3) | 1.223,12 | 1.218,24 | 1.202,79 | - 0,4 | - 1,2 |
| Solde du budget général | - 112,49 | - 206,92 | - 293,46 | 83,7 | 41,5 |
| II - Comptes spéciaux du Trésor | | | | | |
| Solde des opérations définitives | 0,75 | 0,45 | 0,74 | | |
| Solde des opérations temporaires | - 20,01 | - 19,85 | - 22,94 | | |
| Solde des comptes spéciaux | - 19,26 | - 19,39 | - 22,19 | | |
| Solde général d'exécution | - 131,75 | - 226,31 | - 315,65 | | |

(1) Lois de règlement.

(2) Comptes provisoires.

(3) Hors remboursements et dégrèvements (y compris remboursements de la . VA agricole).

Dans la mesure où les dépenses des comptes d'affectation spéciale sont financés par des recettes de montant équivalent, le Gouvernement n'a retenu que le solde de ces comptes dans la présentation de l'exécution de 1993 soit 750 millions de francs.

Il ne reflète toutefois pas la création, par l'article 71 de la loi de finances initiale, du compte d'affectation du produit des cessions de titres du secteur public, qui a entraîné un gonflement important en recettes comme en dépenses du montant des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Ce compte, qui a reçu le produit des privatisations opérées en 1993 à l'exception des 18 milliards inscrits au budget général, a permis de couvrir :

- 18,8 milliards de francs de dépenses destinées aux dotations en capital des entreprises publiques,

- 8,7 milliards de francs de dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Du fait de cette création, les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale ont crû de 194,8 % en recettes et de 198,7 % en dépenses, prenant en compte des dépenses qui étaient en partie inscrites au budget général en 1992.

Une présentation rendant compte de ce gonflement des opérations des comptes d'affectation spéciale conduit à retenir l'évolution des dépenses et des recettes définitives (budget général + opérations définitives des comptes d'affectation spéciale).

La prise en compte des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale dans leur totalité et non plus en solde n'affecte pas l'équilibre du budget mais permet de rendre compte de l'ensemble des recettes et des dépenses engagées en 1993 :

(en milliards de francs)

| | 1991 | 1992 | 1992 | % 92/91 | % 93/92 |
|---|----------|----------|----------|------------|------------|
| I - Budget général | | | | | |
| Recettes | 1 223,12 | 1 218,24 | 1 202,79 | - 0,4 | - 1,27 |
| Dépenses | 1 335,61 | 1 425,15 | 1 496,25 | + 6,7 | 5 |
| II - Opérations définitives des Comptes d'affectation spéciale | | | | | |
| Recettes | 14,01 | 15,46 | 45,57 | 10,3 | 194,8 |
| Dépenses | 13,26 | 15,01 | 44,85 | 13,2 | 198,7 |
| Total des ressources définitives | 1 237,13 | 1 233,70 | 1 248,36 | - 0,3 | 1,2 |
| Total des dépenses définitives | 1 348,87 | 1 440,16 | 1 541,1 | + 6,8 | 7 |
| Solde des opérations définitives | - 111,74 | - 206,46 | - 292,71 | 84,76 | 41,8 |
| Solde des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor | - 20 | - 19,85 | - 22,94 | - 0,75 | 15,6 |
| Solde d'exécution | - 131,74 | 226,31 | 315,65 | 71,8 | 39,4 |

Selon cette présentation, les dépenses définitives ont progressé de 7 % en 1993, après une progression de 6,8 % en 1992.

En revanche, les ressources définitives augmentent de 1,2 % alors qu'elles avaient baissé de 0,3 % en 1992.

CHAPITRE II

L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES EN 1994

Le budget voté pour 1994 a été modifié en recettes comme en dépenses depuis le 1er janvier.

En recettes, les comptes provisoires de 1993 ont permis de constater un effet "base" d'une dizaine de milliards de francs sur 1994 tandis que les recettes non fiscales étaient majorées de près de 3 milliards de francs.

D'autre part, il est probable que le produit des privatisations dépassera les 55 milliards de francs initialement prévus.

En dépenses, l'intervention du décret d'avance du 30 mars 1994 a permis l'ouverture de 2,2 milliards de francs de dépenses gagées par un arrêté d'annulation du même jour.

Ces dépenses supplémentaires ne correspondent cependant qu'à une partie des mesures annoncées depuis le début de l'année par le Gouvernement pour le financement desquelles 6,9 milliards de francs ont d'ores et déjà été gelés.

I - DES RESSOURCES REEVALUEES

Les variations des ressources en 1994 sont dues :

- à une majoration d'une dizaine de milliards de francs des recettes fiscales due aux plus-values constatées en fin d'exercice 1993 (effet "base"),

- au versement du dividende de la Banque de France pour 1993 en 1994 à hauteur de 2,9 milliards de francs,

- aux perspectives de produit supplémentaire des privatisations.

A. UN EFFET "BASE" POSITIF DE 1993 SUR 1994

La sortie de crise constatée dans les derniers mois de 1993 a entraîné une plus-value de recettes fiscales nettes de 15,3 milliards de francs enregistrée dans les comptes provisoires.

Or, les évaluations révisées de 1993 servent de base au calcul des recettes attendues en 1994. La réévaluation de la base entraîne donc un effet dit effet "base" sur le montant des recettes de l'année suivante.

Pourtant, compte tenu de la nature de chaque type d'impôt, cet effet ne joue pas de manière uniforme. Par exemple, la plus-value de 3,4 milliards provenant de l'impôt portant sur les revenus de 1992 payables en 1993 ne se répercute pas sur 1994. En revanche, la majoration de la TVA nette de 8,1 milliards de francs se reporte sur la prévision de l'exercice suivant.

Au total, l'effet "base" de 1993 sur les recettes de 1994 est estimé à une dizaine de milliards de francs.

B. LE VERSEMENT DIFFÉRÉ DU DIVIDENDE DE LA BANQUE DE FRANCE

Les comptes provisoires pour 1993 ont constaté un recul du produit des participations de l'Etat dans les entreprises financières dû à l'absence de versement du dividende de la Banque de France.

Cette absence de versement est la conséquence de la loi du 23 juillet 1993 approuvant la convention du 10 juin entre le ministre de l'économie et le gouverneur de la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de changes : le versement du dividende n'a pu être imputé définitivement que le 15 avril 1994, donc sur la gestion 1994.

Le produit des recettes non fiscales initialement fixé à 178,8 milliards de francs est donc majoré de 2,9 milliards de francs en 1994.

C. LE PRODUIT DES PRIVATISATIONS

La loi de finances initiale a arrêté à 55 milliards de francs (dont 50 sont inscrits au budget général et 5 sur le compte d'affectation spéciale du produit des privatisations) le montant prévisionnel du produit des cessions d'actifs du secteur public.

Depuis le 1er janvier 1994 sont intervenues les privatisations d'Elf-Aquitaine et de l'UAP dont le produit cumulé devrait avoisiner les 55 milliards de francs.

Le ministère de l'économie a inscrit, par décret du 9 mars 1994, deux autres entreprises du secteur public sur la liste des privatisations : il s'agit de Bull et des AGF.

Le produit de ces cessions potentielles pourrait grossir le montant des recettes attendues des privatisations en 1994.

Ce surplus de recettes devrait alors être inscrit au compte d'affectation spéciale, sauf à modifier en loi de finances rectificative le montant versé au budget général. *Compte tenu des besoins exprimés par diverses entreprises publiques, et notamment Air France (10 milliards de francs en 1994), ces recettes supplémentaires trouveraient un emploi naturel dans des dotations en capital.*

*

* * *

Au total, le Gouvernement dispose d'ores et déjà de 13 milliards de francs de recettes non prévues en loi de finances initiale. Ce montant pourrait être majoré par l'intervention de nouvelles privatisations.

En revanche, l'amélioration de la situation économique qui a conduit l'INSEE à rehausser son hypothèse de taux de croissance du PIB en 1994 n'a pas encore de conséquence sur le taux de progression attendu des recettes fiscales, soit 3,6 %.

II - DES DEPENSES NOUVELLES

Compte tenu d'un certain nombre d'engagements pris par le Gouvernement depuis le 1er janvier 1994, il a été procédé, en application du quatrième alinéa de l'article 11 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 (1) relative aux lois de finances, à une ouverture de crédits de 2 217,8 millions de francs en crédits de paiement par le décret d'avance du 30 mars 1994.

Un arrêté d'annulation de même montant vient compenser les ouvertures effectuées afin que soit préservé l'équilibre de la loi de finances initiale.

A. LE DÉCRET D'AVANCE N° 94-256 DU 30 MARS 1994

Comme le résume le tableau ci-dessous, le décret d'avance du 30 mars 1994 procède à l'ouverture :

- de 1.509,8 millions de francs en dépenses ordinaires (titres III et IV),

- de 1.095 millions de francs en autorisations de programme sur les dépenses en capital (titres V et VI),

- de 708 millions de francs en crédits de paiement sur les dépenses en capital (titres V et VI).

1. Le quatrième alinéa de l'article 11 prévoit que "en cas d'urgence, s'il est établi par rapport du ministre des finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la prochaine loi de finances".

(en milliers de francs)

| Ouvertures sur les budgets civils | Titre III | Titre IV | Titre V | | Titre VI | | TOTAL |
|---|----------------|------------------|---------------|--------------|------------------|----------------|------------------|
| | | | AP | CP | AP | CP | |
| Affaires étrangères | | | | | 230 000 | 230 000 | 230 000 |
| Affaires sociales et santé | 170 000 | | | | | | 170 000 |
| Agriculture et pêche | 7 500 | 108 000 | | | | | 115 500 |
| Anciens combattants et victimes de guerre | | 73 000 | | | | | 73 000 |
| Charges communes | | 15 000 | | | 500 000 | 300 000 | 315 000 |
| Environnement | 0 000 | | 20 000 | 8 000 | 55 000 | 19 000 | 42 000 |
| Equipement, transports et tourisme | | | | | | | |
| IV - Mer | | 217 500 | | | | | 217 500 |
| Industrie, postes et télécommunication | | | | | | | |
| I - Industrie | | 560 000 | | | | | 560 000 |
| Intérieur et aménagement du territoire | | | | | | | |
| I - Intérieur | | 50 000 | | | 76 000 | 76 000 | 123 000 |
| Justice | 18 500 | | | | | | 18 500 |
| Logement | | 20 000 | | | 214 000 | 75 000 | 95 000 |
| Services du Premier Ministre | | | | | | | |
| I - Services Généraux | 7 300 | 250 000 | | | | | 257 300 |
| TOTAL des OUVERTURES | 216 300 | 1 293 500 | 20 000 | 8 000 | 1 075 000 | 700 000 | 2 217 800 |

Les ouvertures de crédits correspondent à diverses mesures annoncées depuis le vote de la loi de finances pour 1994, soit :

* 560 millions de francs (*Industrie*) correspondant à l'institution, par décret du 17 février 1994, de la prime de 5.000 francs pour l'achat d'un véhicule neuf assorti de l'envoi à la casse d'un véhicule de plus de dix ans, valable jusqu'au 30 juin 1994. *Il semble que l'objectif correspondant de 112.000 achats de voitures neuves soit en fait amené à être dépassé, ce qui devrait donner lieu à une nouvelle ouverture de crédits.*

* 300 millions de francs (*Charges communes*) en crédits de paiement (et 500 millions de francs en autorisations de programme) pour les travaux de sécurité dans les écoles publiques dans le cadre d'un programme de cinq ans portant sur 2,5 milliards de francs, adopté à la mi-janvier 1994.

* 250 millions de francs (*Services du Premier ministre*) à titre de provision pour le lancement de la télévision éducative, en novembre 1994, annoncé en décembre 1993 pour un coût estimé à 400 millions de francs en 1994.

* 230 millions de francs (*Affaires étrangères*) en crédits de paiement et en autorisations de programme, correspondant à la liquidation de l'établissement public chargé des opérations de construction du quai Branly, destinées au Centre de conférences internationales dont le projet a été abandonné.

* 217,5 millions de francs (*Mer*) pour la prise en charge des allègements de cotisations sociales des marins pêcheurs, décidée à l'issue des manifestations de février 1994, assortis de 70,5 millions de francs (*Agriculture et pêche*) de mesures de soutien des cours, de contrôle des importations de poisson aux frontières et de renforcement des fonds propres des entreprises de pêche. Par ailleurs, 45 millions de francs sont ouverts au titre de l'enseignement agricole.

* 110 millions de francs (*Affaires sociales, santé et ville*) d'aide aux plus démunis, soit 70 millions de francs pour les centres d'hébergement et de réadaptation sociale, qui connaissent des difficultés de trésorerie du fait des augmentations des charges salariales qui sont la conséquence directe des avenants de mars 1993 aux conventions collectives de ce secteur, et 40 millions de francs pour la prolongation du plan "Pauvreté précarité" de l'hiver dernier.

* 50 millions de francs (*Intérieur*) en dépenses ordinaires, 76 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement respectivement pour les secours d'urgence et les travaux de voirie liés à la réparation des catastrophes naturelles de janvier-février 1994.

* 20 millions de francs (*Logement*) en dépenses ordinaires, pour la prise en charge des impayés, 75 millions de francs en crédits de paiement et 214 millions de francs en autorisations de programme pour les prêts aux logements des plus défavorisés, conformément au plan annoncé le 9 mars 1994 en Conseil des ministres.

* 15 millions de francs (*Environnement*) en dépenses d'études, 27 millions de francs en crédits de paiement -et 75 millions de francs en autorisations de programme- pour le plan de prévention des risques naturels, adopté le 24 janvier 1994 en Comité interministériel (aménagement des rivières, protection contre les inondations).

* 73 millions de francs (*Anciens combattants*) au titre de l'aide sociale pour les anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs de longue durée, rendue nécessaire par l'insuffisance de crédits, sous-estimés en loi de finances initiale, résultant de l'assouplissement des conditions d'accès à cette aide.

* 60 millions de francs (*Affaires sociales, santé et ville*) pour le programme de lutte contre le sida, annoncé le 17 février dernier. Le solde de ce programme, soit 41 millions de francs, sera financé par redéploiement sur le budget des affaires sociales.

* Enfin, 16,5 millions de francs (*Justice*) pour le fonctionnement des juridictions affectées par l'incendie du Parlement de Rennes, 15 millions de francs (*Charges communes*) consacrés aux études engagées pour la réalisation du Grand stade, 7,3 millions de francs (*Services du Premier ministre*) pour les dépenses de communication liées aux élections cantonales et européennes.

B. L'ARRÊTÉ D'ANNULATION DU 30 MARS 1994

L'arrêté du 30 mars 1994 procède à l'annulation de 198,1 millions de francs en autorisations de programme et de 2.217,8 millions de francs en crédits de paiement (1).

Il affecte 0,13 % des crédits initiaux du budget général, soit un relativement faible montant, et porte sur 231 chapitres, c'est-à-dire près du quart de l'ensemble des chapitres budgétaires.

Ces annulations apparaissent ainsi très éparpillées. Elles répondent en réalité à l'application de plusieurs critères qui, selon les budgets, n'ont pas le même impact et expliquent la variété des situations constatées entre les différents ministères.

1. Les annulations sont effectuées en application de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, aux termes duquel : "tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé".

Annulations de crédit du 30 mars 1994

| I - Budgets civils en milliers de francs | Titre III | Titre IV | Titre V | Titre VI | Total |
|--|---------------------|-------------------|------------------|-------------------|---------------------|
| Affaires étrangères | 45 388,40 | 17 885,27 | | | 63 073,67 |
| Affaires sociales et santé | 34 303,70 | 10 300,00 | | | 44 603,70 |
| Agriculture et pêche | 3 300,00 | 121 778,00 | | | 125 078,00 |
| Anciens combattants et victimes de guerre | | 886,80 | | | 886,80 |
| Charges communes | 3 940,00 | 5 080,00 | | | 9 020,00 |
| Commerce et artisanat | 808,46 | 8 463,61 | | | 9 272,07 |
| Coopération | 7 157,43 | 31 863,90 | | | 39 021,33 |
| Culture | 11 000,00 | 4 000,00 | | 80 000,00 | 95 000,00 |
| DOM TOM | 1 010,90 | 6 788,08 | | 1 200,00 | 9 000,00 |
| Education Nationale | 185 537,45 | 21 802,27 | | | 207 339,72 |
| Enseignement Supérieur et recherche | | | | | |
| I - Enseignement supérieur | 36 280,50 | 3 558,00 | | | 37 838,50 |
| II - Recherche | 17 030,50 | 597,70 | | | 17 628,20 |
| Environnement | | | 3 000,00 | 7 000,00 | 10 000,00 |
| Equipement, transports et tourisme | | | | | |
| I - Urbanisme et Services communs | 71 487,18 | 617,30 | | | 72 104,48 |
| II - Transports | | | | | |
| 1 - Transports terrestres | 528,00 | 1 440,00 | | | 1 968,00 |
| 2 - Routes | 21 108,28 | | | | 21 108,28 |
| 3 - Sécurité routière | 4 145,70 | 80,00 | | | 4 225,70 |
| 4 - Transport aérien | 15 620,00 | | | | 15 620,00 |
| 5 - Météorologie | 15 318,28 | | | | 15 318,28 |
| III - Tourisme | 1 914,00 | 9 917,08 | | | 11 831,08 |
| IV - Mer | 4 552,86 | 10 524,13 | | | 15 076,99 |
| Industrie, postes et télécommunication | | | | | |
| I - Industrie | 62 805,88 | 72 641,56 | | | 136 447,44 |
| Intérieur et aménagement du territoire | | | | | |
| I - Intérieur | 47 000,00 | | 26 000,00 | 40 000,00 | 113 000,00 |
| II - Aménagement du territoire | | | | 50 000,00 | 50 000,00 |
| Jeunesse et sports | 6 252,12 | 16 551,60 | | | 22 803,72 |
| Justice | 22 739,93 | 1 000,00 | 20 000,00 | | 43 739,93 |
| Logement | 3 012,00 | | | | |
| Services du Premier Ministre | | | | | |
| I - Services Généraux | 5 471,38 | 9 343,15 | | | 14 814,53 |
| II - Secrétariat général de la Défense nationale | 2 073,18 | | | | 2 073,18 |
| IV - Plan | 1 350,28 | 435,40 | | | 1 785,68 |
| Services financiers | 208 838,00 | 3 231,50 | 890,46 | | 212 959,96 |
| Travail, emploi, formation professionnelle | 14 610,00 | 147 154,04 | | | 161 764,04 |
| Total pour les budgets civils | 852 590,41 | 506 736,37 | 49 890,46 | 178 200,00 | 1 587 417,40 |
| II - Budgets militaires | | | | | |
| Total pour les budgets militaires | 630 382,60 | | | | 630 382,60 |
| TOTAL des ANNULATIONS | 1 482 973,01 | 506 736,37 | 49 890,46 | 178 200,00 | 2 217 800,00 |

Les critères retenus pour effectuer ces annulations sont principalement au nombre de trois :

1. Ne pas entraver le soutien et la relance de l'activité économique

La majeure partie des annulations opérées touche les dépenses ordinaires. En effet, contrairement aux exercices antérieurs, celles-ci représentent près de 90 % des annulations avec 1.990 millions de francs.

A l'inverse, les dépenses en capital ne sont que peu touchées par la régulation budgétaire qui s'élève, pour celles-ci, à 228,1 millions de francs. Seuls quelques chapitres des titres V et VI des budgets civils sont concernés, parmi lesquels notamment :

- les crédits du budget de la culture affectés aux travaux du Grand Louvre et du Centre Pompidou, en raison du retard pris dans le rythme des travaux,

- les crédits du budget de l'aménagement du territoire afférents à la prime d'aménagement du territoire qui font apparaître un taux élevé de sous-consommation,

- les crédits du budget de l'intérieur destinés à des subventions pour travaux divers d'intérêt local.

Ce choix explique que le solde des ouvertures et des annulations de crédits se rapportant aux dépenses en capital soit positif.

Il explique également le fait que certains budgets, comprenant essentiellement des dépenses d'investissement, soient presque totalement "exonérés" d'annulations. Ainsi, le budget des transports terrestres qui s'élève à 43 milliards de francs ne voit ses crédits diminués que de 2 millions de francs et le budget du logement, d'un montant de 39 milliards de francs, ne subit que 3 millions de francs d'annulations.

2. Epargner les dépenses d'intervention sensibles

Au sein des crédits d'intervention inscrits sur le titre IV de chacun des fascicules budgétaires, une distinction a été opérée entre certaines dépenses jugées prioritaires et les autres crédits.

En conséquence, les 506,7 millions de francs d'annulations du titre IV ne portent pas, ou seulement de façon très marginale, sur les dépenses d'intervention des budgets de la ville (seul budget avec le Conseil économique et social à ne subir aucune annulation), des affaires sociales et de la santé, des anciens combattants et victimes de guerre, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (où les annulations sont de 147 millions de francs sur un total de crédits d'intervention de 74 milliards de francs).

En effet, chacun de ces budgets représente un secteur prioritaire de l'action gouvernementale.

3. Réduire les crédits de fonctionnement de 4 %

La norme retenue pour opérer les annulations, une fois les dépenses d'intervention "sensibles" et les dépenses de personnel (1) écartées, a été de 4 %.

Les différents ministères ont toutefois bénéficié d'une certaine latitude pour répartir entre les chapitres de chaque fascicule les annulations prévues.

Au total, les crédits du titre III sont l'objet de 1.483 millions de francs d'annulations, dont 852,6 pour les budgets civils et 630,4 millions pour la défense.

D'une façon générale, les principaux chapitres touchés sont les chapitres relatifs aux dépenses de matériel et de fonctionnement, aux dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, aux crédits d'études et de statistiques, aux frais de postes, de télécommunications et de remboursements à diverses administrations.

1. Il s'agit des trois premières parties du titre III ("Remunerations d'activité", "Pensions et allocations", "Charges sociales") et de la fraction de la sixième partie ("Subventions de fonctionnement") qui concerne les frais de personnel et qui peut atteindre 50 % de la subvention.

Le principal objet de ces annulations est de demander un effort de productivité aux administrations de l'Etat.

On observera qu'un effort au moins identique est exigé des nombreux organismes subventionnés dont les crédits sont diminués selon les mêmes critères.

S'agissant des crédits de la défense, qui supportent des annulations de près de 3 % en moyens de fonctionnement, il convient toutefois de noter l'incertitude liée au coût des opérations extérieures. En effet, celles-ci pourraient nécessiter des ouvertures supplémentaires, à moins qu'un redéploiement interne permette de ne pas modifier l'équilibre du budget.

C. DE NOUVELLES OUVERTURES DE CRÉDITS D'ORES ET DÉJÀ PRÉVISIBLES

Certaines mesures annoncées par le Gouvernement depuis le mois de janvier dernier, exigeront l'inscription de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative. Les redéploiements ou les ressources nouvelles qui permettront de les gager sont souvent loin d'être précisés malgré l'annonce du gel de 6,9 milliards de francs de dépenses.

- La prime de 5 000 francs attribuée à toute personne acquérant un véhicule neuf d'ici le 30 juin 1995, en échange de la cession pour destruction d'un véhicule de plus de 10 ans, devrait générer 200 000 commandes supplémentaires sur l'exercice 1994 (1).

Or, le crédit ouvert par décret d'avance (560 millions de francs) ne permet de financer que le coût de 112 000 primes. Il faut donc s'attendre à un abondement de 450 millions de francs environ, à ce titre, dans le prochain collectif budgétaire.

- La dotation en capital de la compagnie nationale Air France doit s'élever à 20 milliards de francs dont 10 milliards seront versés dès cette année, 5 milliards en 1995 et autant en 1996. Ces apports pourraient être gagés par la privatisation des AGF annoncée pour le début de l'automne.

- L'aide au premier emploi des jeunes, instituée par le décret n° 94-281 du 11 avril 1994 qui remplace les contrats d'insertion professionnelle (CIP), devrait avoir un coût évalué entre 2 et

1. Communiqué du Conseil des ministres du 20 avril 1994.

3 milliards de francs dont 1 milliard de francs pourraient cependant être dégagés par redéploiement de crédits déjà existants.

• L'enveloppe de 640 millions de francs obtenue par France Télévision à la mi-avril devrait être dégagée dans les conditions suivantes :

- 355 millions de francs pour recapitaliser France 2 (dont 100 millions de francs ont déjà été versés) qui seront imputés sur le compte d'affectation spéciale alimenté par le produit des privatisations.

- 285 millions de francs affectés au financement de mesures nouvelles relatives à la programmation des deux chaînes dont 185 millions seront dégagés par redéploiement interne et 100 millions devront être inscrits en loi de finances rectificative.

Les 100 millions restants, inscrits en collectif, devraient cependant être gagés par les excédents de redevance perçus au titre de 1993.

• La reconduction pour 1994 du triplement de l'allocation de rentrée scolaire, annoncée par le Premier ministre le 21 avril dernier, a un coût budgétaire d'ores et déjà évalué à 6 milliards de francs.

• Le Gouvernement a annoncé, le 5 mai dernier, des mesures de soutien aux professionnels de la route représentant une enveloppe globale de 325 millions de francs. Sur ce total, 150 millions de francs devraient donner lieu à ouverture de crédits dans le prochain collectif budgétaire. 150 autres millions de francs seront attribués en 1995 et le versement des 25 millions de francs restants sera réparti sur cinq ans à compter du 1er janvier prochain.

• Les mesures prises en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle au printemps 1993 devraient être reconduites jusqu'au 31 décembre 1994 dans le cadre du prochain projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. L'aide de l'Etat au chômage partiel serait maintenue à un taux horaire de 22 francs ainsi que les primes de 7.000 francs pour le recrutement d'un apprenti et de 5.000 à 7.000 francs pour l'embauche d'un jeune sous contrat de qualification.

La poursuite de ces mesures sur les six derniers mois de l'année aurait un coût estimé à 1 milliard de francs, dont une partie toutefois pourrait être obtenue par des redéploiements de crédits déjà budgétés.

• Enfin, le ministre de la Culture, M. Jacques Toubon, a déclaré, au sujet de la restauration du Parlement de Bretagne à Rennes, que la restauration du clos et du couvert serait entièrement financée par le ministère de la Justice et que celle des décorations intérieures devrait être cofinancée par les ministères de la Culture et de la Justice ainsi que par l'Association pour la renaissance du Parlement de Bretagne.

Ces projets de restauration n'ont cependant pas encore fait l'objet d'un chiffrage.

CONCLUSION

L'exécution des lois de finances en 1993 et 1994 s'inscrit dans le cadre du redressement de nos finances publiques. Cet effort, entrepris par le gouvernement de M. Balladur, est inséparable d'une politique de stabilité monétaire et de maîtrise de l'inflation.

Compte tenu de l'importance de la charge de la dette dont la croissance devrait mécaniquement se poursuivre jusqu'en 1997, les autres dépenses doivent décroître afin que l'ensemble des dépenses du budget général et des charges des comptes spéciaux du Trésor soient stabilisées en volume dès 1994.

Une telle politique de recentrage des missions de l'Etat doit faire l'objet d'un vaste débat. La question centrale n'est-elle pas de déterminer qui du contribuable ou de l'usager doit prendre en charge la dépense ?

Il faut également veiller à ce que les économies réalisées par l'Etat ne se traduisent pas par des transferts de charges notamment vis-à-vis des collectivités locales. Si tel était le cas, l'objectif fixé par le traité de Maastricht de ramener à 3 % du PIB le besoin de financement public ne pourrait être atteint.

Dans cette optique, le redressement des comptes sociaux qui a été engagé en 1993 demande à être vigoureusement poursuivi.

EXAMEN EN COMMISSION

Communication de M. Jean ARTHUIS sur l'exécution des lois de finances en 1993 et 1994

Réunie le mercredi 18 mai 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président la commission a ensuite entendu une communication de M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur l'exécution des lois de finances en 1993 et le décret d'avance du 30 mars 1994.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a tout d'abord rappelé le contexte politique pré-électoral dans lequel avait été élaborée puis adoptée la loi de finances initiale pour 1993. Il a indiqué que le Sénat, qui avait jugé irréalistes les hypothèses macroéconomiques associées au projet de loi de finances -et notamment le taux de croissance prévisionnel du PIB à 2,6 %- avait, sur proposition de la commission des finances, opposé une question préalable à ce texte afin de sanctionner son manque de sincérité.

Le rapporteur général a ensuite rappelé la surestimation manifeste des recettes fiscales dont le taux de progression par rapport aux évaluations révisées de 1992 était arrêtée à 5,2 %. Concernant les dépenses, le Gouvernement avait utilisé un certain nombre d'artifices -débudgétisation, transfert de charges, minoration des dépenses d'intervention, sous-estimation de la charge de la dette- afin d'aboutir à leur maîtrise apparente. La conjonction de ces deux mouvements avait permis au ministre du budget d'annoncer un déficit qualifié de "vertueux" limité à - 165 milliards de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué que les analyses effectuées lors de l'examen du budget initial avaient été pleinement confirmées par le rapport qu'il avait présenté en mars 1993 sur la dégradation des finances publiques et par l'audit réalisé à la demande du nouveau Gouvernement par M. Jean Raynaud, à l'époque procureur général près la Cour des Comptes.

Compte tenu de l'ampleur des ajustements à opérer pour rebâtir le budget, il a souligné que la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 apparaissait comme une véritable loi de finances initiale.

Le rapporteur général a indiqué que les pertes de recettes fiscales brutes s'élevaient à 112 milliards de francs compte tenu d'un taux de croissance du PIB prévisionnel ramené à - 0,4 %. A l'inverse, les recettes non fiscales étaient majorées de 25,9 milliards de francs dont 18 milliards provenaient du produit des privatisations à venir. De même, les ressources du compte d'affectation spéciale de cession de titres du secteur public étaient majorées de 8 milliards de francs destinés aux dotations en capital.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a remarqué que les dépenses brutes du budget général avaient été majorées de 58,8 milliards de francs résultant de 87,6 milliards de francs d'ouvertures de crédits et de 28,8 milliards de francs d'annulations.

Il a rappelé que ces crédits supplémentaires avaient été utilisés non seulement pour remettre à niveau les dépenses initialement sous-évaluées, mais aussi pour engager un véritable plan de relance de l'activité et un effort sans précédent en faveur de l'emploi.

Compte tenu de ces ajustements, le rapporteur général a indiqué que le déficit avait été fixé à 317 milliards de francs, ce qui correspondait à une limitation importante par rapport au déficit tendanciel de 333 milliards de francs.

Il a enfin souligné que le Gouvernement s'était attaqué au déficit des finances sociales en décidant de recourir à une majoration de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) pour ajuster les moyens de financement aux besoins. Parallèlement à cet effort, complété en 1994 par la reprise de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), le Gouvernement a entamé un plan de réduction et de maîtrise des dépenses de santé.

Dans ce contexte, la loi de finances rectificative du 30 décembre 1993, procède à des ajustements limités, constatant la poursuite de la dégradation des recettes fiscales dues à la persistance et à l'aggravation de la récession économique.

Le rapporteur général a rappelé que le déficit avait été ramené à 315,6 milliards de francs dans les comptes provisoires arrêtés fin mars 1994. Il a souligné que, par rapport à la loi de règlement de 1992, les recettes fiscales nettes avaient diminuées de 1,27 % du fait de la crise économique qui avait entraîné une baisse de 1 % du PIB en 1993.

Il a indiqué que les ressources définitives progressaient néanmoins de 1,2 % par rapport à 1992 du fait de la création du compte d'affectation spécial du produit des cessions de titres du

secteur public. Grâce à celui-ci et au produit des privatisations, globalement arrêté à 46 milliards de francs - dont 18 milliards versés au budget général -, les ressources des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale sont en effet passées de 15,4 milliards de francs en 1992 à 45,6 milliards de francs en 1993.

Il a rappelé que les fonds de concours inscrits pour mémoire en loi de finances initiale s'étaient montés à 60,09 milliards de francs, soit une progression de 6,2 % par rapport à 1992.

S'agissant des dépenses, le rapporteur général a souligné que les dépenses nettes du budget général avaient progressé de 5 % par rapport à la loi de règlement pour 1992. Cette augmentation est due à la croissance de la charge de la dette (+ 7,7 %), qui atteint 203,1 milliards de francs. Les dépenses du titre III, arrêtées à 557,7 milliards de francs, croissent de 5,2 %, tandis que les dépenses d'intervention progressent de 0,7 %, à 432,8 milliards de francs. Les dépenses en capital connaissent une hausse de 5,9 %, atteignant 109,8 milliards de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est ensuite inquiété de la stagnation des dépenses militaires à 189 milliards de francs, qui résulte d'une baisse de 5,2 milliards de francs des crédits d'équipement (- 5,5 %) et d'une croissance des dépenses du titre III (+ 4,6 %) du fait de l'accroissement des charges de personnel entraîné par les opérations extérieures.

Compte tenu de la forte progression des dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale, le rapporteur général a indiqué que les dépenses des opérations définitives progressaient de 7 % en 1993. Il a souligné que ce dérapage inquiétant des dépenses justifiait pleinement l'effort de compression engagé par le Gouvernement à travers la réduction des services votés et la stabilisation des dépenses hors dette en francs constants des 1994.

Il s'est toutefois inquiété des conséquences du dégageant de l'Etat et du transfert de facto des dépenses vers d'autres collectivités. Il a souhaité qu'un débat public s'engage pour déterminer le mode de financement de certaines dépenses soit par l'usager, soit par le contribuable.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite présenté succinctement le contenu du décret d'avance du 30 mars 1994 qui a ouvert 2,2 milliards de francs de crédits supplémentaires gages par des annulations de même montant. Il a indiqué que ces dépenses couvraient un certain nombre d'engagements pris par le Gouvernement depuis le 1er janvier 1994 et notamment le plan de sécurité dans les écoles publiques, l'effort supplémentaire pour la lutte contre le sida, les mesures en faveur de la pêche, celles destinées

aux plus défavorisés, l'aide sociale aux anciens combattants d'Afrique du nord ou encore le financement de la future télévision du savoir.

Il a indiqué que ces ouvertures ne permettaient pas d'assurer le financement de l'ensemble des mesures annoncées par le Gouvernement. Le rapporteur général a commenté les conséquences financières de la reconduction du triplement de l'allocation de rentrée scolaire (6 milliards de francs), de l'aide à l'embauche des jeunes (3 milliards de francs), de la reconduction en 1993 du plan emploi de juin 1993, du plan en faveur des transporteurs routiers (150 millions de francs), des mesures en faveur des harkis, du financement supplémentaire accordé à France Télévision, des mesures d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA, et de l'impact de la recapitalisation du groupe Air France pour 10 milliards de francs en 1994.

Il a indiqué que, selon les informations dont il disposait, une partie de ces dépenses pourrait être financée par redéploiement ou s'intégrer d'ores et déjà dans le produit des privatisations. Pour le reste, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué que le ministre du budget avait procédé au gel de 7 milliards de francs de crédits en vue du financement de ces mesures et que, d'autre part, le Gouvernement escomptait un surplus de recettes fiscales de 10 milliards de francs. Il manifestait ainsi sa volonté de maintenir le déficit à 301 milliards de francs en 1994.

Le rapporteur général a rappelé l'amélioration de la situation économique avec un taux de croissance qui devrait dépasser les 1,4 % fixés initialement. Il a approuvé la politique progressive de baisse des taux d'intérêt et la politique monétaire suivie, seule de nature à accompagner la reprise économique. Il a indiqué que le ministre de l'économie venait d'annoncer une diminution de 20 milliards de francs du besoin de financement de l'État grâce notamment à la bonne tenue de l'exécution budgétaire et au succès des privatisations. Il s'est félicité de cette baisse qui limitera l'effet d'éviction du Trésor sur les marchés financiers.

En conclusion, le rapporteur général s'est élevé contre le procédé des décrets d'avances, pris avant la session parlementaire, qui permet d'éviter l'intervention d'une loi de finances rectificative. Il a constaté que l'ensemble des ouvertures rendues nécessaires par les engagements du Gouvernement et un certain nombre des mesures qui seront inscrites dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier auraient pu donner matière à un collectif de printemps, même si rien dans la Constitution n'oblige le Gouvernement à déposer un tel texte.

A la suite de cette présentation, un débat s'est instauré auquel ont participé MM. Emmanuel Hamei, Henri Collard, Jean

Cluzel, Maurice Blin, Jacques Delong, René Tregouet, Mme Maryse Berge-Lavigne et M. Christian Poncelet, président.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a répondu à M. Emmanuel Hamel, qui s'interrogeait sur l'éventuel financement de travaux de sécurité dans les écoles privées sous contrat, qu'aucun crédit n'était inscrit au budget pour cela mais que cette question avait été évoquée au congrès de l'Union nationale des parents d'élèves de l'enseignement libre (UNAPEL) à Lourdes.

À M. Henri Collard, le rapporteur général a indiqué que la réduction des déficits était largement entamée puisque, partant d'un déficit tendanciel de 333 milliards de francs en 1993, le solde d'exécution avait été ramené à 315 milliards de francs. La loi de finances pour 1994 a fixé le déficit prévisionnel à 301 milliards de francs et le projet de loi de finances pour 1995 s'est donné pour objectif de le ramener à 275-280 milliards de francs. Il s'est toutefois inquiété du dérapage de la dépense publique, notamment du fait des engagements salariaux dans la fonction publique. C'est la raison pour laquelle il lui a semblé nécessaire d'instaurer un débat public sur la limitation de la dépense.

Concernant la réforme de la fiscalité, il s'est interrogé sur l'opportunité de l'objectif de réduction des tranches de l'impôt sur le revenu. En ce qui concerne 1995, il s'est prononcé pour la poursuite de l'allègement des charges pesant sur le coût du travail afin de favoriser la reprise de l'activité et de l'emploi.

M. Jean Cluzel a vu dans l'augmentation des crédits affectés aux télévisions publiques la confirmation de son analyse critique du budget initial de la communication. Il a regretté le mode de financement budgétaire de ces ouvertures et s'est interrogé sur les problèmes de financement que connaîtront les chaînes publiques dont le nombre est passé de deux à quatre en quelques années.

En réponse à M. Maurice Blin qui s'étonnait des variations imprévisibles du budget et qui s'interrogeait sur les moyens de s'en prémunir par la prévision budgétaire, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a fait remarquer que les contraintes qui pèsent sur les finances publiques, en restreignant les capacités de provisionnement, rendent plus perturbants les aléas imprévisibles.

Il a toutefois noté que la préparation du budget pour 1993 avait été fortement déterminée par les options politiques et le climat pré-électoral.

Mme Maryse Berge-Lavigne est alors intervenue pour remarquer que le contexte pré-électoral n'était pas spécifique au

budget de 1994 et que les dispositions du budget pour 1995 ne manqueraient pas d'intérêt de ce point de vue.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a précisé que le Parlement se trouvait dans la dépendance du Gouvernement, puisqu'il ne dispose pas -comme le Congrès des Etats Unis- d'une capacité autonome d'évaluation et de prospective.

M. Christian Poncelet, président, le rapporteur général a indiqué que le montant de dette fin 1994 pourrait atteindre 2.900 à 3.000 milliards de francs, compte tenu du déficit budgétaire mais aussi de la reprise de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et de la constatation des créances de TVA détenues par les entreprises.

S'appuyant sur l'exemple de la "révolution raisonnée" de l'enseignement à laquelle va procéder le Gouvernement et de son coût prévisible, M. Jacques Delong a appelé de ses vœux un changement des mentalités des élus locaux en matière de transfert de charges. Il a considéré que celles-ci étaient inéluctable et qu'il convenait de coordonner et de maîtriser ces glissements de charges.

M. Christian Poncelet, président, s'est inscrit en faux contre cette opinion, rappelant que la nature de l'autorité qui prélève n'est pas indifférente à l'appréhension que peut avoir le contribuable de la pression fiscale.

A M. René Fregouet, qui souhaitait une réflexion globale sur la fiscalité, le rapporteur général a rappelé que celle-ci était en cours et que le rapport général sur la loi de finances pour 1994 en avait présenté une synthèse. Il a affirmé que la réflexion se poursuivait dans tous les domaines, comme en témoigne la création d'un groupe de travail sur la fiscalité agricole. Il a indiqué que son objectif était de disposer ainsi d'une vue claire des buts à atteindre, de manière à rendre plus lisible et plus cohérent l'ensemble des dispositions ponctuelles examinées à chaque loi de finances.

Il s'est affirmé convaincu que l'impôt d'avenir portera sur les ménages sous forme de prélèvement sur la consommation ou sur le revenu. Il a souligné qu'une nécessaire coordination européenne devrait se faire pour éviter le jeu du moins-disant fiscal.

M. Christian Poncelet, président, a estimé que l'Europe ne pourrait continuer sa marche en avant que si elle instituait une régulation des marchés extérieurs.

Concernant la réforme de la fiscalité il a remarqué que l'éventuelle priorité donnée en 1995 à l'allègement des charges des

entreprises ne signifiait pas l'abandon de la réforme de l'impôt sur le revenu qui devrait à terme fusionner avec la CSG.

Audition de M. Nicolas SARKOZY, ministre du budget

Réunie le jeudi 9 juin 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président la commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, porte-parole du Gouvernement, sur l'exécution des lois de finances en 1993 et 1994.

Commentant les grandes lignes de l'exécution du budget en 1993 à compter de la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 qui a rebâti la loi de finances initiale, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a fait remarquer que, pour la première fois depuis une dizaine d'années, le déficit constaté correspondait aux prévisions annoncées. Il a rappelé que le solde d'exécution, ramené à 317,6 milliards de francs au printemps 1993, atteindrait finalement 315,7 milliards de francs.

Le ministre a rappelé que le niveau des dépenses arrêté en décembre 1993, lors du collectif d'hiver, n'avait été dépassé que de 0,5 % en raison notamment d'un déficit accru du compte d'avances aux collectivités locales dont le solde, qui atteint - 9,8 milliards de francs, a été supérieur de 3,1 milliards de francs à l'estimation de décembre 1993.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, s'est alors interrogé sur les moyens de disposer en loi de finances initiale d'indicateurs permettant d'apprécier plus exactement le solde de ce compte.

D'une manière générale, le ministre a souhaité une plus grande transparence dans les rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Il a souligné que cette transparence passait par un dialogue avec les commissions des finances des Assemblées afin notamment d'aboutir à un accord sur les indicateurs. Dans le même esprit, il a remarqué que l'Etat était le premier contribuable local en matière de taxe professionnelle, à hauteur de 25 milliards de francs.

Concernant les privatisations, il a indiqué que le produit des cessions de titres avait atteint 47,6 milliards de francs, dont 18 milliards de francs ont servi au soutien de l'activité, 8,7 milliards de francs aux mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et 18,8 milliards de francs pour les dotations en capital.

Abordant l'exécution du budget de 1994, le ministre a rappelé les critiques dont avaient fait l'objet les hypothèses économiques du projet de loi de finances lors de la discussion initiale, et notamment la fixation à 1,4 % du taux de croissance PIB.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a souligné que, pour la première fois depuis 1990, l'économie française avait recommencé à créer des emplois, même si le nombre des créations nettes ne suffisait pas encore à absorber les entrées nouvelles sur le marché du travail.

A ceux qui souhaitent une politique plus volontariste de l'Etat pour accélérer la reprise qui se dessine, le ministre a rappelé que l'action du Gouvernement devait être "d'alimenter en carburant" le moteur de l'économie française en évitant qu'une aggravation du déficit ne conduise à "le noyer" par une reprise de la hausse des taux d'intérêt.

Il a affirmé que, conformément à l'instruction donnée par le Premier ministre, le déficit pour 1994 serait maintenu à 301 milliards de francs. Le ministre a rappelé que pour maintenir le déficit à ce niveau, sans recourir à l'augmentation des prélèvements obligatoires, des économies étaient nécessaires pour gager les dépenses nouvelles.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a rapidement décrit les ouvertures de crédits engagées par le décret d'avances du 30 mars 1994 et entièrement gagées par des annulations de dépenses. Il a notamment cité la "prime à la casse" pour l'achat d'un véhicule neuf (800 millions de francs, dont 560 millions ouverts par le décret d'avances), les travaux de sécurité dans les écoles publiques (300 millions de francs), les aides aux pêcheurs (288 millions de francs), les crédits nécessaires au lancement de la chaîne du savoir, de l'emploi et de la formation (250 millions de francs), la liquidation de l'établissement public du Centre international de conférences (230 millions de francs), les secours d'urgence aux victimes des inondations dans le Sud-Est (126 millions de francs) et l'aide aux plus démunis (160 millions de francs).

En matière de recettes, il a souligné que l'exercice en cours bénéficierait d'un "effet base" dû à de meilleures rentrées fiscales induites par la reprise. Toutefois, il a porté une appréciation prudente sur le rythme des rentrées fiscales depuis le début de l'année. Après avoir noté une plus-value de 4,7 milliards de francs au titre de l'impôt sur les sociétés, il a indiqué qu'en revanche, le montant de TVA est inférieur d'un milliard de francs, et que le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est en

retard de 600 millions de francs. En outre, les recouvrements d'impôt sur le revenu sont conformes à la prévision.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a ensuite annoncé que 18 milliards de francs de dépenses nouvelles devaient être financés. Il s'agit de crédits reportés de la défense (5,5 milliards de francs), de la prime à l'embauche des jeunes (2,5 milliards de francs), des mesures d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA (4 milliards de francs) et de la reconduction du triplement de l'allocation de rentrée scolaire (6 milliards de francs).

C'est pourquoi le Gouvernement a mis en place une régulation budgétaire se traduisant par un gel de 7 milliards de francs de crédits, dont 2,5 milliards sur les budgets militaires. Ce gel ne porte ni sur les dépenses de rémunérations, ni sur les dépenses d'équipements déjà engagées, ni sur les dépenses d'intervention prévues par des dispositifs légaux comme le revenu minimum d'insertion (RMI) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a indiqué que si des recettes fiscales supplémentaires n'étaient pas enregistrées en cours d'année, ces crédits seraient annulés. Dans le cas contraire et sauf dépenses nouvelles à financer, ils seraient dégelés.

A la suite de cette intervention, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a remarqué que le ministère de la défense paraissait penser que cette mesure de gel ne s'appliquait pas à ses crédits puisque ceux-ci servaient de base à la programmation des dépenses militaires.

Il s'est également interrogé sur l'impact sur les recettes d'une progression de la consommation et sur l'affectation en 1994 du surplus du produit des privatisations.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a fait remarquer qu'il était dans la nature des choses que les ministres dépensiers n'aient pas la même appréciation que le ministre du budget. Il a rappelé que la seule priorité était de favoriser la reprise de l'économie française. Dans ce contexte, il lui a semblé que l'erreur consisterait à dépenser des crédits dont on ne dispose pas.

Après avoir remarqué qu'il n'y a pas de corrélation évidente entre la modification de l'un des paramètres de la croissance et le montant des recettes fiscales, le ministre a indiqué qu'un simple calcul arithmétique conduisait à penser qu'une augmentation de 0,1 point de la consommation des ménages entraînait une progression de 300 à 500 millions de francs de recettes de TVA.

Concernant les privatisations, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a indiqué qu'il s'attendait à un produit supplémentaire de 13 à 15 milliards de francs provenant des Assurances générales de France (AGF). Il a indiqué que ce surplus de recettes serait consacré aux dotations en capital et notamment à Air France.

M. Christian Poncelet, président, est alors intervenu pour proposer que soit organisé un débat spécifique sur les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales lors de la prochaine discussion budgétaire.

Tout en approuvant le principe d'un tel débat, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, en a souligné les difficultés techniques qui résultent de la fixation en loi de finances initiale d'un montant appelé à varier en fonction de paramètres non complètement maîtrisés. Il a proposé de revenir dans un bref délai devant la commission des finances du Sénat pour débattre des priorités en matière de prélèvements au profit des collectivités locales et pour recueillir les avis de la Haute Assemblée sur la manière de construire le budget pour 1995 en cette matière.

A la suite de cet échange, un débat s'est instauré auquel ont participé MM. Jacques Oudin, Louis Perrein, Roland du Luart, Camille Cabana, Jacques Delong, Robert Vizet et René Ballayer.

A M. Jacques Oudin qui déplorait l'avis négatif du Gouvernement sur certains amendements présentés par la commission sur le projet de loi relatif à la sécurité sociale, le ministre du budget a répondu en soulignant l'importance des propositions contenues dans le projet et notamment l'organisation d'un débat annuel et l'autonomie financière de chacune des quatre branches du régime général. Il a souligné que cette autonomie signifiait clairement qu'une caisse déficitaire ne pourrait plus prendre de mesures nouvelles. Concernant l'application du plan comptable général aux comptes sociaux, il s'est affirmé partisan d'une réforme progressive et sans rupture et a relevé les problèmes techniques que poserait cette application. Il s'est montré favorable à la transmission au Parlement d'un rapport de la Cour des Comptes sur les comptes sociaux. S'agissant des ouvrages à péage des collectivités territoriales, il s'est prononcé contre la multiplication de ceux-ci et pour une limitation de ce mode de financement aux ouvrages les plus importants.

A M. Louis Perrein, il a rappelé qu'à aucun moment il ne s'était engagé à affecter le produit des privatisations au seul désendettement de l'Etat. Au contraire, il avait indiqué lors du

dernier débat budgétaire que, compte tenu des circonstances, une partie de ce produit servirait à la lutte contre le chômage.

Il lui a par ailleurs rappelé que fin 1993 le montant de la dette atteignait 2.470 milliards de francs et que la prévision pour 1994 avait été récemment réduite de 20 milliards de francs.

A M. Roland du Luart, qui l'interrogeait sur le financement des dépenses nouvelles, le ministre du budget a répondu qu'il devait être possible et normal de trouver chaque année 50 milliards de francs par la révision des services votés.

A M. Camille Cabana, le ministre a répondu que la prorogation des mesures en faveur du logement jusqu'au 31 décembre 1994 pourrait trouver sa place dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier pour ce qui concerne l'exonération des plus-values de sociétés à capital variable (SICAV) cédées pour l'acquisition d'un logement et, éventuellement, en loi de finances pour 1995, pour l'exonération temporaire des droits de mutation. Il s'est montré toutefois soucieux de veiller à ce qu'il n'y ait pas de rupture dans l'application du mécanisme fiscal.

Il a remarqué que l'incidence de l'augmentation des ventes d'automobiles sur le rendement de la TVA était limité puisqu'il fallait défalquer la réfaction d'assiette due à la minoration sur le prix induite par la "prime à la casse".

A M. Robert Vizet, qui s'inquiétait de la décision de la Commission européenne sur la recapitalisation d'Air France, le ministre a rappelé que celle-ci n'avait pas proféré d'interdiction, bien qu'elle ait qualifié "d'aides" ces dotations en capital. Il a souhaité que la Commission adopte pour Air France le même traitement que celui réservé, en son temps, à British Airways.

L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1993 ET EN 1994

La récession amorcée à la fin de 1992 s'est soldée par un recul du produit intérieur brut de 1 % en 1993. Cette situation a entraîné une nouvelle dégradation des finances publiques. Le déficit budgétaire qui avait atteint 226,6 milliards de francs en 1992 est arrivé à 315,6 milliards de francs en 1993.

Dès avril 1993, le nouveau gouvernement a entrepris une politique de redressement des finances publiques, formalisée par la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques. Celle-ci vise à ramener le déficit du budget de 4,5 % du PIB en 1993 à 2,5 % en 1997.

La loi de finances initiale pour 1994 s'inscrit dans cette perspective en ramenant à 4,1 points du PIB le montant du déficit budgétaire.

L'amélioration de la situation économique, qui demande à se confirmer dans les mois à venir, devrait faciliter l'effort de redressement entrepris en desserrant notamment les contraintes qui pèsent sur la gestion.

Le présent rapport a pour objet de présenter l'exécution des lois de finances intervenues en 1993, au regard des comptes provisoires arrêtés au 30 mars 1994, ainsi que l'exécution de la loi de finances pour 1994.



Le directeur : Le ministre de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie de la République française
Le directeur adjoint : Le directeur général des services de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie de la République française
Le directeur adjoint : Le directeur général des services de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie de la République française

Prix : 25 francs

n° 501

1993-1994