

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1995

ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIERE PARTIE	
MAUX ET REMEDES STRUCTURELS	
7	
CHAPITRE PREMIER	
DES MAUX STRUCTURELS	
11	
I - LES MIRAGES DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	11
A. DES DEPENSES NON MAITRISEES	
11	
1. La générosité des années 1980	11
2. Une nouvelle dynamique des dépenses au début des années 1990	14
3. Un vrai tournant en 1993-1994	16
B. LE POIDS DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	
18	
1. Un seuil de tolérance	18
2. La diminution des recettes fiscales de l'Etat	19
3. Une progression continue des prélèvements sociaux ...	19
4. Une structure de prélèvements obligatoires originale ...	20
5. Des conséquences directes sur l'emploi	20
C. DES DEFICITS AGGRAVES	
21	
1. Une évolution tendancielle à l'accroissement des déficits	22
2. Le creusement du déficit de l'Etat	23
3. Le dérapage des déficits sociaux	24
II - LA COMPETITIVITE SANS L'EMPLOI	27
A. DES ENTREPRISES EN MEILLEURE SANTE	
27	
1. Une compétitivité extérieure accrue	27
2. Une situation financière assainie	28
B. LES FAILLES DU SYSTEME PRODUCTIF	
30	
1. Des PME fragilisées	30
2. Des ajustements défavorables à l'emploi	32
III - MENACES SUR LE PACTE SOCIAL	34
A. UN REFUGE DANS L'EPARGNE	
35	
1. La crainte du chômage	35
2. La préférence pour la sécurité	36
B. UNE SOCIETE DE TRANSFERTS	
36	
1. La part croissante des transferts	36
2. Un rôle social incompressible	37

	<u>Pages</u>
C. UN DURCISSEMENT DES INEGALITES	37
1. L'inégalité des chances	38
2. L'inégalité devant l'emploi	38
CHAPITRE II	
DES REPONSES EXIGEANTES	
I - UN ENJEU MAJEUR : MAITRISER L'EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES	41
A. RECENTRER L'ACTION DE L'ETAT	42
1. Redéfinir le rôle de l'Etat	42
2. Réorganiser les moyens d'action de l'Etat	43
3. Renover les procédures d'élaboration du budget	45
B. REORGANISER LES REGIMES DE PROTECTION SOCIALE	47
1. Dissocier l'assurance et la solidarité	47
2. Mettre en place de véritables instruments de régulation	49
II - RENOVER NOTRE SYSTEME DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	53
A. UN AXE MAJEUR : DEPLACER VERS LES REVENUS ET LA CONSOMMATION UNE PARTIE DE LA CHARGE PESANT SUR LES SALAIRES	54
1. Alléger les charges sociales pesant sur les emplois les moins qualifiés	54
2. Elargir la base du financement des dépenses de solidarité	56
3. Quelle assiette pour la CSG ?	57
B. UNE CONSEQUENCE INEVITABLE : LA REFORME DE L'IMPOT SUR LE REVENU	58
1. Moderniser le principal élément progressif de notre dispositif fiscal	59
2. Quelle fiscalité pour l'épargne ?	61
DEUXIEME PARTIE	
LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995	
CHAPITRE III	
UNE VOIE ETROITE	
I - UNE CONTRAINTE MAJEURE : LA REDUCTION DU DEFICIT	67
A. UNE NECESSITE ECONOMIQUE POUR LA PLUPART DES GRANDS PAYS INDUSTRIALISES	67
B. LES IMPERATIFS DE CONVERGENCE EUROPEENS ...	68

C. LE CADRE FIXE PAR LA LOI D'ORIENTATION QUINQUENNALE DE MAITRISE DES FINANCES PUBLIQUES	70
D. L'EQUILIBRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995 RESPECTE L'OBJECTIF DE REDUCTION DU DEFICIT	73
II - UN CADRE RIGIDE	75
A. UNE DYNAMIQUE MODEREE DES RESSOURCES	75
1. Une évolution modérée des recettes fiscales	76
2. L'érosion des recettes non fiscales	79
3. La stabilisation des prélèvements sur recettes	82
B. UNE FORTE INERTIE DE CERTAINES DEPENSES	85
1. Une moindre progression de la charge de la dette	87
2. Une croissance soutenue des dépenses de personnel	89
3. Une croissance régulière des interventions publiques de nature sociale	91
III - L'AMORCE D'UNE CLARIFICATION DES ROLES	94
A. LA LOGIQUE DE PARTAGE DES CHARGES DE SOLIDARITE-ASSURANCE EN MATIERE D'ASSURANCE VIEILLESSE	94
1. Une démarche qui s'inscrit dans le prolongement des principes fixés par la loi du 22 juillet 1993	95
2. Un financement contestable	96
B. LA LOGIQUE DU REEQUILIBRAGE DES RESSOURCES EN MATIERE DE PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES	96
1. Le poids des expédients du passé	97
2. Le retour à une situation plus normale	98
C. LA LOGIQUE DU FINANCEMENT AUTONOME DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	99
CHAPITRE IV	
DES CHOIX EXPLICITES	
I - UN EFFORT PARTAGE PAR TOUS LES AGENTS ECONOMIQUES	101
A. LES PRELEVEMENTS SUR LES MENAGES	101
1. Une hausse modérée de la TIPP	101
2. Le relèvement du montant de la redevance	102
3. La reconduction du prélèvement de 0,4 % opéré au profit de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux	102

	<u>Pages</u>
B. UN EFFORT DEMANDE AUX ENTREPRISES	103
1. L'aménagement du plafonnement des cotisations de taxe professionnelle	103
2. L'ajustement du taux d'imposition des plus-values à long terme des sociétés	105
3. La contribution spécifique d'EDF et Gaz de France	106
C. LA CONSOLIDATION DE L'EFFORT PRECEDEMMENT DEMANDE AUX COLLECTIVITES LOCALES	106
1. La pérennisation de la réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle	107
2. La pérennisation des modalités de la surcompensation versée par la CNRACL aux régimes spéciaux déficitaires d'assurance-vieillesse	107
D. LA REVISION DES SERVICES VOTES	109
II - UNE ACTION CONCENTREE	110
A. UN AXE PRIORITAIRE : MAINTENIR LA COHESION SOCIALE	110
1. Un effort massif en faveur de l'emploi	110
2. Lutter contre l'exclusion	113
B. LES MISSIONS REGALIENNES PRIVILEGIEES	115
1. Les lois de programme	115
2. L'effort réalisé pour l'enseignement	118
C. UN EFFORT MAINTENU POUR LES INFRA- STRUCTURES	118
1. Le logement	119
2. Les transports	120
D. D'INEVITABLES INCERTITUDES	121
1. La question de la retraite des Anciens combattants d'Afrique du nord	121
2. Les besoins en fonds propres des entreprises publiques	122
3. L'incertitude permanente du coût de l'assurance crédit	124
CONCLUSION	127
TRAVAUX DE LA COMMISSION	129

AVANT - PROPOS

Le budget pour 1995 devrait consacrer la fin d'une époque, marquée du sceau des gestions précédentes : déficit, endettement, recettes héritées d'un autre âge.

• Au-delà des constats et des regrets, ce budget doit maintenant être situé dans une perspective plus large, qui est celle des **difficultés structurelles** de notre économie, ainsi que des **solutions** qui dès à présent doivent être proposées pour le **moyen terme** (première partie).

• Le budget de 1995 sera ensuite examiné sous l'angle de ses **contraintes** mais aussi des **choix qu'il affirme** (deuxième partie).

PREMIERE PARTIE :

MAUX ET REMEDES STRUCTURELS

Encore timide en 1994, la reprise devrait se confirmer l'an prochain, atténuant ainsi les pressions, tant économiques que sociales, qui s'exercent sur notre société.

1994 : Une croissance plus forte que prévu

A l'automne 1994, la croissance apparaît plus forte que prévu dans l'OCDE, et les économies recommencent à converger. Seul le Japon, qui semble renouer très lentement avec la croissance, conserve un vrai décalage conjoncturel.

• **Dans les pays anglo-saxons, l'activité reste encore très vigoureuse.**

Aux Etats-Unis, le 3ème trimestre a donné l'impression d'un nouveau rebondissement de croissance, avec un rythme d'accroissement annuel de la production industrielle de plus de 5 %, et la crainte d'une surchauffe a déclenché une nouvelle hausse des taux courts le 15 novembre. **Au Royaume-Uni**, la croissance devrait conserver son rythme annuel de plus de 3 %, même si un nouveau ressèrrement monétaire est à attendre.

• **La hausse des taux courts américains** en début d'année, qui a visiblement été le révélateur d'antipations inflationnistes, a alimenté une tension des taux longs, diffusée en Europe dès le début de l'année, et amplifiée aux mois d'août et septembre 1994.

Toutefois, ce mouvement n'a pas freiné le retour à la croissance :

La reprise en Europe continentale est plus forte que ce que l'on attendait au début de l'année 1994. **La France et l'Allemagne de l'Ouest** sont sur des sentiers de croissance comparables.

Alors que l'activité allemande est à nouveau tirée par la demande extérieure, la croissance française s'est amorcée avec l'arrêt du destockage au premier semestre, relayée par les exportations (+ 2,1 %), mais aussi par la consommation des ménages (+ 1 % au 2ème trimestre) et par l'investissement (+ 0,9 %).

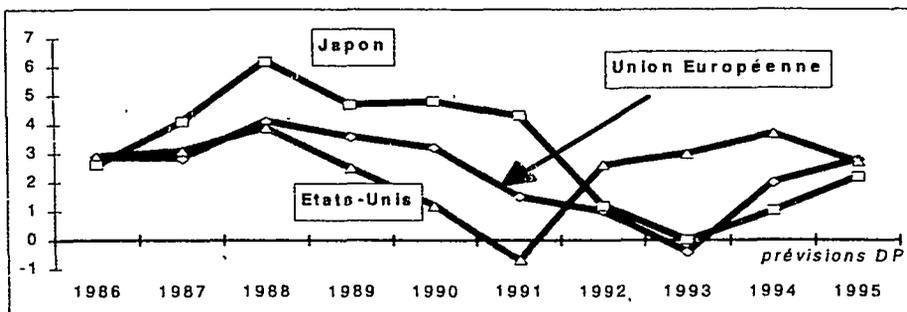
En France, sur l'ensemble de l'année, alors que l'excédent commercial devrait se réduire sous la pression des importations, la demande intérieure soutenue par les créations d'emplois réamorçées au premier semestre et le retournement de l'investissement permettraient une croissance de 2 %.

Au total, les révisions à la hausse opérées après les chiffres de l'été - par le FMI comme par l'OCDE - rendent désormais crédibles les prévisions pour 1995.

1995 : L'année des convergences

Croissance en volume du PIB par grandes zones

(en moyenne annuelle, en %)



• En 1995, le Japon devrait affirmer sa sortie de récession, sous l'effet d'un redémarrage de l'investissement des entreprises.

• Dans les pays anglo-saxons, 1995 devrait être une année de plus grande modération, la demande intérieure tendant à se ralentir. En Grande-Bretagne et surtout aux Etats-Unis, la politique de réduction du déficit budgétaire, et les perspectives de resserrement monétaire devraient amplifier ce phénomène. Au total, la croissance devrait se rapprocher de 3 %.

• En Europe continentale, la baisse du taux d'épargne des ménages devrait s'accélérer, confortée par un climat de plus grande confiance. Cette reprise modérée de la demande intérieure européenne permettrait à l'Allemagne de consolider sa croissance.

La hausse des taux longs devrait se modérer sous l'effet d'une crédibilité accrue des politiques de lutte contre l'inflation.

• En France, le scénario retenu officiellement est celui d'une accélération de la demande extérieure, d'une amélioration progressive de la consommation et d'une forte reprise de l'investissement (+ 10 %) qui pourrait être, en 1995, l'élément moteur de la croissance, le rythme de celle-ci dépassant 3 %.

L'inflation devrait rester très modérée, grâce à l'évolution encore mesurée des coûts salariaux.

Enfin, le mouvement de créations d'emplois constaté au début de l'année 1994 (175.000 pour les neuf premiers mois selon l'INSEE) pourrait être amplifié par l'allègement des coûts du travail et la vigueur encore accrue de la politique de formation et d'insertion professionnelle.

*

* *

Ce mouvement de reprise économique, aujourd'hui unanimement reconnu, devrait progressivement atténuer les effets de la récession, comme en témoigne le mouvement de création d'emplois intervenu depuis le début de l'année. Toutefois, il est clair que les problèmes structurels que connaît notre pays ne seront pas résolus par le seul retour de la croissance, tant des réformes de fond sont désormais devenues nécessaires.

CHAPITRE PREMIER

DES MAUX STRUCTURELS

Il est clair aujourd'hui que la reprise n'apportera pas une solution à toutes les difficultés de l'économie française. Celles-ci se sont creusées au long des années 80, avec une puissance publique omniprésente, finançant de plus en plus ses interventions à crédit, avec des entreprises à la recherche d'une indispensable compétitivité au détriment de la situation de l'emploi, avec des ménages français, enfin, de plus en plus conscients de la crise, de plus en plus assistés, mais de moins en moins solidaires.

I - LES MIRAGES DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

L'explosion des interventions publiques au cours des années 80 a revêtu trois formes : des dépenses non contrôlées, des prélèvements obligatoires de plus en plus lourds et des déficits devenus insupportables.

A. DES DÉPENSES NON MAÎTRISÉES

1. La générosité des années 1980

a) Des dépenses budgétaires structurellement augmentées

• Relances et freinages de 1981 à 1985

La relance des années 1981-1982 a eu, au-delà de ses effets économiques conjoncturels, des conséquences structurelles sur les

comptes publics avec une hausse des prestations sociales, des créations d'emplois publics, des crédits de soutien direct à l'emploi.

Un premier freinage des dépenses de l'Etat a été opéré dès 1982-1983 pour accompagner les dévaluations, et s'est traduit par un ralentissement de la progression des dépenses en 1984, *celles-ci augmentant tout de même aussi vite que le PIB.*

• Un changement de politique éphémère

La politique de réduction du poids de l'Etat menée en 1986-1988 a permis de modérer encore cette progression de réduction du poids de l'Etat ; toutefois, en 1989 comme en 1990, les dépenses publiques ont retrouvé leur rythme de progression proche du PIB.

b) La montée des dépenses de protection sociale

• Un changement de dimension au cours des années 1980

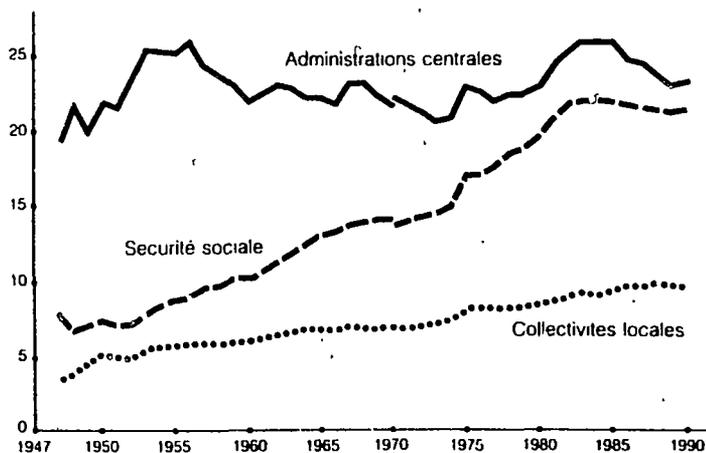
Entre 1981 et 1990, les dépenses de protection sociale ont progressé, en francs constants, de 3,3 % en moyenne annuelle.

Après que les charges des retraites et préretraites aient augmenté considérablement entre 1981 et 1985, en face d'une croissance médiocre, la période 1986-1990 a vu l'évolution des dépenses de protection sociale se modérer, voire se stabiliser, mais à un haut niveau : 28 % du PIB en 1989, contre 25,4 % en 1981.

Au total, les dépenses publiques se sont quelque peu ralenties à la fin des années 1980, mais à un seuil élevé.

Dépenses des administrations par secteur

(En % du PIB)



Source : OFCE.

Le ralentissement des dépenses publiques a été plus net chez plusieurs des pays partenaires de la France.

Dépenses totales des administrations publiques

(En pourcentage du PIB nominal)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Etats-Unis	31,8	32,1	33,9	33,9	32,6	33,2	33,7	33,4	32,5	32,4
Japon	32,0	32,8	33,0	33,3	32,6	31,6	32,0	32,2	31,6	30,9
Allemagne	47,9	48,7	49,0	47,8	47,4	47,0	46,4	46,7	46,3	44,8
France	46,1	48,6	50,3	51,4	51,9	52,2	51,33	50,9	50,0	49,1
Italie	41,9	45,9	47,6	48,7	49,3	50,9	50,7	50,2	50,3	51,3
Royaume-Uni	43,0	44,2	44,5	44,7	45,1	44,0	42,4	40,7	37,9	37,5
Canada	38,8	39,8	44,8	45,3	44,9	45,3	44,6	43,5	42,5	43,1
Total des pays ci-dessus	36,4	37,4	38,8	39,0	38,3	38,4	38,4	38,1	37,2	36,9

Source : Perspectives économiques de l'OCDE - Juin 1994

2. Une nouvelle dynamique des dépenses au début des années 1990

a) L'Etat : une politique délibérée de réhabilitation de la dépense...

La prospérité économique de la fin des années 1980 a pu permettre, à titre temporaire, de promouvoir une "réhabilitation" des dépenses de l'Etat : créations d'emplois de fonctionnaires, contrats de plan, grands travaux... Au total les dépenses d'intervention de l'Etat (soit un quart du budget général) ont enregistré une augmentation moyenne annuelle de 5,7 % entre 1989 et 1993.

... et l'apparition de charges incompressibles

L'exécution du budget de 1992 a mis en lumière la montée de dépenses incompressibles, justifiant un écart croissant avec le budget initial : plus de 37 milliards de francs pour les interventions (éducation, emploi, RMI, subvention au régime général de sécurité sociale...) mais aussi près de 35 milliards de francs pour la charge de la dette.

b) Sécurité sociale : une dérive des dépenses

La progression des dépenses du régime général de sécurité sociale a été de 5,9 % en 1991, de 5,4 % en 1992, puis de 6,4 % en 1993.

Parmi ces dépenses, l'assurance maladie et l'assurance vieillesse, qui représentent les 3/4 du total, ont connu une vraie dérive, sous la pression de la consommation médicale et du vieillissement démographique.

Evolution des dépenses d'assurance-maladie et d'assurance-vieillesse

(En millions de francs et %)

	1991	%	1992	%	1993	%
Dépenses d'assurance maladie	445.515	6,5 %	477.186	7,1 %	506.959	6,2 %
Dépenses d'assurance vieillesse	282.671	7,8 %	257.152	7,1 %	274.193	6,6 %

Source : Direction de la Sécurité sociale

c) Assurance-chômage : un dérapage

La rapide montée du chômage a provoqué une forte augmentation des dépenses d'indemnisation dès la fin des années 1980.

En outre, la croissance des dépenses d'indemnisation s'est révélée supérieure à celle du nombre des chômeurs indemnisés tout au long de la période.

Evolution des dépenses du régime d'assurance-chômage

	1990	1991	1992	1993
- Montant en milliards de francs	79,7	94,0	111,4	125,7
- Evolution annuelle en %	+ 11,9	+ 17,9	+ 18,5	+ 12,8

Au total, les années 1990-1993 ont été celles d'un regain des dépenses publiques, tendance d'ailleurs observée chez les principaux pays partenaires de la France.

Dépenses totales des administrations publiques

(En pourcentage du PIB nominal)

	1990	1991	1992	1993
Etats-Unis	33,3	34,1	35,1	34,4
Japon	31,7	31,4	32,2	34,0
Allemagne	45,7	48,5	49,0	50,0
France	49,8	50,6	52,1	54,9
Italie	53,2	53,5	53,6	56,2
Royaume-Uni	39,9	40,8	43,3	43,5
Canada	45,8	49,1	49,9	49,6
Total des pays ci-dessus	38,1	39,0	40,0	40,5

Source : Perspectives économiques de l'OCDE - Juin 1994

3. Un vrai tournant en 1993-1994

a) L'Etat : une remise à niveau en 1993...

La volonté du nouveau gouvernement de contenir les dépenses de l'Etat a été affirmée dès le collectif de juin 1993. Toutefois, cette politique nouvelle a mis en lumière la difficulté de réduire des **charges devenues incompressibles** dont une remise à niveau s'est révélée dans un premier temps indispensable. Ainsi, au cours de l'exercice 1993, les dépenses de personnel ont augmenté de 5,75 %, les interventions de 5,7 % (sous le poids de la politique de l'emploi, du RMI, de l'allocation aux adultes handicapés...) et la charge de la dette de 12,4 %.

... et un freinage sans précédent en 1994

Dans le budget de 1994, cette volonté de contenir les dépenses est apparue, avec une progression des charges de 1,1 % par rapport aux dépenses "remises à niveau" dans le collectif de juin 1993.

Compte tenu du poids des dépenses incompressibles, un programme de **révision des services votés** a porté sur 19 milliards de francs.

Cette réduction des dépenses s'inscrit, depuis l'intervention de la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques du 24 janvier 1994, dans une perspective de réduction du déficit qui impose aux dépenses de l'Etat une progression au plus égale à celle des prix.

b) Sécurité sociale : de véritables plans de sauvetage

En 1993, des mesures de maîtrise des dépenses ont enfin été adoptées par le nouveau gouvernement :

- le plan de redressement de l'assurance maladie du 29 juin 1993 relève le taux de participation financière des assurés, prévoit une maîtrise plus rigoureuse des budgets hospitaliers, des remboursements pharmaceutiques. Pour la maîtrise des soins de ville, le plan s'en remet à la convention sécurité sociale-médecins qui prévoit la définition de normes assorties de sanctions ;

- la réforme du régime des retraites de juillet 1993 allonge la durée de cotisation, fixe la référence du calcul des pensions aux 25 meilleures années -et non plus aux 10 meilleures-; indexe les pensions sur les prix -non plus sur les salaires- et transfère les droits non contributifs au fonds de solidarité vieillesse financé par l'impôt.

Compte tenu de ces mesures, les prévisions de progression de dépenses pour 1994 font apparaître un fléchissement de moitié de l'accroissement des dépenses de santé, un peu supérieur pour les charges de retraites.

C'est dans ce contexte de redressement des comptes que l'Etat a repris à son compte la dette de 110 milliards de francs de la sécurité sociale qui fera l'objet de remboursements du Fonds de solidarité vieillesse.

c) UNEDIC : l'Etat mis à contribution

L'aggravation de la situation de l'UNEDIC a justifié la conclusion d'un accord, intervenu le 22 juillet 1993 entre l'Etat et les partenaires sociaux, complété par une convention du 1er janvier 1994 définissant pour trois ans les conditions d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi.

- L'allocation de chômage "unique dégressive" a été instituée, avec une réduction par paliers de 4 mois à l'issue d'une période d'indemnisation à taux normal.

- Les contributions des employeurs et salariés ont été fixées à 6,6 % des salaires sous plafond.

C'est au prix de cet effort d'assainissement financier que l'Etat s'est enfin engagé à financer un tiers du déficit constaté de l'UNEDIC sur une période de 10 ans.

Ce freinage des dépenses publiques se retrouve en 1993-1994 dans la plupart des pays européens, du fait des impératifs de réduction du déficit nés du traité de Maastricht. Aux Etats-Unis

également, l'année 1994 constitue le deuxième exercice de diminution des dépenses, dans le cadre d'un programme pluriannuel de réduction du déficit fédéral.

B. LE POIDS DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

1. Un seuil de tolérance

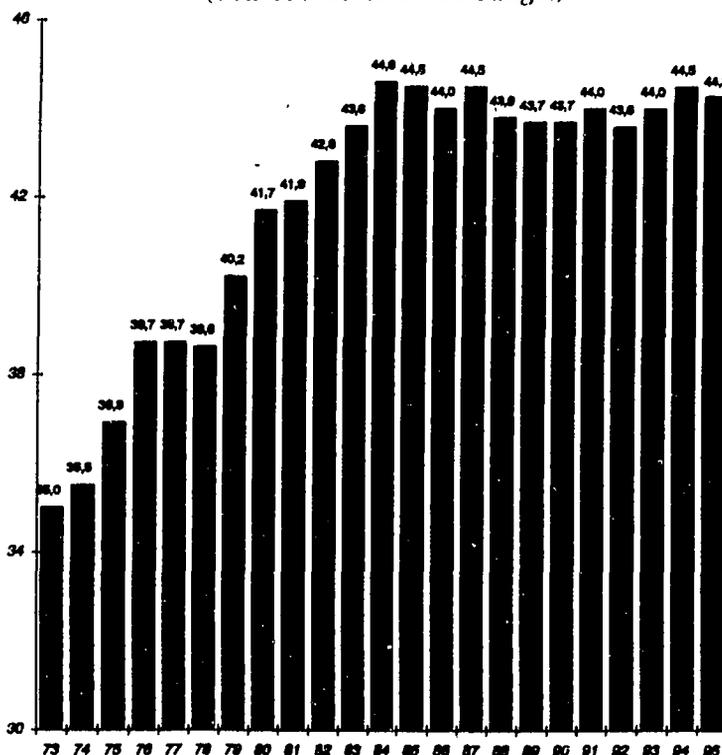
Partant d'un niveau élevé au début des années 1980 (41,7 % du PIB), les prélèvements obligatoires ont progressé en moyenne de 0,9 % du PIB au cours des années 1982 à 1984. Le seuil de 44,6 % du PIB ayant été atteint et considéré comme un plafond absolu, le président de la République a décrété l'impératif de baisser le taux des prélèvements, l'objectif étant de un point de diminution pour 1985.

De 1986 à 1988, l'objectif d'allègement fiscal de 50 milliards de francs en deux ans pour les ménages et les entreprises a permis d'amorcer un vrai "décrochage" et la part des prélèvements obligatoires dans le PIB est descendue à 43,8 % en 1988. Cette part est restée quasi stable au cours des deux années suivantes grâce à une politique d'allègements fiscaux en grande partie dictée par les nécessités de l'harmonisation européenne.

La progression des prélèvements est toutefois restée poussée à la hausse par la pression des cotisations sociales. En 1993, le seuil de 44 % a été franchi à nouveau du fait du relèvement de la contribution sociale généralisée.

Taux des prélèvements obligatoires (en % du PIB)

(Source : Ministère du budget)



2. La diminution des recettes fiscales de l'Etat

Entre 1980 et 1992, la baisse de la pression fiscale d'Etat a été de l'ordre de trois points de PIB.

A la politique d'allègements fiscaux de 1986-1988 (- 50 milliards de francs) a succédé la mise en oeuvre de l'harmonisation européenne : suppression du taux majoré de TVA, abaissement à 33 % du taux de l'impôt sur les sociétés...

Pour le budget de 1993, la commission Raynaud estimait à 68 milliards de francs le "manque à gagner" représenté par l'ensemble des mesures prises depuis 1985.

Evolution de la part des impôts d'Etat en points de PIB

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
17,7	17,6	17,4	17,3	16,7	16,6	16,3	15,9	15,2	14,7

3. Une progression continue des prélèvements sociaux

Destinés à financer des dépenses en progression accélérée, les prélèvements sociaux ont pris une part de plus en plus grande au sein des prélèvements obligatoires.

Evolution de la part des prélèvements sociaux en points de PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cotisations sociales	19,2	19,3	18,8	19,1	19,0	19,2	19,3	19,3	19,5	19,6
Impôts y compris CSG	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	1,1	1,1	1,5

4. Une structure de prélèvements obligatoires originale

La part des prélèvements sociaux est nettement plus importante en France que dans les autres pays industrialisés, où la protection sociale est financée beaucoup plus largement par l'impôt.

	Impôts sur le revenu	Impôts sur le bénéfice des sociétés	Sécurité sociale	Impôts sur les salaires à la charge des employeurs	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres	Total
France	14,1	3,3	44,6	2,2	5,3	26,6	3,9	100
Allemagne	27,2	3,4	38,8	-	2,7	27,8	0,1	100
Royaume Uni	28,0	7,4	17,9	-	7,7	35,2	3,8	100
Suède	36,8	4,1	27,5	0,4	3,2	27,9	0,1	100
États-Unis (1)	34,3	7,2	29,9	-	11,4	17,2	-	100
Japon (2)	25,3	17,1	32,8	-	10,5	14,0	0,3	100
Moyenne CEE	(26,1)	(6,7)	28,9	0,4	4,3	32,1	0,7	100
(1)(2)	33,6 (1)							
Ensemble OCDE	(29,7)	(6,8)	25,0	0,9	5,5	30,3	1,3	100
(1)(2)	37,0 (1)(2)							

(1) Comporte certaines rubriques non ventilables, les chiffres éventuellement entre parenthèses donnent un ordre de grandeur.

Source : OCDE

(2) Chiffres 1992 (1993 non disponibles).

5. Des conséquences directes sur l'emploi

Les prélèvements sociaux étant assis sur les salaires, leur progression a doublement pesé sur le coût du travail :

- la contribution des salariés au financement des charges sociales s'est alourdie nettement -encore plus nettement que la contribution des employeurs, au cours des douze dernières années, et a pesé sur la progression des salaires "nets" ;

Uij

Evolution du taux moyen de cotisation des employeurs et salariés par rapport au salaire brut, entre 1981 et 1993

au 1er janvier	1981	1985	1989	1993
Taux moyen de cotisation :				
- salarié	12,61	14,67	17,31	18,85
- employeur	39,79	42,15	42,52	43,36
Total	52,40	56,82	59,29	62,21

Source : Rapport Raynaud - juin 1993

N. B. : Le taux moyen de cotisation est calculé en faisant l'hypothèse que la masse salariale sous plafond représente 80 % de la masse salariale totale. La contribution des employeurs sous plafond a été réduite de 44,9 % à 43,5 % de 1981 à 1993, le taux au-dessus du plafond ayant au contraire crû très rapidement de 19,3 % à 42,8 %.

- le poids des cotisations sociales, s'il a été compensé par une réduction du salaire net, est devenu pour les salaires les plus bas, "incompressibles", un facteur de dissuasion à l'embauche.

Ainsi, alors que le SMIC mensuel est de 6 010 francs par mois, le salarié ne perçoit que 4 750 francs (SMIC - charges salariales) et l'employeur doit verser, quant à lui, 8 413 francs (SMIC + charges patronales). Ce montant de salaires peut paraître trop élevé à l'entreprise pour la rémunération d'un travail non qualifié : elle préférera si elle le peut, recourir à un investissement en machines.

C. DES DÉFICITS AGGRAVÉS

Le besoin de financement des administrations publiques ⁽¹⁾ a atteint son plus haut niveau en 1993 à 412 milliards de francs, soit 5,8 % du PIB, principalement en raison du creusement des déficits de l'Etat et de la sécurité sociale, les administrations publiques locales ayant plutôt amélioré leur situation.

1. Etat et autres administrations publiques centrales, administrations de sécurité sociale et administrations locales.

1. Une évolution tendancielle à l'accroissement des déficits

Malgré le double choc pétrolier, le besoin de financement des administrations publiques françaises s'est maintenu en moyenne à 0,5 % du PIB au cours des années 70.

Puis, ce besoin s'est sensiblement accru à partir de 1981 pour atteindre 3,2 % du PIB en 1983.

Au cours des années suivantes, le niveau des déficits publics s'est progressivement réduit et le besoin de financement des administrations publiques est resté inférieur à 2 % du PIB entre 1987 et 1990.

En moyenne, pour les années 80, ce besoin s'est établi à 2,3 % du PIB.

Une nette rupture apparaît alors en 1992 avec les effets de la crise qui entraîne des montants de déficits sans précédent et un chiffre record de 5,8 % du PIB en 1993.

On observera que si, jusqu'au début des années 1990, la France se plaçait en meilleure position que les Etats-Unis ou ses principaux partenaires européens, il n'en est plus de même aujourd'hui ainsi que le montre le tableau ci-après.

Besoin de financement des administrations publiques

	1971-1980	1981-1990	1991	1992	1993	1994
France	- 0,5	- 2,3	- 2,1	- 3,9	- 5,7	- 5,6
Allemagne (réunifiée à partir de 1991)	- 2,0	- 2,0	- 3,2	- 2,6	- 3,3	- 3,1
Royaume-Uni	- 3,1	- 2,3	- 2,8	- 6,4	- 7,7	- 6,0
Italie	- 7,6	- 11,2	- 10,2	- 9,5	- 9,5	- 9,5
Communauté européenne	- 2,8	- 4,4	- 4,6	- 5,0	- 5,9	- 5,5
Etats-Unis	- 1,0	- 2,7	- 3,5	- 4,5	- 3,5	- 2,5

(en % du PIB)

Source : Economie européenne n° 56.

L'accroissement du besoin de financement des administrations publiques apparaît particulièrement marqué en 1993 où, comme dans les autres pays, un maximum semble avoir été atteint en 1993.

Le déficit de l'Etat représente les quatre cinquièmes de ce besoin, en proportion constante depuis plusieurs années, ainsi que le montre le tableau ci-après.

	Capacité (+) ou besoin (-) de financement			
	Part dans le PIB, en %			Valeur 1993 en milliards de francs
	1991	1992	1993	
Ensemble des administrations publiques (APU) (*)	-2,2	-3,9	-5,8	-412
État (*)	-1,8	-3,3	-4,7	-334
Organismes divers d'administration centrale	+0,1	+0,3	+0,2	+17
Administrations locales	-0,2	-0,2	+0,0	-3
Administrations de sécurité sociale	-0,3	-0,7	-1,3	-92

(*) y compris Fonds de stabilisation des changes
 Source : Comptes Nationaux 1993, Insee

2. Le creusement du déficit de l'Etat

Le début des années 80 a vu le déficit du budget de l'Etat s'accroître fortement. Puis, à partir de 1986, la tendance s'est inversée, le déficit budgétaire atteignant 1,43 % du PIB en 1990, soit le plus bas niveau enregistré depuis 1980. Après 1990, le mouvement à la baisse s'est inversé et le déficit de l'Etat s'est rapidement creusé jusqu'à un solde tendanciel de 340 milliards de francs.

Le tableau ci-après retrace cette évolution.

Evolution du solde budgétaire depuis 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	PLF 1994	LFI 1995
Déficit budgétaire (en milliards de francs)	30,3	80,9	98,9	129,6	146,2	153,3	141,1	120,1	114,7	100,4	93,1	131,7	226,3	315,7	301,3	274,6
Montant en % du PIB	1,1	2,6	2,7	3,2	3,3	3,3	2,8	2,2	2,0	1,6	1,4	2,0	3,2	4,4	4,1	3,5

Entre 1990 et 1993, le déficit budgétaire a été multiplié par 3,4 et a progressé de 222,6 milliards de francs. Depuis deux ans, grâce aux efforts menés par le gouvernement, il a été réduit de 41 milliards de francs et ramené de 4,45 à 3,55 % du PIB.

Parallèlement, le poids de la dette s'est notablement accru, essentiellement sous l'effet de l'accumulation des déficits.

Evolution de la dette de l'Etat depuis 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Encours de la dette (en milliards de francs)	418	500	617	780	915	1068	1195	1282	1475	1622	1782	1865	2107	2462	2873	3148
Montant en % du PIB	14,9	15,8	17,0	19,5	21,0	22,7	23,8	24,0	25,8	26,4	27,4	27,6	30,1	34,7	39,1	40,7

On rappellera que l'évolution rapide de la dette de l'Etat depuis 1993 est due, outre la prise en compte des déficits budgétaires, à la suppression du décalage d'un mois de TVA dont l'impact sur la dette s'est élevé à 57 milliards de francs en 1993, ainsi qu'à la reprise de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, soit 110 milliards de francs.

3. Le dérapage des déficits sociaux

Depuis 1990, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale s'est également considérablement accru pour atteindre 91,8 milliards de francs en 1993.

Ce montant regroupe toutefois des résultats différents selon les régimes concernés. Les deux principaux besoins de financement concernent :

a) Le régime général de la sécurité sociale

Le tableau ci-après retrace l'évolution des comptes du régime général, par branche, depuis 1991.

Résultats du régime général de la Sécurité sociale

(en milliards de francs)

	1991	1992	1993	1994
- Maladie	- 3,05	- 6,28	- 27,35	- 32,2
- Accidents du travail	+ 0,47	+ 2,05	- 0,27	+ 1,5
- Vieillesse	- 18,70	- 17,91	- 39,46	- 13,5
- Famille	+ 4,64	+ 6,83	+ 10,66	- 10,2
Total	- 16,63	- 15,30	- 56,41	- 54,4

L'accroissement de 41 milliards de francs du déficit entre 1992 et 1993 traduit directement les effets de la récession.

Toutefois, le maintien du déficit au niveau de 54,4 milliards de francs en 1994 apparaît préoccupant. En effet, les efforts entrepris pour maîtriser la croissance des dépenses sociales semblent encore insuffisants, compte tenu de la faible progression des recettes.

b) Le régime d'assurance chômage

A partir de 1991, la situation financière du régime d'indemnisation du chômage s'est rapidement dégradée. Grâce à l'accord conclu entre les partenaires sociaux et l'Etat au mois de juillet 1993, la tendance a pu être inversée, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

— Résultats de l'assurance-chômage

(milliards de francs)

	1991	1992	1993	1994
- Résultat annuel	- 8	- 15,2	- 8,8	+ 6,7
- Déficits cumulés au 31 décembre	- 8,3	- 24,1	- 33,2	- 26,6

Les contraintes spécifiques des collectivités territoriales

• Les budgets des collectivités territoriales ont suivi des phases similaires à celles qui ont affecté les dépenses de l'Etat et des régimes de protection sociale. La signification de leur évolution n'est toutefois pas comparable et nécessite une analyse spécifique :

- La décentralisation a justifié à elle seule une forte expansion de la dépense dans le courant des années 1980 ainsi qu'un accroissement du poids des administrations publiques locales dans les prélèvements obligatoires au moins jusqu'en 1985.

- Les marges de manoeuvre sur les budgets de fonctionnement sont, aujourd'hui, particulièrement réduites même si l'on constate une forte sollicitation de la fiscalité directe en 1993. Les départements, en particulier, subissent un effet de ciseaux entre des ressources (poids relativement fort de la fiscalité indirecte) et des dépenses (aide sociale) étroitement dépendantes de l'activité économique.

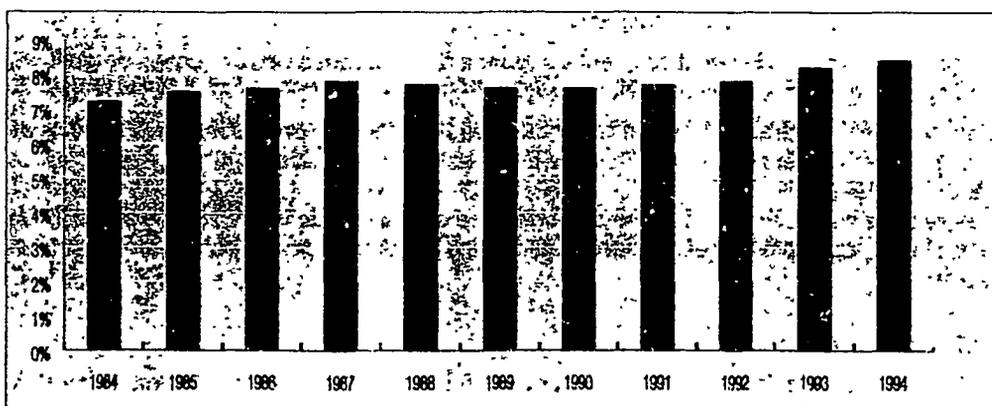
- La prise en charge par le budget de l'Etat de la fiscalité directe locale est, en outre, croissante. Les compensations fiscales ont ainsi augmenté de 66 % en francs constants entre 1987 et 1993. Or l'Etat est de plus en plus tenté d'utiliser cette masse financière ainsi que la DGF ou le FCTVA comme variables d'ajustement du budget général, contribuant par là même à resserrer les capacités d'intervention des collectivités territoriales.

La principale victime de cette évolution est l'investissement qui a légèrement régressé en volume en 1993 et devrait diminuer en valeur, en 1994, de 1,6 % pour les départements et de 5 % pour les régions (données Crédit local de France).

• Globalement, la situation financière des collectivités locales est caractérisée depuis le courant des années 1980 par un besoin de financement modéré et un endettement limité. En période de forte contrainte budgétaire, elles ont préféré réduire le niveau de l'investissement sans recours excessif à l'emprunt.

Cette tendance pourrait toutefois être partiellement démentie en 1994, année précédant les élections municipales et qui devrait être marquée par une reprise (modérée) de l'investissement communal dans un contexte de stabilisation de l'épargne de gestion.

ENCOURS DE DETTE DES COLLECTIVITES LOCALES RAPPORTE AU PIB



II - LA COMPETITIVITE SANS L'EMPLOI

Confrontées à une concurrence internationale de plus en plus aiguë, les entreprises françaises ont été conduites, tout au long des années 80, à développer une stratégie organisée autour de deux axes : rénover leur appareil productif et assainir leur bilan.

Dans l'ensemble, cette stratégie a porté ses fruits. Mais les effets de ce redressement global de la compétitivité de l'économie française ne sont cependant pas tous positifs et se sont, en outre, diffusés de façon inégale.

Ainsi, les entreprises de petite taille restent confrontées à des difficultés spécifiques, liées à leur faiblesse intrinsèque et à leur fragilité financière structurelle.

De même, la plupart des ajustements se sont opérés au détriment de l'emploi.

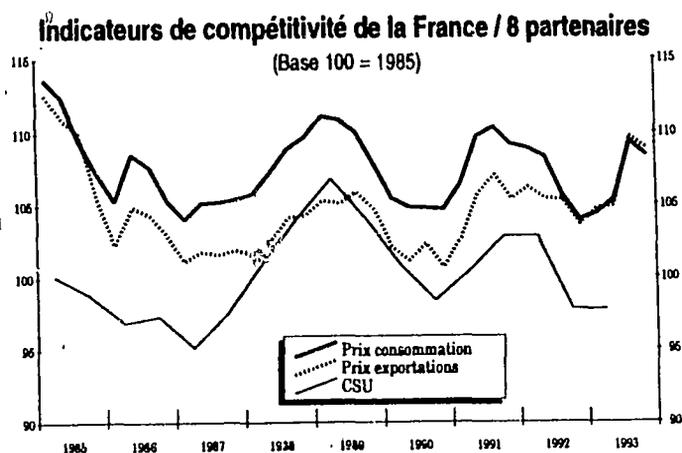
A. DES ENTREPRISES EN MEILLEURE SANTE

1. Une compétitivité extérieure accrue

La compétitivité des entreprises françaises, mesurée par leurs performances à l'exportation, s'est très nettement améliorée depuis le milieu des années 80.

Cette amélioration résulte d'une maîtrise des coûts de production plus marquée en France que dans les autres pays de l'Union européenne à partir de 1985, évolution visible depuis 1987 grâce à la remontée du dollar.

La crise monétaire de septembre 1992 a entraîné une chute de compétitivité des produits français, par rapport à celle des produits des 6 pays du SME, chute enrayée dès le 2ème trimestre 1993 : les indicateurs de compétitivité de la France se sont alors rétablis à des niveaux supérieurs à ceux du début de 1987 grâce à une plus faible progression de l'inflation et une bonne maîtrise des coûts salariaux français. Les entreprises ont également dû accepter un effort de compression de leurs marges.



Source : Direction de la Prévision.

Source : annexe au rapport économique et financier

2. Une situation financière assainie

a) Une stratégie de désendettement

Quatre périodes se sont succédées dans l'histoire financière récente des entreprises :

- de 1985 à 1990, les entreprises ont investi massivement,
- en 1990-1991, les investissements productifs et financiers ont été réduits,
- en 1992, les entreprises ont poursuivi la réduction des investissements productifs tout en augmentant fortement leurs investissements financiers,
- en 1993, à nouveau, les investissements productifs et financiers ont fortement diminué, sous l'effet de l'atonie de la demande et de la baisse des taux d'intérêt.

Dès lors, la situation financière des entreprises a connu deux phases bien distinctes :

- de 1985 à 1990, les entreprises ont eu recours massivement à des ressources externes, essentiellement au crédit,

- de 1991 à 1993, cette demande de ressource a beaucoup diminué, jusqu'à devenir négative.

b) Les effets de la récession

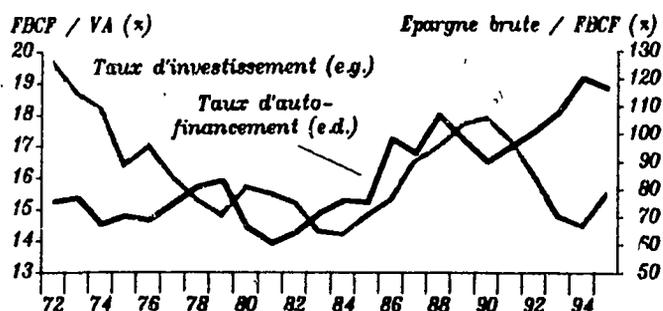
La récession de l'année 1993 a encore desserré la contrainte d'endettement des entreprises, même si le recul d'activité a provoqué une crise de trésorerie aiguë au premier semestre chez beaucoup d'entre elles.

- La faiblesse de la demande et la sous-utilisation des capacités de production ont amené les industriels à revoir encore à la baisse -de 18,5 % en valeur- leurs dépenses d'équipement.

- Les besoins en fonds de roulement d'exploitation se sont fortement réduits.

Dès lors, le taux d'autofinancement des entreprises a encore augmenté, passant à 130 %, et le taux d'endettement (endettement/financement propre) s'est établi à 50 % du taux de 1984-1985.

Taux d'investissement et taux d'autofinancement



Source : Lettre de conjoncture de la BNP - Juillet-Août 1994

Toutefois, cette amélioration d'ensemble de la situation des entreprises n'a pas comblé les failles structurelles du système productif français.

B. LES FAILLES DU SYSTEME PRODUCTIF

1. Des PME fragilisées

a) Une faiblesse intrinsèque

• De petites entreprises

Comme l'a montré le rapport de la commission «compétitivité française» de préparation du XI^e plan, le tissu industriel français manque d'entreprises intermédiaires de 100/200 salariés à 1 500/2 000 salariés. Les PME françaises sont, dans leur immense majorité, de petites entreprises.

Répartition des entreprises par taille (1er octobre 1992)

Nombre de salariés	Nombre d'entreprises	Part dans le total des entreprises
0 - 9	3.168.039	93,60 %
10 - 49	176.454	5,20 %
50 - 199	31.198	0,90 %
200 - 499	5.887	0,20 %
500 - 999	1.912	0,05 %
1.000 et plus	1.353	0,05 %
Total	3.384.843	100,00 %

Source : Commissariat général au plan

Or, comme le souligne le rapport du Plan, "les entreprises sont les bases arrière des grands groupes industriels, capables de suivre leur développement technologique, leur déploiement spatial, leurs à-coups de conjoncture. Elles sont aussi celles pour qui la réalisation du marché européen est un réel enjeu, car leur internationalisation ne fait que commencer. Elles sont enfin les proies les plus tentantes et les cibles les plus convoitées des groupes étrangers, puisque dans le vaste mouvement de restructuration mondiale, elles sont le moyen le plus rapide de s'implanter sur un nouveau marché ou d'acquérir une nouvelle technologie ; d'ailleurs la plupart d'entre elles sont déjà des filiales de groupes".

• **Des défaillances nombreuses**

Ce sont les entreprises de 10 à 19 salariés qui sont les plus touchées : leur taux de défaillance est de 5,4 % (en 1993) alors qu'il n'est que de 2,9 % pour les entreprises les plus petites, et de 2,4 % pour celles de 100 salariés et plus. Le taux de sinistralité français est d'ailleurs le plus important d'Europe, et explique que moins de 10 % des entreprises créées atteignent un jour plus de 10 salariés.

• **Une crise de vocation**

La moindre progression d'ensemble des défaillances d'entreprises au cours des deux dernières années : + 9 % en 1992 et + 10 % en 1993, par rapport à + 13 % en 1990 et + 12,4 % en 1991 s'explique en fait par une diminution des créations d'entreprises depuis 1989-1990. Cette diminution est encore plus ancienne pour l'industrie, les créations se déplaçant vers les services aux entreprises.

**Evolution des créations nouvelles d'entreprises
(hors reprises)**

	1987	1989	1991	1993
IAA	2.742	2.632	2.141	2.203
Industrie	17.580	18.191	14.552	12.638
Construction	29.238	31.758	27.735	20.797
Services	145.177	151.763	134.339	135.359
Ensemble	194.737	204.344	178.767	170.997

Source : INSEE

b) Une fragilité financière

L'endettement des PME reste plus élevé que celui des grandes entreprises car elles gèrent des stocks plus lourds et supportent les charges du crédit interentreprises (le délai moyen de règlement client reste, au premier semestre 1994, stable à 68 jours comme en 1993).

Le coût du crédit est plus lourd pour les PME. En ce qui concerne les crédits à court terme, les taux exigés sont largement supérieurs en raison de l'importance des risques. Ce différentiel entre PME et grandes entreprises est moins fort sur les crédits à plus long terme, les prêteurs s'assurant un gage sur les investissements financés.

Selon l'enquête de la Banque de France de juillet 1994, les écarts de taux sont les suivants :

Montant du crédit	moins de 100.000 francs	de 500.000 à 2 millions de francs	plus de 2 millions de francs
Crédit à moyen et long terme	8,7 %	7,9 %	7,7 %
Taux de découvert	12,6 %	9,5 %	8,5 %

2. Des ajustements défavorables à l'emploi

a) Une préférence structurelle pour le licenciement

L'ampleur des licenciements au cours des dix dernières années n'apparaît pas directement proportionnée aux difficultés économiques : la conjoncture plus favorable des années 1987 à 1989 n'a pas suffi à ramener ces licenciements au niveau de celui des années 70, et ce alors que le nombre des créations d'emplois a été le même. Comme le souligne le rapport du groupe "Emploi" présidé par Bernard Brunhes dans le cadre de la préparation du XIe Plan, la fin des années 80 a mis en évidence deux logiques principales de recours aux licenciements :

- celle des grands établissements industriels soumis à des mutations technologiques imposant une véritable recomposition de la main d'oeuvre,

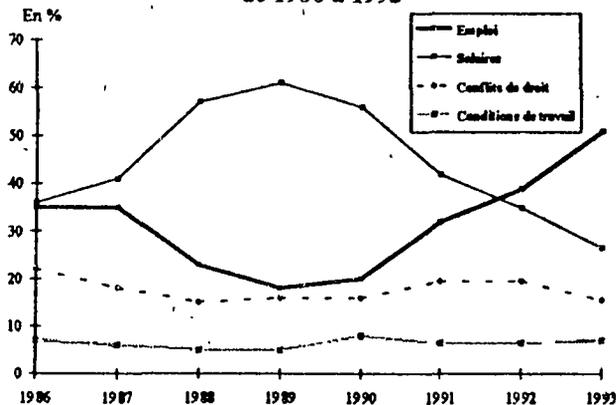
- celle des établissements plus petits, souvent indépendants, pratiquant une politique d'adaptation à court terme aux contraintes du marché, recourant massivement aux contrats à durée déterminée.

Dans les deux cas, l'emploi apparaît comme la principale variable d'ajustement aux circonstances, le licenciement étant préféré -souvent plus simple ou moins cher- au chômage partiel ou à la reconversion interne des salariés.

b) Une tendance confirmée par la période récente

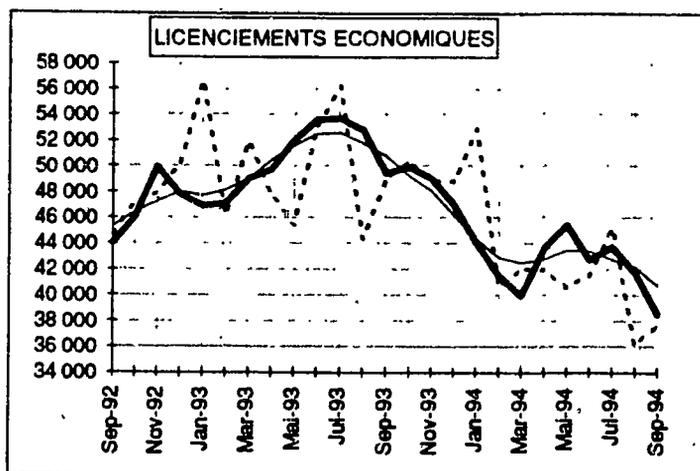
Premier signe préoccupant depuis 1990, l'emploi est de plus en plus la cause des conflits sociaux. Alors que les motifs salariaux de grèves sont en repli, l'emploi a été, en 1993, le motif d'un conflit du travail sur deux.

Répartition des conflits localisés selon le motif essentiel, de 1986 à 1993



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

Deuxième signe alarmant, le niveau des licenciements économiques, même s'il a connu une inflexion au cours des derniers mois, reste élevé : 38.000 au mois de septembre 1994.



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

Dernier signal négatif : la reprise de l'emploi, visible au premier semestre 1994, est due en grande partie aux contrats à durée limitée. Selon l'INSEE, de juin 1993 à juin 1994, si 86.000 emplois nets supplémentaires ont été créés, 146.000 l'ont été sous forme de contrats à durée déterminée, 81.000 par l'intérim, alors que le solde des contrats à durée indéterminée a été négatif.

III - MENACES SUR LE PACTE SOCIAL

Fortement exposés au risque du chômage, les ménages ont, globalement, adopté une position défensive en accumulant une épargne de précaution. Mais, là encore, ce mouvement affecte de façon très inégale les différentes couches de la population, et le revenu d'une part croissante de nos concitoyens dépend désormais largement de transferts sociaux. Or, parallèlement, les chances d'accès à l'emploi diffèrent très sensiblement suivant le niveau de qualification des personnes concernées, alors que la situation actuelle fait ressortir une certaine inadaptation de notre système éducatif.

De fait, l'ensemble de ces fractures pourrait, à terme, menacer la cohésion de notre pacte social.

A. UN REFUGE DANS L'EPARGNE

Le taux d'épargne des ménages qui avait fortement reculé au début des années 1980 : de 20,4 % en 1978 à 10,8 % en 1987, a amorcé depuis une remontée progressive.

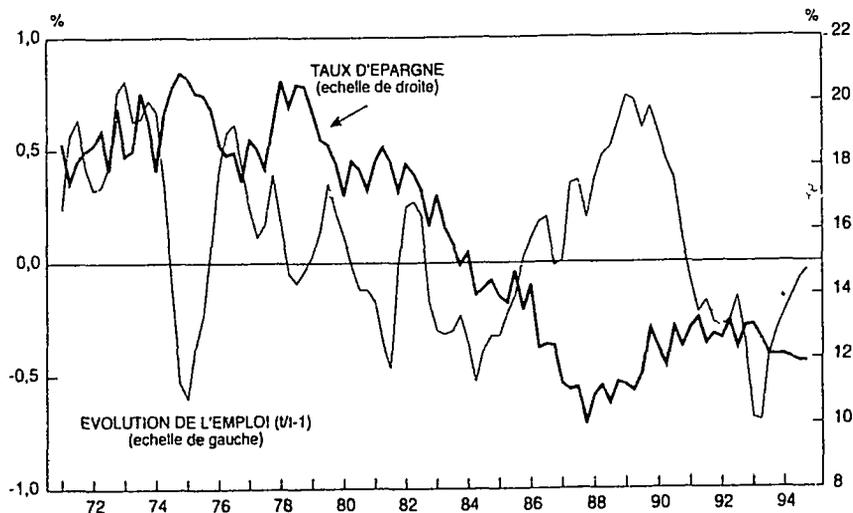
	1990	1991	1992	1993
Taux d'épargne des ménages	12,5	13,1	13,9	14,2

Source : Rapport sur les comptes de la nation de l'année 1993.

1. La crainte du chômage

La montée du chômage, qui représentait 5 % de la population active en 1978, contre 12,8 % en 1993, a modifié durablement le comportement des ménages. L'épargne de précaution a augmenté visiblement avec les difficultés de l'emploi (ce qui peut expliquer également son léger repli au cours des derniers mois, marqués par un redressement des créations d'emplois).

Epargne et risque de chômage



Source : Indosuez - Avril 1994.

2. La préférence pour la sécurité

La hausse continue des taux d'intérêt à partir de 1987 a considérablement encouragé les placements des ménages. Les revenus du capital, en 1992, ont atteint 10,8 % du revenu disponible, pour 7 % seulement cinq années plus tôt.

Malgré le fort ralentissement du pouvoir d'achat en 1993, lié à la modération des salaires, au recul de l'emploi, et à la hausse des prélèvements obligatoires, les ménages ont encore accru leur taux d'épargne de 13,9 % en 1992 à 14,2 % en 1993. La baisse des taux d'intérêt courts et les mesures fiscales ont permis la réorientation des placements vers le long terme : SICAV obligataires, plans d'épargne logement, plans d'épargne populaire et assurance vie.

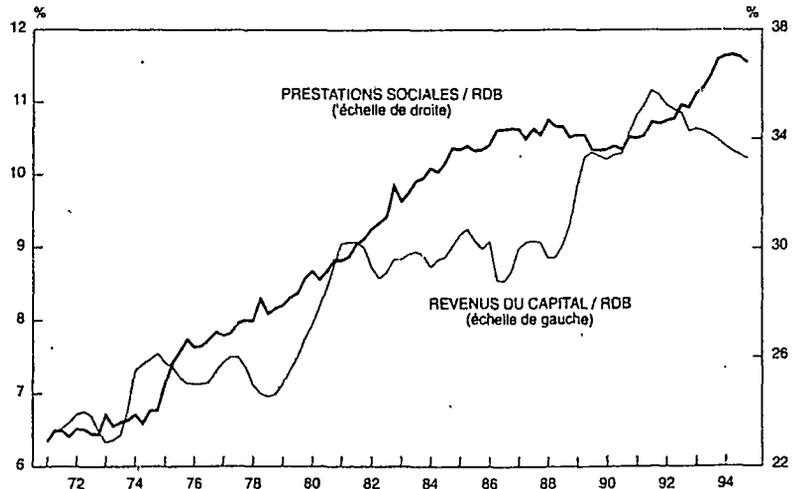
La part de l'épargne financière nette consacrée à l'assurance vie a atteint environ 70 % en 1993, traduisant l'intérêt des ménages pour des taux garantis et pour un complément de revenu à moyen terme.

B. UNE SOCIETE DE TRANSFERTS

1. La part croissante des transferts

La part des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages a repris une croissance accélérée depuis la fin des années 80. En 1993, cette croissance des transferts sociaux reste tirée par le RMI, le chômage de longue durée, les préretraites, les allocations logement.

1972-1994 - Part des prestations sociales dans le revenu disponible brut des ménages



Source : Indosuez - Avril 1994.

1990-1993 - Prestations sociales reçues par les ménages (évolution en % par rapport à l'année précédente)

	1990	1991	1992	1993	Valeur 1993 (Mds de F.)
Santé	6,3	5,4	5,9	3,9	486,8
<i>dont : maladie</i>	6,6	6,0	7,3	4,8	334,5
Vieillesse-survie	5,9	5,8	6,1	5,7	892,0
Maternité-famille	4,3	3,3	3,7	11,4	233,8
<i>Maternité</i>	9,7	5,7	2,1	1,2	20,9
<i>Famille</i>	3,7	3,1	3,9	12,5	212,9
Emploi	9,0	9,4	13,2	12,5	165,8
Autres (dont RMI et prestations à des non-résidents)	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	32,4
Ensemble des prestations	6,1	6,6	6,0	6,6	1810,8

Source : Rapport sur les comptes de la Nation - 1993.

2. Un rôle social incompressible

Le rôle des transferts s'avère aujourd'hui crucial pour la société française. Selon le rapport du Centre d'études des revenus et des coûts de 1993 intitulé «Précarité et risque d'exclusion en France», plus de 12 millions de personnes échappent à la pauvreté grâce aux transferts sociaux, et notamment à sept mécanismes de garanties de ressources : minimum vieillesse, minimum invalidité, allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé, assurance veuvage, allocation chômage de solidarité spécifique et RMI.

C. UN DURCISSEMENT DES INEGALITES

L'importance croissante des prestations sociales, ainsi que des dépenses de l'Etat en faveur de l'éducation, de la formation, de l'emploi, n'a pas permis d'éviter une radicalisation des inégalités. Celles-ci restent largement liées aux rigidités sociales, comme en témoignent les exemples de l'accès au savoir et à l'emploi.

1. L'inégalité des chances

Ainsi, le système éducatif, malgré ses réformes successives, n'a pas su atteindre l'objectif d'égalité des chances. Comme le souligne le dernier rapport de l'OCDE sur l'éducation : "*L'échec scolaire (...) depuis très longtemps constante du fonctionnement du système éducatif français (...) a persisté et a pris une dimension encore plus importante*". L'OCDE souligne la persistance des défauts français : "*abstraction, manque notoire d'individualisation des stratégies d'enseignement et d'apprentissage*", et relève aussi que les zones d'éducation prioritaire, créées en 1982 regroupent les élèves partageant les mêmes handicaps, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays. Enfin, l'OCDE stigmatise les effets sur le recrutement et la formation des enseignants du "*modèle unitaire et égalitariste induit par le statut de la fonction publique*" dont on peut se demander "*s'il est encore adapté aux temps présents et à venir*".

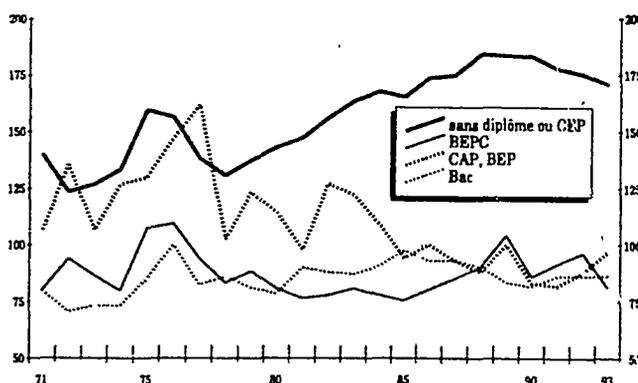
2. L'inégalité devant l'emploi

De même, la montée du chômage fragilise de plus en plus certaines populations.

Les non qualifiés sont beaucoup plus durement touchés par le chômage, du fait de la restructuration générale des emplois et du coût excessif du travail sans qualification : entre 1983 et 1993, l'emploi non qualifié a diminué de près de 9 %, alors que l'emploi total a légèrement progressé. Par ailleurs, les emplois non qualifiés sont de plus en plus occupés par des personnes ayant au moins un diplôme professionnel : c'était le cas en 1993 pour un tiers des emplois.

Le diplôme, quel qu'il soit, reste d'ailleurs une relative garantie contre le chômage.

Niveau relatif du chômage selon le diplôme (Hommes)
(référence : taux de chômage de l'ensemble des hommes = 100)

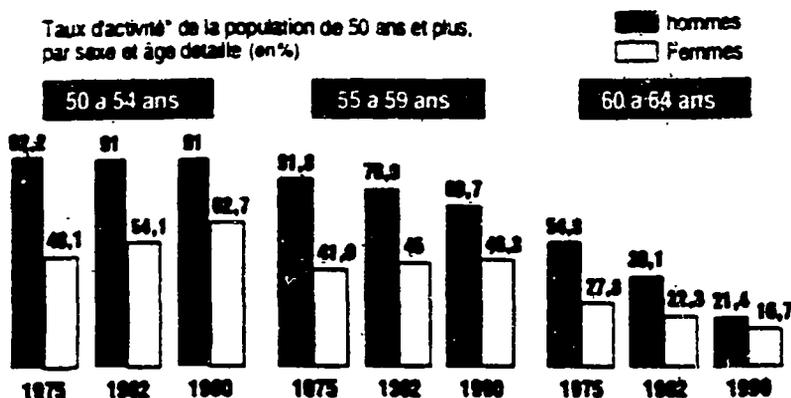


Source : Rapport sur les comptes de la Nation - 1993.

Les difficultés des chômeurs de longue durée s'aggravent. En effet, le chômage, même s'il a légèrement régressé au cours de l'été 1994, continue de creuser les inégalités à travers la progression de sa durée moyenne : 378 jours en septembre dernier, tandis que la part des chômeurs de plus d'un an dépasse un tiers du total des demandeurs d'emplois et reste orientée à la hausse (+ 17,8 % en un an).

Enfin, les jeunes et les plus de 50 ans sont de plus en plus écartés d'un marché du travail trop tendu : sous l'effet de l'allongement de la scolarité et des difficultés d'insertion, de l'abaissement de l'âge de la retraite et des préretraites, leur part au sein des actifs occupés est passée de 40 % en 1975 à 30 % en 1990.

Taux d'activité de la population de plus de 50 ans



Source : Les Echos - 5 août 1994.

L'élargissement de ces fractures sociales traduit les limites d'un Etat-providence dans lequel l'essentiel de la solidarité nationale repose sur des prélèvements fiscaux ou sociaux assis sur les salaires. Désormais totalement déséquilibré au plan financier, le système, dans son ensemble, s'avère en outre inadapté aux contraintes qu'impose une économie moderne pleinement ouverte sur l'extérieur.

Certes, l'accélération de la croissance attendue pour l'année à venir devrait atténuer certaines tensions. Mais, quelles que soient son ampleur et sa durée, ce facteur économique ne pourra, à lui seul, assurer la correction spontanée de déséquilibres publics et sociaux ayant des causes structurelles. En revanche, il est impératif que ce répit soit mis à profit pour engager les réformes indispensables au rééquilibrage de notre économie dans son ensemble.

CHAPITRE II

DES REPONSES EXIGEANTES

Véritable défi des années à venir, la résorption des déséquilibres structurels dont souffre notre pays suppose une action courageuse, et de grande ampleur, structurée autour de deux démarches indissociables : maîtriser l'évolution des dépenses publiques et remodeler notre système de prélèvements obligatoires.

I - UN ENJEU MAJEUR : MAITRISER L'EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Contrairement à la possibilité ouverte dans certains pays industriels, la France ne peut envisager de résorber ses déficits structurels par un relèvement important des impôts ou cotisations sociales. Le niveau déjà atteint par nos prélèvements obligatoires interdit toute démarche de ce type et refuser ce constat revient à admettre la perspective d'un étouffement progressif de l'économie sous le poids des ponctions publiques.

Dès lors, la seule voie praticable reste celle d'une maîtrise des dépenses. Il s'agit certes d'une démarche dont la mise en oeuvre reste délicate, car elle doit être pleinement acceptée par le corps social. Mais elle n'en demeure pas moins inévitable. Progressive, elle peut d'ailleurs se décliner en deux étapes : en premier lieu, rétablir l'équilibre entre charges et recettes publiques, puis maintenir un rythme de croissance des dépenses compatible avec une décrue des prélèvements obligatoires.

Franchir ces étapes suppose des choix fondamentaux qui, pour l'essentiel, portent sur l'Etat et les régimes de protection sociale, c'est-à-dire les deux intervenants qui sont à l'origine de l'immense majorité des dépenses publiques.

A. RECENTRER L'ACTION DE L'ETAT

Le processus de maîtrise de dépenses de l'Etat s'inscrit désormais dans le cadre juridique quinquennal issu de la loi du 24 janvier 1994. Compte tenu du poids croissant des intérêts de la dette, les autres charges budgétaires sont condamnées à se réduire en francs constants. Un tel objectif peut paraître ambitieux. En fait, il n'est réalisable qu'au prix de réformes profondes mais progressives - visant à redéfinir le rôle exact de l'Etat, et à accroître l'efficacité de ses moyens d'intervention. Il serait en effet quelque peu paradoxal d'exiger "moins d'Etat" tout en demandant à celui-ci de poursuivre et même d'accentuer l'ensemble de ses interventions actuelles.

1. Redéfinir le rôle de l'Etat

Aujourd'hui, force est de constater qu'il n'existe pratiquement aucun domaine duquel l'Etat soit totalement absent. Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 avaient pourtant tenté de délimiter le champ d'intervention respectif du pouvoir central et des collectivités territoriales. Cependant, ce partage des tâches et des responsabilités n'est que partiellement entré dans les faits, chaque intervenant ayant eu tendance, au fil du temps, à solliciter l'autre partenaire pour cofinancer des interventions qui lui étaient propres. En outre, l'évolution de la société a fait naître de nouveaux besoins auxquels il a bien fallu répondre de façon empirique.

Une situation aussi confuse n'est, à l'évidence, pas propice à une véritable politique de maîtrise des dépenses publiques. En réalité, il est plus qu'urgent de redéfinir de façon précise le domaine d'intervention de l'Etat, et donc a contrario, celui des autres intervenants, que ce soit les collectivités locales, les régimes de protection sociale ou l'initiative privée.

Par nature, trois domaines relèvent de plein droit de la pleine et entière compétence de l'Etat : la justice, la sécurité et la défense. Aussi est-il anormal qu'actuellement des collectivités locales soient sollicitées pour participer à la construction, ou à l'entretien, de bâtiments judiciaires, de postes de police, ou de casernes de gendarmerie.

Parallèlement, il est évident que l'Etat reste le garant de la cohésion sociale et des infrastructures ou actions d'intérêt national.

Il est en outre le seul habilité à développer et soutenir une action internationale.

En revanche, on peut s'interroger sur la légitimité ou l'efficacité réelle des interventions financières de l'Etat dans d'autres domaines.

Il en est ainsi, par exemple, des subventions versées en faveur du sport de masse, dont une large fraction est ventilée au niveau national, entre des structures fédérales, alors que par définition l'action de terrain reste éminemment locale. Le saupoudrage qui en résulte n'est sans doute pas le gage d'une efficacité optimum, et l'on peut alors se demander s'il ne serait pas opportun de transférer cette responsabilité -et la ressource correspondante- à un niveau local qui pourrait être le département.

De même, on ne peut rester indifférent devant la situation paradoxale qui fait de l'Etat le premier contribuable de taxe professionnelle. Certes, il s'agit là d'un problème de responsabilité collective, l'inévitable réforme de cet impôt n'ayant jamais pu être menée à bien. Mais le problème reste entier et pèse lourdement sur les finances publiques. Il devra bien être tranché.

Enfin, il faudra sans doute inévitablement se demander si certaines dépenses ou prestations de nature sociale aujourd'hui prises en charge par l'Etat relèvent effectivement d'un financement budgétaire, ou si elles ne devraient pas en réalité être assumées par le système de protection sociale.

Les réponses à ces diverses interrogations sont loin d'être évidentes, et méritent un large débat. Mais l'impérieuse nécessité de maîtriser les dépenses de l'Etat fait qu'il est désormais impossible d'éluder ces questions.

Dans cette recherche, le Parlement a un rôle essentiel à jouer, et doit pleinement redevenir un lieu de réflexions et de débats.

2. Réorganiser les moyens d'action de l'Etat

L'inévitable clarification des rôles a un but unique : préciser les responsabilités de chacun. Elle ne saurait pour autant servir d'alibi pour éviter toute remise en cause dans l'organisation même des services de l'Etat.

Il s'agit en effet de la seule démarche susceptible de donner à l'Etat les marges de manoeuvre financières indispensables pour lui permettre d'assumer pleinement les missions qui lui incombent. De fait, au cours des années à venir, la recherche des "gisements" de productivité restera une contrainte de fond qui, au plan budgétaire, trouvera sa traduction sous la forme de "révision des services votés".

Certes, les rigidités -voire les corporatismes- sont forts. Mais l'impérieuse nécessité de rationaliser la dépense publique devrait au moins conduire à s'interroger sur la pertinence de certains modes d'organisation de l'Etat, qui semblent plus hérités de l'histoire que motivés par un souci d'efficacité.

Les administrations financières offrent de ce point de vue un exemple intéressant, en faisant coexister trois réseaux distincts de perception des impôts d'Etat : le Trésor public qui encaisse la plupart des impôts directs, les comptables de la Direction générale des Impôts qui recouvrent la TVA et les droits d'enregistrement ; le réseau comptable de la douane, désormais investi de la collecte des contributions indirectes. Ne serait-il pas concevable d'organiser progressivement la fusion de ces différents réseaux autour d'un service unique, chargé de collecter les impôts ? Les économies d'échelles -et de moyens de fonctionnement- qui résulteraient d'un tel regroupement pourraient alors utilement être redéployées vers les missions de contrôle, ou vers d'autres domaines d'intervention de l'Etat.

De même, il est manifeste que les conséquences pratiques de la décentralisation n'ont pas toujours été pleinement tirées au plan des services extérieurs, entretenant de coûteux doubles emplois.

Enfin, il ne serait sans doute pas inutile de renforcer les synergies entre les actions menées, dans un même domaine, par différents services de l'Etat, des organismes parapublics et des intervenants privés. Le cas du réseau français de soutien à l'exportation est, de ce point de vue, particulièrement significatif.

3. Rénover les procédures d'élaboration du budget

a) Afficher préalablement les priorités essentielles

L'élaboration du budget suppose des choix qui, certes, se traduisent sous forme de dotations, mais qui recouvrent des décisions de nature éminemment politique.

Jusqu'à un passé relativement récent, ces choix stratégiques étaient en fait connus du Parlement lors de l'adoption du projet de budget par le Conseil des ministres. Le délai accordé aux représentants de la Nation pour prendre connaissance, apprécier, et le cas échéant contester ces choix, restait limité à quelques semaines. A l'heure où l'Etat va inévitablement être contraint de resserrer et concentrer ses interventions, il serait opportun que la réflexion préalable qui entoure ses choix prenne un caractère plus public et fasse l'objet d'un véritable débat d'orientation devant le Parlement. Une telle procédure donnerait ainsi au gouvernement et aux représentants de la Nation l'occasion de faire connaître leurs priorités, et d'arrêter ensemble les lignes stratégiques de l'action à conduire, mais également, a contrario, de cerner les domaines dans lesquels l'intervention de l'Etat peut se réduire.

Certes, il ne s'agit pas d'accentuer la rigidité du budget, ni de supprimer son aspect d'instrument d'intervention conjoncturelle. En revanche, l'objectif reste de définir dans la durée et la transparence les principaux "points durs" de l'action structurelle.

Force est de constater que le gouvernement actuel semble d'ailleurs s'orienter dans cette direction. Depuis maintenant plus d'un an, le Parlement a examiné et voté plusieurs lois de programmation quinquennale, qui fixent des objectifs et des moyens dans des domaines aussi essentiels que l'emploi, la défense, la sécurité et la justice. Il appartiendra désormais aux lois de finances successives de traduire ces engagements de façon concrète.

Mais, cet effort demeure encore partiel et pourrait être complété par l'institutionnalisation d'un véritable débat d'orientation budgétaire lors de la session de printemps.

b) Evaluer l'efficacité de la dépense publique

Dans un contexte de rigueur renforcée, il est impératif de se débarrasser de l'approche un peu sommaire qui consiste à juger la qualité du budget d'un département ministériel à son taux de progression annuel. Cet élément a, certes, un fort contenu en "effet d'affichage", mais n'est pas nécessairement un gage de l'efficacité des dépenses.

La perspective d'une sélectivité accrue dans les interventions de l'Etat devrait naturellement entraîner une concentration des moyens sur les actions ou les structures les plus performantes au regard de l'objectif poursuivi.

Encore faut-il que le Gouvernement -et le Parlement- disposent des moyens adaptés leur permettant d'évaluer l'efficacité de la dépense publique. Tel n'est pas aujourd'hui le cas, et de nombreuses interventions sont systématiquement reconduites sur les mêmes bases, sans que ses résultats concrets sur le terrain soient effectivement analysés avec précision.

Il en est de même des subventions attribuées à de nombreux organismes parapublics, ou à des associations, alors même que l'efficacité de ces structures pourrait être améliorée.

Or, une partie de ces problèmes serait surmontée si chaque grande dotation budgétaire se trouvait étayée par une batterie légère d'indicateurs de résultats, tant quantitatifs que qualitatifs. L'élaboration de tels instruments d'évaluation deviendra d'ailleurs rapidement une nécessité pour que le Gouvernement soit en mesure de faire accepter les économies et l'effort de rationalisation imposés par le strict respect de la loi d'orientation quinquennale sur les finances publiques.

Dans ce contexte, il serait cependant souhaitable que le Parlement dispose de sa propre capacité d'expertise et d'évaluation qui, seule, lui permettra de discuter utilement les choix proposés par le Gouvernement. La mise en place d'une telle structure permettrait ainsi aux parlementaires de s'affranchir du monopole de fait dont bénéficie l'exécutif en ce domaine.

B. RÉORGANISER LES RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE

La maîtrise des dépenses de protection sociale pose un problème encore plus délicat que celle des charges de l'Etat. En effet, la difficulté de l'exercice se trouve fortement accentuée par la complexité, et même l'opacité, du système de protection sociale, mais également par la variété des déterminants de la dépense qui intègrent des facteurs liés aux progrès techniques, aux comportements individuels, aux mouvements démographiques et aux conditions économiques.

Tout effort de régulation suppose donc, là encore, une certaine clarification des rôles, mais aussi la mise en place d'instruments permettant de contenir l'évolution de chaque grand type de dépenses autour d'une norme préalablement fixée.

1. Dissocier l'assurance et la solidarité

a) Une construction quelque peu empirique

Fondé au lendemain de la Libération, notre système de protection sociale apparaît comme l'une des plus grandes réussites collectives de notre pays et constitue sans doute l'un des dispositifs les plus complets en vigueur dans les nations industrialisées.

Toutefois, cet ensemble est loin d'être homogène, et sa structure a relativement peu varié alors que son champ d'intervention trouvait progressivement une nouvelle dimension.

A l'origine, notre système de protection sociale a été conçu comme un régime d'assurance professionnelle. Il reposait donc sur un lien étroit entre l'effort contributif réalisé au cours de la vie active et les prestations servies. Sur cette base, le système s'est alors organisé autour de multiples structures, dont l'élément le plus important reste toutefois ce qu'il est convenu d'appeler le « régime général » des salariés.

L'extension progressive de la couverture sociale à l'ensemble de la population et l'introduction de prestations minimum en faveur de certaines catégories sociales particulièrement fragiles, ont changé la nature originale du système. Aujourd'hui, il

s'apparente en effet à un régime d'assurance obligatoire collective.

Or, cette mutation s'est opérée sans véritable réforme dans l'architecture générale du système. De fait, celui-ci se caractérise désormais par deux éléments :

- d'une part, une hétérogénéité des prestations servies, et des efforts contributifs demandés aux populations couvertes par les différentes structures ;

- d'autre part, la coexistence, au sein de mêmes structures institutionnelles, de prestations relevant de la solidarité nationale et de l'assurance professionnelle.

b) Un nécessaire effort de clarification

Une telle opacité est difficilement conciliable avec la nécessité de maîtriser les charges, cette approche supposant en effet des décisions collectives sur la nature et l'importance des dépenses assumées par les différents régimes.

Très schématiquement, ces derniers peuvent se décliner de la manière suivante :

- *les prestations familiales* ont un contenu contributif extrêmement réduit, voire inexistant,

- *l'assurance maladie*, dont le caractère contributif est devenu très partiel. S'il se retrouve encore dans des prestations telles les indemnités de maladie, il est en revanche absent dans la prise en charge des dépenses médicales ou hospitalières,

- *l'assurance vieillesse*, à l'inverse, conserve un fort aspect contributif, même si le lien n'est plus total,

- enfin, *l'assurance chômage*, qui, depuis la réforme de 1984, se structure désormais autour de deux pôles bien distincts : un régime strictement contributif d'assurance professionnelle géré par les partenaires sociaux et un régime dit de "solidarité" assuré par l'Etat.

La réorganisation du système de prise en charge collective pourrait s'inspirer de ce dernier exemple. Elle se traduirait alors par une séparation progressive des prestations de solidarité, qui relèvent d'un effort collectif de la Nation en faveur

de certaines catégories, et des prestations d'assurance, dont le bénéfice reste subordonné à une contribution personnelle préalable.

Certes, la césure n'est pas toujours facile à réaliser, et il y aura sans doute toujours des interrogations sur la nature exacte de certaines interventions. Mais, il est intéressant de constater qu'un tel mouvement reste possible et qu'il est d'ailleurs engagé en matière d'assurance vieillesse.

En ce domaine, une étape très importante a en effet été franchie avec la création, par la loi du 22 juillet 1993, du "Fonds de solidarité vieillesse" (FSV). Il se présente sous la forme d'une structure autonome, ayant une mission générique : assurer la prise en charge, à titre permanent, des avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale.

L'importance des transferts à réaliser nécessite cependant une certaine progressivité dans la démarche et les déplacements de charges vers le FSV se poursuivront sans doute bien au-delà de 1995. On peut seulement regretter que les diverses étapes n'aient pas fait l'objet d'une programmation préalable clairement annoncée.

Sous cette réserve, il serait cependant souhaitable que ce mouvement de clarification des rôles puisse s'amplifier en trouvant également une application dans le secteur des dépenses de santé.

Un tel remodelage du système s'accompagnera inévitablement de bouleversements profonds dans le mode de gestion des régimes. Autant il demeure légitime que les partenaires gèrent les dispositifs contributifs ayant une base professionnelle, autant on ne saurait leur accorder une compétence exclusive en matière de gestion des dépenses de solidarité. Il s'agit là en fait d'une mission qui incombe à la puissance publique.

2. Mettre en place de véritables instruments de régulation

Une meilleure connaissance des dépenses n'est cependant pas suffisante pour maîtriser leur évolution. Cet impératif appelle en fait parallèlement l'élaboration d'instruments de régulation.

Mais la nature de ces réponses est bien évidemment fort différente pour les dépenses de santé et les dépenses d'assurance vieillesse, c'est-à-dire les deux grands secteurs les plus exposés.

a) Vers la définition d'objectifs en matière de santé

Le système français d'assurance maladie présente l'originalité de combiner trois principes essentiels : la liberté de prestation, le libre accès aux soins et une large prise en charge collective des dépenses.

A ce stade, il convient d'éviter les faux procès : toute réforme a pour but de sauvegarder ces principes, tout en assurant une meilleure responsabilisation des intervenants afin de garantir la survie financière du système. Il est, en effet, évident que notre pays ne peut supporter indéfiniment une croissance des dépenses de santé supérieure à celle du PIB, d'autant plus que cette augmentation rapide des charges ne semble pas avoir de conséquences particulières sur l'amélioration de l'état sanitaire de la population ;

Amorcée dès 1983, la politique de régulation de ces dépenses s'est jusqu'à présent soldée par un échec relatif. Largement fondée sur une maîtrise administrative des tarifs, cette approche a, de fait, alimenté une multiplication des actes et des prescriptions.

La période récente se caractérise toutefois par l'émergence d'une approche plus globale, reposant sur l'élaboration concertée d'objectifs annuels à respecter dans différents secteurs médicaux. Initiée en 1991, puis amplifiée en 1993, cette action s'appuie sur la détermination préalable d'un taux de progression global de l'ensemble des dépenses de santé, et débouche sur la fixation "d'enveloppes" financières par profession.

L'équilibre du système est assuré par deux mécanismes complémentaires : d'une part, un régime de sanction en cas de dépassement de l'enveloppe professionnelle, et symétriquement, la restitution des gains obtenus sous la forme de revalorisations tarifaires.

Les premiers résultats obtenus à ce jour sont, certes, différents selon les secteurs, mais, dans l'ensemble, s'avèrent plutôt positifs.

Une telle démarche s'inscrit par définition dans la durée, le but ultime étant en réalité d'obtenir un véritable

infléchissement des comportements personnels, tant des prescripteurs que des clients.

Dans ces conditions, la consolidation de la politique dite des "objectifs quantifiés nationaux" sera une des priorités des années à venir. Il serait d'ailleurs pleinement légitime que le Parlement soit associé à la discussion et la fixation des données annuelles.

Mais le succès de la démarche dépendra largement de la crédibilité des sanctions prévues en cas de dépassement et de la détermination des partenaires à les mettre en oeuvre en tant que de besoin. A l'inverse, tout relâchement ou toute faiblesse sera de nature à remettre en cause l'ensemble des résultats obtenus.

b) Une programmation des étapes en matière de retraite.

Les déterminants qui influent sur les dépenses de retraite sont certes plus simples que ceux pesant sur l'assurance maladie, mais ils s'avèrent, en revanche, beaucoup plus rigides. Totalement dépendants des contraintes démographiques, les régimes de retraites ne peuvent jouer que sur trois paramètres pour infléchir leurs charges : la durée de cotisation exigée pour bénéficier d'une retraite à taux plein, la période de référence retenue pour calculer le montant de la pension et le taux de revalorisation annuel des prestations versées. Encore faut-il souligner que l'inertie du système est énorme et que toute adaptation d'un paramètre a des effets très progressifs.

Les contraintes structurelles qui pèsent sur nos régimes de retraite sont identifiées depuis le début des années quatre-vingts.

Or, si le constat, et les mesures de redressement envisageables, ont fait l'objet de multiples rapports, il a fallu attendre la loi du 22 juillet 1993 pour qu'une première réponse structurelle soit enfin mise en oeuvre, et encore, pour le seul régime général.

Le dispositif arrêté à cette occasion s'appuie en effet sur une modification des trois principaux paramètres et prévoit donc :

- l'allongement progressif de la durée d'assurance requise,
- l'élargissement de la période de référence,

- l'indexation temporaire des pensions sur l'évolution des prix, cette mesure étant toutefois assortie d'une clause de partage des fruits de la croissance.

Etape très importante, cette première réforme n'apporte cependant pas de réponse durable au problème des retraites dans notre pays.

- d'une part, elle demeure insuffisante pour assurer l'équilibre spontané de la branche assurance vieillesse du régime général.

- mais, surtout, elle ne permet pas de faire face à la véritable "rupture" démographique que connaîtront les régimes de retraite à partir de 2005. En effet, à compter de cette date, la population âgée de 15 à 60 ans va commencer à se réduire alors que le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans ne cessera d'augmenter.

Aujourd'hui égal à 2,7, le rapport entre ces deux populations devrait ainsi lentement tendre vers 1,5. Or, quel que soit le mode de financement retenu pour ces régimes, il sera difficile pour 3 personnes en âge de travailler de faire face à leur propre subsistance et à celle de deux inactifs.

Face à ces enjeux, il importe d'éviter de renouveler les erreurs et les carences de la décennie 1980. Aussi, est-il impératif d'infléchir les tendances avant que le problème ne se pose de façon brutale.

Ainsi, l'avenir sera nécessairement marqué par de nouvelles modulations des déterminants financiers des régimes de retraites. Alors que l'indexation des pensions sur les prix présente d'évidentes limites sociales, il faudra bien admettre la possibilité de déplacer un " curseur " hautement symbolique : l'âge de cessation d'activité.

Parallèlement, il paraîtra difficile d'éviter de s'intéresser au cas des régimes spéciaux dont les principes de fonctionnement restent très différents de ceux du régime général, et qui offrent à leurs adhérents des avantages substantiels alors que leur équilibre financier dépend souvent d'une subvention budgétaire.

L'équité voudrait que ces avantages spécifiques soient amenés à disparaître et que les régimes spéciaux se trouvent progressivement absorbés par le régime général. Encore faut-il que cette nécessité soit admise et ne soulève pas de véritable problème politique.

Dans un tel contexte, où les enjeux de moyen terme sont connus avec une relative précision, il serait essentiel d'organiser une véritable programmation des différentes étapes des réformes à opérer.

La perspective d'échéances claires, préalablement annoncées, ne pourrait qu'aider les Français à s'organiser en conséquence et à recourir, en tant que de besoin, à des régimes de retraite complémentaire fondés sur la capitalisation.

II - RÉNOVER NOTRE SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Inévitable pour tenter de résorber nos déséquilibres structurels, la maîtrise des finances publiques ne saurait cependant nous dispenser de réviser en profondeur la structure et la répartition de nos prélèvements obligatoires. Organisé au fil du temps dans le cadre d'une économie largement fermée et marqué par une forte concentration des charges sur les salaires, le système actuel est désormais totalement dépassé. Il constitue un handicap dans une économie mondialisée, qui se caractérise par une forte mobilité de certaines assiettes fiscales et au nombre desquelles figure le facteur travail.

Depuis plusieurs années, la France a largement intégré les risques de délocalisation des capitaux et de l'épargne. Il serait paradoxal et préjudiciable que l'on s'accommode d'un système dont l'optimisation fiscale viserait à constater les bénéfices en France - en raison d'un taux de l'impôt sur les sociétés désormais attractif - dont le montant sera d'autant plus élevé que l'on produira ailleurs.

Toutefois, il est évident que le niveau des prélèvements reste conditionné par celui des dépenses assumées de façon collective. On retrouve alors la problématique de maîtrise des charges publiques, toute perspective d'allègement significatif des impôts et des cotisations sociales restant subordonnée aux résultats obtenus dans ce domaine.

Sous cette réserve, le système de prélèvements doit donc permettre de dégager le montant de ressources souhaité, en affectant le moins possible l'activité, et en évitant de créer des distorsions susceptibles de nuire à l'intérêt collectif. L'objectif de la réforme à conduire dans notre pays doit alors être de moderniser notre régime de prélèvement pour assurer son efficacité et son rendement, compte tenu des contraintes créées par l'environnement

international. De fait, elle suppose un véritable remodelage de nos prélèvements tant sociaux que fiscaux, afin de rééquilibrer les charges vers des assiettes moins sensibles que l'emploi.

A. UN AXE MAJEUR : DÉPLACER VERS LES REVENUS ET LA CONSOMMATION UNE PARTIE DE LA CHARGE PESANT SUR LES SALAIRES

Le remodelage de notre système de prélèvements obligatoires doit, par construction, avoir pour objectif prioritaire d'atténuer le poids des charges grevant le coût du travail, et donc le salaire apprécié en tant que rémunération d'un facteur de production.

Sur cette base, votre rapporteur général estime que la réforme ne pourra que s'organiser autour de deux grandes lignes directrices, qui conduisent à une interrogation centrale.

1. Alléger les charges sociales pesant sur les emplois les moins qualifiés

Il s'agit là d'une démarche essentielle permettant de répondre à un problème clairement identifié : niveller la barrière à l'emploi que constitue, pour les personnes les moins qualifiées, la combinaison du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et l'importance des charges sociales patronales assises sur la rémunération du travail salarié.

Concrètement, l'allègement des charges patronales pesant sur ce type d'emploi reste la seule solution praticable pour atténuer ce seuil d'exclusion et, il est intéressant de noter que ce constat semble désormais faire l'objet d'un large consensus.

La loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993 organise d'ailleurs la première étape de cet indispensable processus. Elle assure la prise en charge progressive, par le budget de l'État, des cotisations d'allocations familiales afférentes aux salaires inférieurs à une fois et demi le SMIC.

Mais il est certain que cette démarche devra être accentuée dans l'avenir, l'objectif étant de ramener le coût du travail non qualifié à un niveau proche du SMIC. Un tel effort

suppose donc le déplacement d'une large part des quelque 36 "points" de cotisations patronales qui grèvent encore ce type d'emploi.

La réalisation d'un programme aussi ambitieux est cependant subordonnée au respect de deux contraintes de nature différente :

- **Réserver l'allègement à la population concernée sans créer de seuil générateur d'effets pervers.**

A cet égard, le système de "paliers" retenu dans la loi quinquennale sur l'emploi présente certes l'avantage de la simplicité, mais il n'échappe pas à toutes critiques car il suscite nécessairement des effets de ressaut dont l'importance ne pourra que s'accroître avec celle de l'allègement consenti. Aussi, serait-il sans doute plus neutre de s'inspirer du mécanisme fiscal de la décote, et donc d'appliquer un abattement à la base d'un montant dégressif sur les rémunérations comprises entre 1 et 1,5 SMIC.

- **Compenser la perte de ressources supportée par les régimes de protection sociale**

Les contraintes structurelles qui pèsent déjà sur l'équilibre financier de nos régimes de protection sociale interdisent d'envisager, dans l'immédiat, toute forme d'allègement de cotisation sociale non compensée par une autre ressource.

En période de crise économique, le gouvernement a donc pris le parti d'assurer le relais par le biais de dotations budgétaires, reportant ainsi sur le budget de l'Etat l'effort consenti en terme d'allègements des cotisations d'allocations familiales.

Pleinement justifiée au regard des circonstances économiques du moment, une telle solution trouve cependant rapidement ses limites, et ne saurait donc être étendue à d'autres types de cotisations, sauf à admettre l'augmentation simultanée des impôts directement perçus par l'Etat et à remettre en cause la nécessité de ralentir la progression des charges budgétaires.

En réalité, l'allègement du coût du travail pour les postes les moins qualifiés apparaît comme une véritable action de solidarité de la Nation toute entière envers des personnes potentiellement exclues du marché de l'emploi.

Aussi, la contrepartie financière devrait-elle assez naturellement prendre la forme d'un relèvement de la contribution sociale généralisée.

Mais il convient cependant d'éviter tout dogmatisme en la matière, d'autant plus que le processus demandera du temps et que

les diverses étapes pourront ainsi prendre place dans des contextes économiques très différents. Aussi serait-il inutilement réducteur de s'interdire toute forme de recours à la TVA, d'autant plus que celle-ci offre encore une petite marge de manoeuvre. Il est ainsi permis de penser que le taux normal pourrait être relevé jusqu'à 20 % sans créer de dommage majeur pour l'économie, et sous réserve que cette démarche reste progressive.

En réalité, la solution se trouve sans doute entre ces deux voies, les deux instruments devant être utilisés de façon parallèle.

2. Elargir la base du financement des dépenses de solidarité

Le deuxième axe de réforme part d'un constat : alors que le coût moyen global du travail en France s'avère comparable, ou même inférieur, à ce qu'il est dans les autres pays industriels, en revanche la part directement versée au salarié reste moindre.

Ce décalage traduit là encore le poids des charges concentré sur la rémunération du travail. Les cotisations, tant patronales que salariales, assurent ainsi indistinctement le financement de l'ensemble des prestations sociales, qu'elles présentent ou non un caractère contributif.

Cette surconcentration des charges sur une assiette unique, n'a qu'une légitimité réduite. Apparaissant là encore comme le résultat du passé, elle est désormais contreproductrice et inéquitable dans une économie ouverte sur l'extérieur.

Alors que la nécessité d'assurer la maîtrise des finances publiques devrait nous conduire à distinguer ce qui relève de l'assurance collective et de la solidarité, le souci de remodeler nos prélèvements obligatoires appelle parallèlement la définition d'une ligne de partage plus claire dans le mode de financement de chacune de ces grandes séries de prestations.

Sur le fond, il est pleinement légitime de maintenir un lien direct entre les prestations contributives et la rémunération du travail. En revanche, le financement des prestations de solidarité devrait s'appuyer de façon systématique sur une assiette beaucoup plus large sollicitant, au même taux, les revenus d'activités, les revenus de remplacement et ceux de l'épargne ou du patrimoine.

Aussi, et pour ce type d'avantage, la CSG devrait-elle progressivement se substituer aux cotisations sociales.

S'inscrivant dans une logique de nouvelle répartition entre salaire direct et indirect, ce basculement vers la CSG devrait porter prioritairement sur des cotisations salariées. Il s'agit en fait très clairement de restituer du pouvoir d'achat au salarié, et d'accroître sa liberté de choix dans l'utilisation de son revenu du travail entre épargne et consommation. Bien que souhaitable à terme, le transfert des cotisations patronales ne constitue cependant qu'une étape secondaire du processus, dont l'éventuelle réalisation dépendra très fortement des circonstances économiques du moment et des compensations que pourrait faire naître un tel mouvement, en terme de rémunération brute, d'emplois et de compétitivité des produits fabriqués en France.

3. Quelle assiette pour la CSG ?

Dans son principe, l'utilisation de la CSG a pour objet d'assurer une répartition plus équitable de la charge des prélèvements entre les différents types de revenus, et notamment les revenus de l'épargne.

Or, en ce dernier domaine, les règles d'assiette de la CSG reprennent très exactement celles en vigueur en matière d'impôt sur le revenu. De fait, aujourd'hui une part importante des revenus de l'épargne bénéficient d'une défiscalisation, et par voie de conséquence, échappent également au prélèvement proportionnel.

Le souci de rééquilibrer le financement des dépenses de solidarité devrait donc conduire à s'interroger sur l'opportunité de maintenir intégralement cette seconde exonération.

Dans le cadre d'une réforme animée par un souci d'équité, la réponse à cette question ne fait aucun doute.

Un tel élargissement permettrait en outre de contourner, ou en tout cas de reculer, les limites que présente la CSG en terme de taux. Tout l'intérêt de ce prélèvement réside en effet dans sa simplicité, et son caractère linéaire, deux qualités qui fondent son caractère plus équitable. Mais cet enchaînement vertueux ne tient que si le taux du prélèvement reste relativement modéré. A défaut, il deviendra difficile de résister à l'intégration d'une dimension familiale dans les règles de calcul de cet impôt,

introduisant ainsi un élément de complexité contraire à l'objectif poursuivi.

Quelques ordres de grandeur en 1994	
<i>(en milliards de francs)</i>	
1 point de contribution sociale généralisée (assiette actuelle)	38,2
1 point de TVA (taux normal)	26,7
1 point de TVA (taux réduit)	8,6

1 point de cotisation vieillesse	
- plafonnée	15,9
- déplafonnée	19,5
1 point de cotisation maladie	30,8
1 point de cotisation famille	28,5

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

B. UNE CONSÉQUENCE INÉVITABLE : LA RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

La perspective d'un recours plus intense à la CSG conduit inévitablement à reposer le problème de l'articulation de ce prélèvement avec l'impôt sur le revenu. Il paraît en effet difficilement concevable de «troquer» des points de cotisations sociales déductibles contre des «points» de CSG non déductible. Cette préoccupation ne fait que renforcer la nécessité de rénover notre dispositif de prélèvement progressif sur les revenus qui, aujourd'hui, apparaît comme un instrument fiscal délabré, contreperformant, et par certains aspects d'une équité douteuse.

1. Moderniser le principal élément progressif de notre dispositif fiscal

a) Un dispositif actuel obsolète

Les critiques qui s'adressent à notre système actuel d'impôt sur le revenu sont désormais bien connues, et il n'est donc pas indispensable de les développer longuement. Tout au plus faut-il en rappeler quatre principales caractéristiques :

- **une assiette étroite**, sur laquelle s'applique un barème très progressif, assorti de taux élevés,

- **un taux marginal supérieur (56,8 %)** qui figure parmi les plus élevés des pays de l'OCDE,

- **la juxtaposition de régimes professionnels plus ou moins cloisonnés**, fonctionnant selon des règles différentes et censés appréhender les réalités économiques d'activités diverses, en dehors de tout concept d'«entreprise»,

- **la coexistence de multiples «niches» fiscales** prenant la forme de déductions, d'abattements, de réductions d'impôt, ou de mécanismes de défiscalisation qui perturbent fortement l'équité du système et qui, de façon paradoxale, trouvent une partie de leur justification dans la forte progressivité du barème de droit commun.

En réalité, nul ne conteste plus la nécessité de réformer un dispositif dont l'architecture générale résulte d'une lente stratification de mesures sectorielles et qui présente désormais une complexité inutile au regard de son objectif premier. Les mesures prises dans la loi de finances pour 1994 constituent à cet égard une première réponse, mais il est évident que ce mouvement devra être amplifié dans l'avenir, cet impératif ne pouvant que s'accroître avec la montée en puissance de la CSG.

b) Le schéma à atteindre

Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, le "nouvel" impôt sur le revenu ne pourra faire abstraction d'une CSG calculée à un taux substantiellement plus élevé que ce qu'il est actuellement.

Refuser cette évidence reviendrait à adopter un système comportant une dose difficilement acceptable de double imposition.

Dès lors, la seule solution envisageable reste la "fusion" de ces deux instruments pour constituer un dispositif de prélèvements sur les revenus cohérent, neutre au regard des situations individuelles et des choix économiques, mais également lisible pour le contribuable.

Ce schéma, dont la mise en place demandera certes du temps, se structurerait alors autour de deux segments :

- une composante proportionnelle représentant la véritable "première tranche" et correspondant concrètement à la CSG ;

- une composante progressive, applicable aux revenus disponibles après imputation de la CSG intégrant la dimension familiale. Elle serait destinée à remplacer l'actuel impôt sur le revenu.

Cet élément progressif devrait être construit autour de quatre grands principes :

- des tranches larges, et donc peu nombreuses ;

- des taux modérés, et un taux supérieur se situant dans la moyenne de ceux pratiqués dans les grands pays européens (40 %) ;

- l'homogénéisation des règles de détermination des revenus professionnels non salariaux. A cet égard, il sera souhaitable de retenir la notion d'entreprise, envisagée comme entité susceptible d'exercer de manière concurrente plusieurs types d'activités. De même, il faudra bien admettre que la gestion d'un patrimoine immobilier s'apparente à une véritable activité économique, et donc en tirer toutes les conséquences, favorables ou non, au plan fiscal.

- la disparition de la plupart des dispositifs spécifiques ou sectoriels qui aujourd'hui perturbent l'assiette de l'impôt et la progressivité du barème. En fait, à terme, seuls trois mécanismes particuliers devraient subsister au sein du "nouvel" impôt sur le revenu, à savoir :

. le système du quotient familial, qui reste un moyen ingénieux d'intégrer la taille du foyer fiscal ;

. l'abattement de 10 % sur les salaires, permettant d'évaluer de façon forfaitaire le montant des frais professionnels liés à l'emploi ;

. la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, ce dispositif étant, dans son principe, le plus équitable pour appréhender le foyer fiscal en tant qu'employeur.

2. Quelle fiscalité pour l'épargne ?

a) Eviter les distorsions

Dans le système actuel d'imposition, l'épargne bénéficie globalement d'un régime favorable. En raison de la multiplication des dispositions particulières et des produits défiscalisés, près de 80 % de ces produits échappent à l'impôt sur le revenu.

En revanche, et malgré le considérable effort de simplification consenti dans la loi de finances pour 1994, les revenus de l'épargne effectivement fiscalisés relèvent d'un ensemble de règles complexes, et pénalisantes pour certains types d'actifs. A l'exception notable du cas des OPCVM de capitalisation monétaire, le régime applicable en ce domaine s'organise autour de deux distinctions fondamentales : d'une part, une séparation entre plus-values et revenu, et d'autre part, une imposition différenciée entre les revenus de créances et les dividendes d'actions.

Dans ce cadre général, le sort réservé aux actions reste le moins favorable, les dividendes excédant le montant de l'abattement annuel étant alors soumis au barème progressif. A l'inverse, les plus-values et les revenus de créances peuvent bénéficier d'un taux d'imposition forfaitaire relativement bas.

Une telle situation est pour le moins paradoxale. Elle revient à pénaliser fiscalement les produits provenant des placements les plus risqués, qui correspondent à des investissements en fonds propre dans les entreprises.

En ce domaine, l'une des priorités de la réforme fiscale devait donc être de supprimer ce décalage, pénalisant pour l'initiative privée, et d'appliquer aux dividendes d'actions un régime identique à celui prévu pour les revenus de créances.

b) Proportionner les avantages consentis en fonction de la période d'indisponibilité de l'épargne

Fruit d'une sédimentation de mesures à vocation incitative, le régime d'imposition de l'épargne est loin de se caractériser par une grande cohérence.

Ainsi, des avantages identiques, telle une exonération d'impôt sur les revenus, sont accordés à des produits présentant des degrés de contraintes et de liquidités extrêmement différents pour l'épargnant. L'exemple du Livret A ou du CODEVI d'une part, du Plan d'épargne populaire d'autre part, en témoigne amplement. A l'inverse, des produits présentant le même degré de contrainte ouvrent droit à des régimes fiscaux différents, comme l'illustre le cas de l'assurance vie et du Plan d'épargne populaire ou du Plan d'épargne en actions.

Une situation aussi confuse n'est guère satisfaisante et perturbe quelque peu la réalisation d'un objectif essentiel pour notre économie : disposer d'une épargne stable.

Or cette stabilité doit s'apprécier du point de vue de l'épargnant, indépendamment du produit financier qu'il choisit pour loger la part de son revenu non immédiatement consacrée à la consommation.

Le schéma développé dans le dernier rapport du Conseil national du Crédit répond très exactement à cet objectif. Supprimant toute différence de traitement entre les produits, il propose de proportionner l'avantage fiscal consenti à la "motivation" de l'épargnant, celle-ci étant appréciée par référence à la durée d'indisponibilité acceptée tant pour l'épargne que pour les revenus ou plus-values correspondantes.

Sur cette base, le paysage de fiscalité de l'épargne s'organiserait alors autour de trois niveaux :

- *l'épargne de court terme*, recouvrant tous les produits pour lesquels l'épargnant souhaite conserver une possibilité de disponibilité immédiate. Après l'application d'un abattement général à la base, les revenus ou plus-values correspondants devraient alors être soumis à l'impôt à un taux forfaitaire, mais également à la CSG. Concrètement, on peut toutefois penser que pour éviter tout risque de délocalisation, le taux de prélèvement global ne devrait pas excéder 20 % ;

- *l'épargne de moyen terme*, c'est-à-dire celle pour laquelle l'épargnant accepte une période d'indisponibilité comprise entre quatre et huit ans. L'avantage consenti pourrait alors prendre la forme d'une exonération d'impôt sur le revenu et les plus-values capitalisées, et le cas échéant, d'une exonération, ou d'un assujettissement à un taux réduit de CSG ;

- immobilisée pour plus de dix ans, *l'épargne de très long terme* est la seule qui, outre la classique exonération d'impôt sur les produits capitalisés, pourrait justifier l'octroi d'un avantage fiscal "à l'entrée". Elle constitue en effet la seule véritable réponse au problème des retraites, qui désormais sensibilise fortement les Français.

La mise en oeuvre d'un tel schéma est loin d'être évidente et suppose des bouleversements considérables au regard de la situation actuelle. Elle n'en demeure pas moins nécessaire pour assurer l'équité et l'efficacité de notre système de prélèvement, tout en rendant à la fiscalité un rôle central : celui d'encourager la stabilité de l'épargne.

*

* *

Déjà immenses, ces chantiers ne constituent cependant que deux pans -certes essentiels- de la nécessaire réforme fiscale. En effet, il devient également urgent de **rationaliser et d'assouplir une fiscalité du patrimoine** aujourd'hui peu favorable à la mobilité ou à la transmission des patrimoines professionnels.

De même, on ne pourra éviter une **refonte profonde de la fiscalité locale**. En effet, les observations critiques formulées à l'encontre des impôts et prélèvements qui affectent directement les coûts de production dans le secteur marchand visent, de toute évidence, la taxe professionnelle. Mais la redéfinition des espaces communautaires pourra également guider cette réforme de la fiscalité locale.

L'ampleur de ces sujets, et des bouleversements qu'ils supposent, indique clairement que le chemin à parcourir sera long et qu'il appellera efforts et persévérance. Encore faudrait-il que le but à atteindre soit clairement annoncé et accepté par la Nation. Aussi, serait-il souhaitable qu'une **loi d'orientation permette rapidement de fixer les contours du système de prélèvement vers lequel doit tendre notre pays**. En arrêtant un objectif précis, il sera alors plus aisé d'évaluer dans quelle mesure les étapes franchies à l'occasion des lois de finances successives s'inscrivent dans la voie qu'il faut emprunter.

DEUXIEME PARTIE

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

L'accumulation des déficits au cours des derniers exercices, la rigidité accrue des dépenses, la faible dynamique des recettes constituent les grandes lignes du contexte dans lequel a été préparé le budget de l'Etat pour 1995.

L'addition de ces contraintes montre bien que la voie est étroite. En effet, entre le souci de ne pas entraver la reprise et celui de réduire le poids de la puissance publique dans l'économie, les marges de manoeuvre apparaissent limitées.

Elaboré dans ce contexte, le projet de budget pour 1995 **affirme pourtant des choix explicites** : une contribution partagée à l'effort de rigueur, qui permet de dégager les moyens de lutter contre l'exclusion, de consolider la reprise et d'assurer les missions régaliennes de l'Etat.

CHAPITRE III

UNE VOIE ETROITE

I - UNE CONTRAINTE MAJEURE : LA REDUCTION DU DEFICIT

Nécessité économique, la réduction du déficit s'inscrit dans le double cadre des dispositions du traité de Maastricht et de la loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques. Le projet de budget propose donc de franchir une étape dans ce processus.

A. UNE NÉCESSITÉ ÉCONOMIQUE POUR LA PLUPART DES GRANDS PAYS INDUSTRIALISÉS

Depuis la fin des années quatre-vingts, la plupart des pays industrialisés ont accumulé des déficits publics importants qui, avec le ralentissement de la croissance, ont entraîné un accroissement significatif des dettes publiques.

Or, la vigilance des marchés, qui portent une appréciation de plus en plus sévère sur la capacité des gouvernements à maîtriser ou non les déficits, impose des politiques budgétaires rigoureuses.

Celles-ci sont également justifiées par les risques de hausse des taux et d'effet d'éviction que le poids des dettes publiques crée inévitablement au détriment de l'investissement et de l'emploi.

En France, comme dans la plupart des autres pays européens, la réduction des déficits par la maîtrise des dépenses est devenue une véritable nécessité.

On rappellera que la France connaissait, en 1989, un besoin de financement des administrations publiques de 1,2 % du PIB et un endettement de 34,4 % du PIB, soit l'une des meilleures positions de la Communauté européenne, pour laquelle ces chiffres atteignaient 4 % et 55,6 %. *Quatre ans plus tard, en 1993, la France avait un déficit budgétaire multiplié par trois, un besoin de financement de 5,7 % du PIB et un endettement public s'élevant à 45,8 % du PIB.*

Cette situation ne pouvait qu'alimenter le phénomène d'auto-accumulation de la dette, que la France connaît depuis 1983, c'est-à-dire l'accroissement de la dette par le déficit, lui-même creusé par le poids de la charge de la dette. Stopper cette spirale est désormais une nécessité pour éviter que la totalité des marges de manoeuvre annuelles ne soit systématiquement absorbée par les intérêts de la dette.

B. LES IMPÉRATIFS DE CONVERGENCE EUROPÉENS

En adoptant par référendum le traité de Maastricht au mois de septembre 1992, le peuple français a choisi la voie de la réduction des déficits.

En effet, aux termes de ce traité, pour participer à l'Union économique et monétaire, les économies des Etats membres doivent respecter cinq critères de convergence, dont deux en matière de finances publiques : un déficit public inférieur à 3 % du PIB et un endettement inférieur à 60 % du PIB.

Or, actuellement, un seul pays de l'Union européenne respecte ces deux critères : le Luxembourg, trois pays en respectant au moins un : l'Irlande, l'Allemagne et la France.

Situation des pays membres de l'Union européenne au regard du respect des critères de convergence relatifs aux finances publiques

(en % du PIB)

	Dette publique	Déficit public
Allemagne (1)	48,9	3,1
Belgique	142,2	5,4
Danemark	80,4	4,6
Espagne	55,9	7,2
France	45,8	5,6
Grèce	145,2	17,9
Irlande	99,0	2,5
Italie	118,3	9,5
Luxembourg	6,8	0,4
Pays-Bas	81,2	3,6
Portugal	66,6	6,2
Royaume-Uni	48,2	6,0

(1) Hors engagements de la Treuhandanstalt

Dans le cadre fixé par le traité de Maastricht, la France a présenté le 2 novembre 1993 un **programme de convergence** visant à ramener les déficits publics à 3 % du PIB en 1996, tout en continuant à respecter les autres critères, en particulier le maintien d'une dette publique inférieure à 60 % du PIB.

Les grandes lignes de ce plan de convergence ont ensuite été inscrites dans la loi, le gouvernement ayant décidé de placer son action dans une perspective pluriannuelle, de façon à planifier la réduction du déficit budgétaire.

Constatant l'importance des déficits publics dans les Etats membres, les institutions européennes ont mis tout récemment en oeuvre la procédure prévue à l'article 104 C du traité de Maastricht, dite de "*déficit public excessif*". Une recommandation a été adressée aux Etats, à l'exception du Luxembourg et de l'Irlande.

**Recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme
à la situation de déficit public excessif en France**

Dans la recommandation du Conseil ⁽¹⁾, trois observations sont faites :

- le rappel de la nécessité de mettre un terme, le plus rapidement possible, à la situation de déficit excessif en France ;

- la constatation que les mesures déjà prises par le gouvernement français (programme de convergence du 2 novembre 1993, loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994, équilibre du projet de budget pour 1995) vont bien dans le sens d'une réduction du déficit public ;

- une invitation à aller plus loin, en insistant sur la nécessité de contenir le déficit de la Sécurité sociale et, au cas où la croissance s'avérerait plus favorable en 1995 que ne l'indiquent les prévisions actuelles, à saisir cette opportunité pour réduire davantage le déficit.

(1) Voir le rapport n° 33 (1994-1995) de M. Jean Arthuis sur les propositions de résolution, présentées en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E 305).

C. LE CADRE FIXÉ PAR LA LOI D'ORIENTATION QUINQUENNALE DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES

La loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 fixe le cadre de la stratégie de maîtrise des finances publiques.

La programmation repose sur plusieurs hypothèses :

- une croissance moyenne du PIB de 2,8 % par an ;
- la poursuite du redressement des comptes de la Sécurité sociale, sans contribution du budget de l'Etat ;
- une pression fiscale d'Etat stabilisée ;
- une stabilisation des charges de l'Etat en volume,

afin de respecter un objectif prioritaire : **la réduction du déficit à 2,5 % du PIB en 1997**, soit le niveau nécessaire pour stabiliser la part de l'endettement public au sein du PIB.

Conformément à l'article 3 de la loi d'orientation, le projet de loi de finances pour 1995 est accompagné, pour la première fois, de la présentation d'une **projection quinquennale du budget de l'Etat**. Il s'agit de l'actualisation, prolongée d'une année, de la projection pluriannuelle du budget de l'Etat annexée à la loi d'orientation quinquennale.

Le tableau ci-après décrit le cheminement de cette programmation.

Projection pluriannuelle du budget de l'Etat

(Les années 1995 à 1998 sont en milliards de francs 1995, l'année 1994 est en milliards de francs 1994)	LFI 94	PLF 1995	Evolution en valeur	1996	Evolution en volume	1997	Evolution en volume	1998	Evolution en volume
Charge nette de la dette	191,8	199	+ 3,7 %	206,6	+ 3,8 %	214,2	+ 3,7 %	219,4	+ 2,4 %
Autres charges	1.263,7	1.284,3	+ 1,6 %	1.276,7	- 0,6 %	1.269,1	- 0,6 %	1.263,9	- 0,4 %
Total des charges nettes	1.455,5	1.483,3	+ 1,9 %	1.483,3	0 %	1.483,3	0 %	1.483,3	0 %
Total des recettes nettes	1.164,2	1.208,7	+ 4,7 %	1.242,6	+ 2,8 %	1.277,4	+ 2,8 %	1.311,2	+ 2,6 %
SOLDE GENERAL	- 301,3	- 274,6		- 240,7		- 205,9		- 172,1	
SOLDE EN % DU PIB		- 3,55 %		- 3,0 %		- 2,5 %		- 2,0 %	

Cette projection montre l'ampleur de la rigueur nécessaire pour atteindre l'objectif de réduction du déficit, en particulier en ce qui concerne la progression des dépenses hors dette, puisque, tout au long de la période, la charge de la dette absorbe à elle seule la plupart des marges de manoeuvre laissées disponibles par la croissance des recettes.

On observera que, dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 1995, le gouvernement présente une variante à ce scénario en retenant l'hypothèse d'une croissance plus élevée, soit 3,5 % en moyenne au cours de la période, au lieu de 2,8 %. Dans ce cas, la stabilisation du rapport entre dette publique et PIB interviendrait dès 1997 et non plus en 1998. En outre, cette stabilisation se ferait à 41,8 % du PIB au lieu de 42,8 %. Par ailleurs, le montant du déficit budgétaire serait légèrement inférieur, ce qui aurait pour conséquence le respect des critères de convergence européens dès 1996.

Deux scénarios de croissance pour les 3 années à venir.

Hypothèse d'une croissance du PIB de 2,8 % par an

	1996	1997	1998
Charges nettes	1.483	1.483	1.483
Recettes nettes	1.242	1.277	1.311
Solde	- 241	- 206	- 172
Déficit en % du PIB	3,0 %	2,5 %	2,0 %
Ratio dette/PIB	42,2 %	42,8 %	42,8 %

N.B. : Tous les chiffres sont en milliards de francs 1995.

Hypothèse d'une croissance du PIB de 3,5 % par an

	1996	1997	1998
Charges nettes	1.483	1.483	1.483
Recettes nettes	1.252	1.297	1.342
Solde	- 231	- 186	- 141
Déficit en % du PIB	2,89 %	2,24 %	1,64 %
Ratio dette/PIB	41,8 %	41,8 %	41,2 %

N.B. : Tous les chiffres sont en milliards de francs 1995.

Dans tous les cas, la voie reste étroite. C'est pourquoi il paraît nécessaire d'affirmer, dès aujourd'hui, que toutes les plus-values de la croissance devront être utilisées à réduire encore le déficit.

**D. L'ÉQUILIBRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR
1995 RESPECTÉ L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DU DÉFICIT**

Dans le strict respect des dispositions de la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques, l'équilibre général initial du budget pour 1995 se présente dans les conditions suivantes :

- les charges du budget général progressent au même rythme que la hausse des prix prévisionnels, soit de + 1,9 %, ce qui correspond à une stabilisation des dépenses en volume ; ces charges s'établissent à 1.483,3 milliards de francs ;

- les recettes progressent à un rythme inférieur à celui du PIB en valeur ; ainsi, les recettes nettes totales du budget général atteignent 1.208,7 milliards de francs, en augmentation de 4,7 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1994 ;

- le déficit est ramené de 301,4 à 274,6 milliards de francs, soit de 4,1 % à 3,55 % du PIB.

A la suite du vote de l'Assemblée nationale, le projet de budget, tel qu'il nous est soumis, fait désormais ressortir un déficit de 275,9 milliards de francs, avec une progression des charges de 2 % et une augmentation des recettes de 4,8 %.

Equilibre du budget 1995 (1)

(En milliards de francs)

	Loi de finances pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Variation en %
- Dette publique (2)	199,9	207,5	+ 3,8
- Budgets civils			
. Pouvoirs publics	3,8	3,9	+ 3,4
. Moyens des services	494,5	511,7	+ 3,5
. Interventions publiques	406,4	417,0	+ 2,6
. Dépenses en capital	89,1	86,0	- 3,5
Total	993,8	1.018,6	+ 2,5
- Budget militaire			
. Dépenses de fonctionnement	147,6	148,5	+ 0,6
. Dépenses en capital	94,9	94,9	-
Total	242,6	243,4	+ 0,4
Total budget général	1.436,3	1.469,5	+ 2,3
Charge nette des comptes spéciaux du Trésor	19,2	15,6	- 18,7
Total des charges	1.455,5	1.485,1	+ 2,0
Recettes nettes (2)	1.154,1	1.209,2	+ 4,8
Solde général	- 301,4	- 275,9	
Solde en % du PIB	- 4,1	- 3,55	

(1) Après examen à l'Assemblée nationale

(2) Hors dépenses et recettes d'ordre

II - UN CADRE RIGIDE

L'élaboration du budget pour 1995 s'est faite sous une double contrainte. Alors que les recettes ne sont pas encore au rendez-vous de la reprise économique, une large fraction des dépenses de l'Etat continue de croître sous le poids d'engagements passés et de dispositifs de nature sociale mis en place en période de crise.

A. UNE DYNAMIQUE MODÉRÉE DES RESSOURCES

Les ressources totales nettes ⁽¹⁾ du budget général progressent de 4,7 %, pour atteindre 1 208,7 milliards de francs dans le projet de budget pour 1995.

Ressources du budget général

(milliards de francs)

	Budget voté 1994	LF1 1995	%
Recettes fiscales nettes	1 236,603	1 304,292	+ 5,47
Recettes non fiscales (hors recettes d'ordre)	161,661	149,546	- 7,5
Prélèvements sur recettes	- 244,099	- 245,154	+ 0,43
Ressources totales nettes	1 154,165	1 208,684	+ 4,7

Inférieure à celle du PIB en valeur (+ 5,1 %) cette progression reflète essentiellement celle des **recettes fiscales**. A l'inverse, les ressources non fiscales s'affaiblissent, tandis que les prélèvements sur recettes se stabilisent à leur niveau de 1994.

1. Hors dépenses et recettes d'ordre.

1. Une évolution modérée des recettes fiscales

Les recettes fiscales nettes (1) progressent de 5,5 %, passant de 1 236,6 milliards de francs dans le budget voté pour 1994 à 1 304,8 milliards de francs en 1995, soit une augmentation de 68,2 milliards de francs.

Cette progression d'ensemble résulte d'un double mouvement :

- d'une part, une **actualisation des recettes attendues** pour l'année en cours, et qui se traduit par un « effet base » de 16,2 milliards de francs pour 1995 ;

- d'autre part, les **effets de la croissance** escomptée pour 1995, qui suscitent une marge de manœuvre de 52 milliards de francs (+ 4,1 %) par rapport aux évaluations révisées de 1994.

a) Une réévaluation modeste des données de 1994

Initialement envisagé à 1,4 %, le taux de croissance de notre économie pour l'année en cours a été révisé à la hausse lors des prévisions opérées à la fin de l'été et porté à 2 %.

Cette amélioration du contexte économique a des conséquences mécaniques sur le montant des recettes fiscales attendues pour 1994. Elle se concrétise par une **plus-value de 16,2 milliards de francs par rapport aux évaluations du début de l'année.**

1. Après examen de la première partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, qui se traduit par 500 millions de francs de recettes supplémentaires.

Une plus-value de 16,2 milliards de francs en 1994

Trois postes expliquent cette évolution de recettes fiscales :

- Les impôts directs, dont le produit prévisionnel s'inscrit en hausse de 14 milliards de francs et s'établit à 549,4 milliards de francs (+ 2,6 %).

Principales évolutions du produit des impôts directs en 1994

(en milliards de francs)

	Budget voté pour 1994	Evaluations révisées	Evolution en valeur
- Impôt sur le revenu	296,3	296,7	+ 0,4
- Impôt net sur les sociétés	107,8	116	+ 8,2
- Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	39,4	43,3	+ 3,9
- Taxe sur les salaires	39,25	40,6	+ 1,35
- Impôt de solidarité sur la fortune	7,5	8,3	+ 0,8

Cette progression reflète essentiellement une amélioration du produit de l'impôt sur les sociétés, et dans une moindre mesure, de la taxe sur les salaires, qui s'expliquent par l'amélioration de la situation économique, mais également par un renforcement du contrôle fiscal.

- La TVA, dont le montant net passe à 536 milliards de francs, soit une réévaluation de 2,6 % par rapport aux évaluations initiales.

Représentant également 14 milliards de francs, cette plus-value s'explique, à hauteur de 10 milliards de francs, par l'effet base lié à la prise en compte des résultats définitifs de 1993, le solde traduisant le raffermissement progressif de la demande intérieure dans notre pays.

- A l'inverse, le produit attendu de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et des droits de douane est révisé en baisse de 5 milliards de francs.

Elaborées en septembre sur la base d'un taux de croissance de l'économie de 2 %, ces prévisions restent encore très provisoires. En effet, le dynamisme de la consommation des ménages au début du second semestre a amené l'INSEE, le 20 octobre dernier, à majorer de nouveau de 0,2 point le taux de croissance prévisionnel pour l'année 1994. Le traditionnel collectif budgétaire permettra d'apprécier l'effet de cette révision sur les montants des plus-values fiscales.

b) Des prévisions prudentes pour 1995

Pour 1995, le taux de progression prévisionnel du PIB en volume est fixé à 3,1 %, soit la moyenne d'une fourchette allant de 2,7 % à 3,5 %.

Dans ce contexte, les recettes fiscales nettes attendues pour l'année à venir s'établissent alors à 1.304,8 milliards de francs, soit une progression de 4,1 % -ou 52 milliards de francs- par rapport aux évaluations révisées de 1994. Dans l'ensemble, ce taux de progression reste donc relativement modéré, la croissance étant tirée par des composantes pauvres en plus-values fiscales. Encore faut-il souligner que l'évolution spontanée de certains impôts se trouve perturbée par les dispositions du projet de loi de finances.

Evolution des principaux impôts en 1995

• L'évolution de l'impôt sur le revenu retrace un léger redressement de la situation des ménages

Assis sur les revenus de 1994, le produit de cet impôt devrait atteindre 303,5 milliards de francs l'an prochain. Dans un contexte marqué par un relèvement de 1,4 % des tranches du barème, il progresse de 2,3 % par rapport aux évaluations révisées de 1994, en raison de l'amélioration des revenus des ménages et des entrepreneurs individuels.

• Le dynamisme de l'impôt sur les sociétés traduit l'amélioration de la situation financière des entreprises en 1994

La recette attendue à ce titre est estimée à 129 milliards de francs en progression de 11,2 % par rapport aux évaluations révisées. Reposant sur l'hypothèse d'une croissance de 7,7 % de la base taxable, une telle évolution retrace les premiers effets de la reprise économique dans les comptes des entreprises.

- **Les rentrées de TVA reflètent une reprise encore modérée de la consommation au cours de l'année à venir**

A législation constante, le taux d'évolution spontanée de la TVA est estimé à 4,8 %, soit un rythme de progression inférieur à celui du PIB en valeur. Un tel décalage apparaît ainsi comme la conséquence d'une croissance tirée par les investissements et les exportations plus que par une reprise de la consommation.

En 1995, l'évolution naturelle du produit de cet impôt est en outre affectée par deux mouvements :

- d'une part, la **majoration de 0,3 point du taux de la taxe reversée au profit du BAPSA**, qui entraîne une perte de recettes de 9,94 milliards de francs pour le budget général ;

- à l'inverse, le **relèvement du taux applicable aux abonnements de gaz et d'électricité, et l'incidence, en terme de TVA, du relèvement du taux de la TIPP dégageant globalement une ressource de 3,66 milliards de francs.**

Au total, le montant de la TVA nette perçue par le budget général est estimé à 555,2 milliards de francs pour 1995, marquant ainsi une **progression de 3,6 % par rapport** aux évaluations révisées de 1994.

- **Enfin, l'assujettissement de la Poste à la taxe sur les salaires améliore sensiblement le produit de cet impôt**

Initialement prévue pour 1994, cette opération a en fait été différée d'un an. Elle suscite un produit supplémentaire de 1,3 milliard de francs, qui explique ainsi largement la progression de 5,7 % attendue du rendement de la taxe sur les salaires en 1995.

2. L'érosion des recettes non fiscales

Évaluées à 166,7 milliards de francs pour 1995, les recettes non fiscales brutes s'inscrivent en recul de 6,7 % par rapport aux données de la loi de finances initiale de 1994.

Si l'on extrait les recettes d'ordre dont le montant reste stable à 17,1 milliards de francs, la diminution est encore plus sensible (- 7,5 %), le produit attendu revenant à 149,5 milliards de francs.

Cette diminution est due à l'impact des mesures contenues dans le projet de loi de finances tandis que la contribution demandée à la Caisse des dépôts et consignations est reconduite à son niveau de 1994.

a) l'effet des mesures du présent projet de loi

Deux mesures importantes conduisent à réduire de 9,7 milliards de francs le montant brut des recettes non fiscales porté en recettes du budget général.

• Les conséquences de l'extension d'attributions du Fonds de solidarité vieillesse

L'article 17 du projet de loi de finances transfère au Fonds de solidarité vieillesse le versement des majorations de pension pour enfants, tant pour le régime des exploitants agricoles que pour le régime des fonctionnaires de l'Etat.

Cette prise en charge sera compensée, à hauteur de 6,7 milliards de francs, par la réduction de la contribution versée à l'Etat par le Fonds, au titre de la reprise de la dette de l'ACOSS intervenue le 1er janvier 1994.

• Une modification dans l'affectation du produit des privatisations

L'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit, comme l'année dernière, l'affectation au budget général d'une partie du produit des privatisations.

En effet, en 1994, sur un total de 55 milliards de francs de privatisations, 50 avaient été affectés en priorité au budget général, le surplus étant versé au compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public et permettant de couvrir les dotations en capital aux entreprises.

Si le produit global attendu des privatisations en 1995 reste fixé à 55 milliards de francs, le dispositif du présent projet de budget diffère sur deux points de celui de 1994 :

- d'une part le montant versé au budget général est fixé à 47 milliards de francs, soit un recul de 3 milliards de francs par rapport aux données de l'année en cours.

- d'autre part, priorité est donnée au versement sur le compte d'affectation spéciale pour les 8 premiers milliards.

Les recettes de privatisation : un complément important

En 1993 et 1994, les produits de cessions de titres du secteur public ont rapporté plus de 100 milliards de francs à l'Etat qui se répartissent ainsi :

cessions minoritaires d'actifs (7,4 milliards de francs)

février 1993	Rhône-Poulenc	3,05 milliards de francs
juillet 1993	Crédit local de France	2,31 milliards de francs
septembre 1993	Total	2,04 milliards de francs

privatisations (91,8 milliards de francs)

octobre 1993	BNP	27,3 milliards de francs
novembre 1993	Rhône-Poulenc	13,1 milliards de francs
février 1994	Elf-Aquitaine	33,4 milliards de francs
avril 1994	UAP	18,0 milliards de francs

ouverture du capital de Renault (8 milliards de francs)

Pour 1995, 55 milliards de francs de recettes de privatisations sont à nouveau prévues. Elles devraient essentiellement provenir de la poursuite du programme de privatisation inscrit dans la loi du 19 juillet 1993. A ce titre, il reste 17 entreprises ou groupes publics à privatiser.

Parmi ceux-ci, trois ont déjà fait l'objet d'un décret rendant possible leur privatisation : la Banque Hervet, Bull et les AGF. Par ailleurs, une consultation a été engagée pour la sélection des banques-conseils dans le cadre de la privatisation de la SEITA. Enfin, l'introduction en bourse d'une partie du capital de la CNP est prévue sans que celle-ci entraîne sa privatisation.

L'affectation budgétaire du produit des privatisations revêt trois formes différentes : l'inscription sur le compte d'affectation spéciale des produits de cessions de titres du secteur public (n° 902-24), l'inscription sur le compte de commerce de gestion de titres du secteur public (n° 904-09) et l'affectation au budget général.

La répartition entre ces différentes affectations se fait de la manière suivante :

(milliards de francs)

	Exécution 1993	LFI 1994	PLF 1995
Compte d'affectation n° 902-24	29,6	5,0	8,0
Budget général	18,0	50,0	47,0
Compte de commerce n° 904-09	2,1	--	--
TOTAL	49,7	55,0	55,0

b) La mise à contribution de la Caisse des dépôts et consignations

Le prélèvement total opéré sur la Caisse des dépôts et consignations atteint, comme en 1994, 22,3 milliards de francs en 1995.

La contribution de la Caisse représentative de l'impôt sur les sociétés passe de 1,4 milliard de francs à un milliard de francs.

En revanche la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne augmente fortement, passant de 11,5 milliards de francs à 18,5 milliards de francs.

Par ailleurs, l'Etat ponctionne à nouveau le fonds de réserve et de financement du logement (FRFL), à hauteur de 2,8 milliards de francs.

3. La stabilisation des prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes opérés au profit des collectivités locales et des Communautés européennes sont stabilisés à 245,154 milliards de francs en 1995, soit une progression de 0,4 % par rapport au budget voté de 1994 et de 0,59 % par rapport aux évaluations révisées pour 1994.

Prélèvements sur recettes de l'Etat

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1994	Evaluations révisées (septembre 1994)	Loi de finances initiale pour 1995	Evolution/ Evaluations révisées
Prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des collectivités locales	- 153.299	- 152.912	- 157.154	+ 2,77
Prélèvement sur recettes de l'Etat en faveur des Communautés européennes	- 90.800	- 90.800	- 88.000	- 3,08
Total	- 244.099	- 243.712	- 245.154	+ 0,59

Si l'on constate une certaine progression des prélèvements au profit des collectivités locales (+ 2,8 %), celui au profit des Communautés européennes diminue de manière sensible (- 3 %).

a) La progression des prélèvements au profit des collectivités locales

Les prélèvements au profit des collectivités locales avaient progressé de 5,7 % en 1993, atteignant 155,6 milliards de francs.

La loi de finances pour 1994, caractérisée par une volonté de faire participer les collectivités locales à l'effort de rigueur, a donc organisé une réduction de ces prélèvements qui ainsi doivent revenir à 152,9 milliards de francs pour l'année en cours.

Le projet de loi de finances pour 1995 inverse cette tendance et propose d'arrêter le montant du prélèvement à 157,1 milliards de francs, soit une progression de 2,8 %.

Cette évolution recouvre cependant des tendances contrastées qui ne permettent pas de dégager de conclusion d'ensemble :

- Une stabilisation en volume de la dotation globale de fonctionnement, le plus important de ces prélèvements avec 99,8 milliards de francs. La DGF suit, en 1995, le rythme d'évolution des prix hors tabac (+ 1,7 %).

- Un accroissement évalué à 4,6 % du fonds de compensation pour la TVA.

- Une progression de 4,4 % de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, solde de l'indexation de la DC'TP sur les recettes fiscales nettes de l'Etat (+ 6,7 %) et de la contraction engendrée par la pérennisation de la réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle (article 11 du projet de loi de finances).

- Une augmentation de 11,6 % de la compensation des exonérations de taxe d'habitation et de taxes foncières, reflet de la poursuite de la disparition progressive de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la mise en place de la compensation des abattements de taxe professionnelle institués par le projet de loi portant statut fiscal de la Corse.

b) La baisse du prélèvement au profit des Communautés européennes

Le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes diminue de 3 % en 1995 par rapport aux évaluations révisées de 1994. Il passe en effet de 90,8 milliards de francs à 88 milliards de francs.

Prélèvement sur recettes au profit des Communautés Européennes

(En millions de francs)

	Budget voté pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution en %
A. Ressources propres	13.853	13.667	- 1,3
. Prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, montants ou éléments additionnels et autres droits.	390	310	- 20,5
. Cotisation à la production sur les sucres	1.600	2.407	+ 50,4
. Droits de douanes et autres droits	11.863	10.950	- 7,7
B. Contribution assise sur la TVA	51.585	46.486	- 9,9
C. Contribution assise sur le PNB	25.362	27.847	+ 9,8
TOTAL	90.800	88.090	- 3

Comme l'indiqué M. Lamassoure, ministre des affaires européennes, "dans un budget dont l'augmentation est maîtrisée de 3 % la contribution française baisse. Cela s'explique par le mode de calcul des contributions proportionnelles au PIB et par la fermeté du franc. La contribution de chaque pays étant calculée en fonction de l'évolution du PIB en valeur et des recettes de TVA, et notre indice des prix (1,7 %) étant plus faible que la moyenne communautaire, notre contribution augmente moins que celle des autres. Cela représente un gain de 4,4 milliards de francs. Mais cela s'explique aussi par la bonne tenue du franc, qui s'est apprécié par rapport à l'ECU, ce qui représente une économie de 1,4 milliard de francs. La vertu paie. L'Europe en 1995 fera plus et nous coûtera moins, en partie grâce aux efforts des français qui ont permis la bonne tenue du franc et des prix (1)".

3. UNE FORTE INERTIE DE CERTAINES DÉPENSES

La progression d'ensemble des dépenses du budget général, qui s'était ralentie en 1987 (+ 0,8 %) et 1988 (+ 2,7 %), a fortement repris entre 1990 et 1993 pour s'établir à un rythme très supérieur à celui du PIB. Durant cette dernière période, la place des dépenses ordinaires s'est en outre renforcée, passant de 85,3 % du total à 86,8 % trois ans plus tard.

Intervenant en période de crise économique, ce double mouvement résulte :

- de l'explosion de la charge de la dette, les gouvernements ayant décidé de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, et donc de financer le surcroît de dépenses par une aggravation du déficit ;

- de l'augmentation régulière des dépenses de personnel, accentuée par des créations d'emplois publics ;

- de la montée en puissance des interventions économiques et sociales, qui recouvre une démultiplication des mesures en faveur de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion.

Le changement de cap opéré au milieu de l'année 1993 ne se manifeste pas encore sur ces trois postes qui représentent à eux seuls plus de 71 % des dépenses du budget général, tant en 1994 qu'en 1995, comme l'indique le tableau suivant.

Evolution des crédits civils et militaires

(en milliards de francs et en %)

Budget général pour 1995	Budget voté pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution 95/94	Part en % des dépenses totales du budget général	
				1994	1995
Titre I Dette publique nette	217,07	224,64	3,49	14,93	15,12
Titre II Pouvoirs publics	3,83	3,96	3,39	0,26	0,27
Titre III Moyens des services	642,10	660,2	2,82	44,18	44,45
- Dépenses de personnel civils et militaires	525,51	542,41	3,22	36,16	36,52
- Autres dépenses du titre III	116,59	117,79	1,03	8,02	7,93
Titre IV Interventions publiques	406,42	415,91	2,34	27,96	28,00
- Interventions politiques et administratives	22,09	22,08	-0,05	1,52	1,49
- Action internationale	11,13	11,05	-0,72	0,77	0,74
- Action éducative et culturelle	78,16	79,94	2,28	5,38	5,38
- Actions économiques	128,44	137,12	6,76	8,84	9,23
- Actions sociales	166,61	166,76	0,09	11,46	11,23
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	111,79	110,47	-1,18	7,69	7,44
- Budgets civils	17,82	16,3	-8,53	1,23	1,10
- Budget militaire	93,97	94,17	0,21	6,47	6,34
Titre VI Subventions d'investissements accordées par l'Etat	72,23	70,08	-2,98	4,97	4,72
- Budgets civils	71,29	69,32	-2,76	4,90	4,67
- Budget militaire	0,94	0,76	-19,15	0,06	0,05
Total des dépenses ordinaires	1269,42	1304,71	2,78	87,34	87,84
Total des dépenses en capita!	134,02	180,55	-1,89	12,66	12,16
DEPENSES TOTALES en dette nette et hors CST	1453,44	1485,26	2,19	100,00	100,00

Certes, le rythme de progression de la charge de la dette commence à se ralentir, mais le gouvernement doit par ailleurs faire face aux engagements qu'il a pris à l'égard de la fonction publique, alors que la timidité de la reprise ne permet pas encore de relâcher l'effort en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale.

1. Une moindre progression de la charge de la dette

Comme au cours des exercices précédents, le service de la dette constitue, en 1995, le deuxième budget civil de l'Etat. Sa part relative poursuit sa progression puisque la charge brute de la dette publique est passée de 4,5 % des dépenses nettes du budget général en 1980 à 10,7 % en 1990, 14,3 % en 1994 et 14,5 % dans le projet de loi de finances pour 1995.

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

Charge brute et charge nette de la dette publique

(En milliards de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	LF1 1994	LF1 1995
- Charge brute	92,9	94,3	98,5	115,4	135,5	149,9	174,9	190,0	208,9	216,1
- Recettes en atténuation des charges de la dette	4,6	6,7	5,4	5,9	10,3	12,3	16,6	30,5	17,1	17,1
- Charge nette	88,3	87,6	93,1	109,5	125,2	137,6	158,3	159,5	191,8	199,0
- Evolution annuelle en % de la charge nette	+ 0,4	- 0,8	+ 6,3	+ 17,6	+ 14,4	+ 10,0	+ 15,0	+ 0,7	+ 20,3	+ 3,7

Au-delà des changements de définition de la charge nette adoptés depuis 1993 (1), qui, pour l'essentiel, expliquent les fluctuations constatées dans la progression annuelle de la charge nette de la dette au cours des derniers exercices, on observe, dans le projet de loi de finances pour 1995 et pour la première fois depuis 1988, une véritable décélération de la croissance de la charge de la dette.

1. Les intérêts des avances de trésorerie à l'ACOSS en 1993 et le versement du FSV au budget général en 1994 n'ont pas été retenus parmi les recettes d'ordre dans la série figurant dans le tableau, conformément à la nouvelle présentation du gouvernement, afin de permettre une meilleure comparaison avec les montants du projet de loi de finances pour 1995.

Celle-ci apparaît également très nettement dans le rapprochement que l'on peut effectuer entre le poids du service de la dette et le montant des recettes fiscales nettes. En effet, la charge nette de la dette devrait passer de 19,3 % des recettes fiscales nettes en 1994 à 18,8 % en 1995.

La décélération de la charge de la dette en 1995

Plusieurs facteurs expliquent le ralentissement de la progression de la charge de la dette en 1995 :

- la réduction du volume des émissions effectuées en 1994 par rapport à 1993 (500 milliards de francs au lieu de 594 milliards de francs) ;

- le renouvellement du stock de dette effectué en 1994 a bénéficié de la baisse des taux, permettant une économie de l'ordre de 5,3 milliards de francs ;

- le faible niveau des taux à court terme prévu pour 1995 qui permettra des économies, en partie compensées toutefois par le surcoût lié à la remontée des taux longs depuis le début de 1994 ;

Hypothèses de taux associées au projet de loi de finances

	1994	1995
- Emissions d'OAT (long terme : 10 à 30 ans)	6,5 %	7 %
- Emissions de BTAN (moyen terme : 2 à 5 ans)	5,5 %	6 %
- Emissions de BTF (court terme : moins d'un an)	5 %	5 %

- la poursuite de la baisse des charges de la dette non négociable, en partie due à la diminution de la charge suscitée par la créance TVA née à la suite de la suppression de la règle du décalage d'un mois.

2. Une croissance soutenue des dépenses de personnel

L'ensemble des dépenses de personnel, tant civil que militaire, du budget général atteint 542,4 milliards de francs, soit une progression de 3,2 % par rapport à la loi de finances initiale de 1994.

Dépenses de personnel du budget

	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution 95/94	Part en % des dépenses totales du budget général	
				1994	1995
1. Budgets civils					
Rémunérations	266,40	278,84	4,67	18,33	18,77
Pensions	79,81	77,83	-2,48	5,49	5,24
Charges sociales	58,61	62,9	7,32	4,03	4,23
<i>Sous-total dépenses de personnels civils</i>	<i>404,82</i>	<i>419,57</i>	<i>3,64</i>	<i>27,85</i>	<i>28,25</i>
2. Budget militaire					
Rémunérations	64,76	66,32	2,41	4,46	4,47
Pensions	48,73	49,19	0,94	3,35	3,31
Charges sociales	7,20	7,33	1,81	0,50	0,49
<i>Sous-total dépenses de personnels militaires</i>	<i>120,69</i>	<i>122,84</i>	<i>1,78</i>	<i>8,30</i>	<i>8,27</i>
Total des dépenses de personnel	525,51	542,41	3,22	36,16	36,52

Encore faut-il préciser que la tendance naturelle à l'augmentation des dépenses se trouve freinée par le transfert au Fonds de solidarité vieillesse de 6,7 milliards de francs de charges non contributives jusqu'alors assumées par l'Etat au titre des retraites de la fonction publique. **A législation constante, la progression aurait atteint 4,5 % en 1995.**

Intervenant dans un contexte de stabilisation des effectifs, cette évolution reflète le poids des engagements précédemment pris en matière de rémunération ou d'amélioration du déroulement des carrières.

Fonction publique : le poids des engagements antérieurs

a) L'importance des mesures salariales

Trois facteurs se conjuguent pour alimenter la croissance des dépenses de personnel en 1995.

- **L'accord salarial de novembre 1993** (accord Rossinot) qui a programmé les revalorisations des rémunérations publiques en 1994 et 1995. Pour 1995, deux revalorisations sont prévues, au 1^{er} mars (1,2 %) et au 1^{er} novembre (1,4 %).

Les effets de ces revalorisations sur la masse salariale en 1995 sont particulièrement importants du fait du report sur 1995 de la charge de la dernière augmentation de 1994 qui doit intervenir en décembre. **Ainsi l'effet des mesures générales en masse s'élève, en 1995, à 2,52 %, dont 1,24 % au titre des mesures générales de 1995 et 1,28 % au titre du report des mesures de 1994.**

- **Le déroulement des plans catégoriels** (réforme de la grille de la fonction publique dans le cadre des cinquième et sixième tranches du protocole Durafour, et plan Jospin pour l'enseignement) entraîne un **gonflement de 0,7 % de la masse salariale en 1995.**

- Enfin, **l'effet du vieillissement**, des avancements d'échelon et des promotions de grade ou de corps est estimé à 1,1 % en 1995.

b) Un-redéploiement des postes à effectif global pratiquement constant

Alors que la politique de la fonction publique s'était caractérisée par la création nette de 26 500 emplois entre 1988 et 1990, la période récente marque un net retournement de tendance. Le projet de loi de finances prévoit la suppression nette d'un millier d'emplois publics en 1995, **cette stabilisation globale des effectifs s'accompagnant toutefois d'un important mouvement de redéploiement des postes au profit des secteurs prioritaires** que sont l'enseignement (+ 2 355 emplois), l'intérieur (+ 461 emplois) et la justice (+ 644 emplois).

De manière assez traditionnelle, l'ajustement s'opère sur le ministère de la défense, qui perd 1.080 emplois budgétaires, et 2.727 postes d'appelés.

3. Une croissance régulière des interventions publiques de nature sociale

Les dépenses d'intervention progressent globalement de 2,3 % en 1995 et atteignent 415,9 milliards de francs.

Cette augmentation moyenne reflète la part croissante prise par les dépenses de lutte pour l'emploi et contre l'exclusion sociale.

a) L'explosion des dépenses en faveur de l'emploi

La hausse considérable du chômage a conduit l'Etat à intervenir de manière de plus en plus active : les dépenses budgétaires pour l'emploi sont ainsi passées de 70 milliards de francs en 1990 à 101,8 milliards de francs trois ans plus tard.

Le projet de loi de finances pour 1995 consacre une enveloppe de 114,4 milliards de francs à ces dépenses.

Evolution de la dépense budgétaire pour l'emploi

	1990	1991	1992	1993	1994 (1)	1995 (1)
Dépenses pour l'emploi (en milliards de francs)	70,2	73,5	81,9	101,8	103,0	114,4
Evolution annuelle (en %)	-	+ 4,7	+ 11,4	+ 24,3	+ 1,2	+ 11,1
Part. (en %) des dépenses pour l'emploi dans les dépenses brutes du budget général	4,8	4,7	4,9	6,1	7,1	7,7

Montants inscrits en loi de finances initiale. De 1990 à 1993, les dépenses sont celles de la loi de règlement.

b) La croissance inéluctable du RMI

Les effets de la crise économique se lisent également dans l'augmentation du nombre des allocataires du RMI. Après la montée en charge du système en 1989 et 1990, le nombre des bénéficiaires a progressé de 12,4 % en 1991, de 15,3 % en 1992 et de 18,1 % en 1993.

En décembre 1993, 793 000 personnes percevaient le RMI pour un coût total de 15,8 milliards de francs.

Cette tendance à l'accroissement des charges liées au RMI se prolonge dans le budget voté pour 1994 et dans la loi de finances pour 1995, où elles atteignent 19,7 milliards de francs, en augmentation de 14,7 % par rapport à 1994.

Evolution du Revenu Minimum d'Insertion

	Bénéficiaires	Evolution (en %)	Coût en millions de francs	Evolution (en %)
1989 (1)	407 081	-	3 081	-
1990 (1)	510 145	+ 25,3	10 024	+ 64,8
1991 (1)	582 361	+ 12,4	11 793	+ 17,6
1992 (1)	671 242	+ 15,3	13 522	+ 14,7
1993 (1)	792 944	+ 18,1	15 818	+ 17
1994 (2)			17 210	+ 8,8
1995 (3)			19 740	+ 14,7

(1) Loi de règlement

(2) Budget voté

(3) Projet de loi de finances.

c) Un effort constant en faveur des handicapés

Quoiqu'à un rythme moindre que celui du RMI, les dépenses de l'Allocation aux adultes handicapés ont progressé de manière régulière (4,8% en moyenne par an) depuis 1990. Elles atteignent 18 milliards de francs en 1993.

Evolution de l'allocation aux adultes handicapés

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993
Total dépenses	15.687	16.471	17.268	18.069
Total allocataires	538.761	552.878	568.857	582.874
Evolution dépenses (en %)	5,96	5,00	4,84	4,64
Evolution allocataires (en %)	2,76	2,62	2,89	2,46

Dans le projet de loi de finances pour 1995, l'allocation aux adultes handicapés atteint 18,7 milliards de francs, en progression de 3,4 % par rapport à 1994.

Les autres crédits en faveur des handicapés font également l'objet d'augmentations sensibles. Ainsi, les crédits destinés aux centres d'aide par le travail (CAT) passent de 4,9 milliards de francs en 1994 à 5,3 milliards de francs en 1995 (+ 8,2 %). De même les crédits affectés aux reclassements des travailleurs handicapés progressent de 7,9 % en 1995.

*

* *

Le poids de ces dépenses inéluctables obère massivement les marges de manoeuvre budgétaire et continue d'alimenter de façon automatique la croissance des charges de l'Etat. Aussi, toute nouvelle initiative suppose-t-elle un vigoureux effort d'économie et de rationalisation dans d'autres domaines.

III - L'AMORCE D'UNE CLARIFICATION DES ROLES

La nécessité de réduire le déficit par la maîtrise des dépenses budgétaires oblige l'Etat à s'interroger sur son rôle, afin de se recentrer sur ses missions fondamentales et de rationaliser ses interventions. Cette nécessité n'est d'ailleurs plus contestée par personne.

Le projet de loi de finances pour 1995 entame ce processus en ouvrant ponctuellement trois débats :

- la logique du partage des charges solidarité-assurance en matière d'assurance vieillesse,

- la logique de rééquilibrage des ressources en matière de prestations sociales agricoles,

- la logique du financement autonome du développement du territoire.

Sur le fond, ces questions sont essentielles, et leur légitimité n'est pas contestable. On peut cependant regretter que certains de ces ajustements et leurs conséquences n'aient pas fait l'objet d'une programmation préalable, clairement annoncée, et débattue devant le Parlement dans un cadre plus approprié que celui de la discussion budgétaire.

Une telle démarche aurait ainsi permis d'éviter toute forme d'interrogations sur l'objectif de mesures qui viennent fort opportunément contenir la progression des dépenses du budget général.

A. LA LOGIQUE DE PARTAGE DES CHARGES DE SOLIDARITÉ-ASSURANCE EN MATIÈRE D'ASSURANCE-VIEILLESSE

L'article 17 organise le transfert, au Fonds de solidarité vieillesse, de la charge correspondant à des avantages non contributifs jusqu'alors assumés par l'Etat au titre du régime de retraite des fonctionnaires et de celui des exploitants agricoles. Cette

opération, qui s'accompagne de modalités de financement quelque peu contestables, permet ainsi d'alléger de 6,7 milliards de francs les masses du budget général, et d'économiser 1,8 milliard de francs sur les dépenses du budget annexe des prestations agricoles (BAPSA).

1. Une démarche qui s'inscrit dans le prolongement des principes fixés par la loi du 22 juillet 1993

La loi du 22 juillet 1993 prévoit la prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), en lieu et place des régimes d'assurance vieillesse, des dépenses de solidarité à caractère non contributif à compter du 1er janvier 1994.

Préconisée dès 1991 dans le Livre blanc sur les retraites, cette clarification des responsabilités a conduit au transfert au FSV, à compter du 1er janvier 1994 :

- des éléments non contributifs du minimum vieillesse (allocations assurant un revenu égal à l'allocation des vieux travailleurs salariés, allocation supplémentaire dite du fonds national de solidarité),

- du financement des validations des périodes de service national et de chômage dans ces régimes,

- de la majoration de 10 % de la pension pour trois enfants et plus du régime général et des régimes alignés, salariés agricoles, ORGANIC et CANCAVA.

C'est la prise en charge de cette dernière majoration qui est aujourd'hui étendue au régime des exploitants agricoles et à celui des pensions civiles et militaires de l'État.

Dans son principe, une telle prise en charge correspond tout à fait à la vocation du FSV. Dans la forme, il est cependant regrettable que ce transfert n'ait pas fait l'objet d'une annonce claire lors de la discussion de la loi du 22 juillet 1993, pas plus d'ailleurs que le nouveau transfert opéré la semaine dernière, par voie d'amendement gouvernemental au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social.

2. Un financement contestable

- **Le transfert des majorations servies aux exploitants agricoles ne fait pas l'objet d'un transfert équivalent de ressources. Il s'agit donc d'une charge nette supplémentaire pour le FSV.**

L'exposé des motifs de l'article 17 indique que le régime des exploitants agricoles était le seul régime de base servant ce type de prestation qui n'avait pas été pris en charge par le FSV en 1994. La rectification de cette "inégalité" de traitement par rapport aux autres régimes de base se traduit par un alourdissement de 1,8 milliard de francs des charges du FSV en 1995.

- **Au contraire, s'agissant de la majoration servie par le régime des fonctionnaires de l'Etat, le transfert est parfaitement équilibré puisque le Gouvernement propose de diminuer à due concurrence le montant des intérêts dus par le FSV au titre de la dette de l'ACOSS reprise par l'Etat à compter du 1er janvier 1994.**

Au plan du FSV, ce financement consiste à "échanger" une charge contre une autre. Pour le budget, il se matérialise par un dégonflement symétrique des recettes et des charges. L'affectation d'une fraction de ressources fiscales, comme cela a été fait en 1993, aurait mieux correspondu à la logique de solidarité nationale.

B. LA LOGIQUE DU RÉÉQUILIBRAGE DES RESSOURCES EN MATIÈRE DE PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

L'article 16 du projet de loi de finances pour 1995 prévoit de faire passer de 0,4 à 0,7 % le montant de la cotisation incluse dans les taux de la taxe sur la valeur ajoutée, qui est affectée au RAPSA.

Cette mesure tend à rééquilibrer les différentes sources de recettes du budget annexe, celles-ci ayant en effet fait l'objet, au cours du passé, de manipulations contestables.

1. Le poids des expédients du passé

Les ressources permanentes du BAPSA sont au nombre de quatre, à savoir :

- le produit des cotisations sociales agricoles ;
- des ressources fiscales, dont une part importante se présente sous la forme d'un prélèvement de "points" de TVA ;
- des versements du Fonds de solidarité-vieillesse ;
- les transferts reçus au titre de la compensation entre régimes sociaux.

Ces ressources étant depuis longtemps insuffisantes, l'équilibre général du budget annexe est assuré par une subvention du budget général.

Le tableau suivant met clairement en évidence les manipulations opérées en 1992 dans ces diverses sources de recettes.

Structure des recettes du BAPSA

(en millions de francs)

	LFI 1991 Recettes	LFI 1992 Recettes	LFI 1993 Recettes	LFI 1994 Recettes	P.L.F 1995 Recettes
1. Cotisations	15.421	15.823	16.727	14.654	13.366
2. Taxes agricoles	956	792	721	596	300
Autres taxes	1.820	1.853	1.958	1.883	1.965
TVA nette	-18.963	13.287	13.396	12.944	23.192
C3S	0	6.407	7.477	0	0
<i>Sous-Total 2 : ressources fiscales</i>	<i>21.739</i>	<i>22.339</i>	<i>23.552</i>	<i>25.423</i>	<i>25.457</i>
3. FNS/FSV	6.233	5.917	5.653	5.172	5.719
4. Compensation démographique	25.002	27.565	26.792	29.280	29.464
5. Autres ressources	2.663	3.171	2.324	2.553	2.932
6. Subvention budget général	10.079	8.751	10.365	18.674	9.134
Total général	81.137	83.566	85.413	85.756	87.072
<i>Recettes fiscales/recettes totales (en %)</i>	<i>26,79</i>	<i>26,73</i>	<i>27,57</i>	<i>17,98</i>	<i>29,24</i>

Le gouvernement de l'époque a en effet procédé à une double opération :

- d'une part, il a intégré le BAPSA dans le champ des régimes d'attributaires du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), orientant ainsi un produit nouveau de 6,4 milliards de francs vers le budget annexe ;

- parallèlement, il a réduit de 0,6 % à 0,4 % la part du produit de la TVA affecté au budget annexe, récupérant ainsi une recette précieuse pour le budget général.

2. Le retour à une situation plus normale

Dès cette époque, il était acquis que la manne de la C3S n'aurait qu'une existence provisoire, et que le problème du financement du BAPSA se reposerait dans des termes particulièrement aigus à partir de 1994.

Dans un premier temps, ce problème a été surmonté par un relèvement massif de la subvention d'équilibre versée par le budget général. Ainsi, pour l'année en cours, celle-ci a été portée à près de 19 milliards de francs, ce qui correspond pratiquement à un doublement par rapport aux données initiales de 1993.

Le gouvernement propose aujourd'hui de mettre un terme à cette situation atypique.

A cet effet, il prévoit une opération symétrique de celle réalisée en 1992, en portant de 0,4 % à 0,7 % la part du produit de la TVA affectée au BAPSA.

Cette opération de rééquilibrage a alors une double conséquence sur les masses du budget général :

- elle conduit à réduire de 9,9 milliards de francs le montant des recettes de TVA perçues par le budget général ;

- elle autorise parallèlement une diminution du même ordre de la subvention d'équilibre versée au budget annexe.

En termes globaux, le BAPSA retrouve une structure de financement plus conforme à ce qu'elle était au début de la décennie, ses ressources d'origine fiscale revenant ainsi aux environs de 29 %.

C. LA LOGIQUE DU FINANCEMENT AUTONOME DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Le projet de loi de finances tire enfin les premières conséquences des dispositions du projet de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, texte actuellement soumis au Sénat.

Ce projet de loi d'orientation préconise en effet la création de "fonds" spécifiques, alimentés par des ressources propres (1) et ayant pour mission de participer au financement de grands travaux d'infrastructure.

Le présent projet de budget propose de concrétiser cette approche en organisant deux nouveaux comptes d'affectation spéciale, qui bénéficieront au total d'une ressource nouvelle de 2,15 milliards de francs.

Dans le cadre de cette démarche, il est prévu de concentrer sur ces comptes spéciaux certaines dépenses jusqu'alors assumées par le budget général, et correspondant aux programmes d'infrastructure arrêtés au titre de la politique d'aménagement du territoire.

Au total, les 2,15 milliards de francs de ressources nouvelles n'autorisent qu'un effort supplémentaire de 1,1 milliard de francs, le budget général se déchargeant par ailleurs d'1 milliard de francs d'interventions qu'il assurait jusqu'alors.

Lors du débat sur le projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, le Sénat a toutefois retenu deux décisions de principe importantes :

- d'une part, il a obtenu que le financement de la liaison Rhin-Rhône soit assuré par une filiale commune d'EDF et de la Compagnie nationale du Rhône et non par le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables ;

- d'autre part, il a souhaité que les Fonds prennent la forme d'établissements publics administratifs.

1. L'article 12 du projet de loi de finances institue une taxe due par les entreprises de transport public aérien sur le nombre de passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale (150 millions de francs), une taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés (1 milliard de francs) et une taxe sur les concessionnaires d'autoroutes (1 milliard de francs).

CHAPITRE IV DES CHOIX EXPLICITES

Rigoureux, le projet de loi de finances pour 1995 retrace cependant des choix explicites.

En répartissant l'effort à consentir sur l'ensemble des agents économiques, il évite de perturber l'activité et dégage une marge de manoeuvre. Celle-ci est alors concentrée sur trois actions prioritaires : maintenir la cohésion sociale, consolider la reprise et assurer les missions régaliennes de l'Etat.

I - UN EFFORT PARTAGE PAR TOUS LES AGENTS ECONOMIQUES

A. LES PRELEVEMENTS SUR LES MENAGES

Trois mesures financières consacrent l'effort demandé aux ménages.

1. Une hausse modérée de la TIPP

L'article 8 du projet de loi de finances propose de compléter la traditionnelle actualisation des tarifs de cette taxe de consommation par deux dispositions particulières :

- d'une part, une réduction de l'avantage fiscal dont bénéficie actuellement le supercarburant sans plomb,

- d'autre part, une majoration exceptionnelle de la taxe applicable au supercarburant plombé et à l'essence.

En conséquence, le tarif de TIPP applicable à ces trois produits augmente respectivement de + 8,4 %, + 5,7 % et + 5,9 %,

tandis que le taux afférent au gazole n'est relevé que de 1,7 %, comme l'ensemble des autres produits.

Ce dispositif suscite un gain budgétaire de 6,1 milliards de francs. En conséquence, le rendement total de la TIPP attendu pour 1995 atteint 146,1 milliards de francs, soit une hausse de 8,5 % par rapport aux dernières données de l'année en cours.

Parallèlement, ces mesures sur la TIPP dégagent 1 milliard de francs au titre de la TVA.

2. Le relèvement du montant de la redevance

De même, le gouvernement a retenu le principe d'une hausse de 6 % du tarif de la redevance pour droit d'usage des récepteurs de télévision, dont le montant se trouve ainsi porté à 670 francs pour un poste couleur et à 430 francs pour un récepteur noir et blanc.

Combinée avec les effets attendus de l'évolution spontanée du parc de téléviseurs, et surtout les résultats escomptés d'un renforcement des contrôles, ce relèvement exceptionnel permet de compléter à hauteur de 845 millions de francs les ressources du compte d'emploi de la redevance. Cette manne sera essentiellement utilisée pour assurer le financement de la nouvelle "cinquième" chaîne de télévision.

3. La reconduction du prélèvement de 0,4 % opéré au profit de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux

Ayant à l'origine un caractère provisoire, ce prélèvement institué par la loi du 30 juillet 1990 avait, en principe, pour objet de financer les opérations de révision des bases cadastrales.

Bien que cette révision soit achevée depuis 1993, le prélèvement a été systématiquement reconduit et s'analyse désormais comme une ponction supplémentaire sur le contribuable local.

Dans son projet initial, le gouvernement avait envisagé de franchir une nouvelle étape en perpétuant cette ressource. L'Assemblée nationale a préféré en limiter l'effet à l'année 1995.

B. UN EFFORT DEMANDE AUX ENTREPRISES

Deux mesures, dont l'une ajoutée à l'Assemblée nationale, contribuent à faire participer les entreprises à l'effort collectif. Par ailleurs, le projet de budget fait également appel aux capacités contributives d'EDF et de Gaz de France.

1. L'aménagement du plafonnement des cotisations de taxe professionnelle

• Une mesure ciblée

Dans sa version initiale, l'article 9 du présent projet de loi de finances prévoyait :

- de porter le taux de plafonnement des cotisations de taxe professionnelle de 3,5 % à 4 % de la valeur ajoutée des entreprises lorsque leur chiffre d'affaires était supérieur à 50 millions de francs ;

- de fixer le montant maximum du dégrèvement résultant de ce plafonnement à 500 millions de francs au lieu d'un milliard de francs.

D'après les indications données par le gouvernement, ce dispositif touchait alors 9 000 entreprises et entraînait un gain de 3,6 milliards de francs comptabilisés en recettes du compte d'avances aux collectivités locales.

Tout en admettant le principe de cette disposition, l'Assemblée nationale a toutefois décidé d'en restreindre la portée et de la limiter aux entreprises dont le chiffre d'affaires excède 140 millions de francs. Le choix de ce seuil permet ainsi d'épargner les PME, et ramène à 3 300 le nombre de sociétés affectées par ce relèvement.

En termes budgétaires, les conséquences de cette adaptation restent cependant très faibles. Le gain attendu pour l'Etat

n'est réduit que de 325 millions de francs et représente donc encore 3,27 milliards.

Toutefois, le gouvernement s'est engagé à faire étudier une solution alternative, qui si elle devait s'avérer plus favorable pour les entreprises, pourrait être mise en oeuvre à partir de 1996.

• Une justification plus budgétaire qu'économique

Sur le fond, le gouvernement entend ainsi stopper la dérive d'un dispositif dont le coût est passé de 2,9 milliards de francs en 1988 à 23,4 milliards de francs en 1994, et qui, à législation inchangée, aurait absorbé 27 milliards de francs l'an prochain.

Il importe toutefois de rappeler que cette évolution s'explique par trois facteurs : la réduction du taux du plafonnement, l'augmentation des taux votés par les collectivités locales, et l'évolution mécanique des bases taxables. Elle ne peut donc en aucun cas être imputée aux entreprises que l'article 9 entend viser.

En outre, sur ces bases actuelles, ce prélèvement vise essentiellement quelques grandes sociétés, parmi lesquelles figurent les principaux exportateurs français. On peut alors se demander si une telle mesure est véritablement opportune alors que la demande extérieure devrait constituer l'un des moteurs de la croissance en 1995.

De fait, cette mesure présente à l'évidence un double aspect :

- d'une part, elle apparaît comme une véritable "contribution conjoncturelle" demandée aux entreprises et qu'il convient de mettre en regard de l'effort d'allègement de charges qui leur a été consenti depuis le milieu de 1993 ;

- d'autre part, elle ouvre clairement le débat de la réforme de la taxe professionnelle, impôt local dont l'Etat est devenu le principal contribuable. Le dialogue qu'elle ne manquera pas de susciter pourrait ainsi contribuer à faire progresser la réflexion.

Dans ces conditions, votre commission des finances sera amenée à proposer une autre démarche : rendre à la mesure son caractère conjoncturel, et demander au gouvernement d'explorer d'autres voies de réforme de la taxe professionnelle.

2. Le relèvement du taux d'imposition des plus values à long terme des sociétés

L'Assemblée nationale a en outre adopté un amendement du gouvernement tendant à majorer d'un point le taux d'imposition des plus values à long terme des entreprises, en le portant à 19 % dès 1994, ce qui permet de dégager une recette supplémentaire de 710 millions de francs.

Cette mesure, qui représente la contrepartie financière des adaptations introduites par l'Assemblée nationale dans le dispositif concernant la taxe professionnelle, comporte toutefois un grave inconvénient. Elle conduit à remettre en cause le fragile équilibre difficilement obtenu, à partir de 1993, entre le taux d'imposition des résultats courants des sociétés et celui des plus-values à long terme.

Aussi, votre commission des finances sera-t-elle conduite à vous proposer là encore une solution alternative qui passe par l'achèvement de la réforme de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

3. La contribution spécifique d'EDF et de Gaz de France

La contribution d'EDF et de Gaz de France

EDF

Outre les prélèvements habituels, EDF devra s'acquitter en 1995 d'une **contribution supplémentaire d'au moins 5 milliards de francs**, résultant de :

- l'application du taux normal de TVA aux abonnements d'électricité, sans répercussion sur les tarifs pratiqués à l'égard des usagers : **2 milliards de francs** ;
- la modification des conditions de plafonnement de la taxe professionnelle et, plus particulièrement, du plafonnement du dégrèvement à 500 millions de francs au lieu d'un milliard de francs : **500 millions de francs** ;
- l'institution d'une taxe sur le kilowattheure hydraulique destinée au nouveau fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables : **1,2 milliard de francs** ;
- la participation au capital d'une société regroupant les neuf centrales électriques de Charbonnages de France et aux travaux de modernisation de ces centrales : **2 milliards de francs**.

GAZ DE FRANCE

Comme EDF, Gaz de France devra contribuer, au-delà des prélèvements habituels, à l'équilibre du budget pour 1995, par la prise en charge de l'application du taux normal de TVA aux abonnements relatifs aux livraisons de gaz, soit à hauteur de **500 millions de francs**.

C. LA CONSOLIDATION DE L'EFFORT PRECEDEMMENT DEMANDE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Le projet de loi de finances pour 1995 ne comporte pas de nouvelles mesures d'économie au détriment des collectivités locales, mais propose toutefois de consolider une partie de l'effort important qui leur avait été demandé dans le budget 1994.

1. La pérennisation de la réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle

Dans le budget pour 1994, la compensation versée aux collectivités locales en contrepartie de la perte de recettes résultant de l'abattement général de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle a fait l'objet d'une réduction pour les collectivités locales, groupements de communes ou fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle dont le produit de taxe professionnelle avait augmenté de plus de 20 % de 1987 à 1993.

Le Sénat avait obtenu que ce dispositif ne soit appliqué qu'en 1994.

L'article 11 du présent projet propose maintenant de pérenniser ce dispositif.

Le projet initial du gouvernement envisageait, à ce titre, de calculer l'évolution du produit de taxe professionnelle à partir d'un terme fixe : l'année 1987. L'autre élément de comparaison était l'année précédant la loi de finances.

La disposition finalement votée par l'Assemblée nationale propose au contraire de prendre en compte l'évolution du produit de taxe professionnelle sur une base "glissante" recouvrant les six dernières années.

2. La pérennisation des modalités de la surcompensation versée par la CNRACL aux régimes spéciaux déficitaires d'assurance-vieillesse

Un décret du 16 août 1994 a pérennisé le taux de 38 % appliqué à la surcompensation que les régimes excédentaires acquittent au bénéfice des régimes spéciaux d'assurance-vieillesse déficitaires.

Compte tenu de la situation actuelle de la trésorerie de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, principal contributeur, le maintien à 38 % du taux de la surcompensation se traduira par un relèvement des cotisations patronales de cinq points, à raison d'un point dès le 1er octobre 1994 et de quatre points au 1er janvier 1995.

Pour l'ensemble des collectivités locales et des établissements publics de santé, un relèvement d'un point de la cotisation versée à la CNRACL, au titre de la part patronale, représente une dépense supplémentaire de 1,7 milliard de francs. Une hausse de cinq points se traduira donc par une ponction de 5 milliards de francs sur les finances locales et de 3,5 milliards de francs sur les hôpitaux publics, soit un prélèvement global de 8,5 milliards de francs.

Une interrogation majeure :

Le transfert aux départements d'une fraction du financement du RMI

(art. 49 du PLF 1995)

Le projet de loi de finances proposait, dans sa version initiale, d'associer les départements, déjà compétents pour les actions d'insertion, au financement du revenu minimum d'insertion (RMI) en mettant à leur charge 25 % de la dépense d'allocation.

En 1995, la charge ainsi transférée était intégralement compensée par l'Etat. Si les crédits versés en début d'année devaient se révéler insuffisants, ils étaient majorés, dans le cadre d'un collectif budgétaire, à due concurrence de la dépense exposée par chaque département.

A compter de 1996, la dotation de compensation des dépenses d'allocation du RMI était indexée sur un taux associant les prix à la consommation hors tabac et la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume. Comme la dotation globale de décentralisation, elle suivait la progression de la dotation globale de fonctionnement.

Or, il existe un décalage considérable entre, d'une part, la croissance de la dépense et, d'autre part, celle de la ressource :

- parti de 6 milliards de francs en 1989, le montant des allocations a atteint 16,5 milliards de francs en 1994 et le budget pour 1995 prévoit une enveloppe de 19 milliards de francs ; en six ans, le RMI a donc plus que triplé, augmentant en moyenne de 21 % d'une année sur l'autre ;

- même les années de forte croissance, la dotation de compensation, évoluant au rythme de la DGF, ne devrait progresser guère plus que de 3 %.

L'écart entre ces deux rythmes de croissance va donc de un à sept.

Le gouvernement justifiait le transfert d'une fraction du financement du RMI vers les départements par sa conviction qu'une plus grande implication des collectivités locales ne peut avoir qu'un effet bénéfique sur la réduction du nombre des allocataires. L'argument n'aurait été fondé que si le projet de loi de finances pour 1995 n'avait apporté également aux départements les moyens de maîtriser l'évolution de la population des bénéficiaires du RMI dont le nombre est, en effet, passé de 320.000 en 1989 à 900.000 en 1994. Or, tel n'est pas le cas.

Finalement, le texte voté par l'Assemblée nationale prévoit "la mise en oeuvre d'évaluations expérimentales dans quelques départements pour mettre à jour localement, et de manière très pragmatique, les difficultés de fonctionnement du dispositif actuel dans les trois volets : allocation, insertion et protection sociale".

D. LA REVISION DES SERVICES VOTES

A travers la réduction de ses dépenses, l'Etat est mis à contribution comme les autres agents économiques. Dans le total des économies budgétaires annoncées pour 1995, 16,4 milliards de francs proviennent de la révision des services votés au titre des dépenses ordinaires, et 4,3 milliards de francs de celles des autorisations de programme.

Affectant tous les départements ministériels, cet effort de rigueur se concentre toutefois sur six budgets :

. le travail	4,07 milliards de francs
. l'agriculture et la pêche .	3,23 milliards de francs
. le logement	3,01 milliards de francs
. la recherche	2,52 milliards de francs (AP),
. la défense	1,68 milliards de francs
. les affaires sociales	1,43 milliards de francs

Comme en 1994, il s'agit là d'une approche tout à fait essentielle, puisqu'elle revient à s'interroger sur le montant -et donc sur l'efficacité- des dotations votées au titre de l'exercice précédent.

Typologie de la révision des services votés

La révision des services votés se concrétise par plusieurs types d'économies. Ainsi on peut distinguer :

- **les économies de moyens de fonctionnement**, soit 1,2 milliard de francs en 1995, et qui participent à la volonté de faire contribuer l'ensemble des services à la maîtrise des dépenses ;
- **les réductions d'effectifs** qui permettent de gager les créations de postes dans les secteurs prioritaires ;
- **la suppression de dispositifs en place**, qu'illustre par exemple l'achèvement du Programme d'Accès à la Qualification et à l'Emploi (PAQUE), jugé trop coûteux au regard de ses résultats ;
- **la remise en cause de certaines dépenses d'intervention**. A cet égard, le projet de budget pour 1995 prévoit notamment le relèvement du ticket modérateur à la charge des employeurs de personnel en contrat emploi-solidarité (- 2,28 milliards de francs) ;
- **l'amélioration des procédures existantes**, tel un renforcement du contrôle des bénéficiaires des aides au logement ;
- **le recentrage de l'Etat, qui se traduit par le transfert de certaines responsabilités à d'autres agents**. Entre notamment dans cette catégorie la contribution de 2,6 milliards de francs apportée par les collecteurs du 1 % logement ;
- **l'achèvement de travaux d'équipement**, telles les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères ;
- **enfin, la révision des échéanciers de certaines opérations**, en matière de recherche (- 1,3 milliard de francs) ou de programme d'aéronautique civile (- 400 millions de francs).

Parallèlement à cette révision des services votés l'Etat effectue une économie de 50 % sur la subvention à l'UNEDIC, en différant le versement à 1996. Ainsi, cette économie n'apparaît-elle pas en révision des services votés.

Un cas particulier : la réduction de la subvention à l'UNEDIC

A la suite du rapport Cabanes qui avait estimé à 30 milliards de francs les besoins annuels de l'UNEDIC jusqu'en 1996, le gouvernement s'est engagé par l'accord du 23 juillet 1993 à contribuer, pour le tiers de ce montant, au redressement de l'UNEDIC. Le plan adopté avec les partenaires sociaux prévoyait un retour à l'équilibre en 2003.

Il était donc prévu que l'Etat verse 10 milliards de francs à l'UNEDIC en 1995. Cette somme est finalement limitée en 1995 à 5 milliards de francs en raison de l'amélioration de la trésorerie de l'UNEDIC (excédentaire de 6,7 milliards de francs en 1994) et des perspectives de reprise de l'emploi.

Cette limitation de la participation de l'Etat ne constituerait pas une remise en cause de son engagement mais une simple modification de son rythme de versement. Elle n'entraîne qu'un allègement temporaire des dépenses de l'Etat.

II - UNE ACTION CONCENTREE

Le projet de loi de finances pour 1995 est principalement orienté autour de trois axes : la lutte pour l'emploi et contre l'exclusion d'une part, la consolidation de la reprise d'autre part, et enfin le renforcement des moyens consacrés aux fonctions régaliennes.

A. UN AXE PRIORITAIRE : MAINTENIR LA COHESION SOCIALE

1. Un effort massif en faveur de l'emploi

Cet effort prend la forme d'un renforcement significatif des crédits consacrés à ces interventions, mais aussi de l'adoption d'une mesure fiscale de grande ampleur en faveur des emplois familiaux.

a) L'effort budgétaire

Le projet de loi de finances pour 1995 augmente de 11,1 % l'effort budgétaire pour l'emploi en le portant à 114,45 milliards de francs (1).

Le volume des interventions, qui constituent les mesures de la politique de l'emploi, atteint 105,78 milliards de francs, en progression de 11,6 % et se répartit de la manière suivante :

**Les quatre actions du budget du travail en 1995
(y compris les crédits pour l'emploi du budget des charges communes)**

Action et % des crédits	Définition	Montant et évolution 95/94
Formation professionnelle	Dotation de décentralisation aux régions Formation des jeunes Apprentissage Programme national Congé individuel de formation Contrats de qualification AFPA Allocation formation reclassement Programme chômeurs de longue durée (hors contrats de retour à l'emploi)	32 milliards de francs + 2,8 %
Aide à l'emploi	CES Contrats de retour à l'emploi Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise Actions de promotion de l'emploi Fonds partenarial Travail des handicapés Exonération des cotisations d'allocations familiales	43 milliards de francs + 42,9 %
Reclassement	Convention sociale sidérurgie Préretraites FNE Préretraites progressives Conventions de conversion Dotation de restructuration Chômage partiel Temps réduit indemnisé de longue durée	16,7 milliards de francs - 0,8 %
Allocations	Participation à l'association pour la gestion de la structure financière (coût de l'abaissement de la retraite à 60 ans) Fonds de solidarité Subvention à l'UNEDIC	13,2 milliards de francs (2) - 21 %

(2) A l'issue de la 2e délibération de l'Assemblée nationale, les crédits du fonds de solidarité ont été diminués de 288 millions de francs, en raison de la mise en place de l'allocation de préparation à la retraite des Anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs de longue durée.

- Au sein des crédits de formation professionnelle, l'effort porte particulièrement :

- sur les jeunes, avec une progression de la compensation des exonérations de charges sociales de 10 % sur les contrats d'apprentissage (2.927 millions de francs en 1995) et de 13,8 % sur les contrats de qualification (3.173 millions de francs en 1995),

- sur les chômeurs, avec une augmentation de 24 % des crédits d'allocation formation reclassement cofinancée par l'UNEDIC (3.478 millions de francs en 1995).

- Les crédits d'aide à l'emploi connaissent une progression considérable liée principalement à l'extension progressive de la compensation des allègements de cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires, qui passe de 9 à 17,5 milliards de francs, conformément aux engagements de la loi quinquennale sur l'emploi (4 millions de salariés devraient être concernés en 1995).

- Les crédits des contrats emplois-solidarité progressent de 13,2 % et s'établissent à 12,472 milliards de francs pour un nombre de contrats de 650.000, accompagnés de 20.000 aides à un emploi "consolidé" à l'issue des CES.

Enfin, les contrats de retour à l'emploi, qui sont de véritables contrats de travail destinés aux chômeurs de longue durée, sont nettement prioritaires, avec une progression de 17,5 % de la compensation des exonérations de charges sociales afférentes à ces contrats (3.267,35 millions de francs en 1995).

b) L'effort fiscal

Le projet de loi de finances retient en outre une approche novatrice. Il s'oriente dans la voie qui consiste à appréhender le foyer fiscal comme un véritable employeur.

En effet, l'article 42 du projet de loi encourage la création d'emplois familiaux, en portant de 26 000 francs à 90 000 francs le plafond des dépenses annuelles prises en compte pour la réduction d'impôt liée à l'emploi d'un salarié à domicile.

Créé en 1992, ce dispositif a permis la création de plus de 45.000 emplois à temps plein. Plus de 900.000 familles bénéficient de cette réduction d'impôt dont le coût pour l'Etat atteint 3,5 milliards de francs en 1994.

Le relèvement du plafond de dépenses en 1995 devrait se traduire par la création de 30.000 emplois supplémentaires à temps plein, pour une dépense additionnelle estimée à 1,2 milliard de francs.

Deux mesures plus ponctuelles portent sur la taxe sur les salaires. En effet, l'article 4 exonère de cet impôt les employeurs d'un salarié rémunéré au SMIC, tandis que l'article 4 bis introduit par l'Assemblée nationale avance d'un an la date à laquelle les associations pourront bénéficier d'un abattement porté à 20.000 francs.

2. Lutter contre l'exclusion

L'ensemble des moyens consacrés à la lutte contre l'exclusion -hors dépenses en faveur de l'emploi- atteignent 51,2 milliards de francs en 1995, soit une progression de 10,1 % en l'espace d'un an.

Au-delà de l'évolution spontanée de la charge du RMI et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont le total représente 37,7 milliards de francs, en progression de près de 8,9 %, le projet de budget prévoit l'augmentation significative des dotations relatives à plusieurs dispositifs, et notamment :

- l'accroissement de près de 11 % des crédits des centres d'hébergement et de réadaptation sociale ;
- la progression de 26 % des crédits de lutte contre la toxicomanie, et de 14,5 % des actions de lutte contre le SIDA.

Le tableau ci-après retrace les dépenses présentées par le gouvernement en 1995 comme participant à la lutte contre l'exclusion (1). Comme l'a souligné Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville :

"La prise en compte des multiples situations dans lesquelles se trouvent les personnes en situation d'exclusion, ou en voie de l'être, nécessite un dispositif complexe de mesures très ciblées. C'est pourquoi, à une réponse globale, nous avons préféré une approche fine, qui permet de répondre efficacement à tous les cas de figure. Notre ambition est de n'oublier personne".

1. hors politique de l'emploi.

Crédits de lutte contre l'exclusion inscrits dans le PLF 1995

(En millions de francs)

En millions de francs	LFI 1994	Ajustement aux besoins	Mesures nouvelles	Observations	Total PLF 1995
Budget affaires sociales et santé					
- Allocation RMI	16.567	2.433		y.c. économie de 700 MF	19.000
- Allocation adultes handicapés	18.121	618		y.c. économie de 400 MF	18.739
- Créance proratisation DOM	635	108			743
- Allocation supplémentaire FSI	1.432	83			1.515
- Action sociale de l'Etat - Lutte contre l'exclusion	793		12	Actions de prévention	805
- Centres d'hébergement et de réadaptation sociale	1.927				2.138
. création de 500 places			39		
. crédits de fonctionnement			172		
- Centres d'accueil des demandeurs d'asile	240				284
. création de 300 places			24		
- Lutte contre la toxicomanie	484				610
. fonctionnement des structures			121	Plan triennal de 09-93 de lutte contre la toxicomanie	
. actions de prévention			5	dont création de 10 CHAA	
- Lutte contre l'alcoolisme - Structures d'accueil	167		19		183
- Lutte contre le sida - Actions de prévention	268		39	Actions déconcentrées	307
Sous-total	40.634	3.242	431		44.304
Budget Ville (hors plan de relance 93-94)	691		227	Nouveaux contrats de ville et FSU	918
Budget Justice					
- Protection judiciaire jeunesse	1.248			Moyens des services et subventions aux associations	1.274
- Santé des détenus	362		26		377
Budget jeunesse et sports	714		15	Subventions aux associations	720
Budget éducation nationale (bourses)	3.600		6	Augmentation des bourses du secondaire	3.660
Total DO	47 249	3.242	765		51 253
Budget logement (dépenses en capital)	46,5				
- PLA insertion			428	+10.000 PLA Insertion/1994	856
Total AP			428		856

Source : ministère du budget

B. LES MISSIONS REGALIENNES PRIVILEGIEES

Le recentrage des dépenses de l'Etat autour de ses missions régaliennes avait été amorcé dans le budget de 1994, avec un redéploiement des effectifs : 6.010 emplois étaient supprimés, principalement au budget de la Défense, de l'Equipement, et 5.080 emplois étaient créés, dont 2.152 à l'Education nationale, 1.077 pour l'Enseignement supérieur, 500 pour la Justice.

En 1995, cette priorité donnée aux fonctions essentielles de l'Etat est confirmée :

4.537 emplois sont supprimés (dont 2.582 à la Défense), 6.225 emplois sont créés, dont :

1.339 à l'Education nationale,

1.200 pour l'Enseignement supérieur,

1.052 à la Défense,

802 à la Justice,

500 à l'Intérieur.

Par ailleurs, le budget de 1995 constitue la première étape des lois de programmation et de programme sur la défense, la justice, la sécurité, et assure une forte progression des moyens de l'enseignement, dans l'attente de la loi de programmation pour l'école.

1. Les lois de programme

Trois lois de programme ont été -ou vont être- adoptées afin d'assurer une enveloppe pluriannuelle de moyens aux missions fondamentales de l'Etat. Même si le contexte de rigueur ne permet pas au budget de 1995 de couvrir l'intégralité des engagements correspondants, cette programmation a le mérite de ne pas laisser les arbitrages budgétaires entraver la marche des fonctions les plus importantes de l'Etat.

La loi de programmation militaire

La loi 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire prévoit, de 1995 à 2000, un redéploiement progressif des effectifs budgétaires mettant l'action sur la préservation des forces, ainsi qu'une enveloppe annuelle des crédits de paiement de l'ordre de 100 milliards de francs.

En 1995, les effectifs prévus respectent la programmation avec :

- une suppression de 5.484 emplois au titre de l'effort de réduction de l'environnement des forces,

- une création de 1.559 emplois, visant à affirmer les priorités relatives au renforcement de l'encadrement, à la professionnalisation, au développement du renseignement, à l'accroissement des effectifs de la gendarmerie (297 emplois militaires et 40 emplois civils).

La dotation en crédits d'équipement : 102,42 milliards de francs (compte tenu des reports et fonds de concours), respecte, à 200 millions de francs près, le chiffre prévu par la loi de programme.

La loi de programme sur la justice

Adopté en première lecture par chacune des deux Assemblées (au Sénat le 21 octobre dernier), le projet de loi de programme sur la Justice prévoit la création de 5.760 emplois de 1995 à 1999, ainsi que l'ouverture de 8,1 milliards de francs en autorisations de programme.

Le budget de 1995 tient les engagements de la programmation, avec l'ouverture de 1,605 milliards de francs en autorisations de programme (une accélération des opérations sur les juridictions compensant la montée en charge progressive des constructions de prisons). Les créations d'emplois (800) restent en-deçà du cinquième du total prévu, mais devraient s'amplifier au cours des quatre années à venir avec la création de quatre juridictions administratives et la construction de 4.000 places de prisons.

La loi de programme sur la sécurité

Le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, actuellement en discussion devant le Parlement prévoit un effort global de **10 milliards de francs supplémentaires** sur les cinq prochaines années par rapport à la période 1990-1994 :

- 7 milliards de francs au titre des crédits d'équipement et de matériels affectés à la police nationale ;

- 3 milliards de francs pour la création de 5.000 emplois administratifs au sein de la police nationale et de l'institution de nouveaux régimes indemnitaires pour les personnels actifs présents sur des sites réputés difficiles.

Le respect, en 1995, des engagements pris dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité dépend toutefois des abondements qui seront consentis dans la loi de finances rectificative pour 1994. En outre, la couverture des besoins programmés en 1995 ne paraît pas complètement assurée, en particulier du fait du poids considérable de l'endettement du ministère de l'intérieur contracté par le gouvernement précédent.

En effet, les dotations de matériel, hors crédits informatiques, couvertes par la future loi de programmation, bénéficient à structure constante, selon le "bleu budgétaire", d'une mesure nouvelle de 73,36 millions de francs, alors que 253 millions de francs avaient été annoncés lors du débat devant notre Haute Assemblée, au mois de juillet dernier.

La loi de finances rectificative pour 1994 devrait certes permettre d'accroître de 175 millions de francs les crédits de fonctionnement disponibles pour la police nationale au cours du prochain exercice. Toutefois, sur ce dernier total, seuls 70 millions de francs concernent des lignes rattachées à la programmation.

2. L'effort réalisé pour l'enseignement

La priorité accordée à l'enseignement en 1994 est encore renforcée en 1995 : le budget de l'éducation nationale progresse de 4,3 % et s'élève à 264,2 milliards de francs, tandis que le budget de l'enseignement supérieur augmente de 4,8 % et atteint 42,1 milliards de francs.

Tout en assurant la création nette de 1.165 emplois, les engagements antérieurs de revalorisation de la situation des personnels -soit 619,3 millions de francs en 1995- et des protocoles de 1993 pour un coût de 71,5 millions de francs, le budget de l'éducation nationale affirme la priorité donnée au soutien aux élèves avec le nouveau contrat pour l'école. Celui-ci mobilise 280 millions de francs dont 100 millions de francs pour la constitution d'un fonds social collégien, qui permettra aux chefs d'établissements d'intervenir afin d'éviter que la situation défavorisée de certaines familles ne nuise à la scolarité des enfants et 78 millions de francs pour la mise en place d'études dirigées en classes de sixième.

Le budget de l'enseignement supérieur comporte :

- la création de 1.000 emplois d'enseignants et 100 "équivalents emplois" (avec 200 professeurs associés à mi-temps),
- l'inscription de 4,8 milliards de crédits de paiement (+ 4 %), l'accent étant mis sur les opérations de maintenance,
- l'inscription de 420 millions de francs supplémentaires pour les crédits consacrés aux bourses, soit + 7,8 %.

C. UN EFFORT MAINTENU POUR LES INFRASTRUCTURES

Les secteurs du logement et des transports bénéficient du maintien de l'effort accompli en 1993-1994.

1. Le logement

a) Une consolidation de l'effort budgétaire

Le projet de loi de finances propose de reconduire l'ensemble des crédits du logement au niveau élevé atteint l'an dernier, soit un peu plus de 39 milliards de francs.

Or, cette stabilisation d'ensemble recouvre deux évolutions de sens contraire qui confirment les tendances observées depuis plusieurs années :

- **une hausse de 3,2 % des aides à la personne** qui résulte notamment de la progression de l'allocation de logement sociale en raison des difficultés liées à la crise. Au total, les aides à la personne atteignent ainsi 26,4 milliards de francs malgré un effort substantiel de révision des services votés d'un montant de 3 milliards de francs ;

- **une diminution sensible de 6,3 % des aides à la pierre**, qui s'élèvent à 12,7 milliards de francs. Cette baisse des crédits résulte principalement d'une diminution du nombre de prêts locatifs aidés et des primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PALULOS).

b) De nouvelles mesures fiscales

Cinq dispositions en faveur du logement figurent dans le projet de loi de finances après son adoption à l'Assemblée nationale.

Quatre d'entre elles sont destinées au retour sur le marché des propriétaires bailleurs.

Le relèvement de 50.000 à 70.000 francs du plafond du déficit foncier sur le revenu global (*article 45*) et la déduction du revenu foncier des primes d'assurances pour impayés de loyers (*article 6 bis*) visent à augmenter la rentabilité des investissements dans la pierre, en faisant un pas vers la neutralité fiscale vis-à-vis des valeurs mobilières.

La mesure d'extension du champ d'application de la réduction d'impôt pour transformation de bureaux en logements (*article 6*) améliore le dispositif voté dans la loi relative à l'habitat (n° 94-624 du 21 juillet 1994). Elle est complétée par la réactivation de l'exonération de deux ans des revenus fonciers pour la mise en location d'un logement vacant depuis plus d'un an (*article 46*). Ces

deux dispositions visent à augmenter l'offre de logements sans toutefois accroître la rareté foncière qui se révèle, avec le niveau des taux d'intérêt, être le principal obstacle à la consolidation de la reprise.

Enfin, l'article 5 prévoit un relèvement de 50 % du plafond de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des grosses réparations.

2. Les transports

En tenant compte des dotations figurant sur les comptes d'affectation spéciale (Fonds d'investissement des transports terrestres et fluviaux et fonds d'aménagement de la région Ile-de-France), les crédits des transports terrestres s'élèvent à 45,6 milliards de francs et ceux des routes à 10,2 milliards de francs, en progression respective de 4,3 % et 9,9 % par rapport à 1994.

Ils sont destinés principalement à intensifier les travaux d'infrastructure.

a) Transports terrestres : soutenir la SNCF et moderniser les voies navigables

Dans le budget des transports terrestres, 12,2 milliards de francs sont consacrés aux infrastructures des chemins de fer. Par ailleurs, 1,35 milliard de francs provenant du Fonds d'investissement pour les transports terrestres et fluviaux doivent venir abonder l'effort de construction des réseaux de transports.

La SNCF devrait engager en 1995 un programme d'investissements de 16,4 milliards de francs sur le réseau principal et 5,1 milliards de francs sur le réseau de la région Ile de France.

Par ailleurs, le gouvernement paraît enfin résolu à s'engager de façon claire dans les travaux de mise à grand gabarit des canaux Saône-Rhin et Seine-Escaut, avec une montée en charge progressive des deux programmes, dont le coût final avoisinerait respectivement 18 et 10 milliards de francs.

b) Routes : accélérer la réalisation du schéma directeur

L'enveloppe d'autorisations de programme des investissements routiers augmente de 12,4 % et atteint 7,1 milliards de francs.

Elle comporte trois priorités :

- doter les contrats Etat-régions d'une somme (4,9 milliards de francs) égale au cinquième de la participation de l'Etat au XI^e Plan, afin d'atteindre un taux d'exécution des contrats de 38,8 % ;

- accélérer certains programmes structurants pour l'aménagement du territoire (rocade des estuaires, route Centre-Europe-Atlantique, route nationale 88) ;

- réaliser les trois grandes autoroutes gratuites Nord-Sud : A 20, A 75 et RN 7, dans le cadre du plan de désenclavement du Massif Central (1,7 milliard de francs).

Par ailleurs, l'accélération de la mise en oeuvre du schéma autoroutier sera confirmée, sans crédits d'Etat, mais avec une capacité d'emprunt de 14 milliards de francs pour les sociétés d'autoroutes, désormais organisées en trois grands pôles régionaux transversaux : Nord, Centre et Sud.

D. D'INEVITABLES INCERTITUDES

1. La question de la retraite des Anciens combattants d'Afrique du Nord

Lors du débat budgétaire de l'an dernier, le gouvernement s'était engagé à satisfaire partiellement la revendication des associations représentatives des Anciens combattants d'Afrique du nord, qui demandaient en faveur de ceux-ci un abaissement de l'âge du départ à la retraite en proportion du temps passé sous les drapeaux.

Le coût de cette mesure de portée générale excédait largement les possibilités des régimes de sécurité sociale, appelés à la financer : le ministère du Budget l'évaluait entre 125 et 204 milliards

de francs. Une lourde interrogation a donc porté sur le coût des mesures de substitution annoncées.

La solution finalement proposée par le gouvernement est double :

- Le dépôt d'un projet de loi tendant à instaurer, au profit de ceux des Anciens combattants d'Afrique du nord qui ne rempliraient pas les conditions de durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, une réduction de la durée de cotisation requise. Ce projet de loi devrait être adopté définitivement par l'Assemblée nationale avant la fin de la présente session. Son coût, évalué à 2,3 milliards de francs, sera pris en charge par le Fonds de solidarité vieillesse.

- Une extension des compétences du Fonds de solidarité pour les Anciens combattants d'Afrique du nord en situation de chômage de longue durée institué en 1992, qui sera appelé à financer une mesure de préretraite en faveur de ses allocataires.

Cette mesure, introduite par voie d'amendement gouvernementale, fait l'objet de l'article 51 bis (nouveau) du projet de loi de finances. Son coût total est évalué à 4,2 milliards de francs, dont 1,755 milliard de francs pour 1995, première année d'application. Ce coût est supporté par le budget des Anciens combattants, auquel est rattaché le Fonds.

2. Les besoins en fonds propres des entreprises publiques

Les dotations en capital et avances d'actionnaires consenties par l'Etat à ses entreprises transitent par le compte spécial du Trésor n° 904-09. En recettes, cette structure perçoit désormais une partie du produit des privatisations, auquel s'ajoutent, le cas échéant, les sommes obtenues du fait de la cession de participations de l'Etat dans des entreprises du secteur privé.

Pour la période 1993-1994, le gouvernement avait prévu d'affecter 21 milliards de francs du produit de privatisation aux dotations en capital. En gestion, cette enveloppe globale a, en outre, été complétée par 3,3 milliards de francs largement dus à la vente de titres Total, et par le solde créditeur du compte au 31 décembre 1993, soit 2,5 milliards de francs.

Les opérations effectivement enregistrées entre le 1er janvier 1993 et le 8 août 1994 sont résumées dans le tableau suivant.

Compte n° 904-09

(en milliards de francs)

Ressources		Emploi	
Solde au 31.12.93 :	2,5		
Produit des privatisations :	15,4	Apport ou avances :	19,5
Autres cessions :	3,3	dont : Bull :	4,0
		Crédit Lyonnais :	3,5
		Aérospatiale :	2,0
		Air France :	1,5
		Hervet :	1,3
		CGM :	0,8
		SNECMA :	0,7
		Société Marseillaise de crédit :	0,7
		Solde au 8.8.94 :	+ 1,7

Avant la fin de 1994, l'Etat doit encore verser :

- 8,5 milliards de francs à Air France et 2,5 milliards de francs à Bull,

- 300 millions de francs à la société marseillaise de crédit (SMC), au moins 100 millions de francs aux entreprises du secteur audiovisuel (France 2) et sans doute un complément -non encore chiffré- à la Compagnie générale maritime (CGM).

Au regard de ces besoins, l'enveloppe théorique encore disponible reste largement insuffisante, et seul le produit de la vente d'une partie du capital de Renault permet d'assumer les engagements immédiats.

Mais la crise économique et immobilière a relevé la fragilité de très nombreuses entreprises publiques, et en dépit de sa progression sensible, l'enveloppe prévue dans le projet de budget pour 1995, soit 8 milliards de francs, ne constitue à l'évidence qu'un minimum.

D'emblée, 5 milliards sont réservés à Air France et 350 millions de francs iront au Commissariat à l'énergie atomique. Or, le solde théoriquement disponible -soit 2,7 milliards de francs environ- se compare donc aux besoins encore exprimés par GIAT Industries (au moins 2 milliards), l'Aérospatiale (3 milliards) et le Crédit Lyonnais (4 milliards). L'amplification de la croissance et le rééquilibrage du marché boursier continueront à dissiper les incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur le financement de la recapitalisation des entreprises publiques.

3: L'incertitude permanente du coût de l'assurance crédit

Représentant notre principal dispositif public d'aide à l'exportation, le régime d'assurance crédit géré par la COFACE pour le compte de l'Etat suscite une charge difficilement évaluable a priori, car dépendant très largement de comportements de paiement liés à des facteurs tant politiques qu'économiques.

Après la période de fortes turbulences du milieu des années 1980, ce dispositif a certes retrouvé, au cours du passé récent, un coût plus acceptable pour les finances publiques. Mais la fragilité persistante de certains pays en voie de développement et les difficultés intérieures de pays tels que la Russie ou l'Algérie entretiennent en ce domaine des incertitudes permanentes.

Résultats de la COFACE

(milliards de francs)

Crédits budgétaires	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Loi de finances initiale	2	6	8	8	8	4	4
Exécution	10	12	9	5,8	4,9	6	

• Pour 1994, et sauf accident de fin d'année, la prévision initiale devrait être à peu près tenue. Certes, la COFACE doit faire face au poids du rééchelonnement des créances algériennes (3 milliards), au coût du refinancement bilatéral conclu avec l'Iran et aux indemnités versées au titre de la dette de l'ex-URSS (2 milliards). Toutefois, les récupérations perçues sur des pays comme le Maroc (1 milliard) et l'Egypte, ainsi que le bon comportement de la Russie devrait permettre de boucler l'exercice dans le cadre prévu, soit 4 milliards de charge nette.

• Mais les incertitudes sur l'année à venir restent extrêmement fortes. Lors de son audition par la commission des finances, le 16 novembre dernier, le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur indiquait que le coût attendu de la COFACE pouvait se situer dans une fourchette allant de 2 à 10 milliards de francs.

Un tel écart illustre la sensibilité du régime d'assurance, qui pourrait être amené à assumer :

- un nouvel accord de rééchelonnement de la dette algérienne, pour un montant comparable à celui de l'année en cours,
- une défaillance partielle de l'Iran,
- la persistance d'impayés significatifs au titre de la dette de l'ex-URSS, une dégradation du comportement de paiement de la Russie ne pouvant en outre être totalement exclue.

Dans ce contexte, la dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 1995, soit 4 milliards, repose à l'évidence sur des hypothèses fortes. Son respect dépendra alors de la situation et du comportement de certains de nos autres grands débiteurs particulièrement fragiles, tel le Venezuela, le Nigéria et le Brésil.

De fait, en ce domaine, et comme chaque année, les aléas restent immenses.

CONCLUSION

En s'inscrivant strictement dans le cadre de la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques, le projet de budget pour 1995 obéit à la contrainte majeure de la réduction du déficit.

Or, dans ce contexte exigeant, et malgré la faiblesse des marges de manoeuvre disponibles, le projet de budget a le mérite d'assurer l'essentiel : la lutte pour l'emploi et contre l'exclusion, la consolidation de la reprise économique, le renforcement des missions régaliennes de l'Etat.

Toutefois, il montre aussi avec évidence les limites de l'action d'un Etat lourdement endetté et financé sur des bases archaïques.

C'est pourquoi l'adoption de mesures de long terme apparaît aujourd'hui indispensable pour remédier aux déséquilibres structurels du budget et de l'économie dans son ensemble.

TRAVAUX EN COMMISSION

I - AUDITIONS

- **Audition de MM. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, et Nicolas Sarkozy, ministre du budget, le 21 septembre 1994.**

- **Audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, le 20 octobre 1994.**

II - EXAMEN EN COMMISSION

- **Examen des principaux éléments du budget pour 1995, le 26 octobre 1994.**

I - AUDITIONS

Audition de MM. Edmond Alphandéry et Nicolas Sarkozy

Réunie le mercredi 21 septembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie et de M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, sur le projet de loi de finances pour 1995.

Présentant l'environnement économique du projet de loi de finances, M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a constaté qu'en dépit du scepticisme qui avait accueilli l'an dernier, à la même époque, ses prévisions de retour à la croissance en 1994, tous les indicateurs étaient bel et bien aujourd'hui au vert.

Il a estimé que l'augmentation de 2 % du PIB cette année confirmait le bien-fondé des trois choix fondamentaux de politique économique opérés par le Gouvernement : l'assainissement des finances publiques, le soutien ciblé à l'économie, et la stabilité monétaire. Il a indiqué que le cadrage économique du projet de loi de finances pour 1995 faisait l'hypothèse d'une croissance de 3,1 %, enserrée dans une fourchette de 2,8 % à 3,5 %, hypothèse raisonnable dans la mesure où la croissance en glissement évolue, d'ores et déjà, à un rythme de 3 %.

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a précisé les trois principales caractéristiques de cette croissance retrouvée :

- premièrement, il devrait s'agir d'une croissance équilibrée, tirée non plus seulement par les exportations mais aussi par la demande intérieure. En 1995, le pouvoir d'achat des ménages devrait augmenter de 2,3 %, et l'investissement des entreprises de 10 % en volume ;

- deuxièmement, il devrait s'agir d'une croissance saine et durable grâce à une inflation maîtrisée (1,7 % sur les douze derniers mois), le maintien d'excédents extérieurs (60 milliards de francs prévus pour 1995, après 80 milliards de francs en 1994), et la maîtrise des déficits. L'évolution du besoin de financement des administrations publiques, de 5,8 % du PIB en 1993, à 5,3 % en 1994, puis 4,6 % en 1995, inscrit la France sur une bonne trajectoire pour respecter ses engagements européens ;

- troisièmement, il devrait s'agir d'une croissance plus riche en emplois. Le retour à la création d'emplois en 1994 (+ 118.000 emplois dans le secteur marchand non agricole) a été plus précoce et plus ample que prévu, grâce à la flexibilité accrue du marché du travail et aux mesures d'allègement des charges sur les bas salaires. Pour 1995, 260.000 à 300.000 emplois supplémentaires sont attendus dans le secteur marchand non agricole.

Présentant le projet de loi de finances pour 1995 proprement dit, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a déclaré qu'il ne s'offusquait pas des "mauvaises intentions" qu'on lui avait prêtées tout au long de l'été, pendant la préparation du budget. Il a estimé qu'il était de son devoir, en tant que ministre du Budget, d'être l'allié du contribuable et de ne pas avoir peur d'affronter les groupes de pression.

Il a souligné la nécessité de ne pas reconduire mécaniquement chaque année les dépenses, en prenant pour exemple le budget de la culture, qui diminue en raison de l'achèvement de la Très Grande Bibliothèque, et celui du logement, dont la stagnation apparente doit être appréciée au regard du plan exceptionnel de 4 milliards de francs voté l'an dernier.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a considéré que le premier objectif du projet de budget, à savoir la réduction du déficit, n'obéissait pas à un raisonnement dogmatique, mais répondait à un impératif concret de baisse des taux d'intérêt, qui conditionne la consommation, l'investissement et finalement l'emploi. Il a estimé que la croissance était actuellement solide, mais pourrait être compromise si les taux d'intérêt montaient, et nécessitait la confiance des investisseurs internationaux. Il a ajouté que la maîtrise du déficit budgétaire était également indispensable afin de réduire la charge de la dette qui, avec 199 milliards de francs d'intérêt versés en 1995, absorbait les deux tiers du produit de l'impôt sur le revenu et équivalait au deuxième budget civil de l'État.

Il a rappelé les efforts déjà accomplis depuis 1993, mais s'est étonné que l'on puisse parler d'austérité à propos d'un projet de budget qui prévoit encore un déficit de 275 milliards de francs, alors que la dette publique frôle les 3.000 milliards de francs.

Il a précisé que l'objectif d'un déficit égal à 2,5 % du PIB fixé par la loi quinquennale sur la maîtrise des finances publiques n'était pas arbitraire, mais correspondait au niveau nécessaire à une stabilisation du poids de la dette dans la richesse nationale.

Il a souligné qu'en dépit de l'augmentation de 3,5 % de l'ensemble formé par les dépenses sociales, la charge de la dette et les rémunérations, qui représente 55 % du budget et qu'il est quasiment

impossible d'infléchir, la progression des dépenses totales a pu être limitée à + 1,9 %, grâce à une révision systématique des services votés. Il a indiqué que 50 milliards de francs de services votés avaient été remis en cause en 1994 et que 35 milliards de francs de plus le seront en 1995.

Abordant la question de la taxe professionnelle, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, après avoir noté combien il était délicat de toucher à un impôt aussi impopulaire, a rappelé qu'il ne s'agissait pas de l'augmenter, mais simplement, en portant son plafonnement à 4 % de la valeur ajoutée, de freiner la progression spontanée du coût pour le budget de l'Etat d'un allègement fiscal qui est passé de 3 milliards de francs en 1988 à 23 milliards de francs en 1994. Il a souligné que, de toute façon, cette mesure d'économie ne concernerait pas les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions de francs.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a indiqué que le deuxième objectif du projet de loi de finances était de favoriser par tous les moyens la création d'emplois. Il a d'abord évoqué les 17,5 milliards de francs consacrés à la prise en charge par l'Etat des cotisations familiales, en estimant essentiel que cette aide massive soit financée par la maîtrise des dépenses et la croissance, à l'exclusion de toute hausse de la TVA. Il a indiqué qu'était prévu pour 1995 le financement de 160.000 contrats d'apprentissage et 140.000 contrats de qualification.

Présentant la mesure de renforcement de la réduction d'impôt pour emploi à domicile, portée de 13.000 à 45.000 francs, il a rappelé que cette réduction avait bénéficié à 1 million d'employeurs depuis sa création en 1992. Il a estimé qu'il y avait beaucoup de mauvaise foi à présenter cette mesure comme une faveur faite aux plus riches, et qu'un avantage fiscal conditionné par une création d'emploi pouvait difficilement être contesté.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a enfin indiqué que les autres objectifs du projet de loi de finances étaient de lutter contre l'exclusion, avec notamment un mécanisme de prime pour l'embauche d'un allocataire du revenu minimum d'insertion (RMI), sans négliger pour autant de donner à l'Etat les moyens d'assurer ses missions essentielles, avec des augmentations de + 3,8 % pour le budget de la police, + 5,5 % pour la justice, + 1,2 % pour la défense, + 4,4 % pour l'éducation, et + 6,0 % pour l'environnement. En conclusion, il a jugé que ce projet de budget s'inscrivait dans la droite ligne du collectif de 1993 et de la loi de finances initiale pour 1994, qui ont permis un retour à la croissance.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a considéré que les récentes hausses des taux d'intérêt à long terme étaient la preuve

d'un certain scepticisme des marchés financiers envers les efforts de maîtrise des finances publiques déjà engagés. Il s'est également interrogé sur les modalités du financement du déficit de la sécurité sociale. Il a souhaité savoir si la réduction des services votés s'intégrait aux efforts de recentrage des missions de l'Etat, tels ceux proposés par le rapport Picq. Il a estimé que les mesures d'exonération des cotisations sociales annoncées, bien que conformes aux objectifs de la loi quinquennale pour l'emploi, ne seraient peut-être pas suffisantes. Enfin, après s'être déclaré d'accord sur la nécessité de considérer enfin le foyer fiscal familial comme une cellule de redistribution des ressources et de création d'emplois, il s'est interrogé sur l'opportunité d'une déduction de la totalité des salaires versés du revenu individuel imposable.

Sur le premier point, M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, après avoir rappelé que les taux courts avaient baissé continûment depuis mars 1993, a estimé que la hausse récente des taux longs était due à la répercussion en Europe d'anticipations inflationnistes américaines. Il a souligné que la France était moins touchée par cette hausse que d'autres pays européens, et s'est déclaré convaincu qu'elle ne durerait pas car aucune menace réelle d'inflation ne la justifie.

M. Christian Poncelet, président, a remarqué qu'il y avait cependant, dans l'immédiat, un risque de répercussion de la hausse des taux longs sur les taux courts.

Sur les comptes sociaux, M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a rappelé que le Gouvernement avait hérité d'une situation très préoccupante, avec un déficit tendantiel de 120 à 130 milliards de francs, dont la moitié a pu être comblée grâce à une hausse de la CSG, la réforme courageuse des retraites et un effort d'assainissement de la branche maladie. Il a annoncé qu'un débat aurait lieu à l'automne devant les deux assemblées sur l'avenir de la protection sociale.

Sur le recentrage des missions de l'Etat, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a confirmé que les plus fortes augmentations des crédits portaient sur ses missions régaliennes, qui incluent aussi à son sens la solidarité nationale. Il a estimé qu'il ne fallait pas prendre à la lettre tout le rapport Picq, et notamment que le nombre de ministères devait rester de la responsabilité du politique.

Sur la réduction des charges sociales, il s'est prononcé pour des allègements financés sans aucune augmentation d'impôt, car il y a un fort risque de pérennisation de toute hausse "provisoire" de TVA destinée à financer des allègements plus massifs.

Sur les emplois familiaux, il a précisé que le choix d'une réduction d'impôt, de préférence à une réduction d'assiette, était justifié, d'une part, par le souci de ne pas perturber le dispositif en place et, d'autre part, parce que la seconde solution serait moins favorable pour la grande majorité des contribuables. Il a considéré qu'en tout état de cause, il importait d'attendre les premiers résultats de la mesure proposée avant d'en modifier le mécanisme.

Audition de M. Nicolas Sarkozy

Réunie le jeudi 20 octobre 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 et chargé de la communication, sur le projet de loi de finances pour 1995.

A titre liminaire, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a présumé inutile de rappeler aux membres de la commission les modifications apportées à la première partie de la loi de finances par l'Assemblée nationale et a proposé, avec l'accord de M. Christian Poncelet, président, de répondre immédiatement à leurs questions.

M. Jean Cluzel a souhaité connaître les motifs de l'effort supplémentaire demandé aux contribuables avec l'augmentation de 6 % de la redevance. Il a par ailleurs souhaité savoir si la cinquième chaîne serait prête pour la mi-décembre et si ses programmes seraient conformes aux pistes proposées par la mission d'information du Sénat sur la télévision éducative. Enfin, il a voulu avoir confirmation des mesures récemment annoncées en faveur des industries de programme.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a considéré que la création d'une nouvelle chaîne publique, autorisée par le Parlement, justifiait l'augmentation de la redevance, un financement à enveloppe constante étant impossible. Il a souligné que la redevance française, bien qu'impopulaire, restait l'une des plus faibles d'Europe et qu'il lui paraissait, d'une façon générale, préférable de faire payer l'usager plutôt que le contribuable.

Il a ensuite suggéré aux membres de la commission des finances d'entendre directement M. Jean-Marie Cavada, estimant qu'un ministre de la communication n'avait pas à présenter la grille des programmes d'une chaîne à la place de son président. Toutefois, il a confirmé que la cinquième chaîne commencerait bien à émettre à la mi-décembre, sans pouvoir préciser le nombre d'heures de diffusion quotidiennes.

Puis, le ministre a présenté les mesures prises en faveur de la production audiovisuelle :

- la réforme du compte de soutien aux industries de programme (COSIP), avec le passage de sa section audiovisuelle de 60 à 62 % dès 1995, et à 66 % d'ici trois ans ;

- "l'intégration nuancée" des chaînes cryptées dans le droit commun de l'audiovisuel, qui devrait conduire Canal Plus à porter la part de son chiffre d'affaires consacrée à la production de 1,8 % aujourd'hui à 4,7 % à l'horizon 1999 ;

- le soutien accru apporté par le secteur public, qui portera en deux ans la part de ses dépenses consacrée au financement de la production de 15 % à 17 %.

Il s'est enfin déclaré d'accord avec M. Jean Cluzel sur la nécessité d'introduire davantage de raison, de clarté et d'organisation dans le secteur de l'audiovisuel.

En réponse à trois questions de M. Roland du Luart, le ministre a précisé, s'agissant du régime de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) horticole, qu'il était tenu par les engagements communautaires de la France de maintenir son taux à 18,6 % jusqu'au 1er janvier 1995, mais que si, à cette date, tous les pays de l'Union n'étaient pas alignés sur ce taux, il proposerait immédiatement de l'abaisser à 5,5 %.

S'agissant de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), il a indiqué que si des problèmes de trésorerie se posaient pour augmenter les fonds de péréquation prévus par le projet de loi sur l'aménagement du territoire, il serait toujours possible d'avancer dès 1995, par un collectif budgétaire, le versement de la part de la DGF due au titre de la croissance constatée. Toutefois, il a exclu une remise en cause de l'accord passé l'an dernier avant même qu'il ait été appliqué une première fois.

Concernant la revalorisation des bases cadastrales des impôts locaux, il a estimé très délicat de mettre en oeuvre cette réforme avant les élections municipales et sénatoriales de l'an prochain.

M. Christian Poncelet, président, a remarqué qu'il sera alors nécessaire, compte tenu du retard déjà pris, d'actualiser les bases révisées avant de les intégrer dans les rôles.

M. Michel Charasse a précisé que c'était précisément pour cette raison qu'il était justifié de maintenir la majoration de 0,4 % du prélèvement opéré au profit de l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, jusqu'à la mise en oeuvre effective de la révision des bases.

En réponse à M. Maurice Blin, le ministre a confirmé que 1,5 milliard de francs avaient déjà été versés au titre de la dotation en capital d'Air France, et annoncé que 5 milliards de francs supplémentaires étaient prévus pour 1995. Il a affirmé que l'Etat

tiendrait sa parole en apportant à Air France les 10 milliards de francs promis pour 1994.

M. Paul Girod, après avoir observé que le versement anticipé sur la DGF 1995 amputerait d'autant la DGF 1996, s'est demandé si le comité des finances locales pourrait prendre en compte ce versement exceptionnel pour ses décisions de répartition de la dotation, qui interviendrait en janvier.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a rappelé que le nouveau mécanisme d'indexation de la DGF, à savoir une progression égale à l'inflation prévue l'année suivante et majorée de la moitié du taux de croissance constaté pour l'année en cours, posait un problème spécifique pour la première année d'application. Il a considéré que cette situation justifiait, pour 1995, un versement exceptionnel en préciput sur 1996, et précisé que l'inscription par avance de ce complément serait autorisée dans les budgets primitifs des communes et des groupements.

M. Paul Girod s'étant interrogé sur les modalités du transfert aux départements de 20 % de l'allocation de RMI proposé par le projet de loi de finances, le ministre a indiqué qu'il adopterait une position très ouverte sur cette mesure qui n'avait pas d'incidence sur le solde budgétaire. Il a précisé que restaient en discussion notamment la clause d'indexation, la clause d'intéressement, le partage de la décision d'attribution, la responsabilité de l'instruction, et les critères d'affectation des crédits d'insertion. Il a proposé une phase préalable d'expérimentation des différents mécanismes envisageables dans deux ou trois départements. Il s'est déclaré convaincu que les dépenses liées au RMI, qui croissent de 10 à 15 % chaque année, seraient mieux gérées si elles étaient décentralisées.

Mme Paulette Fost a souhaité savoir si un relèvement du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) était envisagé. Elle a, par ailleurs, demandé des précisions sur les deux mesures relatives à la taxe professionnelle et à l'imposition des plus-values des entreprises. Enfin, elle s'est inquiétée des conséquences de la ponction de 1 milliard opéré sur le 1 % logement pour le bouclage des opérations financées par les prêts locatifs aidés (PLA).

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a indiqué sur le premier point qu'aucun relèvement du barème de l'ISF n'était envisagé compte tenu, d'une part, du haut niveau des taux de l'impôt sur le revenu et des droits de succession en France et, d'autre part, des risques de fuite des capitaux.

Sur le deuxième point, il a précisé que le seuil de 140 millions de francs retenu pour l'exonération du relèvement du plafond de la taxe professionnelle correspondait à une norme

européenne et limiterait à 3.300 le nombre des entreprises concernées par cette mesure. Il a remarqué que le relèvement de 18 à 19 % du taux d'imposition sur les plus-values pour les sociétés ne ferait que rapprocher leur situation de celle des entreprises individuelles, dont les plus-values sont imposées à 19,6 %. Il a déploré le caractère excessif des récentes déclarations du Conseil national du patronat français (CNPFF), qui lui paraissaient bien oubliées des allègements fiscaux déjà consentis, à juste titre, aux entreprises, et a estimé que la politique économique de la France ne devait être prise en otage par aucun groupe de pression, aussi légitime soit-il.

Sur le troisième point, il a observé que le milliard prélevé sur le 1 % logement contribuerait au financement des aides à la personne et à la pierre, en vive progression, et rappelé que les 4 milliards de francs d'allègements fiscaux votés l'an dernier en faveur de la construction avaient été intégralement consolidés dans le projet de loi de finances pour 1995.

En réponse à une question de M. Christian Poncelet, président, le ministre a indiqué qu'il n'était pas possible d'isoler la part des recettes fiscales supplémentaires imputable à la relance de la construction, mais que ce secteur contribuait sans aucun doute à l'hypothèse de croissance de 3,1 % retenue pour 1995.

En réponse à une question de M. René Ballayer, le ministre a estimé que la récente dépréciation du dollar n'aurait d'effet ni sur la gestion de la dette, ni même sur le prix du baril de pétrole.

M. Michel Charasse a jugé nécessaire un niveau minimal de contrôle sur les présidents des chaînes publiques, et a estimé excessive l'autonomie dont ils disposaient aujourd'hui, sans véritable contrepartie. Il a, par ailleurs, rappelé qu'en mars 1992, déjà, la France avait proposé un taux de TVA horticole de 5,5 %, mais avait été battue sur ce point par une majorité de ses partenaires européens, dont beaucoup n'ont pas encore à ce jour fait l'effort de porter leur propre taux à 18,6 %. Il a, en outre, estimé que le transfert aux départements d'une partie des charges d'allocation du RMI n'aurait d'intérêt que si les présidents de conseils généraux et les maires étaient associés à son attribution. Il s'est par ailleurs déclaré partisan d'une remise à plat de l'ensemble du système d'aide sociale. Il a enfin souhaité avoir des précisions sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale aux règles de calcul de la réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a estimé que l'autonomie des dirigeants des chaînes publiques, dont les choix sont encadrés par les quotas européens et les cahiers des charges nationaux, n'était pas choquante pourvu qu'ils aient à rendre des

comptes. S'agissant des modalités de calcul de la réduction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, il a indiqué que la nouvelle formule proposée consistait à retenir, au lieu de la période écoulée depuis 1987 jusqu'à l'année en cours, la période des six années précédant l'année en cours, soit 1988-1994. Il a ajouté que les arguments en faveur de l'un ou de l'autre de ces deux modes de calcul n'étaient pas tranchés, et que des simulations restaient à faire pour pouvoir retenir la solution la plus favorable.

En réponse à une question de M. Pierre Croze, le ministre du budget est convenu de la nécessité de se montrer conciliant sur le régime de taxation des résidences principales des français établis à l'étranger.

M. Philippe Adnot a déploré certains effets pervers du mécanisme de réduction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui entraîne des effets de seuils et des inégalités de traitement entre des départements comparables mais dont les efforts fiscaux diffèrent. Il s'est prononcé en conséquence pour un taux de prélèvement uniforme.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a reconnu qu'il existait des effets de seuil trop importants dans le barème actuel et rappelé que le projet initial du Gouvernement les évitait.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, après s'être déclaré en accord avec l'analyse faite par M. Philippe Adnot à propos de la réduction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, s'est interrogé sur la justification du maintien d'un fort différentiel de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) au profit du gazole. Il a également souhaité avoir des précisions sur les modalités de financement du plan de lutte contre l'exclusion récemment rendu public par le Gouvernement.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, après avoir confirmé qu'il restait ouvert au sujet de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, a relevé que l'avantage fiscal en faveur du gazole n'était pas justifié uniquement par les besoins des transporteurs routiers, mais aussi par ceux de l'industrie automobile française, qui s'est fait une spécialité des véhicules à moteur diesel. Il a annoncé à ce propos qu'une directive européenne devrait très bientôt rendre obligatoire un dispositif anti-pollution, assez coûteux, pour ce type de véhicules, et qu'il convenait d'en tenir compte.

S'agissant du financement du plan de lutte contre l'exclusion, il a précisé que 140 millions de francs avaient été ouverts par le décret d'avances du 30 septembre dernier, que 1,5 milliard de francs de crédits supplémentaires étaient prévus à ce titre dans le

projet de loi de finances pour 1995, et que le complément serait apporté par le collectif de fin d'année.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété d'une éventuelle hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) qui viendrait s'ajouter à un impôt sur le revenu déjà très lourd pour les tranches supérieures.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a remarqué que la déduction fiscale massive pour emploi familial proposée par le projet de loi de finances pouvait aussi être analysée comme un abaissement du taux de l'IRPP conditionné par une création d'emploi.

En réponse à une remarque de M. Jean Arthuis, rapporteur général, le ministre est convenu que le régime d'imposition des "stocks options" générait trop d'évasion fiscale et de poursuites subséquentes, et qu'il convenait donc de le clarifier rapidement.

II - EXAMEN EN COMMISSION

Présentation des principaux éléments du budget pour 1995

Réunie le 26 octobre 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. François Trucy, secrétaire, la commission a procédé à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1995 sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a tout d'abord rappelé que le budget pour 1995 marquait la fin d'une époque caractérisée par un dérapage incontrôlé des finances publiques. Il a rapidement tracé le contexte dans lequel se situait le projet de loi de finances et notamment les difficultés économiques qui résultent du développement excessif, dans le passé, des interventions de l'Etat, d'un assainissement de la situation des entreprises en termes financiers et en termes de compétitivité qui s'est fait au détriment de l'emploi, entraînant des menaces sur le pacte social.

Le rapporteur général a constaté que la "réhabilitation de la dépense" avait amené le taux des prélèvements obligatoires à un seuil d'intolérance et a souligné que l'endettement de l'Etat atteignait le volume de deux budgets annuels.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite indiqué que l'amélioration sensible de la situation des entreprises ne s'était pas accompagnée d'une régénération du tissu économique. Il a regretté le déficit d'entreprises moyennes et la raréfaction de l'esprit d'entreprise.

Il a émis la crainte que la préférence pour le licenciement, remarquée dans les années récentes, ne remette en cause le pacte social.

Face à ces risques de rupture, il a considéré que les remèdes pour lutter contre ces maux structurels imposaient une rigueur et une continuité dans l'action.

Le rapporteur général a notamment insisté sur la nécessité de poursuivre et d'amplifier l'effort de maîtrise des finances publiques et de clarification des missions de l'Etat qui devrait, selon lui, donner lieu à un débat d'orientation annuel, lors de la session de printemps, avant les arbitrages budgétaires. Il a recommandé que le Parlement se dote d'une véritable capacité d'évaluation des politiques

publiques pour redevenir le lieu du débat, notamment en matière de dépenses sociales.

La réforme des prélèvements obligatoires lui est apparu comme le second axe d'une réforme structurelle. Le rapporteur général a présenté les propositions contenues dans son rapport qui s'articulent autour de deux axes : ramener le coût du travail à un niveau proche du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), et augmenter le salaire direct, en compensant la perte de ressource supportée par les régimes de protection sociale par un relèvement de la Contribution sociale généralisée (CSG).

Cette réforme fondamentale a pour conséquence une refonte de l'impôt sur le revenu qui devrait à terme comporter une composante proportionnelle correspondant à la CSG et une composante progressive.

S'agissant de l'assiette de la CSG il s'est interrogé sur son élargissement aux produits d'épargne exonérés d'impôt. D'une manière générale, il a souhaité proportionner les avantages fiscaux en fonction de la période d'indisponibilité de l'épargne.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a alors préconisé l'intervention d'une loi d'orientation fiscale afin de fixer les contours du système de prélèvement vers lequel doit tendre notre pays.

Le rapporteur général a ensuite présenté le budget pour 1995 en indiquant qu'il lui semblait la seule réponse adaptée à la situation du moment. Il s'est félicité qu'en dépit de l'étroitesse de la marge de manoeuvre des choix explicites aient pu être faits.

Le rapporteur général, après avoir rappelé le récent débat sur l'existence d'un déficit excessif en France, a précisé que le projet de budget respectait strictement les contraintes fixées par la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques. Il a rapidement décrit la modération des plus-values de ressources et le poids des charges incompressibles (dette, personnel, interventions économiques et sociales) qui obèrent la marge de manoeuvre budgétaire.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a fait remarquer qu'à travers la poursuite des transferts au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le rééquilibrage des comptes du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) et la création de fonds pour l'aménagement du territoire, le projet de loi de finances amorçait un début de clarification des missions de l'Etat qu'il conviendra de poursuivre à l'avenir.

Il a ensuite décrit les choix opérés par le projet de budget qui permettent, grâce à un partage de l'effort, d'assurer les missions

essentielles de l'Etat, d'accentuer les mesures en faveur de l'emploi et de lutter contre l'exclusion tout en favorisant la reprise.

Il a brièvement décrit l'effort demandé aux ménages (hausse de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), de la redevance, et maintien du prélèvement de 0,4 % opéré pour la révision des bases cadastrales), aux entreprises (aménagement de plafonnement des cotisations de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, et hausse du taux des plus-values à long terme), aux collectivités locales (pérennisation de la réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle et impact du mécanisme de la surcompensation entre régimes sociaux sur le taux des cotisations employeurs de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Il a ensuite évoqué le projet de transfert aux départements de 25 % de la charge du revenu minimum d'insertion (RMI).

Enfin, il a rappelé que l'effort de rigueur n'épargnait pas l'Etat qui réduisait ses dépenses à travers la révision des services votés.

La marge de manoeuvre ainsi dégagée permet de respecter les engagements quinquennaux de l'Etat pour la justice, la police et la défense, de lutter contre l'exclusion et d'encourager l'emploi, notamment par le biais du dispositif de réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile. Il a approuvé pleinement cette mesure qui permet d'appréhender le foyer fiscal comme employeur.

Il a enfin rappelé qu'à travers la poursuite de l'effort en faveur du logement et des transports, le budget pour 1995 accompagnait la reprise économique.

En conclusion, tout en soulignant le caractère positif du budget pour 1995 qui poursuit l'effort de maîtrise des finances publiques il a appelé de ses vœux des réponses structurelles.

A la suite de cette présentation, un débat s'est instauré auquel ont participé Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Girod, Jacques Oudin, Maurice Blin, Robert Vizet, Jean Clouet, Camille Cabana, Jean-Pierre Masseret, Paul Loridant, Jean Cluzel, Bernard Barbier et Henri Goetschy.

A Mme Maryse Bergé-Lavigne, le rapporteur général a répondu que si la maîtrise des dépenses de santé avait été amorcée en 1992, ce début de réforme s'était accompagné, durant la crise économique, d'un financement à crédit de la solidarité qui en avait annihilé le principe.

Il a indiqué que les prises de position d'une certaine fraction du patronat sur l'efficacité des allègements des charges,

contredite par une autre partie du Conseil national du patronat français (CNPFF) lui paraissaient révéler les préoccupations internes de cet organisme plutôt qu'une analyse économique solide.

Quant au débat sur le SMIC, il a indiqué sa préférence pour la reconnaissance d'une ressource familiale minimale, qui bénéficierait à ceux qui ont un salaire comme à ceux qui n'en ont pas, plutôt qu'un salaire minimum dont les effets sur l'emploi peuvent être négatifs.

En réponse à M. Paul Girod, le rapporteur général a rappelé qu'en matière de réforme fiscale le Gouvernement attendait le rapport de la commission Ducamin. Il s'est élevé contre la multiplication des commissions en tout genre qui aboutissait à écarter le Parlement du débat et à souhaiter que celui-ci reprenne l'initiative, notamment en matière fiscale.

Sur le financement des orientations de la loi d'aménagement du territoire, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné la nécessité de respecter strictement les contraintes de redressement des finances publiques, faute de quoi la sanction des marchés internationaux serait immédiate.

Le rapporteur général a ensuite approuvé les propos de M. Jacques Oudin qui soulignait l'impératif de la réduction des prélèvements obligatoires ainsi que le recours à l'usager pour la rémunération d'un certain nombre de services.

A M. Maurice Blin, il a indiqué que les plus-values fiscales constatées dans les évaluations révisées en 1994 s'élevaient à 22 milliards de francs et que la récente révision à la hausse de l'hypothèse de croissance annoncée par l'INSEE devait logiquement conduire à majorer ce montant. S'agissant des déficits sociaux, il a rappelé que la commission des comptes de la sécurité sociale devrait annoncer une prévision de déficit de 54,4 milliards de francs pour 1994. Enfin, il a souligné que le nombre des bénéficiaires du RMI atteignait 900.000 en 1994 et que les crédits consacrés à ce titre avaient doublés entre 1990 et 1994.

A M. Robert Vizet qui s'inquiétait de l'utilisation par les entreprises des allègements consentis ces dernières années, le rapporteur général a répondu que s'agissant du remboursement du décalage d'un mois en matière de TVA, l'Etat n'avait fait qu'honorer une dette. Il a par ailleurs rappelé que seules les entreprises créaient des emplois et que l'amélioration de leur situation avait un impact positif pour l'ensemble du pays. Il a souligné que l'expérience des années 1981-1982 de relance par la consommation avait abouti à une hausse des importations, à une flambée de l'inflation et à une dévaluation du franc.

Il a appelé à une pacification des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales dont les intérêts sont intimement dépendants les uns des autres.

A M. Jean Clouet, il a indiqué que la hausse de 2,8 % des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales n'incluait pas les effets négatifs sur les finances locales de la hausse des cotisations employeurs versées à la CNRACL. S'agissant du poids de la restauration scolaire dans les budgets municipaux du fait de la fixation administrative des prix des repas, il lui a suggéré le dépôt d'un amendement dans le projet de loi d'orientation sur l'aménagement du territoire.

Le rapporteur général a appuyé les propos de M. Camille Cabana désapprouvant le financement d'un établissement public national, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (l'ADEME), par les collectivités locales au travers de la majoration de taxes. Il lui a semblé qu'il y avait matière à une clarification des missions. S'agissant des modalités de répartition de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) dont le caractère "équitable" suscitait l'inquiétude de l'élu de Paris, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué qu'avec M. Philippe Adnot il proposerait à la commission une solution simple et consensuelle permettant d'éviter les effets de seuil.

En réponse à M. Jean-Pierre Masseret qui établissait un lien de causalité entre libéralisme, progrès technique et exclusion, le rapporteur général a opposé les actions menées par le département de la Mayenne pour l'accès des allocataires du RMI à la propriété de leur logement. S'agissant de ses observations sur la réforme de l'impôt sur le revenu, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué qu'il proposerait un amendement rétablissant le délai de portage par les bénéficiaires de stock option.

Il a rappelé les investigations qu'il avait menées en 1994 sur la mise en place de la TVA intracommunautaire et invité M. Jean-Pierre Masseret à lui communiquer de plus amples informations sur la fraude dont il avait souligné le développement.

Le rapporteur général a enfin affirmé qu'il n'y avait pas de raison de douter de l'engagement du Gouvernement, autorité de tutelle d'Electricité de France et de Gaz De France, à ne pas répercuter sur l'utilisateur l'application du taux normal de TVA aux abonnements au gaz et à l'électricité.

A M. Paul Loridant, il a répondu que le niveau de l'endettement public ne devait pas faire l'objet d'une polémique mais d'une simple constatation du cumul des déficits dont l'importance en 1992 et en 1993 avait été sous-estimée en loi de finances initiale.

Il a par ailleurs précisé que la hausse des cotisations employeurs versées par les collectivités locales à la CNRACL devait être décidée incessamment et, à titre rétroactif, au 1er octobre 1994.

M. Jean Cluzel est alors intervenu pour préciser que si la hausse de la redevance de télévision de 6 % en 1995 était justifiée par la création de la chaîne éducative sur le cinquième réseau, celle-ci ne lui semblait plus correspondre au schéma adopté par la mission présidée par M. Pierre Laffitte, pas plus qu'aux dispositions de la loi du 1er février 1994. Dans ces conditions, le rapporteur spécial des crédits de la consommation a regretté que cette création prive les autres chaînes de ressources qui leur sont nécessaires et les conduise à autoriser un accroissement de la part des recettes publicitaires dans leur budget.

M. Bernard Barbier a fait part de ses réserves quant aux projets de la commission spéciale sur l'aménagement du territoire qui envisage d'instituer une taxe sur l'électricité distribuée pour financer certaines infrastructures de transport. Il a souligné l'inopportunité de cette ponction à un moment où EDF doit poursuivre son désendettement afin d'aborder le renouvellement du parc nucléaire en 2005-2015 dans les meilleures conditions.

Le rapporteur général s'est montré attentif à ces propos et a approuvé les remarques de M. Henri Goetschy sur les chambres régionales des comptes. Il a notamment jugé souhaitable que l'on s'orienté vers une certification des comptes de régularité et de sincérité à l'instar des entreprises privées. S'agissant des délais de paiement il a réitéré son souhait que l'Etat soit exemplaire dans ce domaine.