

N° 329

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1993

## RAPPORT

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 rectificative pour 1993, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur  
Rapporteur général

Fascicule 1

*Exposé général.*

---

(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, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Cruze, Jacques Delung, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gertschy, Emmanuel Harrel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moussion, Bernard Pellarin, René Regnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Turte, René Tregouet, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 157, 210, 207, 206, 192 et T.A. 3.

Sénat : 321 (1992-1993).

---

Lois de finances rectificatives.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b>	5
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	
<b>CHRONIQUE D'UNE LOI DE FINANCES</b>	7
<b>RECTIFICATIVE ANNONCEE</b>	
<b>I - DES CORRECTIONS INDISPENSABLES</b>	7
<b>A. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PEU PORTEUR</b>	8
1. Des facteurs de recession	8
2. Une détente des taux d'intérêt relative	17
<b>B. UNE DEMANDE INTERIEURE ATONE</b>	21
1. Un ralentissement de la consommation	21
2. L'investissement en recul	25
<b>II - UN REDRESSEMENT NECESSAIRE MAIS DIFFICILE</b>	28
<b>A. UN RISQUE DE RUPTURE : LE CHOMAGE</b>	28
1. Une fatalité française ?	29
2. Des caractéristiques inquiétantes	32
<b>B. UNE CONTRAINTE : ENDIGUER LA DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES</b>	37
1. Le budget de l'Etat : une dérive accélérée	37
2. La sécurité sociale : une situation d'urgence	42
3. L'U.N.E.D.I.C. au bord de la rupture	47
<b>C. UNE NECESSITE : AMELIORER LA SITUATION DES PME ET REORIENTER L'EPARGNE</b>	52
1. Une urgence : soulager la trésorerie des PME	52
2. Une nécessité : réorienter l'épargne	58

	Pages
	-
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>A LA RECHERCHE DE MARGES DE MANOEUVRE BUDGETAIRES</b>	
<b>I - LE CONSTAT DU DEFICIT</b> .....	<b>67</b>
<b>A. DIMINUTIONS DE RECETTES</b> .....	<b>67</b>
<b>1. Les moins-values fiscales</b> .....	<b>67</b>
<b>2. Les variations successives des recettes non fiscales</b> .....	<b>73</b>
<b>3. Les prélèvements sur recettes de l'État</b> .....	<b>77</b>
<b>4. Les remboursements et dégrevements</b> .....	<b>78</b>
<b>B. LA REMISE A NIVEAU DES DEPENSES SOUS EVALUEES</b> .....	<b>79</b>
<b>1. Les "oublis" du budget de 1993</b> .....	<b>81</b>
<b>2. Les ajustements inévitables</b> .....	<b>86</b>
<b>II - UNE NOUVELLE APPROCHE</b> .....	<b>89</b>
<b>A. LE DEGAGEMENT D'UNE MARGE DE MANOEUVRE LIMITEE</b> .....	<b>89</b>
<b>1. Les ouvertures de crédits</b> .....	<b>89</b>
<b>3. La hausse de certains impôts</b> .....	<b>94</b>
<b>B. UN EFFORT DE RIGUEUR</b> .....	<b>97</b>
<b>1. Des économies qui portent sur 21,5 milliards de francs</b> ..	<b>97</b>
<b>2. Une approche spécifique du nouveau gouvernement</b> .....	<b>98</b>
<b>3. Les arrêtés d'annulations du 3 février et du 10 mai 1993</b> ..	<b>100</b>
<b>4. La réduction des insuffisances de crédits</b> .....	<b>103</b>
<b>III - LA REDUCTION DU DEFICIT BUDGETAIRE EN 1993</b> .....	<b>108</b>
<b>A. L'EQUILIBRE DU BUDGET DANS LE PROJET INITIAL</b> .....	<b>108</b>
<b>B. LES MODIFICATIONS APORTEES EN PREMIERE LECTURE</b> .....	<b>110</b>
<b>C. LE PROJET DE LOI DE REDUCTION QUINQUENNALE DU DEFICIT</b> ..	<b>112</b>

	Pages
	-
<b>CHAPITRE III</b>	
<b>L’AFFIRMATION DE NOUVELLES PRIORITES</b>	<b>115</b>
<b>I - LA DEFINITION DE NOUVELLES PRIORITES DANS LE PROJET INITIAL</b>	<b>115</b>
<b>A. UN VERITABLE EFFORT DE RELANCE DU LOGEMENT</b>	<b>115</b>
<b>1. Une situation aujourd’hui désastreuse</b>	<b>115</b>
<b>2. Le plan du gouvernement comprend un volet budgétaire et des dispositions fiscales</b>	<b>117</b>
<b>3. Une reponse globalement appropriée</b>	<b>119</b>
<b>B. L’ALLEGEMENT DES CONTRAINTES FINANCIERES DES ENTREPRISES</b>	<b>123</b>
<b>1. Une mesure centrale pour alléger la trésorerie des entreprises : la suppression définitive de la règle du décalage d’un mois en matière de TVA</b>	<b>123</b>
<b>2. Un effort en faveur de la transmission des entreprises</b>	<b>128</b>
<b>3. Deux mesures ponctuelles pour inciter l’épargne à s’investir dans les entreprises</b>	<b>130</b>
<b>4. Un renforcement cible des moyens d’intervention de l’Etat</b>	<b>131</b>
<b>C. L’ALLEGEMENT DES COUTS DU TRAVAIL</b>	<b>132</b>
<b>1. Une justification théorique</b>	<b>132</b>
<b>2. Une application pratique : l’exonération des cotisations d’allocations familiales pour les bas salaires</b>	<b>135</b>
<b>II - L’ACCENTUATION DES PRIORITES DU GOUVERNEMENT AVEC LES MESURES COMPLEMENTAIRES DU 7 ET DU 25 MAI</b>	<b>138</b>
<b>A. AGRICULTURE : UNE NOUVELLE IDONNE</b>	<b>138</b>
<b>1. L’économie générale du collectif</b>	<b>138</b>
<b>2. Les mesures du 7 mai</b>	<b>140</b>
<b>B. L’ACCENTUATION DE L’EFFORT EN FAVEUR DE L’EMPLOI ET DE LA RELANCE DE L’ACTIVITE</b>	<b>145</b>
<b>1. Des recettes affectées</b>	<b>147</b>
<b>2. Des recettes pour le budget général</b>	<b>148</b>
<b>3. Les caractéristiques de l’emprunt</b>	<b>150</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>153</b>
<b>Audition de M. Nicolas SARKOZY, Ministre du Budget</b>	<b>159</b>

## **AVANT-PROPOS**

**La loi de finances rectificative pour 1993, annoncée par le Gouvernement de M. Balladur dès son installation, constitue la première expression d'une nouvelle politique.**

**Le chapitre I du présent fascicule montrera que ce "collectif" budgétaire était indispensable, tant du point de vue des rectifications du cadrage conjoncturel, que de l'impératif de redressement économique.**

**Le chapitre II s'attachera à présenter le profil du collectif, en distinguant le constat de la dégradation du déficit budgétaire des modifications qui lui sont apportées.**

**Le chapitre III, enfin, identifiera les grandes priorités retracées par la loi de finances rectificative.**

## **CHAPITRE I**

### **CHRONIQUE D'UNE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE ANNONCÉE**

**Le projet de loi de finances rectificative procède aux corrections inévitables du budget adopté par l'Assemblée nationale à l'automne 1992 ; parallèlement, il amorce un redressement qui ne peut plus être différé.**

#### **I - DES CORRECTIONS INDISPENSABLES**

**Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 1993, votre commission des finances avait sérieusement mis en doute les hypothèses économiques du gouvernement, notamment celle d'un taux de croissance de + 2,6 % pour 1993.**

**Dès le mois de janvier dernier, le ministre de l'économie reconnaissait d'ailleurs que ce chiffre ne pourrait pas se vérifier. Aujourd'hui, la prévision rendue officielle par le nouveau gouvernement est celle d'une récession : le PIB marchand diminuerait de 0,4 % en 1993, le produit intérieur brut diminuant au total de 0,1 %.**

**Cette prévision peut paraître relativement optimiste et plusieurs instituts de conjoncture avancent des chiffres plus inquiétants encore, allant jusqu'à - 0,9 % pour le taux d'évolution du PIB marchand. Selon l'INSEE, celui-ci a reculé de 0,75 % au premier trimestre de 1993.**

## A. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PEU PORTEUR

Au premier trimestre de cette année, le Fonds monétaire international a revu à la baisse ses prévisions pour 1993 concernant l'Europe, ayant pris la mesure des difficultés de 1992. Après un premier trimestre "étonnamment bon", le PIB de la Communauté a en effet stagné au cours des deuxième et troisième trimestres de 1992.

Alors que l'économie mondiale devrait enregistrer une croissance moyenne de 2,2 % en 1993, l'Europe devrait connaître une quasi-stagnation :

ESTIMATIONS DU FMI*			
	1992	1993	1994
<b>CROISSANCE (du produit intérieur brut)</b>			
- Monde	18 %	22 %	34 %
- Pays industrialisés	15 %	17 %	29 %
dont États-Unis	2.1 %	3.2 %	3.2 %
CEE	1.1 %	0.1 %	2.2 %
Japon	1.3 %	1.3 %	3.5 %
- Pays en développement	6.1 %	5.1 %	5.1 %
dont Afrique	0.7 %	2.7 %	3.9 %
Asie	7.9 %	6.7 %	6.6 %
Proche-Orient	9.9 %	5 %	3.5 %
- Europe de l'Est (dont ex-URSS)	-15.5 %	-8.8 %	-1.6 %
<b>TÂUX DE CHÔMAGE</b>			
- Pays industrialisés	7.8 %	8.1 %	8 %
dont États-Unis	7.4 %	7 %	6.6 %
Japon	2.2 %	2.4 %	2.5 %
CEE	10.2 %	11.1 %	11.1 %

Source FMI

### 1. Des facteurs de récession

#### a) Un recul de la demande

Dans plusieurs pays de la Communauté, l'année 1992 a vu se rassembler les éléments d'un ralentissement, voire d'une récession.

La production industrielle a fortement ralenti ou a diminué ; l'investissement a stagné, la consommation des ménages s'est contractée, les exportations ont reculé.

**L'économie de la Communauté européenne :  
Emplois et ressources de biens et services et principaux  
indicateurs économiques**

( changement annuel en % )	Moyenne 1983-85	Moyenne 1986-89	1990	1991	1992	a) 1993
Consommation privée	1.8	3.9	3.2	1.9	1.4	¾
Consommation publique	1.7	2.0	2.1	2.0	1.6	¾
Formation brute de capital fixe	1.1	6.4	3.9	0	0.4	- ½
Demande interne (incl. stocks)	1.7	4.1	2.8	1.2	1.3	½
Exportations de biens et services b)	4.2	1.2	5.6	5.5 <sup>d</sup>	2.9	5 ¼
Demande totale	2.0	3.8	3.1	1.7	1.4	1
Importations de biens et services b)	1.4	7.9	5.4	3.8 <sup>d</sup>	3.5	2 ¼
<b>PRODUIT INTERIEUR BRUT</b>	<b>2.1</b>	<b>3.3</b>	<b>2.8</b>	<b>1.4</b>	<b>1.1</b>	<b>¾</b>
Inflation (défenseur de la consommation privée)	7.2	4.0	4.5	5.3	4.6	4 ½
Emploi	0.0	1.3	1.6	0.1	-0.7	- ¾
Chômage (en % de la pop. active)	10.4	9.9	8.3	9.8	10.1	11
Déficits publics (en % du PIB) c)	-5.3	-3.8	-4.1	-4.6	-5.3	-5 ¼
Bal. des comptes courants (en % du PIB)	0.3	0.5	-0.3	-1.0	-0.8	-1

(Source : Commission des Communautés européennes)

La révision en baisse la plus spectaculaire concerne l'Allemagne : en octobre 1992, le FMI retenait une prévision de croissance de 2 %. En avril 1993, il estime que l'activité pourrait baisser de 2 %.

En effet, la situation économique s'est fortement dégradée en Allemagne de l'Ouest depuis l'été 1992 : le PIB a reculé de 0,5 % au troisième trimestre, de 1,4 % au quatrième trimestre.



Au total, la croissance allemande a été de 0,8 % pour l'année passée, et la production industrielle a chuté de 1,5 %. Ce recul s'explique par une forte diminution de l'investissement en biens d'équipement : - 4 %, et par une évolution très contrastée de la consommation.

En 1993, les prévisions restent sombres. L'investissement productif devrait encore reculer, si l'on en croit les enquêtes de l'Institut IFO auprès des entreprises : en effet, se conjuguent la faiblesse des débouchés et la sous-utilisation de capacités productives, dopées par la réunification. La consommation, quant à elle, ne pourra que souffrir du recul de l'emploi.

D'après le rapport des six instituts de conjoncture rendu public au début du mois de mai, les exportations, moteur habituel de la croissance, reculeraient elles aussi de 2 % : à la faible demande mondiale s'ajouterait l'effet de l'appréciation du mark.

Dès lors, le PIB devrait reculer de 2 % en Allemagne de l'ouest en 1993 ; la croissance de l'ex RDA ne devrait permettre qu'une atténuation de la récession allemande, dont le taux serait de 1,5 %.

Croissance du PIB en Allemagne



Source : Les Echos

L'Italie est entrée en récession depuis l'automne 1992 : en 1993, le redressement possible des échanges extérieurs lié à la dépréciation de la lire pourrait difficilement compenser le recul de l'investissement des entreprises et l'infléchissement de la consommation des ménages, là encore liée au ralentissement des salaires réels et à la baisse de l'emploi.

L'Espagne ne connaîtra au mieux qu'une croissance très faible, de l'ordre de 0,5 %, et uniquement grâce aux exportations, la demande intérieure restant là aussi déprimée.

Enfin, les pays étroitement liés à l'Allemagne : la Belgique, les Pays-Bas, devraient avoir une croissance très ralentie, la demande mondiale -et notamment allemande- ne pouvant prendre le relais d'une demande intérieure également mal orientée.

Seul le Royaume-Uni a connu une évolution favorable en 1992, et pourrait renouer en 1993 avec une faible croissance tirée par la consommation des ménages, la reconquête de parts de marché à l'exportation intervenant dans un contexte peu favorable de basse conjoncture européenne.

#### *b) L'absence de locomotives*

##### La lente reprise américaine

La croissance américaine s'est affirmée en 1992, passant d'un rythme de 2 % au premier semestre à près de 4 % en fin d'année.

En 1993, la croissance devrait être tirée par l'investissement des entreprises, lui-même encouragé par une consommation des ménages vigoureuse (+ 3 % au second semestre 1992).

Toutefois, le dernier trimestre 1992, avec une croissance de 4,7 % en rythme annuel est resté un phénomène atypique. Par ailleurs, le nombre de créations d'emplois : 119.000 dans le secteur non agricole en avril, reste inférieur aux prévisions des économistes qui en attendaient 163.000, et reste dû au secteur des services, alors que l'industrie utilise les heures supplémentaires plutôt que d'embaucher.

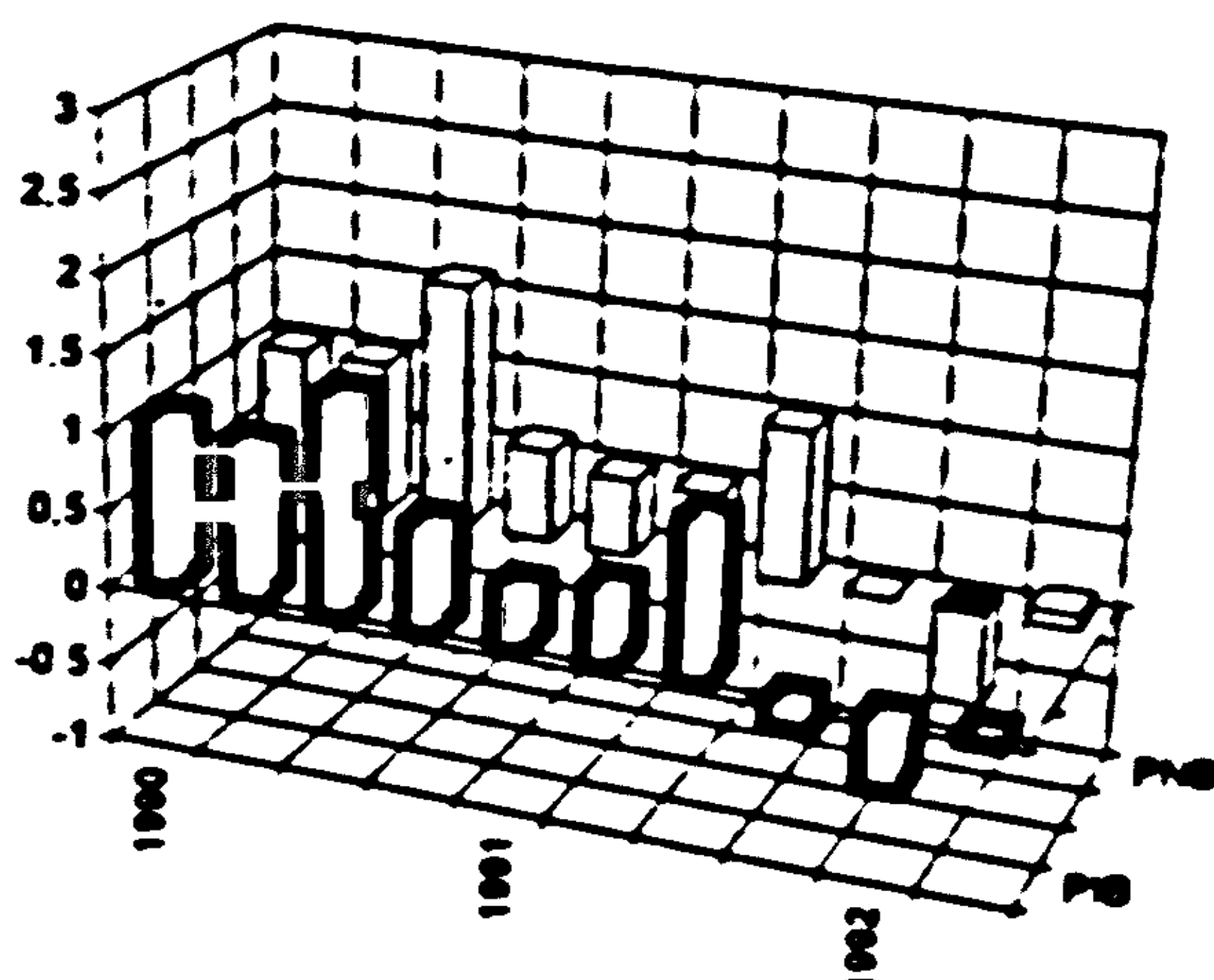
C'est un chiffre de 3 % qui est le plus généralement annoncé pour la croissance en 1993.

Mais cette reprise restera encore isolée, compte tenu du fort décalage conjoncturel avec l'Europe et le Japon.

##### Le ralentissement japonais

La croissance en volume de l'économie japonaise a été en 1992 la plus faible depuis le premier choc pétrolier.

**CROISSANCE EN VOLUME DU PIB ET DU PNB JAPONAIS  
DE TRIMESTRE A TRIMESTRE (en %)**



*Source : ambassade de France, Tokyo, 20 avril 1993*

Après des années de "surinvestissement", l'investissement des entreprises a baissé de 4 %, alors que la consommation a fortement ralenti (avec un taux de croissance + 1,7 %) parallèlement aux revenus.

En début d'année, l'indicateur d'activité de l'Agence de planification économique a un peu progressé, de 54,4 à 80, mais il reste que la consommation demeure atone et ne devrait pas se redresser dans l'immédiat.

*c) La relance impossible*

Les déficits publics

La grande majorité des Etats resserre la contrainte budgétaire des 1993. En effet, le niveau des déficits publics atteint en 1992 est alarmant dans la plupart des pays industrialisés.

**Besoins (-) et capacités (+) de financement des Administrations publiques  
en %**

	1990	1991	1992	1993	1994
Etats-Unis	-2,5	-3,4	-4,8	-4,4	-3,7
Japon	3,0	2,4	1,3	-1,0	-1,0
Allemagne (1)	-2,0	-4,7	-5,1	-5,8	-5,6
France	-1,4	-2,2	-3,7	-4,3	-4,4
Italie	-10,9	-10,2	-11,1	-10,2	-8,9
Royaume-Uni	-1,3	-2,8	-6,6	-8,0	-7,0
Espagne	-4,0	-4,9	-4,7	-5,0	-5,0

(1) y compris Treuhandschaft

*Source : Resecude*

### Les limites à la relance

#### • Une volonté de réduire les déficits

Ce phénomène interdit de placer trop d'espoir dans des politiques de relance. Les Etats membres de la Communauté européenne sont, en particulier, tenus par les critères de Maastricht, imposant un plafond de 3 % du PIB aux déficits publics.

Ainsi confrontée à un déficit qui pourrait friser les 7 % du PIB en 1993, l'Allemagne vient de recourir à un "pacte de solidarité", reposant sur les efforts communs du gouvernement, des Länder, des syndicats et du patronat, afin de financer les charges de la réunification en 1994 et 1995.

Même si plusieurs Etats choisissent de "laisser filer" le déficit en 1993, c'est en annonçant un plan de réduction de celui-ci pour les années à venir.

C'est le cas du Royaume-Uni, mais les Etats-Unis en sont sans doute le meilleur exemple : après un programme de dépenses publiques dont l'équipe Clinton attend un gain de 0,5 % du PIB en 1993, et parallèlement à un plan d'investissement à long terme, est annoncé un plan de réduction du déficit budgétaire portant sur un montant de 650 milliards de dollars de 1994 à 1998.

#### Les trois volets du programme économique de l'Administration Clinton

En milliards de dollars courants (en % du PIB)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Plan de relance	15 (0,2)	14 (0,2)					29 (0,4)
Plan d'investissement à long terme		22 (0,3)	37 (0,5)	46 (0,6)	55 (0,7)	62 (0,8)	221 (3,1)
Plan de réduction du déficit budgétaire	-3	-63 (-1,0)	-88 (-1,3)	-132 (-1,8)	-187 (-2,5)	-202 (-2,5)	-674 (-9,6)
<b>Total</b>	<b>12</b> <b>(0,2)</b>	<b>-27</b> <b>(-0,4)</b>	<b>-51</b> <b>(-0,7)</b>	<b>-86</b> <b>(-1,2)</b>	<b>-132</b> <b>(-1,7)</b>	<b>-140</b> <b>(-1,8)</b>	<b>-424</b> <b>(-6,0)</b>

(NB : Dans sa version présentée au Congrès en février 1993 par le Président Clinton)  
(Source : CEPII - OFCE)

• **Des programmes de relance limités**

- On ne peut pas considérer que l'initiative européenne de croissance, adoptée au sommet d'Edimbourg en décembre 1992, contredise les efforts de rigueur budgétaire des Etats membres, ni qu'elle soit en mesure d'amorcer une véritable relance.

**L'initiative européenne de croissance**

Annoncée le 19 avril à Luxembourg comme un plan de relance, l'initiative européenne de croissance se chiffre à 35 milliards d'Ecus (231 milliards de francs)

En fait ce montant correspond à la somme d'actions lancées par les pays membres et de mesures communautaires.

Le volet européen de l' "ICE" se résume à :

- des facilités de crédits de 5 milliards d'Ecus octroyées par la Banque Européenne d'Investissement aux PME ainsi qu'aux grands travaux d'infrastructures dans les domaines des transports, des télécommunications, de l'énergie et des équipements destinés à la protection de l'environnement ;

- un Fonds européen d'investissement doté de 2 milliards d'Ecus, qui doit financer également des grands travaux et permettre de garantir jusqu'à 10 milliards d'Ecus d'emprunts, mais qui n'est pas encore constitué.

- De même, la relance américaine devrait rester encore très limitée en 1993. Le plan de Bill Clinton s'est heurté à l'opposition du Sénat : sur 16 milliards de dollars de dépenses prévus en 1993, seuls 4 milliards ont été autorisés.

- Enfin, le gouvernement japonais a présenté, le 13 avril 1993, un nouveau programme de dépenses publiques faisant suite à un plan comparable d'août 1992.

### Ventilation des plans de relance budgétaires nippons

(en milliards de yens)

	<b>Avril 1993</b>	<b>Août 1992</b>
Travaux publics nationaux	4 170	4 450
Investissements sociaux	1 150	550
Travaux publics des collectivités locales	2 300	1 800
Achats de terrains pour les investissements publics	1 200	1 000
Prêts au logement	1 800	800
Investissements publics totaux	10 620	8 600
Mesures pour les PME	1 910	1 200
Promotion de l'investissement en capital privé	520	900
Baisse d'impôts, subventions à l'emploi	178	-
<b>Total</b>	<b>13 200</b>	<b>10 700</b>

Source : AGEFI

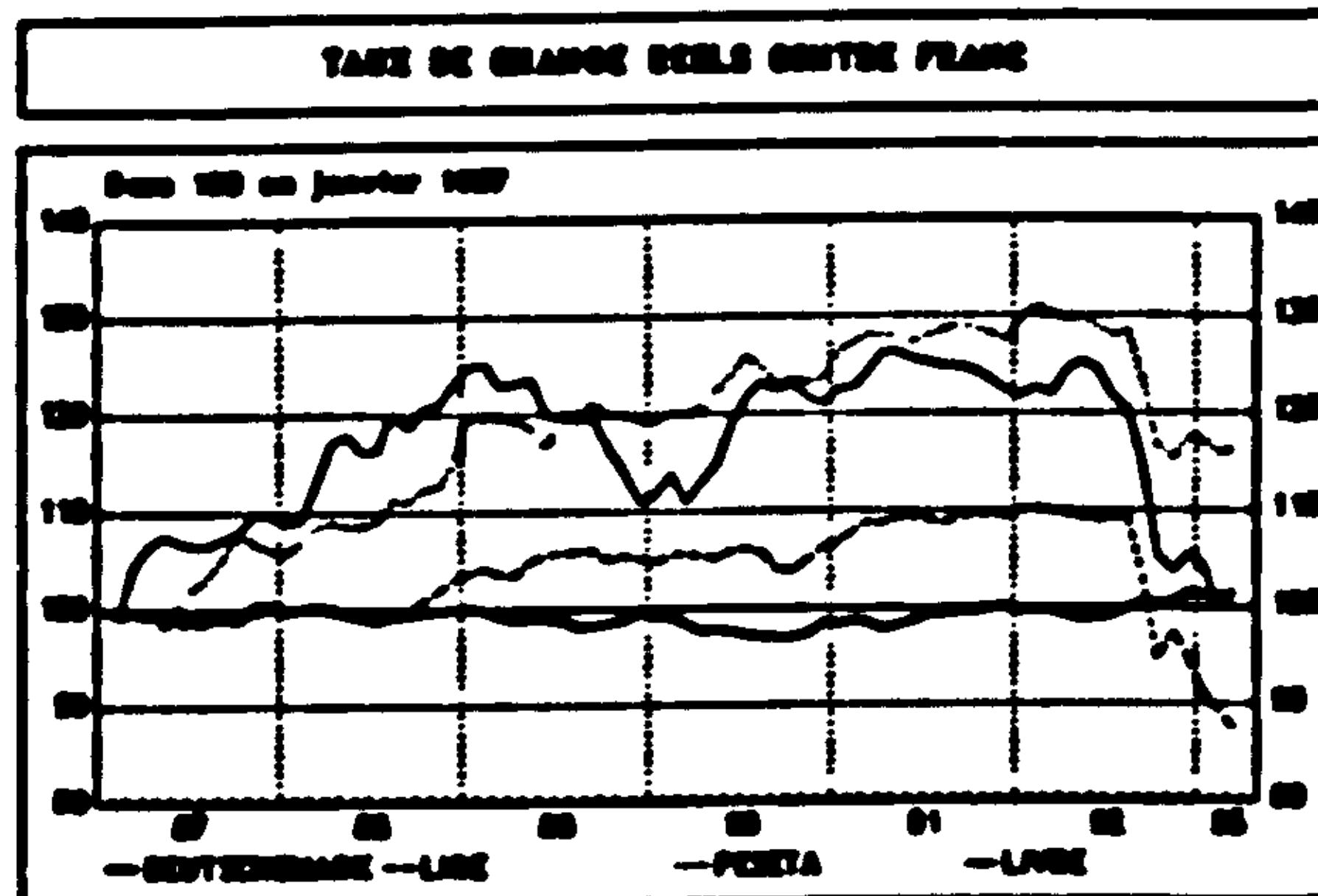
Toutefois, l'impact du plan d'août 1993 se fait encore peu sentir, et ces nouvelles dépenses, si elles sont votées par le Parlement, fin juin, pourraient n'avoir d'effet qu'en 1994 ; de plus, cet effet sera limité sur les pays du G7, sauf à accroître la part des produits manufacturés dans les importations du Japon.

#### *d) Un préjudice pour la France*

L'absence de perspectives internationales de redressement pour 1993 s'accompagne d'évolutions particulièrement peu favorables à l'économie française.

- Les dépréciations monétaires européennes.

A partir de septembre 1992, les taux de change réels de la peseta et de la livre sont revenus à leurs niveaux de 1989 et 1987, la lire passant en-deçà de son niveau de 1987.



Source : Societe generale

Le franc s'est ainsi apprécié de 8 % par rapport aux monnaies du SME à compter de la mi 1992, ce qui a annulé en six mois les gains de compétitivité acquis en cinq ans.

La dévaluation de la peseta et de l'escudo portugais au mois de mai 1993 ne sauraient que renforcer cette tendance.

• La demande adressée à la France

D'après la direction de la prévision du Ministère de l'Economie "comme en 1992, mais de façon plus marquée, la croissance des marchés à l'exportation de la France sera plus faible que celle du commerce mondial".

En effet, la communauté européenne représente 66 % des exportations de produits manufacturés de la France.

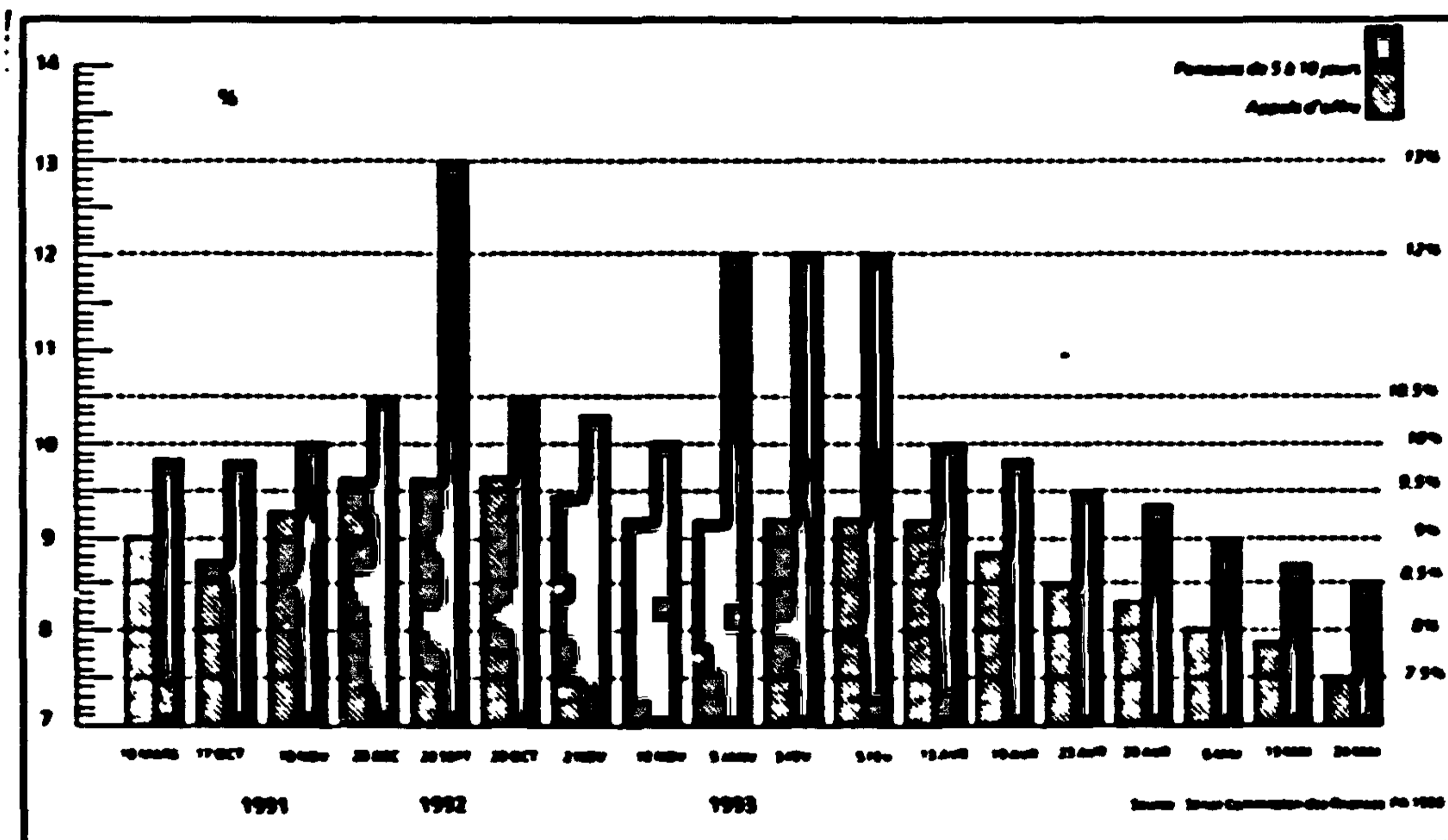
Or, la demande extérieure de la communauté devrait perdre un point de croissance en 1993.

Dès lors la demande adressée à la France n'augmenterait que de 3 % après une progression de 4,1 % en 1992.

## 2. Une détente des taux d'intérêt relative

a) *La baisse des taux courts français est un processus aujourd'hui largement entamé.*

**Évolution des taux directeurs de la Banque de France depuis 1991**



Le niveau des taux français ne s'explique qu'accessoirement par des facteurs internes. Les règles du système monétaire européen (SME) - notamment l'obligation de défendre les parités à l'intérieur d'une bande étroite de valeurs- sont en fait leur déterminant principal. Il faut ainsi voir dans le mouvement baissier récemment apparu le résultat de l'apaisement des tensions nées à l'automne dernier contre le franc grâce à la réaffirmation du maintien de la parité franc - deutschemark, ainsi qu'à l'annonce de la prochaine autonomie de la Banque de France par le gouvernement de M. Edouard Balladur.

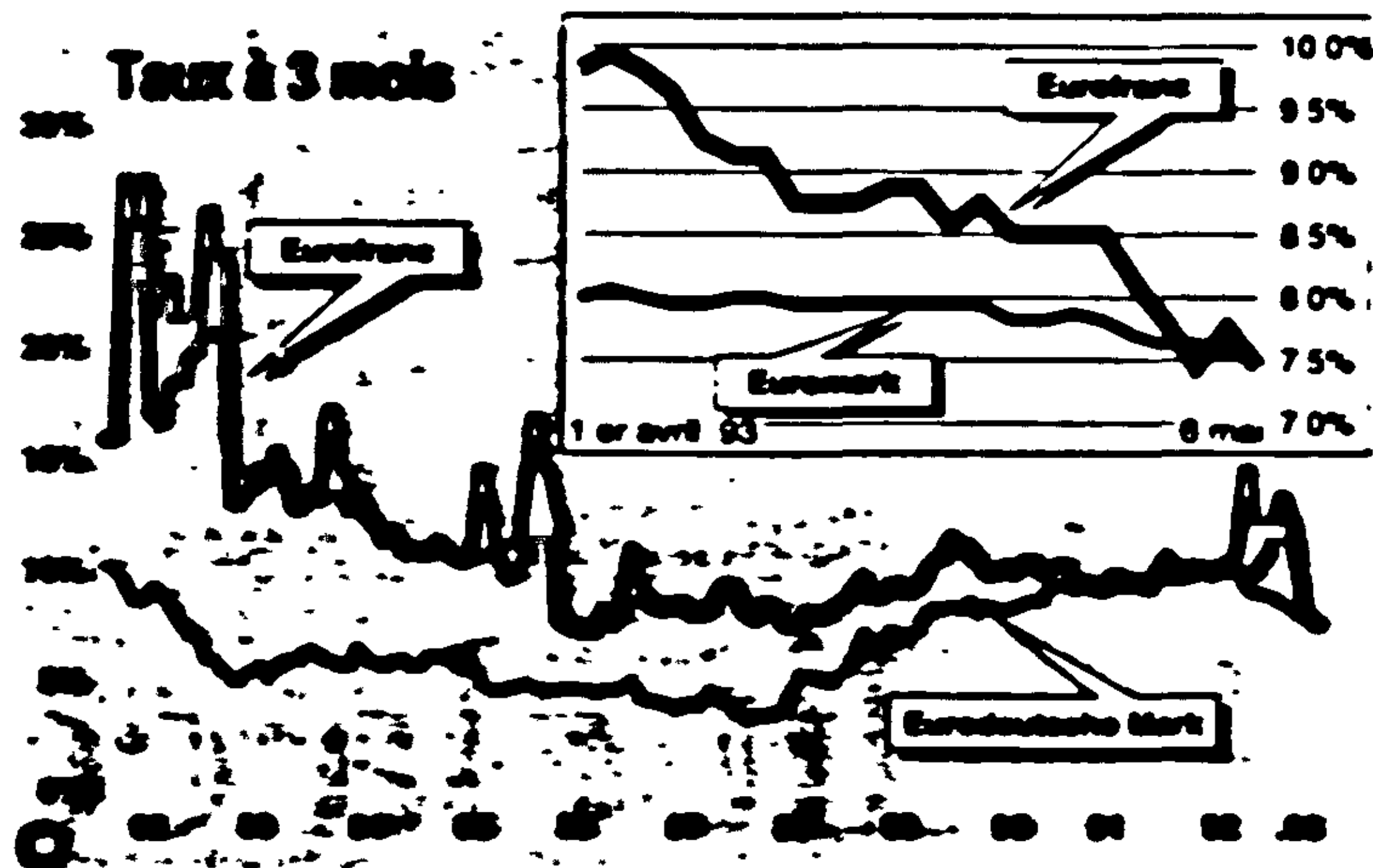
Plus profondément encore, la prise de conscience de l'ampleur de la récession qui frappe l'Allemagne, le relâchement de la politique monétaire allemande décidé en conséquence -mais non encore totalement assumé- par la Bundesbank au cours de la seconde quinzaine d'avril, ont offert une nouvelle marge de manoeuvre à la Banque de France. Le franc français est devenu une valeur refuge



face à un deutschemark qui concentre aujourd'hui sur lui l'hostilité des marchés financiers.

Dans ce contexte, l'écart entre les taux courts français et allemands est passé de 375 points de base à la veille des élections, niveau nécessité par le soutien au franc, à moins de 100 points à la mi-avril. Au début du mois de mai, la prime de risque sur les taux à trois mois liée à la détention de francs français, était, enfin, quasiment annulée.

Les taux à trois mois - Comparaison Eurofranc / Euromark

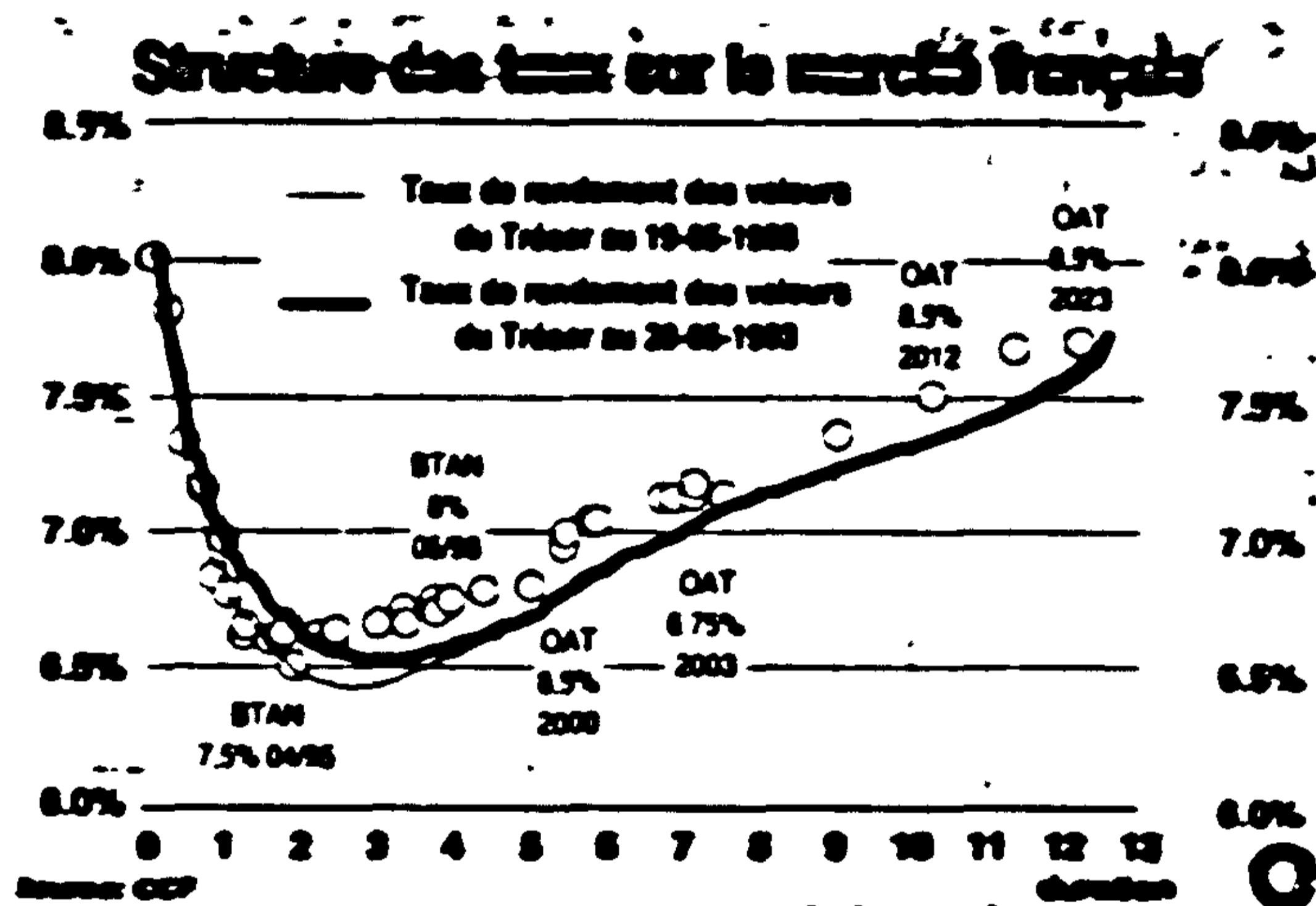


Source : Les Echos

La France jouit ainsi d'une situation exceptionnelle dans laquelle la détente des taux directeurs de sa banque centrale est encouragée par les anticipations du marché monétaire. Ainsi que le montre le graphique ci-dessus, les taux à trois mois étaient passés depuis plusieurs jours en-dessous du niveau des appels d'offres lorsqu'est intervenu le réajustement du 13 mai par lequel la Banque de France a ramené son taux de prise en pension à 8,75 % et celui de ses appels d'offres à 7,75 %.

Sur le marché obligataire, le mouvement de baisse des rendements, déjà engagé depuis plusieurs mois, s'est normalement poursuivi jusqu'à la fin mai avec l'arrêt des tensions sur le franc et la baisse des taux à court terme. Ainsi, le rendement des O.A.T. à 10 ans (obligations assimilables du Trésor) est-il revenu à environ 7,15 % dès le 22 avril alors qu'il se situait autour de 7,80 % début février.

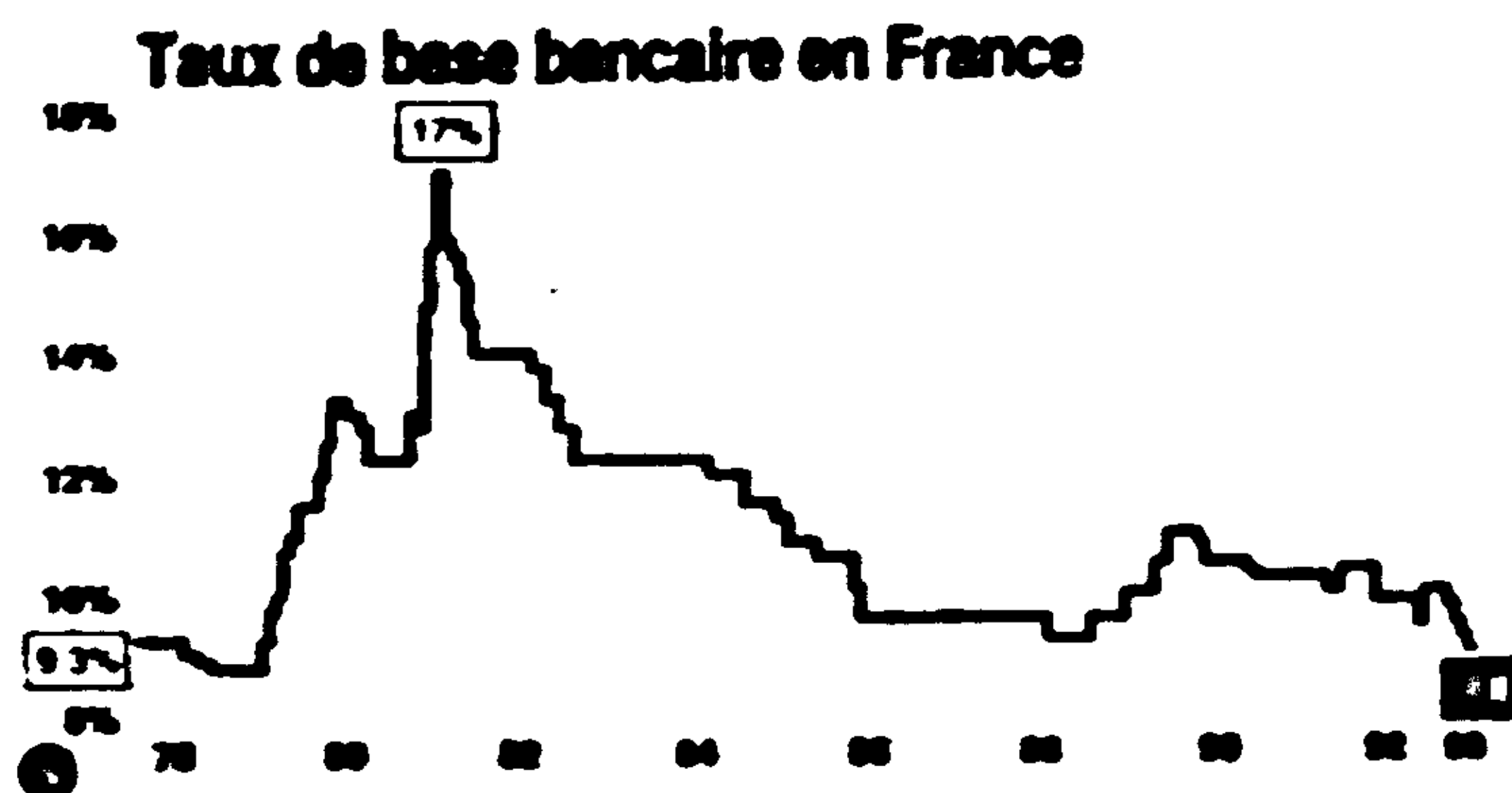
Le rythme jugé trop rapide par les marchés à compter de cette date, de la détente des taux d'intérêt à court terme en Allemagne et en Europe a certes stoppé la translation vers le bas des taux longs. Les craintes relatives à une hausse du déficit public outre-Rhin ont ainsi eu pour effet une remontée du rendement des Bunds allemands à dix ans de 6,60 % à 6,85 % à la mi-mai. Dans le même temps, toutefois, celui des OAT françaises étaient nettement moins affecté et restait finalement stable, autour de 7,15 %, après une légère remontée à 7,25 % fin avril. L'écart OAT-Bund se resserrait alors à 32 points de base à la fin mai. Ainsi, une réduction à 20 points de base ou moins de l'écart de taux Bund-OAT ne semble plus un objectif irréaliste.



b) Toutefois, l'appréciation de ce mouvement de détente des taux d'intérêt doit rester nuancée.

- A la mi-mai, le taux de base bancaire (TBB) n'avait ainsi reflué que d'un point, passant de 10 %, lors de l'entrée en fonction du gouvernement Balladur, à 8,80 %.

Certes, le TBB se retrouve ainsi à son plus bas niveau depuis quinze ans.



*Source : Les Echos*

Toutefois, le recul du taux de base bancaire a surtout valeur de symbole : les crédits référencés sur ce taux représentent, en effet, à peine le quart de l'ensemble des crédits à l'économie. Mais, surtout, l'éradication de l'inflation change complètement les données du problème par rapport à la situation qui prévalait en 1978.

En effet, malgré le mouvement de baisse conduit ces derniers mois et partiellement (1) répercuté par les établissements de crédit, l'écart entre les taux d'intérêt d'une part et l'inflation ou les perspectives de croissance d'autre part resterait, dans la configuration actuelle, fortement positif.

- Ensuite, l'arbitrage franc-mark est certes actuellement nettement favorable à notre devise, ce qui permet à nos autorités monétaires de disposer d'une relative marge de manoeuvre autonome. La décision du 6 mai dernier, ramenant les taux des pensions à 9 % et celui des appels d'offres à 8 %, a ainsi été d'autant plus spectaculaire qu'elle a été prise de façon autonome sans être accompagnée d'un geste similaire de la Bundesbank.

Toutefois, cet arbitrage repose sur l'inquiétude suscitée par les accès de faiblesse de l'économie allemande plus que sur le constat d'une bonne santé de l'économie française. Il est également directement fonction de la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire et donc de la volonté répétée d'aller de l'avant dans la construction européenne.

- En réalité, une baisse significative des taux courts et, par contrecoup, des taux longs, continue de dépendre du changement par

1. Début avril, les banques empruntaient à 9,10 % pour prêter à 10 %, soit 90 points de base. A l'heure actuelle, le gain qu'elles réalisent tourne autour de 130 points de base.

la Bundesbank de son cadre conceptuel actuel, caractérisé par la crainte qu'une prolongation du mouvement de baisse des taux directeurs n'ait pour effet un redémarrage de l'inflation.

Certains experts sont ainsi allés jusqu'à envisager l'idée d'un taux d'escompte en Allemagne à 4 % dans un an, abaissement drastique permis par l'impact désinflationniste de la crise économique qui s'est traduite, notamment par une désindexation des salaires.

Dans le même temps toutefois, les faits les démentaient partiellement avec l'annonce, à la mi-mai, d'une hausse de M3 de 7,3 % en rythme annuel, se situant bien au-delà de l'objectif de 4 % à 6,5 % suivi par la Bundesbank.

L'incertitude demeure encore totale sur ce que sera l'attitude de cette dernière dans les semaines à venir et donc sur la marge supplémentaire dont pourra bénéficier la Banque de France pour réduire le prix de ses interventions sur le marché monétaire.

## **B. UNE DEMANDE INTÉRIEURE ATONE**

Comme dans la plupart des grands pays industrialisés, la demande intérieure française devrait rester atone en 1993.

### **1. Un ralentissement de la consommation**

Depuis la fin de l'année 1992, on assiste à un ralentissement de la consommation qui résulte du maintien d'un taux d'épargne élevé et d'une baisse du revenu disponible.

#### *a) La consommation en repli*

Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, le Sénat avait considéré qu'il paraissait bien aléatoire d'escompter une vraie reprise de la consommation des ménages en 1993.

Les hypothèses affichées de progression de la croissance de la consommation des ménages de + 2,3 % lui semblaient irréalistes. Les faits ont confirmé cette analyse.

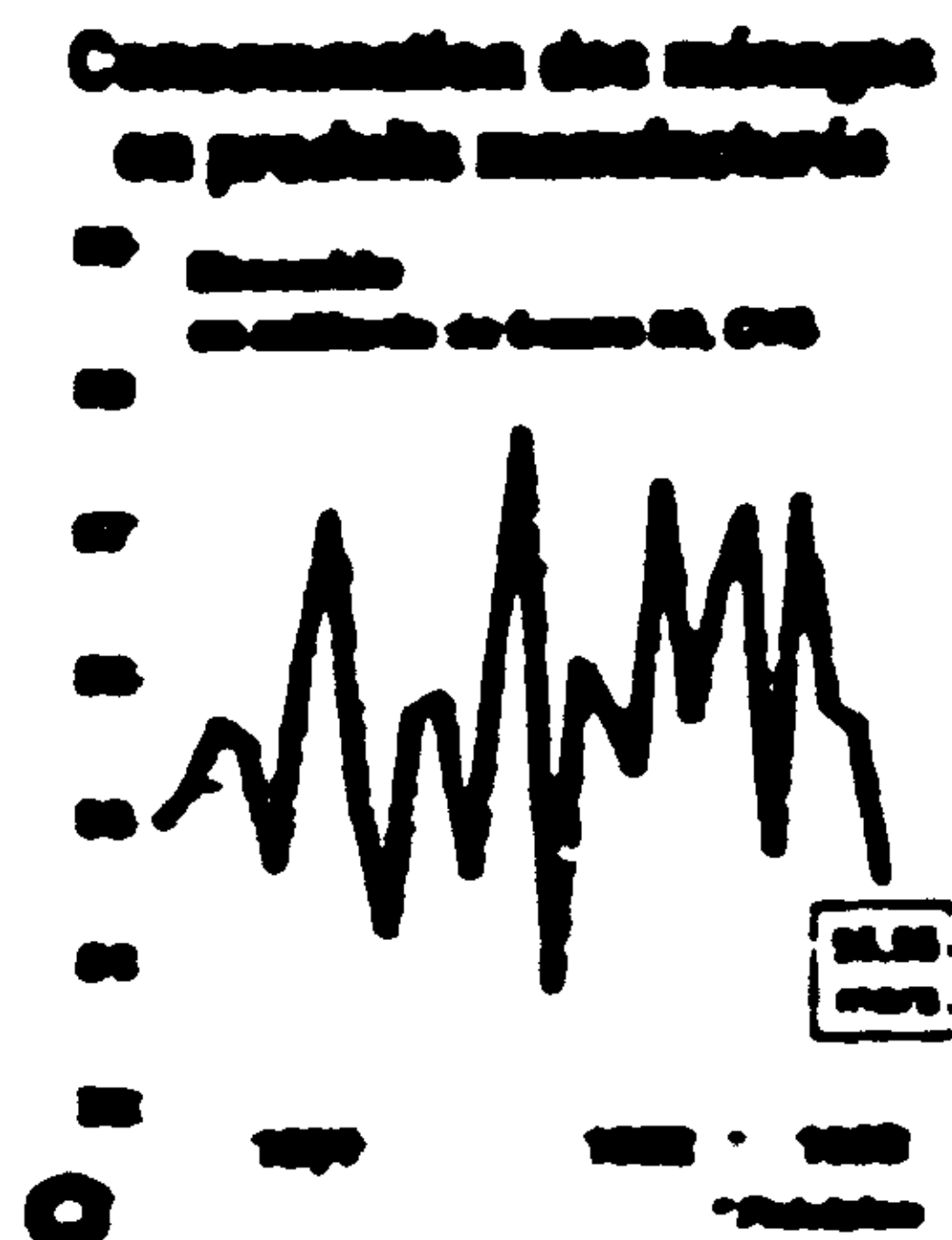
• La révision à la baisse de la consommation pour 1992

Les derniers comptes nationaux de l'INSEE font apparaître une révision à la baisse des chiffres de la consommation pour 1992.

Celle-ci n'aurait progressé qu'à un rythme modéré de 1,5 % au lieu de 1,9 % prévu, en raison d'un nouveau ralentissement dans la progression du pouvoir d'achat des ménages et du maintien d'un comportement d'épargne de précaution. L'investissement en logement des ménages a été également révisé à la baisse.

• La baisse de la consommation des ménages du 1er trimestre 1993

Les achats de produits manufacturés, qui avaient stagné durant le dernier trimestre 1992, ont chuté de 1,9 %, en volume, selon l'INSEE, au cours des trois premiers mois de 1993.



Source : La Tribune Desfosses

La consommation des ménages n'a pas cessé de reculer pendant tout le premier trimestre 1993 : cette situation préoccupante a conduit les principaux instituts de conjoncture à revoir à la baisse leurs prévisions. La légère amélioration du mois d'avril n'est pas de nature à remettre en cause ce pessimisme (+ 2,3 % pour les produits transformés).

**Consommation des ménages en 1993**

	<b>Budgets Economiques</b>	<b>B.I.P.E.</b>	<b>C.D.C.</b>	<b>C.O.E.</b>	<b>Rexecode</b>	<b>O.F.C.E.</b>
<b>Prévisions Septembre Octobre 1992</b>	2,3	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3
<b>Prévisions Mars-Avril 1993</b>	1,1	1,7	1,2	1,3	0,9	1,7

*b) La consommation entre revenu et épargne*

Le maintien d'un taux d'épargne élevé.

Les dernières enquêtes de conjoncture de l'INSEE auprès des ménages témoignent d'une inquiétude croissante concernant l'emploi et d'une volonté accrue d'épargner.

Les raisons d'épargner restent fortes :

- crainte du chômage,
- dévalorisation du patrimoine immobilier,
- incertitude sur le futur du système de retraites.

Ceci explique que les prévisions des principaux instituts indiquent le maintien d'un taux d'épargne élevé.

**Taux d'épargne économique des ménages**

<b>Budgets économiques</b>		<b>B.I.P.E.</b>		<b>C.D.C.</b>		<b>C.O.E.</b>		<b>Rexecode</b>		<b>O.F.C.E.</b>	
<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>
12,8	12,7	12,3	12,4	12,8	12,5	12,6	12,3	12,6	12,6	12,4	12,0

### Un ralentissement du revenu disponible

En 1992, ce ralentissement du revenu disponible des ménages (+ 4,8 % en nominal contre + 5 % en 1991) a été très atténué par l'augmentation des transferts sociaux et le ralentissement des prélèvements au titre de l'impôt sur le revenu. La désinflation a même permis au taux de croissance du pouvoir d'achat du revenu de passer de + 1,9 % en 1991 à + 2 %.

En revanche, en 1993, la maîtrise de l'inflation ne devrait pas permettre d'éviter un nouveau ralentissement du revenu réel. Il devrait être en particulier affecté par deux éléments :

- une faible croissance de la masse salariale reçue par les ménages, en raison de l'effet de la poursuite des ajustements à la baisse de l'emploi et de la modération des salaires.

- la baisse des taux d'intérêt en France à partir du deuxième semestre 1993 qui devrait grever sensiblement les revenus financiers des ménages.

Les premiers indicateurs pour le début de l'année 1993, laissent entrevoir des risques d'accentuation de ce ralentissement.

Dans une note de conjoncture publiée le 14 mai, l'INSEE indique qu'au cours du premier semestre 1993, le pouvoir d'achat des ménages devrait baisser, alors qu'il avait progressé de 1,3 au quatrième trimestre 1992.

L'INSEE prévoit une hausse nominale du revenu disponible des ménages, qui serait de 1 % entre la fin du 4ème trimestre 1992 et le 2ème trimestre 1993.

Compte tenu de la hausse probable des prix au cours de la même période (1,5 %), la hausse nominale correspondrait, en fait, à une baisse du pouvoir d'achat du revenu disponible qui devrait être de l'ordre de 0,5 %.

## 2) L'investissement en recul

### a) Pas de reprise de l'investissement en 1992

Lors de l'élaboration de la loi de finances pour 1993, le Gouvernement avait tablé sur une nette reprise de l'investissement de nature à soutenir la croissance.

Or, à l'occasion de l'examen de la loi de finances, le Sénat avait condamné l'irréalisme de cette hypothèse économique avec d'autant plus de vigueur que la même erreur avait déjà été commise pour l'année 1992.

L'évolution de la situation économique a donné raison à la Haute assemblée puisque les dernières estimations de l'INSEE situent à - 2,4 % la variation en volume de la formation brute de capital fixe pour 1992, baisse encore plus importante (- 5,6 %) si l'on examine la situation des sociétés et entreprises individuelles.

### b) Des perspectives sombres en 1993

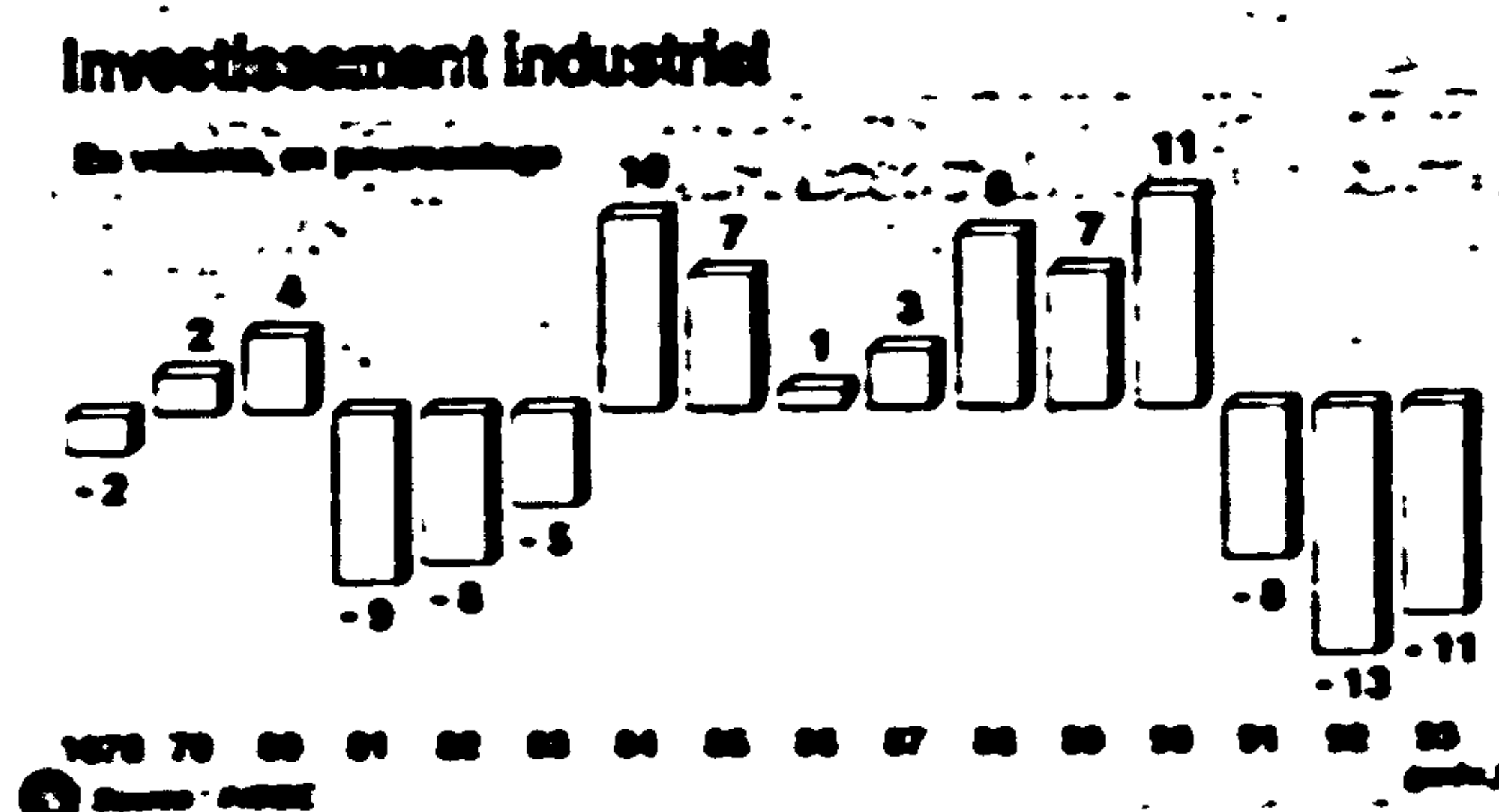
Selon les principaux instituts de conjoncture, le recul de l'investissement semble devoir se poursuivre en 1993 et devrait être de l'ordre de 2 % pour l'investissement total et de 3 % pour l'investissement des entreprises.

Taux d'accroissement de l'investissement en volume pour 1993 en %	O.F.C.E.	B.I.P.E.	C.O.E. (1)	C.D.C	Rexécote
- Investissement total	- 2.3	- 1.0	- 2.3		
.....dont entreprises	- 5.0	- 0.7	- 2.8	- 1.0	- 4.0

(1) Centre d'observation économique de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris



En 1993, selon les dernières prévisions de l'INSEE, le recul de l'investissement industriel devrait encore être significatif: - 11 %.



Source: *Les Echos*

L'explication de cette troisième année de recul réside dans la nature même de la décision d'investissement, économiquement tournée vers le futur et financièrement ancrée dans le passé.

Décision économique, l'investissement souffre de la faiblesse de la consommation intérieure, et de l'incertitude des exportations: - 1,8 % au dernier trimestre 1992 après une hausse de 6,5 % sur l'ensemble de l'année.

Devant cette atonie, les entreprises n'ont pas de raison de lancer des programmes d'investissements, des lors que leurs capacités de production paraissent encore largement inutilisées: à 82 %, pour la fin de l'année 1992.

Décision financière, l'investissement dépend grandement des possibilités des entreprises.

De ce point de vue, la baisse des taux d'intérêt ne pourrait avoir qu'un effet positif, mais risque fort de ne pas être suffisante.

**En effet, s'agissant des grandes entreprises, le niveau élevé des taux d'intérêt a encouragé, jusqu'au début 1993, le désendettement. En 1992, ces entreprises ont dégagé une capacité de financement de 71 milliards de francs grâce à ce désendettement et à la limitation des investissements.**

**En 1993, la baisse des taux pourrait accompagner des décisions d'investir, pour lesquelles existe encore toutefois une marge d'autofinancement.**

**En ce qui concerne les PME, leur situation financière est souvent devenue critique en 1992 du fait du coût du crédit : la baisse des taux ne devrait avoir d'effet réel que sur le désendettement, priorité absolue, plutôt que sur de nouveaux investissements.**

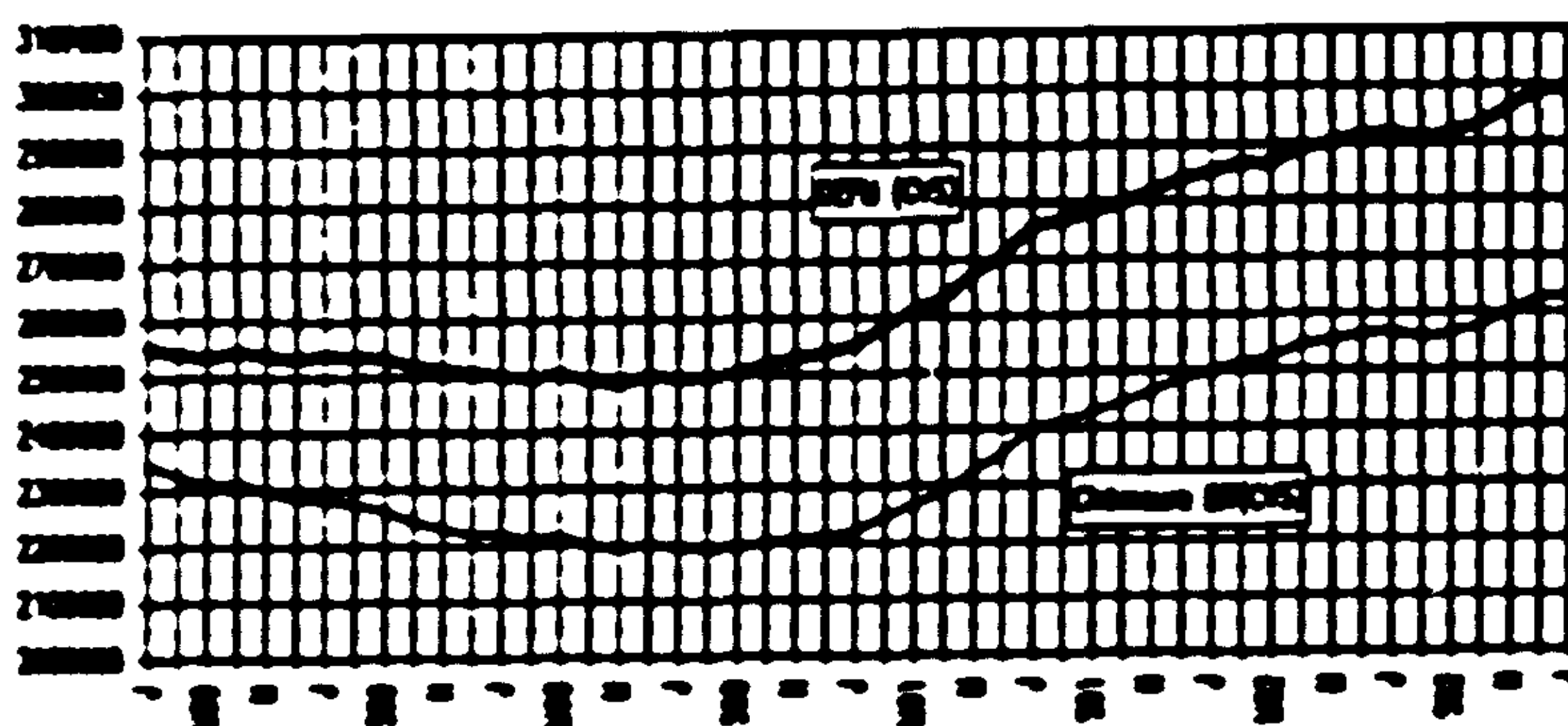
## II - UN REDRESSEMENT NECESSAIRE MAIS DIFFICILE

### A. UN RISQUE DE RUPTURE : LE CHÔMAGE

Dès 1987, le chiffre tant redouté de 3 millions de chômeurs avait été annoncé à l'horizon 1990.

Grâce à la forte reprise de la croissance en 1988, cette échéance a pu être repoussée pour être finalement rendue officielle en février 1993 : 3 024 000 demandeurs d'emplois étaient enregistrés en fin de mois à l'ANPE.

Évolution du chômage de 1989 à 1992



## 1. Une fatalité française ?

La France, avec un taux de chômage de 10,9 % en avril 1993 est un des pays industrialisés les plus durement touchés par le sous-emploi.

(Mars 1993)

Japon	Allemagne de l'Ouest	Etats-Unis	Italie	France	Royaume-Uni	Espagne
2,3	5,2	8,9	10,1	10,7	11,3	21

### a) Une contrainte démographique ?

Il est vrai que dans les années 70, la population active française augmentait en moyenne de 200 000 personnes par an : mais, à partir de 1982, cette progression annuelle n'est plus que de 130 000 actifs.

En effet, de 1982 à 1990, la France est le seul pays développé où la population active a connu une croissance moins rapide que celle de la population en âge de travailler, à cause de l'allongement de la scolarité, de la réduction de l'activité après 50 ans, de la moindre progression du taux d'activité des femmes.

### b) Une croissance moins riche en emplois ?

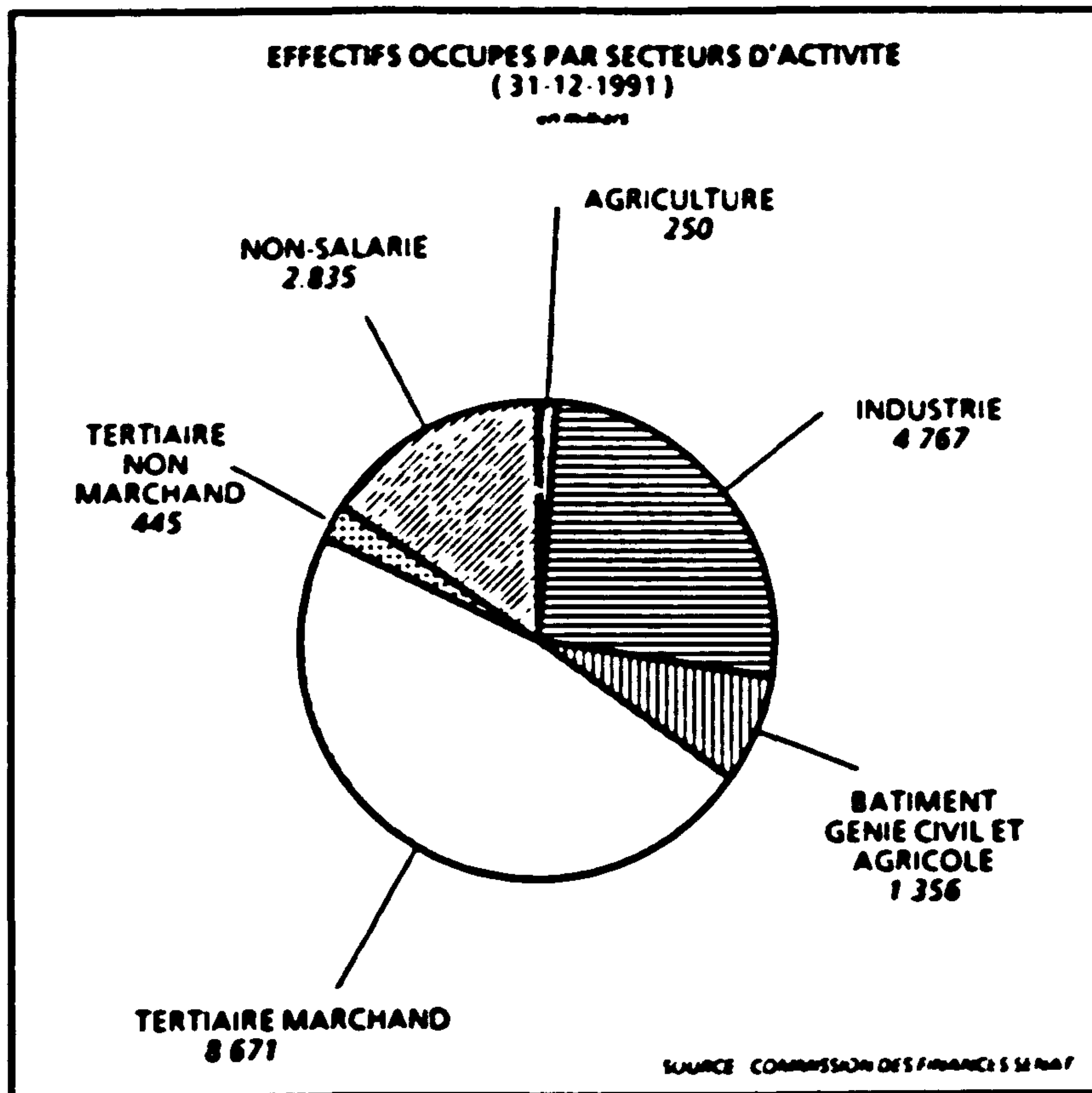
Force est de constater qu'entre 1979 et 1989, la France est le seul grand pays industrialisé dont l'emploi est resté stationnaire (+ 0,5 %), alors qu'il progressait de 2,8 % en Allemagne, de 5,4 % au Royaume-Uni, de 18 % aux Etats-Unis. Ce retard ne pouvant s'expliquer par une moindre croissance du produit intérieur brut, il

est devenu communément admis que la croissance française était "moins" riche en emplois.

A cela, deux explications :

- Un emploi sensible à la conjoncture.

L'industrie, environnée des services marchands aux entreprises, reste l'employeur prépondérant.



Or, l'emploi industriel est particulièrement sensible à la conjoncture : de 1974 à 1987, il a diminué de près de 2 millions d'unités. Ce n'est que grâce à des taux de croissance inégalés depuis le premier choc pétrolier -plus de 4 % en 1988 et 1989- que l'industrie a créé des emplois : + 100.000, de la mi 88 à la mi 90. De même, de 1987 à 1990, les services marchands aux entreprises ont connu une progression remarquable : + 25 %, directement liée à la croissance économique.

Dès le ralentissement de 1990, l'industrie a recommencé à perdre des emplois, et les services marchands aux entreprises ont fortement ralenti leurs créations.

**- Une dévalorisation de l'emploi**

L'économie française n'accorde pas une place centrale à l'emploi, comme en témoignent :

- la très forte substitution du capital au travail qui a été certainement bien au-delà du nécessaire, ainsi que le recours très large aux licenciements, en période de difficulté conjoncturelle,

- l'utilisation massive de l'emploi temporaire comme amortisseur de la conjoncture.

Ce n'est qu'à la fin de l'année 1988 que les entreprises ont fait appel à des embauches durables pour tirer les conséquences d'une reprise amorcée en 1987. Entre temps, les contrats à durée déterminée puis les contrats d'intérim ont assuré le volume d'emploi nécessaire.

**Taux d'évolution semestriels de l'emploi stable et de l'emploi précaire de 1986 à 1991**



*Source : INSEE, division Emploi - Ministère du Travail de l'Emploi et de la formation professionnelle - Enquête Acemo.*

## 2. Des caractéristiques inquiétantes

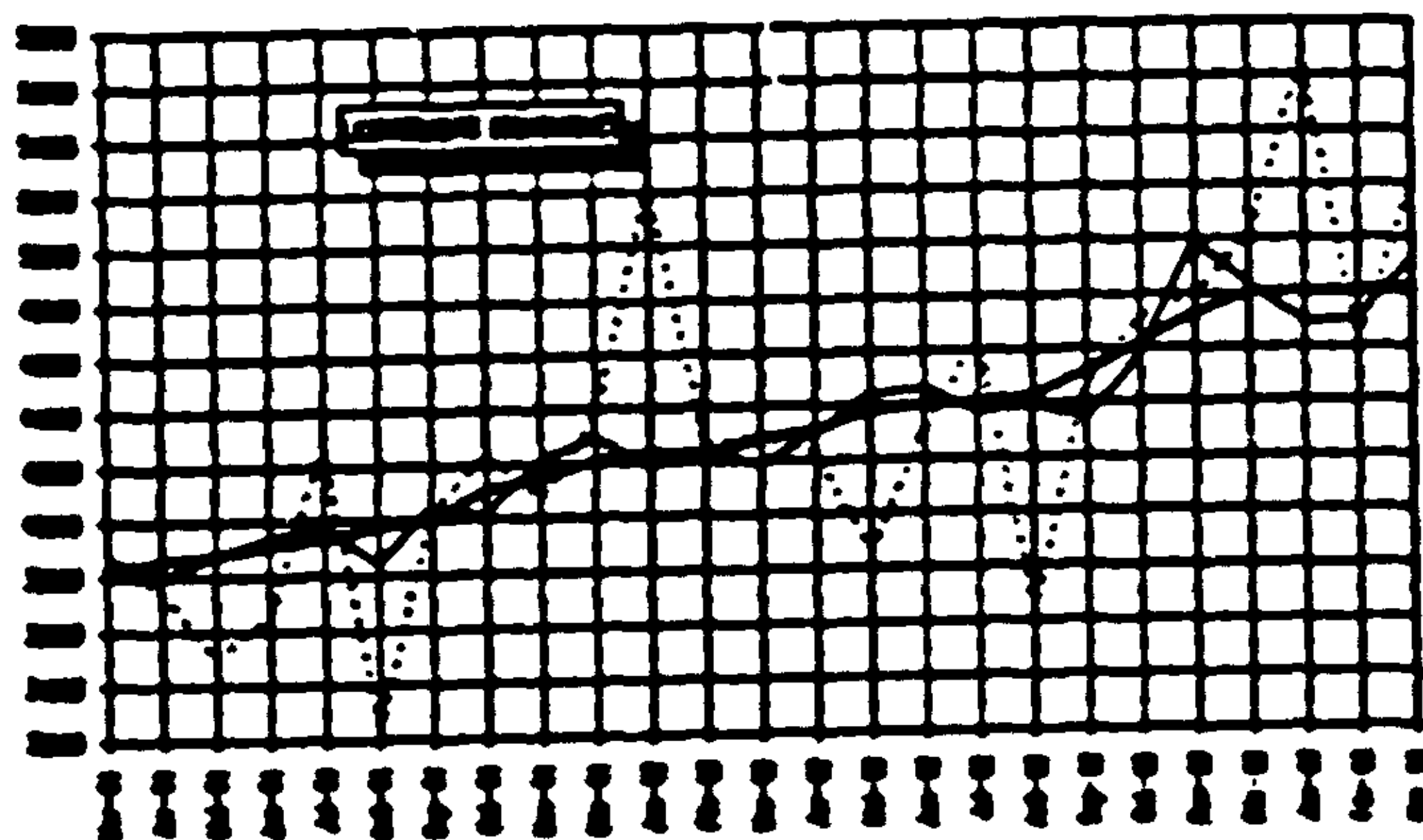
### a) Une aggravation des causes du chômage

#### - La progression des licenciements économiques.

• Depuis le ralentissement de l'économie de 1990, le nombre de demandes enregistrées à l'ANPE à la suite d'un licenciement économique a augmenté beaucoup plus vite que le nombre de demandes d'emploi total : + 9 % contre + 3,4 % en 1991, + 12,8 % contre + 3 % en 1992.

• Le rythme mensuel des entrées à l'ANPE à la suite d'un licenciement économique est passé de près de 39.000 en mars 1991 à un peu moins de 43.000 en mars 1992, et à près de 52.000 en mars 1993.

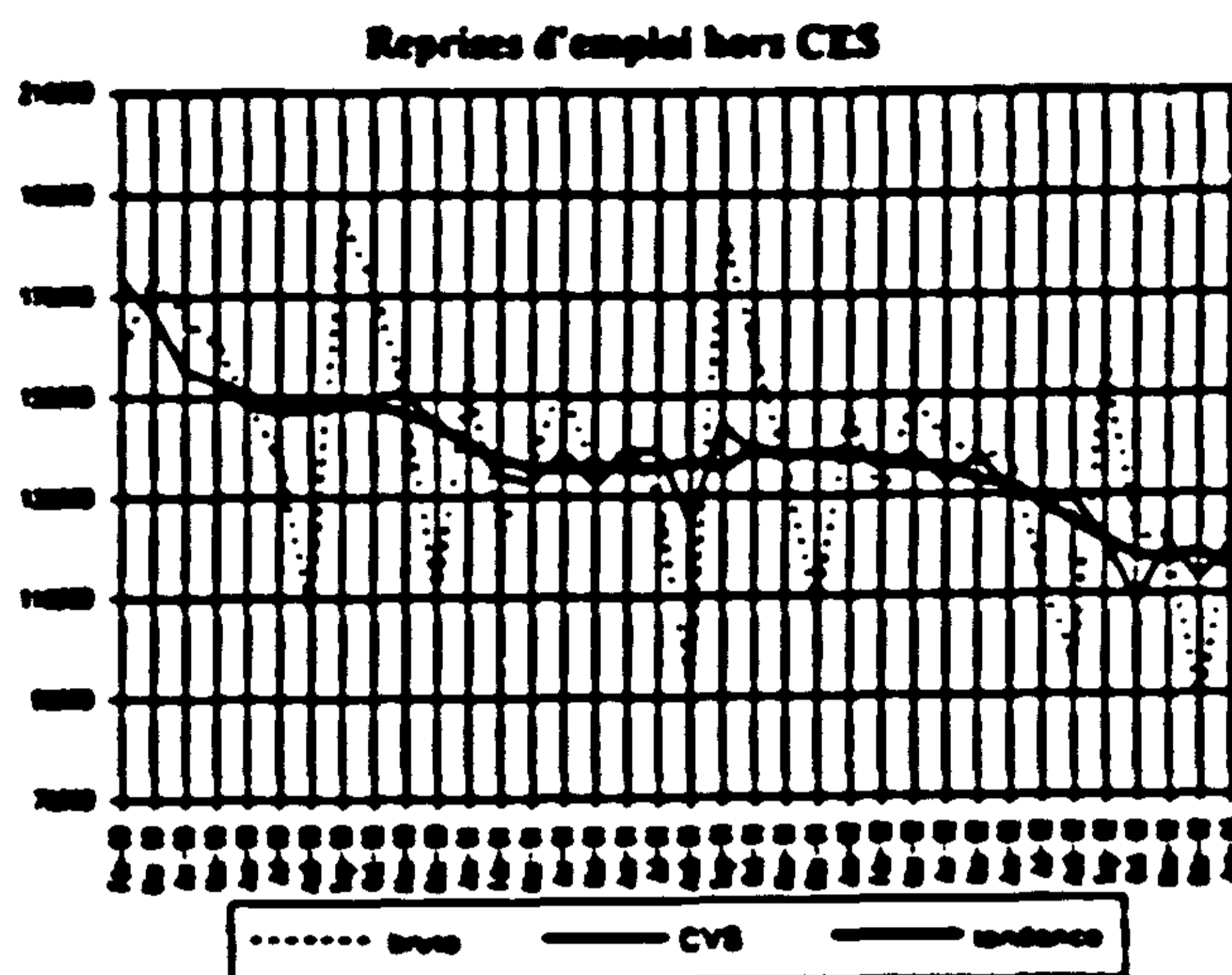
Les licenciements économiques ont particulièrement touché les secteurs industriels en difficulté mais, fait nouveau, ils ont aussi affecté en 1992 l'agriculture et le tertiaire non marchand.



Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

#### - La diminution des reprises d'emploi

Les contrats emploi solidarité (C.E.S.) ont permis de masquer la baisse importante des reprises d'emploi des chômeurs. Sans les C.E.S., celles-ci auraient baissé en flux mensuel moyen d'environ 25.000 entre le début et la fin de l'année 1992.



Source : MTEFP

### *b) Une nouvelle structure du chômage*

#### **Les adultes plus durement touchés**

Après avoir baissé de 390.000 unités de mi-87 à mi-90, le chômage s'est reconstitué, au même niveau, d'août 1990 à juin 1992, mais avec d'autres caractéristiques :

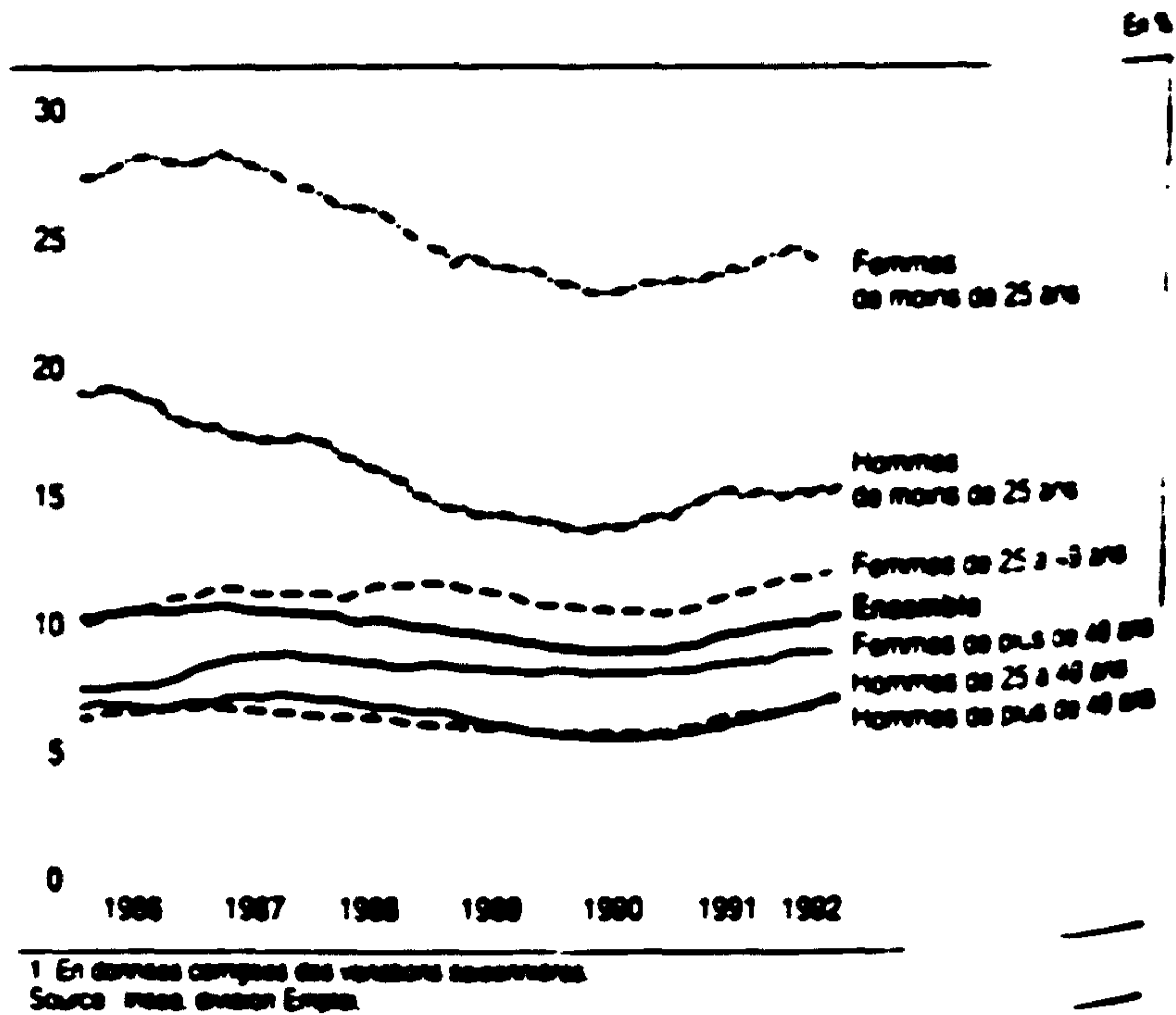
- beaucoup moins de jeunes (- 27 %), grâce à l'allongement de la scolarité et aux multiplications des divers stages,

- un peu moins de chômeurs âgés (- 4,1 %), notamment du fait des mesures de préretraites,

- beaucoup plus d'adultes entre 25 et 49 ans, et notamment plus de femmes adultes, leur taux de chômage progressant de 0,6 point pour atteindre 12,1 % : la croissance du nombre de femmes actives est plus rapide que celui des emplois qu'elles peuvent occuper. Même si ceux-ci se situent davantage dans le tertiaire, à l'abri des fluctuations à court terme, il reste que les femmes sont défavorisées à l'embauche en période de difficultés économiques.



### Taux de chômage par sexe et âge de 1986 à 1992

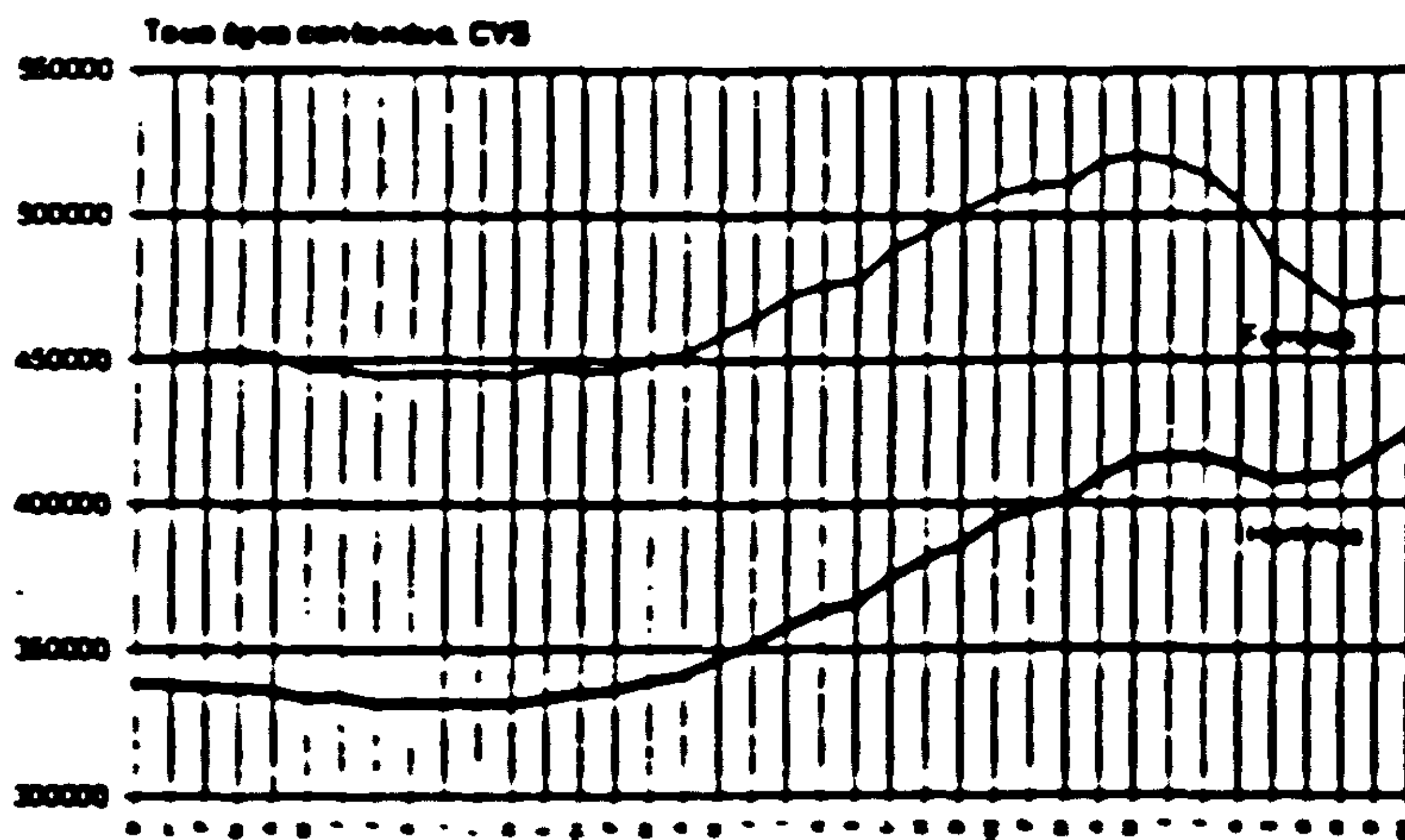


Source : INSEE

### Un chômage de longue durée incompressible

• Peu modifié par les années de créations d'emplois -de 1988 à 1990- le chômage de longue durée a cru en 1991 de 13,7 %, alors que l'ensemble des demandeurs d'emploi n'augmentait que de 11,7 %.

### Évolution du nombre de chômeurs de longue durée



Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

• Fin 1992, si le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an est le même qu'à la fin 1991 : 887.000, ce n'est qu'au prix de la mise en oeuvre du programme "900.000 CLD", dont l'effet est estimé à 120.000 sorties supplémentaires de chômeurs de longue durée.

• Alors que la mobilité du travail est devenue deux fois plus forte en 1991 qu'en 1985, l'ancienneté moyenne du chômage est encore de 345 jours en mars 1993.

En effet, les recrutements restent beaucoup plus favorables à ceux qui viennent de perdre leur emploi.

Figure 4 - Probabilité d'accès à l'emploi pour les chômeurs selon l'ancienneté de chômage

En %

Ancienneté de chômage	Probabilité d'occuper un emploi 12 mois plus tard		Évolution de 1984 à 1992
	1983-1984	1991-1992	
Moins de trois mois	39,3	47,9	
Trois mois à moins de six mois	38,2	38,6	7
Six mois à moins d'un an et demi	38,4	38,4	
Un an et demi à moins de deux ans	28,9	25,3	
Deux ans ou plus	15,4	13,8	

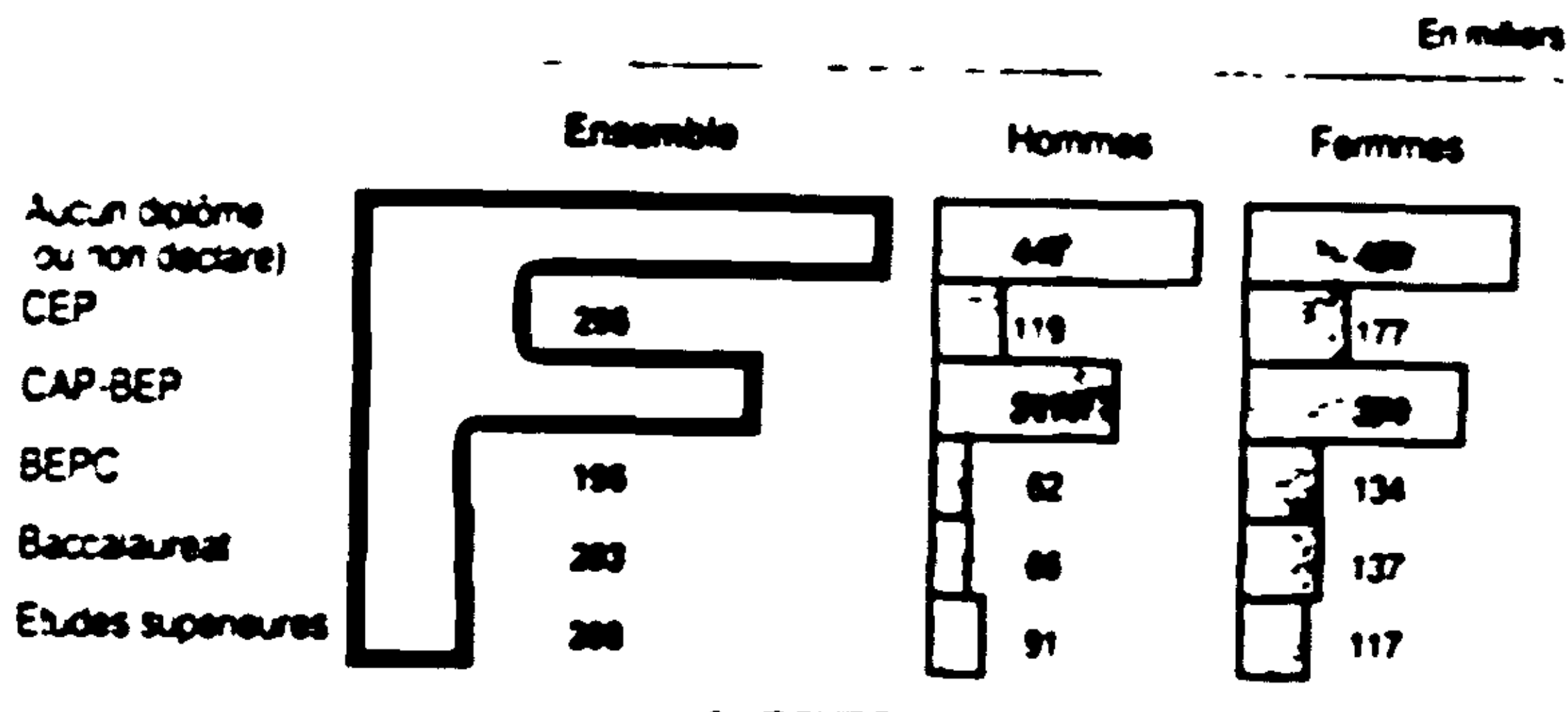
Source : Insee, enquêtes Emploi 1983, 1984, 1991, 1992.  
Champ : Personnes au chômage en mars 1983 ; respectivement en janvier 1991.

Source : INSEE

### Des chômeurs de plus en plus qualifiés

L'essentiel du chômage touche des non qualifiés : en mars 1992, près de la moitié des chômeurs avaient, au plus, le certificat d'études.

- Répartition des chômeurs par niveau de diplôme selon le sexe en mars 1992



Source : Insee enquête Empo 1992

Source : INSEE

Toutefois, le chômage s'est diffusé en 1992 auprès de catégories qui avaient été épargnées : cadres, techniciens, diplômés d'études supérieures de niveau I ou II :

Évolution des effectifs de DEFM de catégorie 1, selon la qualification

	Évolution des effectifs en moyenne annuelle (%)	
	1992/1986	1992/1991
Cadre .....	13,0	23,9
Technicien, agent de maîtrise .....	10,0	22,1
Employé qualifié .....	4,5	3,6
Employé non qualifié .....	3,7	1,4
Ouvrier qualifié .....	-1,0	13,1
Ouvrier spécialisé, manoeuvre, non déterminé .....	-3,2	-5,9
<b>Ensemble .....</b>	<b>-2,3</b>	<b>5,4</b>

Source : METFP

## **B. UNE CONTRAINTE : ENDIGUER LA DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES**

### **1. Le budget de l'Etat : une dérive accélérée**

#### *a) 1992 : La dégradation*

De la loi de finances initiale à l'exécution définitive, le déficit budgétaire de l'exercice 1992 a été multiplié par 2,5. Cette évolution, d'une ampleur sans précédent, est la traduction comptable de la dégradation des finances publiques de l'Etat amorcée en 1991 et gravement accrue en 1992.

#### **Solde d'exécution du budget de l'Etat en 1992**

Loi de finances initiale	89,9
Loi de finances rectificative	188,8
Exécution	226,3

*(en milliards de francs)*

Cette évolution a conduit le déficit budgétaire de l'Etat à franchir le seuil de 3 % du PIB, c'est-à-dire la limite fixée par le traité de Maastricht pour le montant de l'ensemble des déficits publics.

Ainsi, en s'établissant à 226,3 milliards de francs, soit 3,2 % du PIB, le solde d'exécution budgétaire pour 1992 renoue avec les niveaux très élevés atteints en 1983, 1984 et 1985, alors que, depuis 1986, le déficit du budget de l'Etat avait progressivement diminué pour atteindre un seuil minimum de 1,4 % du PIB en 1990.

En 1991, cette tendance positive s'est inversée avec un premier dérapage de 51 milliards de francs. L'évolution s'est brutalement accélérée en 1992, la dégradation du solde budgétaire s'élevant à 136 milliards de francs.

### **La dégradation du déficit en 1992**

Cette dégradation est due à la conjonction de deux facteurs :

#### **- une forte diminution des recettes**

Les recettes effectives du budget de l'Etat en 1992 apparaissent inférieures de **83 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales** et de **8 milliards de francs par rapport aux résultats de 1991**.

L'importance de cette moins-value est principalement le fait de l'érosion des recettes fiscales. En effet, une mauvaise anticipation du ralentissement de la croissance ainsi que de l'impact de celui-ci sur le comportement des agents économiques ont entraîné une surestimation du rendement de la plupart des impôts

Les recettes fiscales constatées font ainsi apparaître une moins-value totale de **120 milliards de francs, dont :**

- . TVA : 53 milliards de francs,
- . impôt sur les sociétés : 29 milliards de francs,
- . impôt sur le revenu : 11 milliards de francs.

Toutefois, cette moins-value a été en partie compensée par une augmentation sensible des recettes non fiscales.

A cet égard, il convient de souligner le recours massif à des recettes non reconductibles, le plus souvent sous la forme de prélèvements sur la trésorerie de certains organismes. Ainsi en a-t-il été de la trésorerie du Fonds de réserve de l'épargne logement dont la totalité des sommes restant disponibles, soit 14,5 milliards de francs, a été prélevée en 1992

En outre, il a été décidé d'utiliser le produit des cessions d'actifs publics pour financer des dépenses "exceptionnelles" en faveur de l'emploi. Ainsi, les 10 milliards de francs issus de la vente d'actions de Total et Elf-Aquitaine ont permis de financer un même montant d'interventions sociales de l'Etat.

#### **- un dérapage des dépenses**

Parallèlement à la diminution des recettes, une nette augmentation des dépenses publiques a été enregistrée. En effet, l'accroissement des charges autorisé en loi de finances initiale, soit + 4,3 %, a été largement dépassé avec un résultat définitif de + 6,5 %, ce qui représente 89 milliards de francs de dépenses supplémentaires.

Les principaux postes dont la progression a été supérieure à celle qui était initialement prévue sont :

- . la charge de la dette (+ 20 milliards de francs),
- . les dépenses de personnel,
- . les divers crédits pour l'emploi

A cette liste, s'est ajoutée la nécessité d'accorder des subventions supplémentaires à la Sécurité sociale et au budget annexe des prestations sociales agricoles

Si cette évolution des dépenses traduit une dérive principalement due au ralentissement de la croissance, force est de constater que le dérapage observé n'a jamais été remis en cause. Le gouvernement pensait manifestement pouvoir mener de front la lutte contre le chômage et une ambitieuse politique de rénovation de la fonction publique sans avoir à effectuer certains arbitrages indispensables ni définir de nouvelles priorités

#### *b) 1993 : La dérive*

L'inscription en loi de finances initiale d'un solde d'exécution du budget limité à 165,4 milliards de francs faisait preuve d'un optimisme certain, mais répondait surtout à une présentation non sincère des comptes.

La sous-estimation des dépenses, le choix d'un taux de croissance unanimement considéré comme irréaliste, le recours à des procédés de transfert de charges au détriment des entreprises ou des collectivités locales par le biais de la CNRACL, l'emploi du procédé de la débudgétisation pour certaines ressources, ont permis un effet d'annonce du déficit de 1993 qualifié de "vertueux", mais dont le niveau n'avait qu'un lointain rapport avec la réalité économique et budgétaire.

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 1993, il était évident que le déficit réel excédait largement le chiffre avancé par le Gouvernement.

Votre rapporteur général avait présenté une analyse étayée du budget de 1993 qui démontrait la dérive inéluctable du déficit.

Le 6 novembre 1992, le ministre du budget n'en affirmait pas moins de manière péremptoire dans un communiqué de presse :

*"En ce qui concerne le budget de 1993, rien ne permet d'étayer l'affirmation selon laquelle le déficit serait, en réalité, bien supérieur aux 165 milliards de francs annoncés par le Gouvernement".*

Lors du débat au Sénat, le 24 novembre 1992, votre rapporteur général souhaitait, au nom de votre commission que "soit réalisée une estimation prudente et que l'on recoure à des méthodes claires" pour que, à partir d'un budget en trompe l'oeil, on puisse rétablir le budget réel.

C'est à cette évaluation que s'est consacrée votre commission : le rapport d'information (1) sur la situation des finances publiques présenté le 5 avril dernier estimait alors le déficit pour 1993 à 212 milliards de francs.

Venant renforcer cette analyse et prenant en compte la dégradation supplémentaire du taux de croissance, la Commission présidée par M. Raynaud, évaluait le solde d'exécution du budget pour 1993, à politique inchangée, à un montant compris entre 320 et 360 milliards de francs, soit entre 4,5 % et 5 % du PIB.

*1. Rapport d'information n° 252 (1992-1993) sur la situation des finances publiques et des comptes sociaux en 1992 et 1993 de MM Jean Arthuis, Claude Belot, Emmanuel Hamel et Jacques Oudin.*

**Hypothèses de solde d'exécution tendanciel du budget 1993**

(en milliards de francs)

Budget Général	LFI 93	ECART			TENDANCIEL		
		Hypothèse Basse	Hypothèse Médiane	Hypothèse Haute	Hypothèse Basse	Hypothèse Médiane	Hypothèse Haute
Ressources	1.245,2	- 105,3	- 120,3	- 135,3	1.139,9	1.124,9	1.109,9
Charges	1.410,6	+ 49,5	+ 55,3	+ 60,8	1.460,1	1.465,9	1.471,4
SOLDE	- 165,4	- 154,8	- 175,6	- 196,1	- 320,2	- 341,0	- 361,5

Source : Rapport établi par la Commission Raynaud (6 mai 1993).

Au total, l'analyse détaillée de l'évolution des finances publiques de l'Etat en 1992 et 1993 montre que si la dégradation enregistrée est principalement due à une forte diminution des recettes, notamment fiscales, celle-ci a également été provoquée par une sensible augmentation des charges. En conséquence, le déficit a "explosé".

Ce phénomène illustre le refus du précédent gouvernement d'arbitrer, malgré la moindre croissance, entre les dépenses. De fait, l'accroissement cumulé des dépenses liées aux actions en faveur de l'emploi, à la charge de la dette et aux rémunérations publiques, ne pouvait pas ne pas peser lourdement sur le déficit alors que les recettes diminuaient.

Dans ce contexte, le gouvernement n'a donc pas cherché à remettre en cause les orientations de sa politique ni à établir des priorités entre ses différentes actions. Il a simplement laissé jouer les "stabilisateurs automatiques". Or, ceux-ci ne pouvaient avoir l'effet escompté. En effet, la croissance du PIB constatée en 1992 était en grande partie tirée par les exportations, la crise de la demande intérieure s'aggravant progressivement au cours de l'année. La relance par le déficit était donc impossible dans de telles conditions. La seule issue ne pouvait être qu'un nouvel accroissement du déficit, en partie entretenu par la seule augmentation de la charge de la dette.

Les mesures inscrites dans le présent collectif ont pour objet de remédier à cette situation. Elles affichent une volonté très nette d'endiguer la dégradation des déficits tout en ne pénalisant pas l'activité économique et en permettant des mesures de soutien à l'emploi.

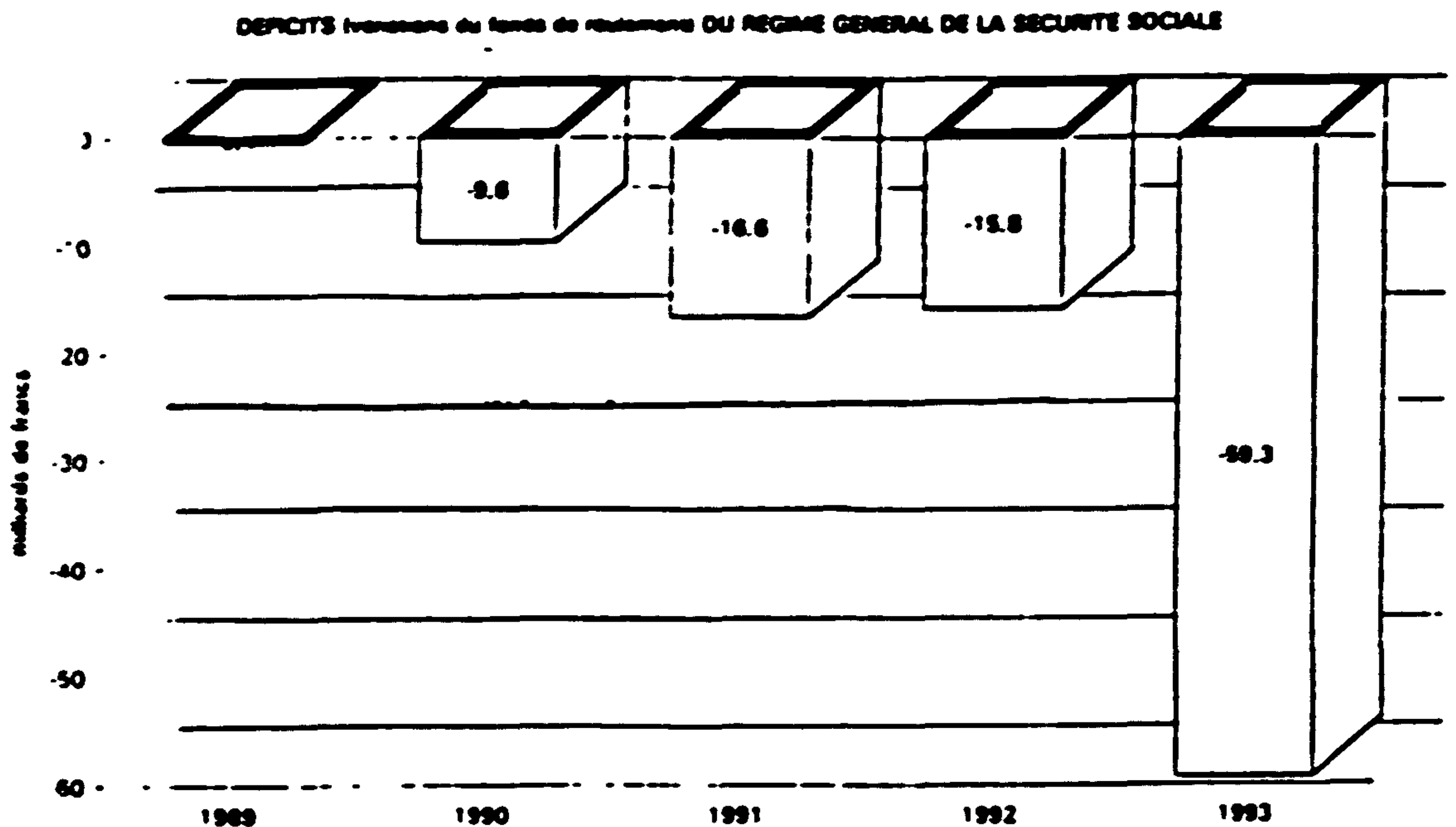


## 2. La sécurité sociale : une situation d'urgence

### a) Une crise financière sans précédent

#### L'aggravation préoccupante du déficit du régime général

Encore équilibrés en 1989, les comptes du régime général de la Sécurité sociale se sont constamment dégradés au cours de ces trois dernières années.



En 1990, le déficit du régime général, apprécié en variation du fonds de roulement, s'établit ainsi à 9,6 milliards de francs. Ce déficit s'accroît en 1991 et atteint 16,6 milliards de francs, en dépit de l'augmentation de 0,9 point de la cotisation salariale d'assurance-maladie au 1er juillet de la même année.

Pour l'exercice 1992, les premières estimations de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (1) prévoyaient un solde négatif de l'ordre de 7 milliards de francs. Selon les dernières données officiellement disponibles, et malgré un versement exceptionnel du Budget de l'Etat de 5 milliards de francs en fin

1. Commission des comptes de la Sécurité sociale - juin 1992

d'année, ce déficit s'établit en fait à 15,8 milliards de francs pour 1992.

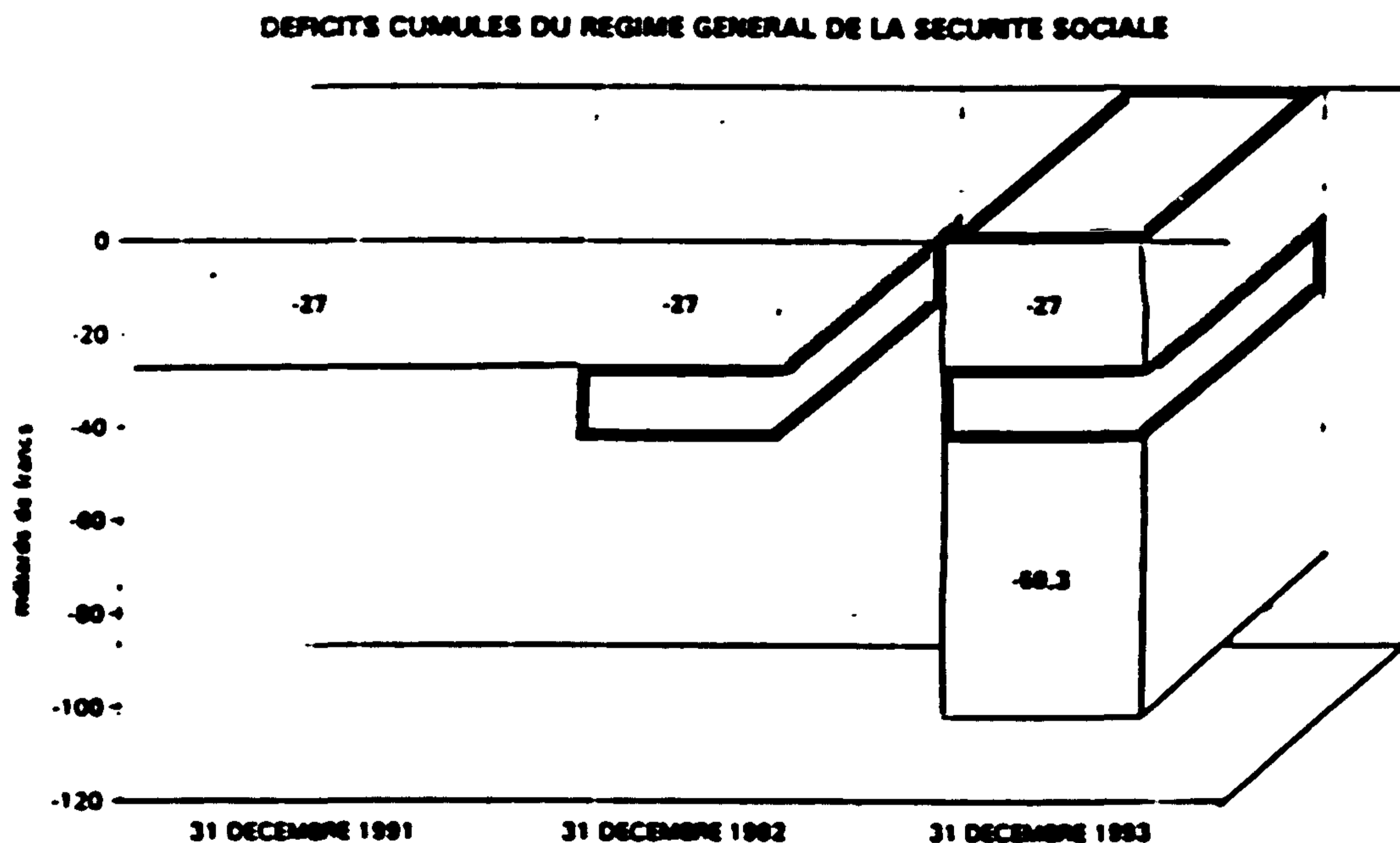
Il convient à cet égard de souligner que :

- pour la première fois dans son histoire, le régime général de la Sécurité sociale connaît ainsi trois exercices successifs lourdement déséquilibrés ;

- les prévisions établies pour l'exercice 1993 sont encore plus préoccupantes. En effet, à législation et à conditions de financement inchangées, le déficit du régime général pourrait atteindre près de 60 milliards de francs à la fin de l'année.

Un déficit cumulé pouvant atteindre, à législation inchangée, environ 100 milliards de francs à la fin de l'année 1993

A partir des soldes de plusieurs exercices, on établit un solde cumulé permettant d'apprécier l'évolution tendancielle, à court et moyen terme, du besoin de financement du régime général.



Les exercices 1990 à 1992 ayant été déficitaires, ce calcul met en évidence un déficit cumulé atteignant :

- 27 milliards de francs au 31 décembre 1991 ;
- 42,8 milliards de francs au 31 décembre 1992 ;

Par ailleurs, compte tenu des prévisions concernant l'exercice 1993, et à conditions de financement et à législation inchangée, ce déficit cumulé pourrait atteindre environ 100 milliards de francs au 31 décembre 1993.

Il convient également de noter que ces évolutions défavorables n'affectent pas uniquement le régime général des salariés, mais également les autres régimes sociaux et, notamment, les régimes des professions indépendantes. Ainsi, en 1993, le déficit de la C.A.N.A.M. (1) devrait s'établir à - 3,26 milliard de francs ; ceux de l'O.R.G.A.N.I.C. (2) et de la C.A.N.C.A.V.A. (3) pourraient atteindre respectivement -4,7 et -3,3 milliard de francs.

Au regard de ces différents éléments, on peut donc estimer que les régimes sociaux sont aujourd'hui confrontés à "une situation financière sans précédent qui met en cause l'avenir même de la protection sociale"(4).

#### *b) Une conjonction de facteurs défavorables*

La dégradation de la situation financière du régime général de la Sécurité sociale en 1992 et 1993 est imputable à deux causes principales :

#### La croissance toujours soutenue des dépenses de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie

L'analyse de l'évolution du solde de chaque branche du régime général met en évidence :

- l'alourdissement du déficit de l'assurance vieillesse, qui passerait de 17,9 milliards de francs en 1992 à 36,6 milliards de francs en 1993 ;

1. Assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés non agricoles.

2. Assurance vieillesse des non salariés des professions industrielles et commerciales.

3. Assurance vieillesse des artisans.

4. Mme Veil, Ministre d'Etat, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville. Communication en conseil des Ministres - 21 avril 1993.

- l'aggravation du déficit de l'assurance maladie, qui devrait atteindre 23,2 milliards de francs en 1993 contre 6,3 milliards en 1992 ;

- l'érosion, sinon la disparition, des traditionnels excédents de la branche famille (6,4 milliards de francs en 1992 ; 1,6 milliards de francs en 1993) et de la branche Accidents du travail ((2 milliards de francs en 1992 ; -1,1 milliard de francs en 1993).

### L'évolution défavorable des rentrées de cotisations

Compte tenu de la dégradation de la conjoncture économique, le régime général doit également faire face à l'évolution défavorable des encaissements comptabilisés par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (A.C.O.S.S.), qui gère sa trésorerie commune. Les cotisations étant assises sur les salaires, elles sont en effet extrêmement sensibles à la diminution des effectifs salariés.

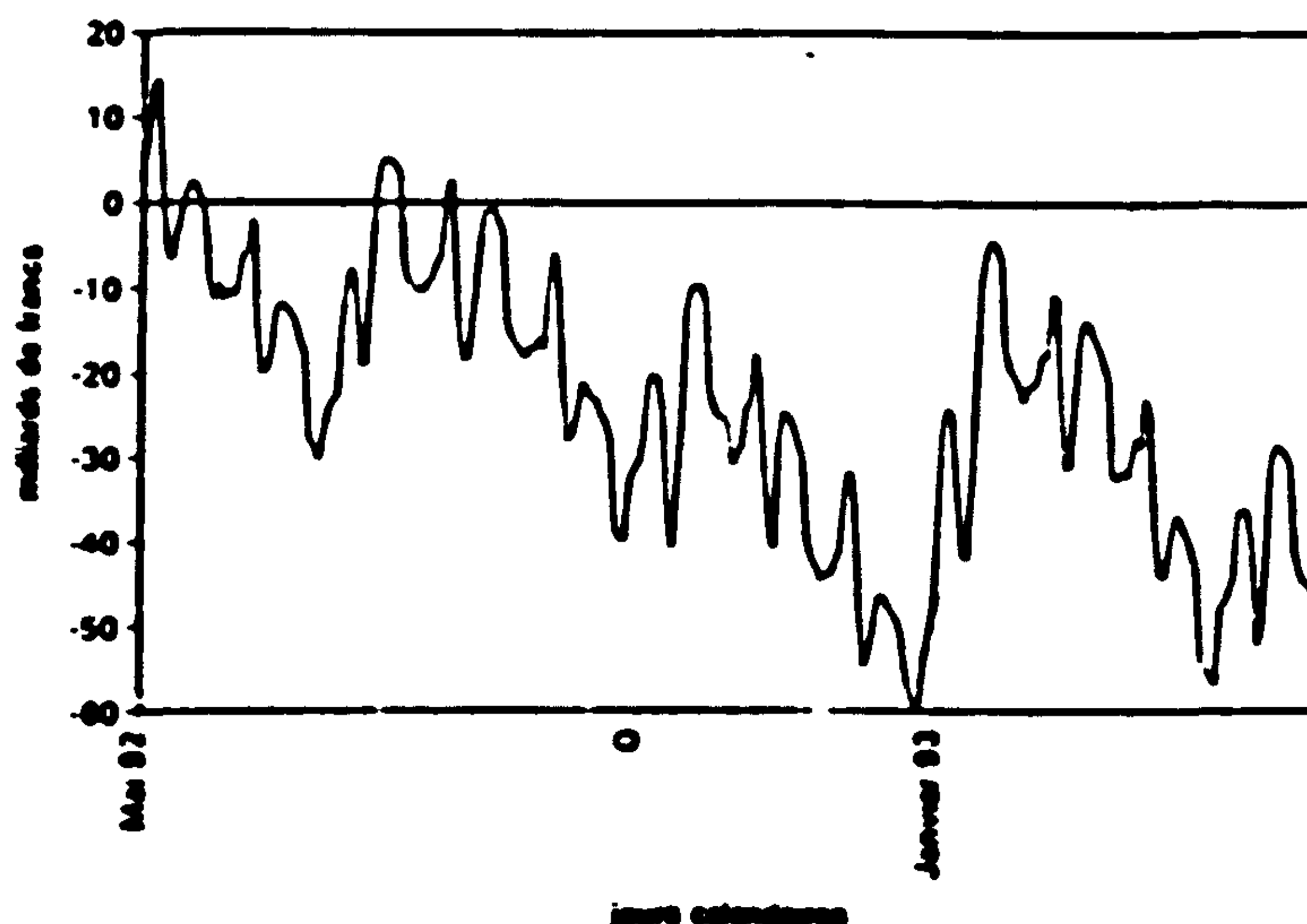
Ainsi, le ralentissement des rentrées de cotisations constaté en 1992 (+ 3,2 % sur l'ensemble de l'année) s'est nettement accentué depuis le troisième trimestre de cet exercice. En 1993, et sur la base des prévisions établies par l'A.C.O.S.S., le rythme de progression des cotisations devrait, hors mesure nouvelle, se situer à 2,2 %.

### *c) Un financement "sous perfusion"*

### Une crise désormais chronique de trésorerie

La situation financière préoccupante du régime général en 1992 et 1993 se traduit par l'effondrement progressif de son profil journalier de trésorerie.

Evolution journalière de la trésorerie commune du régime général du 4 mai 1992 au 30 avril 1993 (disponibilités en fin de journée avant avances du Trésor)



Au 30 mars 1993, les besoins en disponibilités de la trésorerie A.C.O.S.S. se sont ainsi établis, en fin de journée, à -56 milliards de francs, contre -10 milliards de francs à la même date en 1992.

Par ailleurs, l'extrapolation des évolutions tendanciennes actuellement observées conduit à envisager des besoins quotidiens de trésorerie de l'ordre de 110 milliards de francs à la fin de l'année.

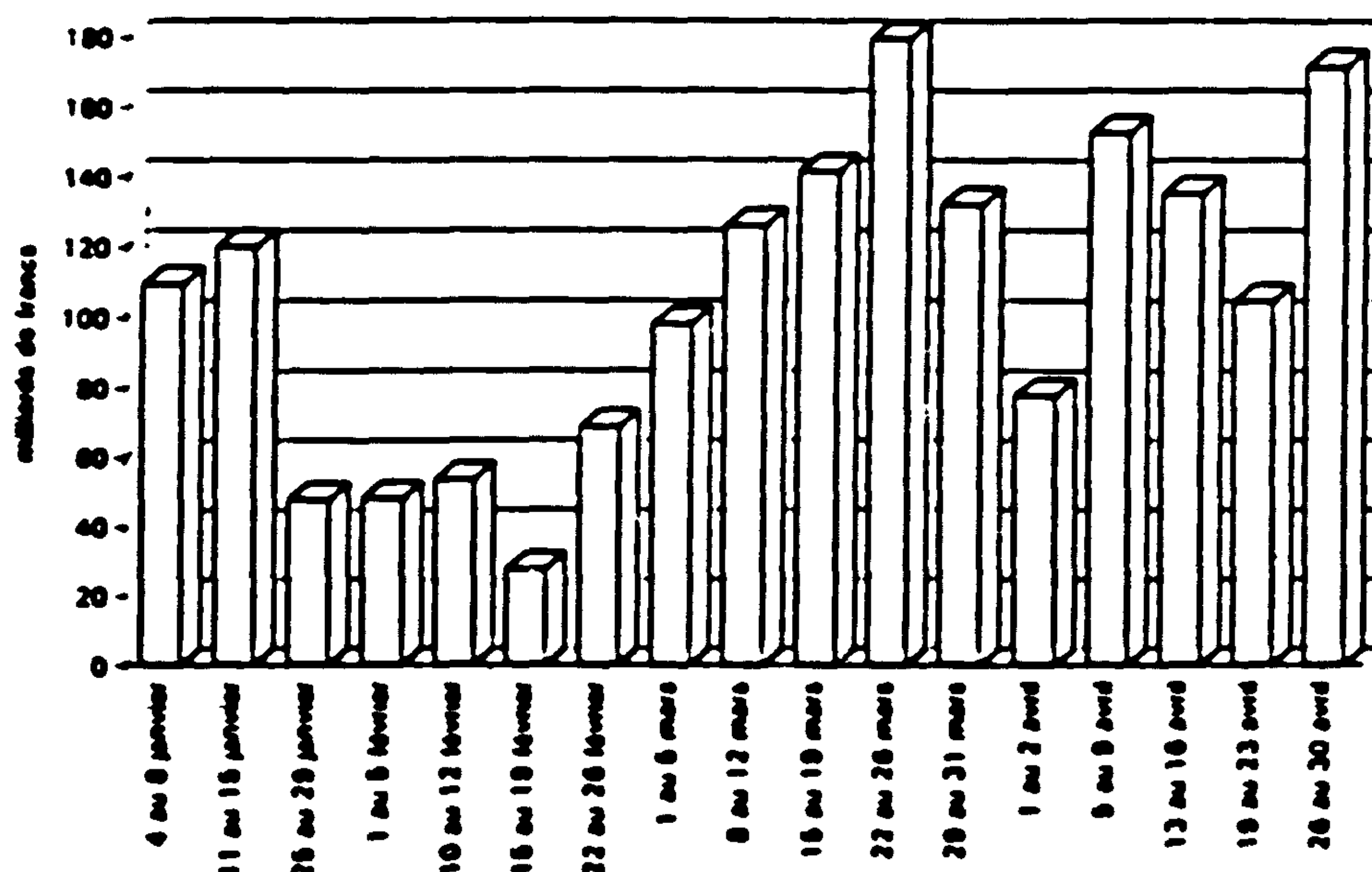
### L'épuisement des expédients financiers

Afin de faire face à ses échéances journalières, l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale n'a pu assurer l'équilibre de la trésorerie du régime général au cours de ces 18 derniers mois que par le recours quasi-permanent :

- aux avances normales et exceptionnelles de la Caisse des Dépôts et Consignations, et à des emprunts exceptionnels auprès de cette institution à la fin de l'année 1992 et au début de l'année 1993 ;

- à des avances exceptionnelles du Trésor.

AVANCES DU TRESOR A L'ACOSS DU 4 JANVIER AU 30 avril 1993 (source : ACOSS)



**Depuis le début de l'année, le montant total des seules avances du Trésor atteint déjà 1793 milliards de francs pour 77 jours, soit un concours journalier moyen de 23,3 milliards de francs. A cet égard, il convient de rappeler qu'en 1992, le concours journalier moyen du total (C.D.C. et Trésor) des avances consenties au régime général s'élevait à 20,8 milliards de francs.**

**Ces avances diverses donnant lieu à rémunération, le principal régime de protection sociale du pays s'enlise ainsi de plus en plus dans la situation d'un emprunteur permanent qui, pour faire face à ses échéances, aggrave ses charges par des frais financiers.**

### **3. L'U.N.E.D.I.C. au bord de la rupture**

**Les difficultés de l'UNEDIC tiennent à plusieurs facteurs :**

- **un effet de ciseaux particulier, dans la mesure où le chômage entraîne à la fois une augmentation des prestations et une diminution des cotisations : 100.000 emplois supprimés réduisent de 500 millions les cotisations et augmentent de 6 milliards de francs le montant des allocations de chômage ;**

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

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

#### ***a) 1992 : l'apparition du déficit***

- **A la recherche de solutions**

**Alors que l'année 1990 s'était terminée avec un déficit de 200 millions de francs, l'année 1991 accuse un déficit de 8,3 milliards**

de francs. Devant cette situation, les partenaires sociaux ont été amenés à adopter deux séries de mesures :

*Le protocole du 5 décembre 1991 :*

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

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

*Le protocole du 18 juillet 1992*

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

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

*Le bouclage de trésorerie*

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

• **Une dégradation incontrôlée des résultats.**

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

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

***b) 1993 : l'épuisement des solutions***

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

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

**• Plusieurs facteurs d'aggravation**

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

**En 1993, le régime d'assurance chômage devrait subir les conséquences de la perte de 150.000 emplois enregistrée en 1992, dont 120.000 au dernier trimestre, et la disparition de quelque 110.000 emplois en 1993, pour l'essentiel au premier trimestre de l'année. Or, l'indemnisation de 100.000 chômeurs supplémentaires se traduit par une dérive du déficit supplémentaire d'environ 6,5 milliards de francs.**

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

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



La Commission Raynaud, dans son évaluation du déficit de l'UNEDIC, a retenu deux scénarios :

Le premier, le plus favorable, retient une hypothèse d'évolution de la masse salariale des entreprises non agricoles non financières de 2,8 % en 1993, et une diminution de l'emploi salarié de 0,9 % en moyenne annuelle ;

- le deuxième se base sur une évolution de la masse salariale plus faible en 1993 : 1,8 %, et sur une dégradation plus forte de la situation de l'emploi salarié : 1,5 %

Selon que l'on retient le premier scénario ou le deuxième, le déficit du régime d'assurance chômage pourrait être compris entre environ 11 et 12 milliards de francs en 1993

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

#### • l'épuisement des expédients

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

#### *Des tentatives de rééquilibrage*

#### • La prorogation de la majoration des cotisations d'assurance chômage

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

- **Le désengagement de l'UNEDIC**

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

*Le bouclage de la trésorerie*

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

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

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

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

## **C. UNE NECESSITE : AMELIORER LA SITUATION DES PME ET REORIENTER L'EPARGNE**

### **1. Une urgence : soulager la trésorerie des PME**

#### *a) Une stratégie d'ensemble très défensive pour les entreprises*

**Confrontées à un affaiblissement, puis un effondrement de la demande, tant intérieure qu'extérieure, les entreprises ont adopté, depuis le milieu de l'année 1990 une stratégie défensive destinée à sauvegarder leur solidité financière et leur compétitivité.**

**Le premier ajustement a porté sur les dépenses d'investissements. Faut de perspective, les projets d'extension de capacité ont été gelés, les entreprises n'assurant plus, pour l'essentiel, que l'indispensable renouvellement de leur capacité existante.**

**Parallèlement, de nombreux secteurs ont été contraints de comprimer, et même, plus récemment, de réduire leur prix à la production pour conserver leurs débouchés face à une concurrence de plus en plus aiguë. Combiné avec le ralentissement de l'activité, ce phénomène a fortement pesé sur leur chiffre d'affaire et sur leur taux de marge.**

**Devant la nécessité de sauvegarder leur solvabilité dans un contexte financier marqué par des taux d'intérêt exceptionnellement élevés, les entreprises ont alors trouvé la contrepartie dans l'évolution des stocks, mais aussi dans celle de la masse salariale, que ce soit par le biais d'une limitation des hausses de rémunérations, d'un recours au chômage partiel ou d'une réduction des effectifs.**

***b) Une contrainte de financement spécifique pour les PME***

Dans un tel contexte, la capacité de résistance des différentes catégories d'entreprises est cependant très différente, et dépend, pour une large part, de leur mode de financement. Or, sur ce plan, les petites et moyennes entreprises présentent des particularités qui accentuent leur fragilité en période de ralentissement économique.

**• Des besoins d'exploitation largement financés par crédit bancaire**

Si, depuis le milieu de la décennie, les entreprises ont fortement réduit leur endettement, l'ampleur de ce mouvement est cependant très différent selon leur taille. Pour les grandes entreprises, le ratio endettement financier/fonds propres a ainsi pu être ramené à 37,6 % six ans auparavant.

En revanche, s'agissant des PME, le recul est moins net, ce même ratio revenant en effet de 60 % en 1985 à 48,3 % en 1990.

Une telle rigidité a certes de multiples causes. Elle traduit notamment les obstacles que rencontrent cette catégorie d'intervenants pour accéder directement aux marchés financiers. Mais elle concrétise également un second phénomène structurel (1) : d'une manière générale, les PME présentent des besoins en fonds de roulement d'exploitation plus importants que leurs concurrentes de grande taille.

Cette asymétrie illustre d'ailleurs de manière directe le poids des rapports "dominant/dominé" qui marquent l'appareil productif. En effet, sous la pression de la concurrence et des stratégies développées par leurs clients, les PME supportent deux contraintes spécifiques :

- d'une part, elles gèrent des stocks plus lourds. Une telle contrainte apparaît d'ailleurs comme la conséquence du développement, au cours des années 1980, de modes de production dits "en flux tendu", qui conduisent de fait à transférer sur les sous-

1. Voir "L'enjeu du financement des PMI" par Bernard Paraque Banque de France - Bulletin trimestriel n° 84 - décembre 1992.

traitants une partie des charges dont s'exonère l'entreprise située en aval ;

- d'autre part, elles supportent une large fraction du coût induit par le crédit inter-entreprises, mode de financement qui occupe une place essentielle dans notre économie.

L'importance, et les limites, de ce type de relations financières entre clients et fournisseurs ont été largement développées dans l'excellent rapport de notre collègue, M. René Trégouet, présenté au nom de la Commission des Affaires économiques lors de l'examen du projet de loi relatif aux délais de paiements entre les entreprises (1).

Représentant un encours permanent de l'ordre de 2.000 milliards de francs, ce type de crédit constitue de fait l'une des principales sources de financement courant des entreprises. Or, il se caractérise par la longueur excessive des délais initialement accordés -ou imposés-, mais aussi, dans de nombreuses situations, par le non-respect de ces échéances contractuelles, le retard de paiement étant d'ailleurs utilisé par le client comme un instrument de gestion de sa propre trésorerie. Une telle organisation revient à accentuer l'interdépendance des opérateurs, facilitant ainsi la diffusion des difficultés, et des défaillances lorsqu'un intervenant n'est plus en mesure de respecter ses engagements. De surcroît, le risque d'effet de chaîne est beaucoup plus grand pour les entreprises de petite taille n'ayant qu'un nombre limité de clients.

Dans ce contexte, l'entreprise est en principe incitée à rechercher le meilleur financement pour ajuster sa trésorerie en vue de couvrir ses besoins d'exploitation. Mais les PME disposent en pratique d'un choix extrêmement limité. Contrairement à leurs concurrentes de plus grande taille, elles n'ont pas capacité à émettre des titres "désintermédiés", et se trouvent condamnées à recourir systématiquement aux crédits bancaires à court terme dont les taux sont élevés et généralement variables.

#### • Des besoins croissants face à une offre prudente

En raison des contraintes précédentes, la trésorerie des PME s'avère donc extrêmement sensible aux variations des taux d'intérêt et à la confiance de leur partenaire financier. De fait, la

conjonction des événements monétaires et économiques des derniers mois a exercé un effet dévastateur sur cette catégorie d'entreprises.

La dégradation de l'activité et son corollaire, la baisse des carnets de commandes se sont accompagnées en effet, pour les PME, d'un troisième phénomène : l'allongement des délais de paiement de leurs clients. Mis en évidence dans le cadre de l'enquête annuelle réalisée par UFB-LOCABAIL, ce mouvement est sensible depuis 1992 et a aggravé de manière significative les difficultés de trésorerie des entreprises les plus petites.

Or, dans le même temps, le financement par crédit bancaire à court terme est devenu prohibitif à la suite de la hausse brutale des taux d'intérêt à court terme.

Les difficultés nées de ces événements semblent en outre avoir été accentuées par l'attitude très sélective des établissements bancaires en matière d'offre de crédit. Ce comportement prudent trouve lui-même une double origine :

- **D'une part, le poids de la crise immobilière.** Largement engagés dans ce secteur, les établissements de crédits sont aujourd'hui exposés à des risques non négligeables qui viennent s'ajouter aux incertitudes pesant sur la santé financière des entreprises. De fait, les banques redoublent de prudence dans l'octroi de nouveaux crédits, d'autant plus que, depuis le 1er janvier dernier, elles se trouvent soumises aux contraintes du ratio "cooke", c'est-à-dire à l'obligation de disposer de fonds propres représentant au moins 8% de leurs engagements. Or, tout en répondant à une logique financière incontestable, le système de pondération des risques, mis en place à cette occasion, n'incite guère le prêteur à soutenir l'entreprise commençant à connaître des difficultés.

- **D'autre part, les effets indirects de l'actuelle législation sur les faillites.** Destinée à favoriser la poursuite de l'activité de l'entreprise, le cadre légal retenu en 1985 ne semble pas avoir atteint son objectif. En revanche, tous les intervenants s'accordent pour admettre que sa mise en place a suscité trois types de comportements dommageables, à savoir :

- l'utilisation du dépôt de bilan comme mode de gestion commode des difficultés de l'entreprise ;

- l'amenuisement de la confiance qui doit exister entre l'entreprise et son banquier, faute de garanties suffisantes accordées aux créanciers en cas de difficultés ;

- l'intégration, dans les taux d'intérêt exigés des entreprises, d'une "prime de risque" très importante destinée à amortir le coût des crédits non remboursés par les clients défaillants.

Dans un contexte économique déprimé, cet ensemble de facteurs crée alors des enchaînements implacables qui limitent, ou même interdisent tout rétablissement de la trésorerie et, dans de nombreux cas, se soldent par la disparition de l'entreprise. A cet égard, les données récentes sont particulièrement inquiétantes. Selon l'INSEE (1), le nombre des défaillances d'entreprise enregistré en 1992 s'éleverait à 57 796, soit une progression de plus de 9 % par rapport à l'année précédente. Et ce mouvement semble encore s'accélérer. Sur les quatre premiers mois de 1993, les premières informations disponibles font craindre une nouvelle progression des dépôts de bilan de l'ordre de 12,5 %.

### *c) Deux types d'actions à conduire*

Tenter d'endiguer cette hémorragie est une évidente priorité.

- Une mesure immédiate

La récente baisse des taux d'intérêt à court terme devrait certes détendre une situation qui était devenue pratiquement intenable au cours des derniers mois. En effet, selon les évaluations effectuées par la Société Générale, une réduction de 3 points des taux courts, d'un demi point des taux longs et de 2 points du taux de base bancaire se traduit par une économie de 45 milliards de francs pour les entreprises, soit un chiffre correspondant à environ à 4 % de leur excédent brut d'exploitation. Toutefois, s'il est nécessaire, ce mouvement de reflux des charges financières reste insuffisant pour lever tous les blocages accumulés depuis que la conjoncture s'est inversée.

Sur le fond, seule une reprise de la demande permettrait de réactiver les PME et, par là même, l'investissement et l'emploi. Toutefois, il est désormais impossible d'attendre que ce redémarrage de l'activité se manifeste et commence à se diffuser dans le tissu économique.

En fait, dans l'immédiat, il convient avant tout de donner une "bouffée d'oxygène" aux PME afin de les aider à surmonter leurs problèmes de trésorerie et donc à survivre jusqu'à la reprise. A défaut, une nouvelle vague d'entreprises

potentiellement saines risque de disparaître, avec son cortège de licenciements et de problèmes sociaux.

Dès le mois de janvier, le précédent Gouvernement avait d'ailleurs reconnu cette nécessité, ce qui l'avait conduit à supprimer partiellement les règles du décalage d'un mois en matière de T.V.A.. Toutefois, en raison de son caractère linéaire, cette disposition a eu, sur les entreprises, un impact en trésorerie proportionnel à leur taille, avantageant ainsi essentiellement les grandes sociétés et non les P.M.E. qui éprouvent pourtant les difficultés les plus aiguës. De fait, une mesure plus ciblée est nécessaire à très brève échéance.

#### • Des réformes de fond

Mais une telle démarche n'est à l'évidence qu'une réforme conjoncturelle destinée à faire face à une urgence. Parallèlement, il faut remodeler le cadre législatif et financier dans lequel évoluent les P.M.E. pour s'assurer qu'à l'avenir, leurs difficultés de trésorerie puissent trouver une solution plus naturelle.

A cet égard, des adaptations de la législation fiscale restent un moyen d'action incontournable, afin notamment :

- d'inciter les entreprises à desserrer leur contrainte de solvabilité en renforçant leurs fonds propres ;

- d'éviter que la transmission de l'entreprise fragilise de façon excessive sa situation financière.

Mais l'action à conduire en ce domaine ne saurait reposer exclusivement sur une approche fiscale. Parallèlement, il est nécessaire de créer les conditions d'un développement plus équilibré des relations entre la P.M.E. et ses partenaires économiques ou financiers.

Cette préoccupation devrait ainsi conclusion à réformer, à brève échéance, les dispositions de la loi sur les faillites, préalable indispensable au rétablissement d'un véritable climat de confiance entre les entreprises de taille moyenne et le système bancaire. Sans revenir sur l'économie générale de la législation actuelle, il serait en effet tout à fait souhaitable, d'une part, de favoriser la prévention, en organisant un véritable système de détection des premières difficultés financières, et d'autre part, de rétablir certaines garanties pour les créancier pour assurer un mécanisme de sécurité aux bailleurs de fonds.



**Mais l'action la plus essentielle est sans nul doute la plus délicate à mener : réduire les délais de paiement entre clients et fournisseurs. Certes, en ce domaine, un pas a déjà été franchi avec l'adoption de la loi n° 92-1442 relative aux délais de paiement entre les entreprises. Toutefois, dans l'hypothèse où ce nouveau coup de règle, qui pour l'instant est plus incitatif que contraignant, n'avait pas l'effet escompté, il conviendrait alors de retenir une approche plus ferme.**

**En tout état de cause, il serait d'ores et déjà opportun que l'Etat et les collectivités locales donnent l'exemple et s'efforcent de réduire -et de respecter- leurs propres délais de paiement, même si ces derniers s'avèrent plus brefs que ceux constatés entre les entreprises. Or, jusqu'à présent, cette question ne semblait pas avoir évoluer dans un sens favorable. De récentes déclarations du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme témoignent désormais d'une ferme volonté de réaliser rapidement des progrès en matière de délais de paiement des marchés publics. Souhaitons cependant que les annulations de crédits effectuées à l'occasion du présent projet de loi n'entraîneront pas une nouvelle dérive pour les paiements relatifs à d'autres dépenses de l'Etat.**

## **2. Une nécessité : réorienter l'épargne**

**La mauvaise allocation de l'épargne des ménages français constitue un blocage non négligeable dans un contexte où les fondamentaux de l'économie s'avèrent pourtant sains. Elle se décline depuis plusieurs années sous deux aspects : la part grandissante de l'Etat parmi les émetteurs du marché obligataire, l'orientation prépondérante des placements vers les instruments d'endettement des entreprises au détriment du développement des fonds propres.**

**En outre, la part la plus liquide de cette épargne, celle susceptible d'être immédiatement convertie en biens de consommation, n'a cessé de diminuer ces derniers mois, rendant très aléatoire une politique de relance de la demande.**

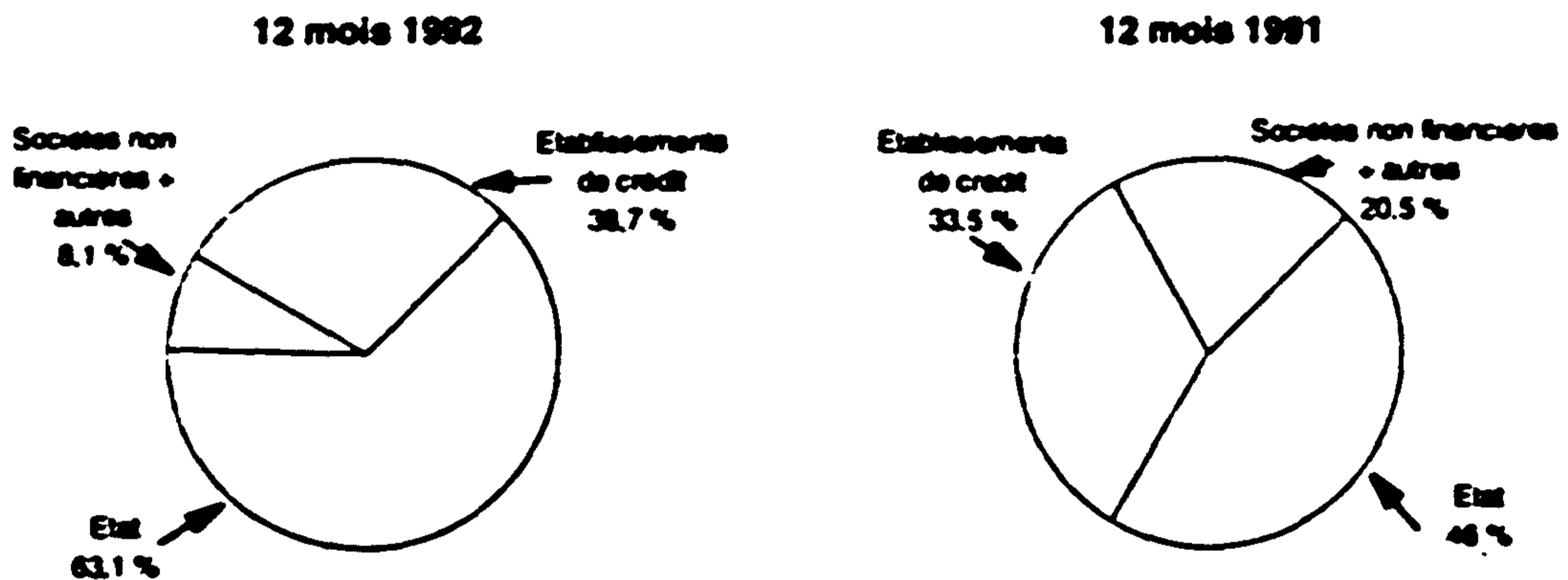
**a) L'intervention du Trésor sur le marché obligataire : un effet d'éviction renforcé**

Nette des amortissements, la collecte sur le marché français s'est élevée à 284 milliards de francs en 1992, en hausse de près de 25 milliards sur celle de 1991 (1).

Si la part de l'Etat est devenue prépondérante sur le marché intérieur (avec plus de 63 % des émissions nettes), elle représente également à fin décembre 1992, près de 45 % de la collecte nette globale en francs ou en écus des résidents (contre 34 % seulement en 1991).

**Emissions nettes des résidents par secteurs émetteurs**

**• Marché obligataire intérieur**



• **Marché intérieur et marché international des obligations en francs et en écus**



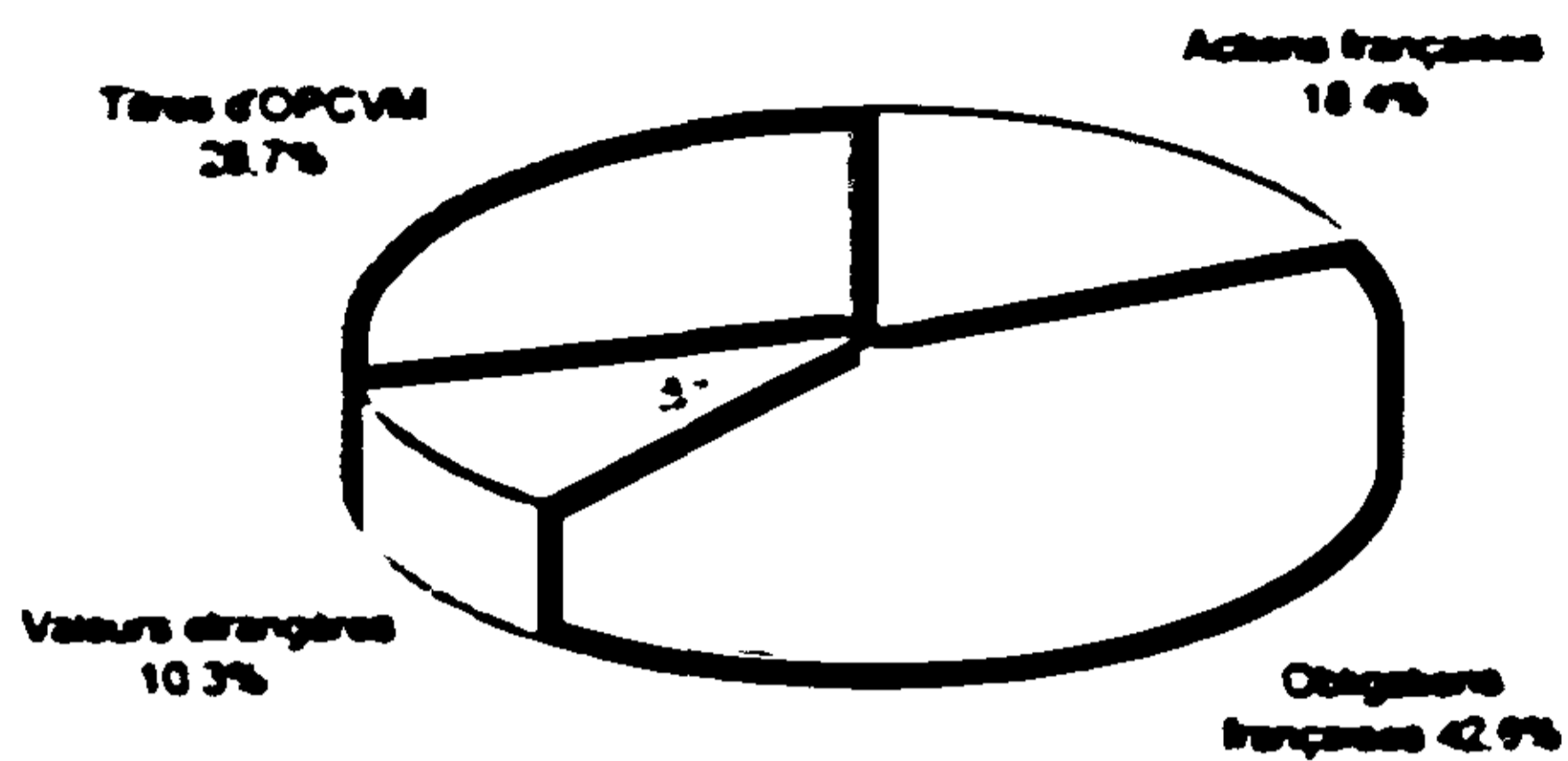
(Source : Banque de France)

L'effet d'éviction est manifeste. Les émissions nettes des établissements de crédit ont connu une légère baisse d'une année sur l'autre et on fortement diminué en importance relative. La diminution, voisine de cinq points, du poids des sociétés non financières dans l'ensemble de ces émissions s'explique par une contraction encore plus sensible de leur financement par obligations ainsi que par l'accroissement des émissions de l'Etat.

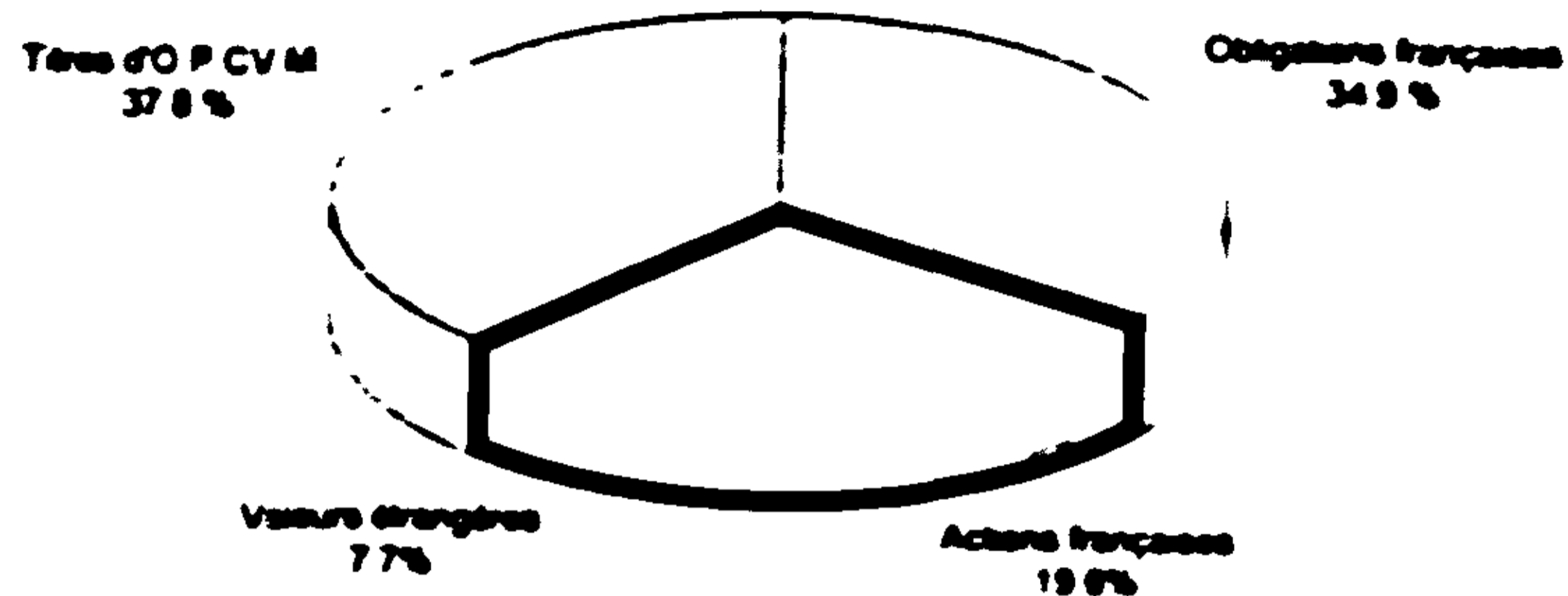
**b) Placements des ménages : la sécurité d'abord**

La part des actifs détenus en direct par les ménages dans leur portefeuille (actions et obligations) ne cesse de régresser depuis la fin des années 1980 au profit de la part accordée aux titres d'OPCVM (organismes de placements collectifs en valeurs mobilières), c'est-à-dire à la détention indirecte de valeurs mobilières.

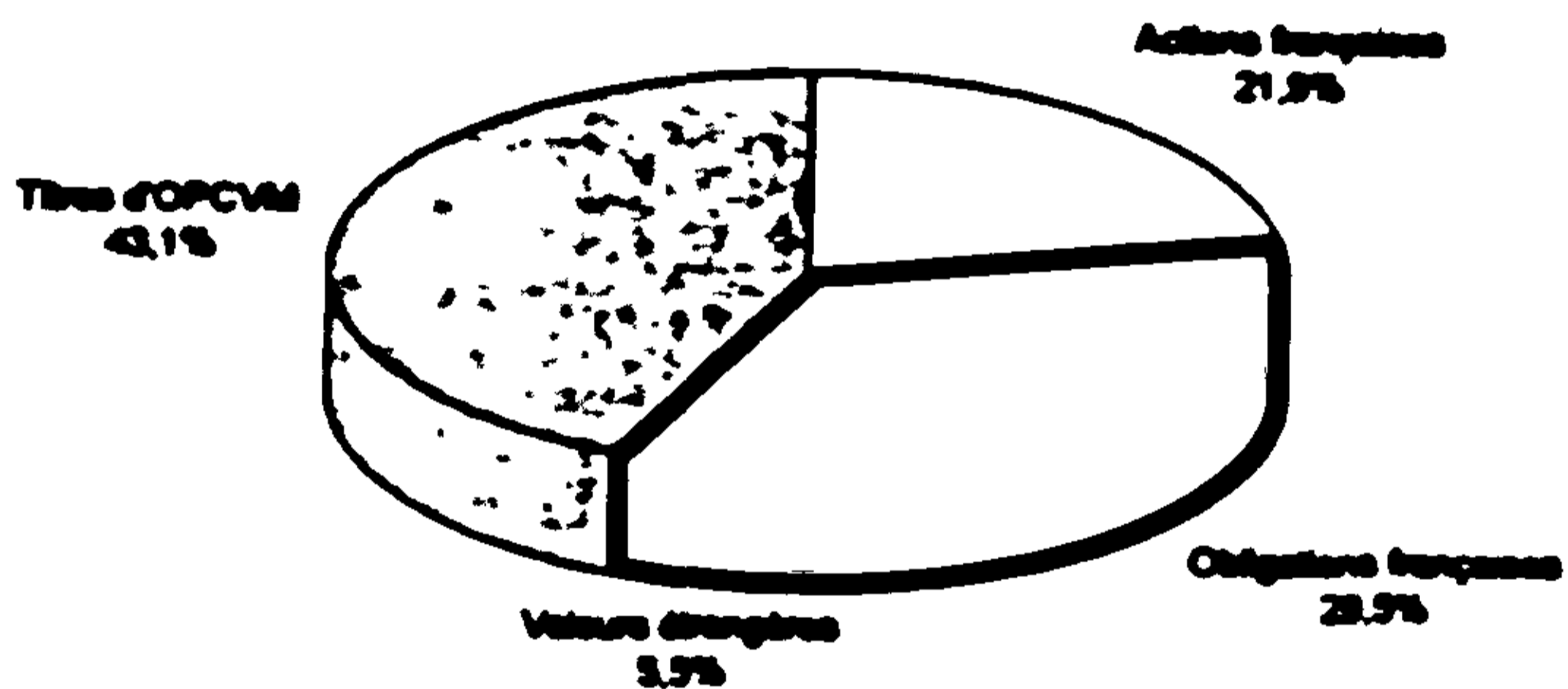
### Composition du portefeuille des ménages



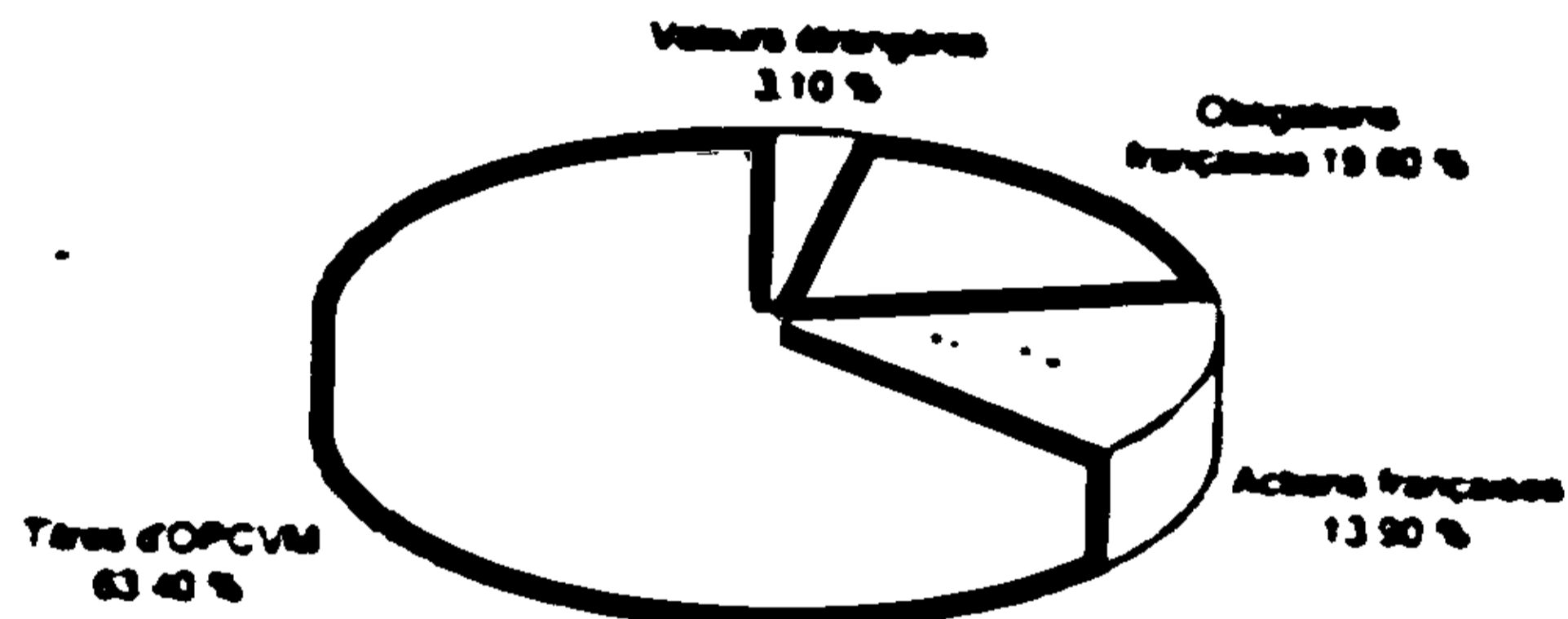
Décembre 1985  
(enquête trimestrielle)



Décembre 1987  
(enquête trimestrielle)



Décembre 1989  
(enquête trimestrielle)



Mars 1992  
(enquête trimestrielle)

Il apparaît ainsi que le terrain conquis par les actions à la faveur des privatisations de 1987 et des avantages fiscaux consentis jusqu'en 1988 a été perdu.

En 1991, la proportion d'actionnaires dans la population totale était ainsi évaluée en France à 10 %, contre 19 % au Royaume-Uni et entre 14 % et 20 % aux Etats-Unis (1). En 1992, l'INSEE n'en dénombrait plus que 4 millions (contre 5,8 millions en 1991).

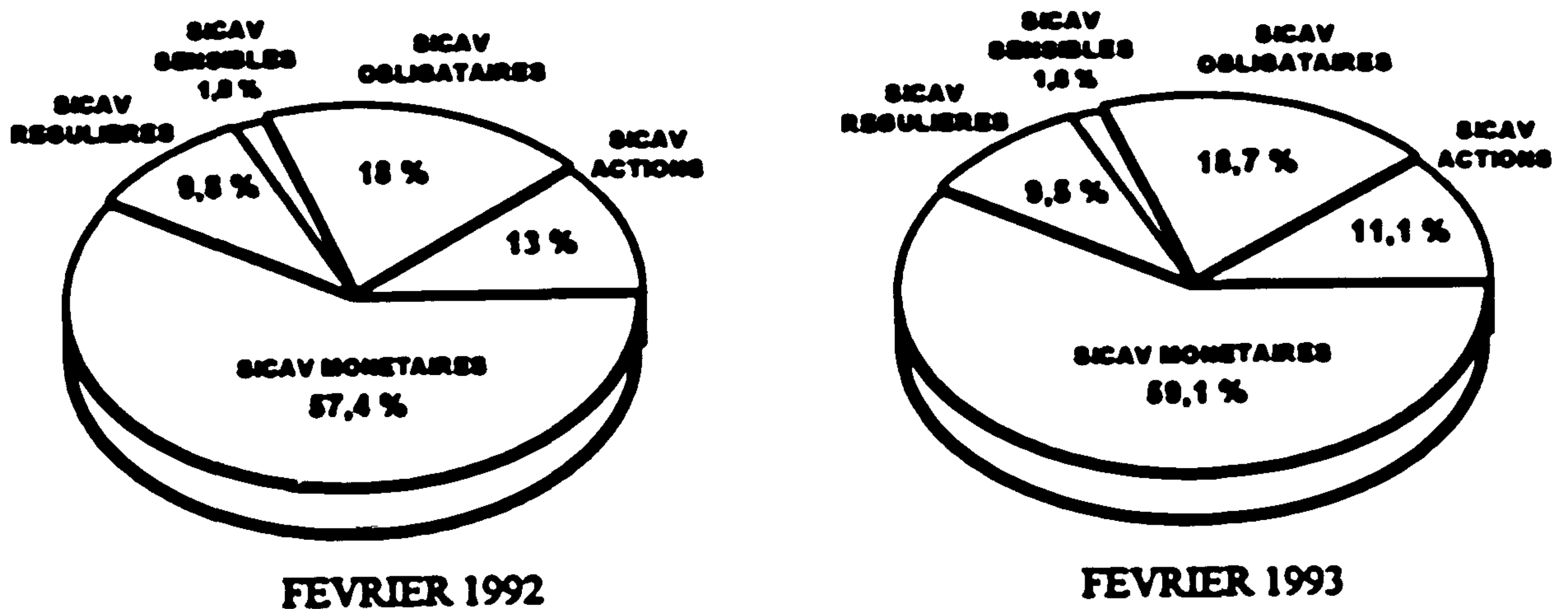
1. Sondage SOFRES/Commission des opérations de bourse/Banque de France, in Bulletin mensuel de la COB (septembre 1991)

### Un mode de gestion très attractif

Le développement des OPCVM à partir de la fin des années 1980 a été principalement le fait des OPCVM dites de court terme dont la majeure partie de l'encours est détenue par les organismes de placement à vocation de souscription d'instruments du marché monétaire (OPCVM monétaires).

Ainsi, l'actif net des SICAV <sup>(1)</sup> court terme était-il de 1 289 milliards de francs au 28 février 1993, en progression de 3,2 % par rapport au mois de janvier. A la même date, l'encours de l'ensemble des SICAV atteignait près de 1 840 milliards de francs.

#### Evolution de l'actif net des SICAV



*Contrairement à ce que pourrait laisser penser la nature des termes utilisés pour les désigner, ces placements en pleine expansion s'apparentent de moins en moins à du court terme. Ils tendent, en effet, à devenir de plus en plus stables puisque la durée moyenne de détention des titres d'OPCVM de court terme est, dans les faits, d'environ deux ou trois ans.*

**Il est ainsi inexact de dire que les ménages français auraient opéré une reconversion, substituant une épargne courte à une épargne longue. La pierre de touche du placement en valeur mobilière n'est plus tant, de ce point-de-vue le choix de l'actif que celui de son mode de gestion : les épargnants sont prêts à immobiliser la partie de leur revenu non consommée pour une durée assez longue, dès lors qu'ils ont parallèlement l'assurance de**

*1. Les organismes de placement collectifs en valeurs mobilières prennent la forme de SICAV (pour majorité) ou de fonds communs de placement.*

pouvoir en disposer rapidement sans difficultés et surtout qu'ils obtiennent la garantie qu'ils ne seront pas lésés par les pratiques d'un marché financier qu'ils perçoivent comme de plus en plus sophistiqué et étranger à leurs préoccupations. La gestion doit bannir le risque.

Il est donc probable qu'il existe durablement un effet d'éviction des titres considérés comme risqués (notamment les actions détenues en direct) par d'autres placements de durée moyenne ou longue mais paraissant plus sûrs, comme le PEP, les comptes à terme ou l'assurance-vie, ainsi qu'au profit des OPCVM. D'une façon générale, les produits de taux, c'est-à-dire offrant certaines garanties en termes de capital et de revenu, ont déjà rencontré les faveurs du public.

Cette évolution est confirmée par les résultats d'une enquête menée par la SOFRES à la demande du *Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance* (CENCEP). Pour obtenir des rendements élevés, les épargnants apparaissent plus disposés à s'engager sur la durée que sur un produit risqué. La bourse est ainsi considérée par seulement 23 % des personnes interrogées comme un bon moyen de faire fructifier son argent contre 75 % qui la voient trop risquée ou trop compliquée.

### **Une réorientation incertaine vers les entreprises**

La perspective, régulièrement évoquée depuis près d'un an, d'un dégonflement de l'encours des OPCVM monétaires du fait de la baisse, effectivement éprouvée en ce début d'année, des taux courts ne règlera, de ce point-de-vue, que très partiellement le problème de l'insuffisante allocation de l'épargne des ménages aux fonds propres des entreprises. D'une part, il paraît acquis que les OPCVM obligataires, et non les organismes plaçant en priorité leurs ressources en actions, seront les premiers bénéficiaires d'un déplacement, encore à venir, des dépôts des ménages.

Les SICAV obligataires ont ainsi drainé 22,1 milliards de francs sur les trois premiers mois de l'année 1993, soit davantage de capitaux que sur l'ensemble de l'année 1992 (9,8 milliards). En revanche, si les SICAV court terme ont pu collecter 30,5 milliards de francs en janvier, février et mars, ce total est de moitié inférieur au montant des sommes drainées au cours de la même période de 1992.

D'autre part, même si les flux se dirigent vers la souscription d'actions via un gestionnaire de portefeuille, un problème important subsiste : les caractéristiques de ces placements intermédiés, notamment la notion de rendement garanti, ne portent

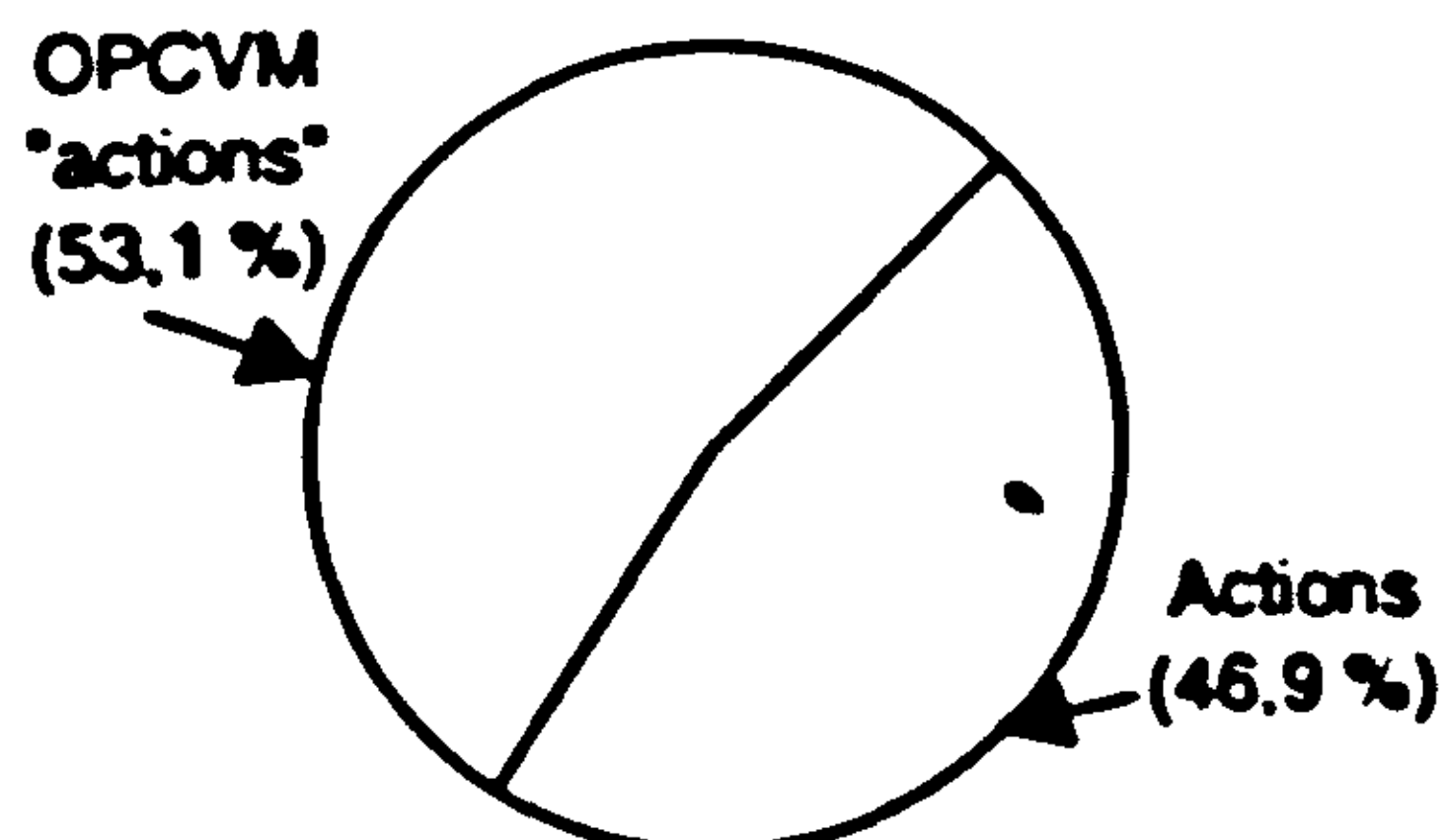
pas naturellement les gestionnaires vers les placements en actions détenus dans des conditions de totale sécurité du point de vue de la société émettrice. Pour ne prendre que les organismes de placement en valeurs collectives, ceux-ci ne peuvent être considérés comme un actionnariat stable, en raison non seulement de la finalité de leur propre gestion, mais aussi des contraintes résultant du droit boursier au regard de leur responsabilité vis-à-vis de leurs actionnaires.

Cette situation n'est pas satisfaisante dès lors que seule l'épargne investie durablement dans les fonds propres des entreprises est à même de permettre un développement équilibré de l'appareil productif.

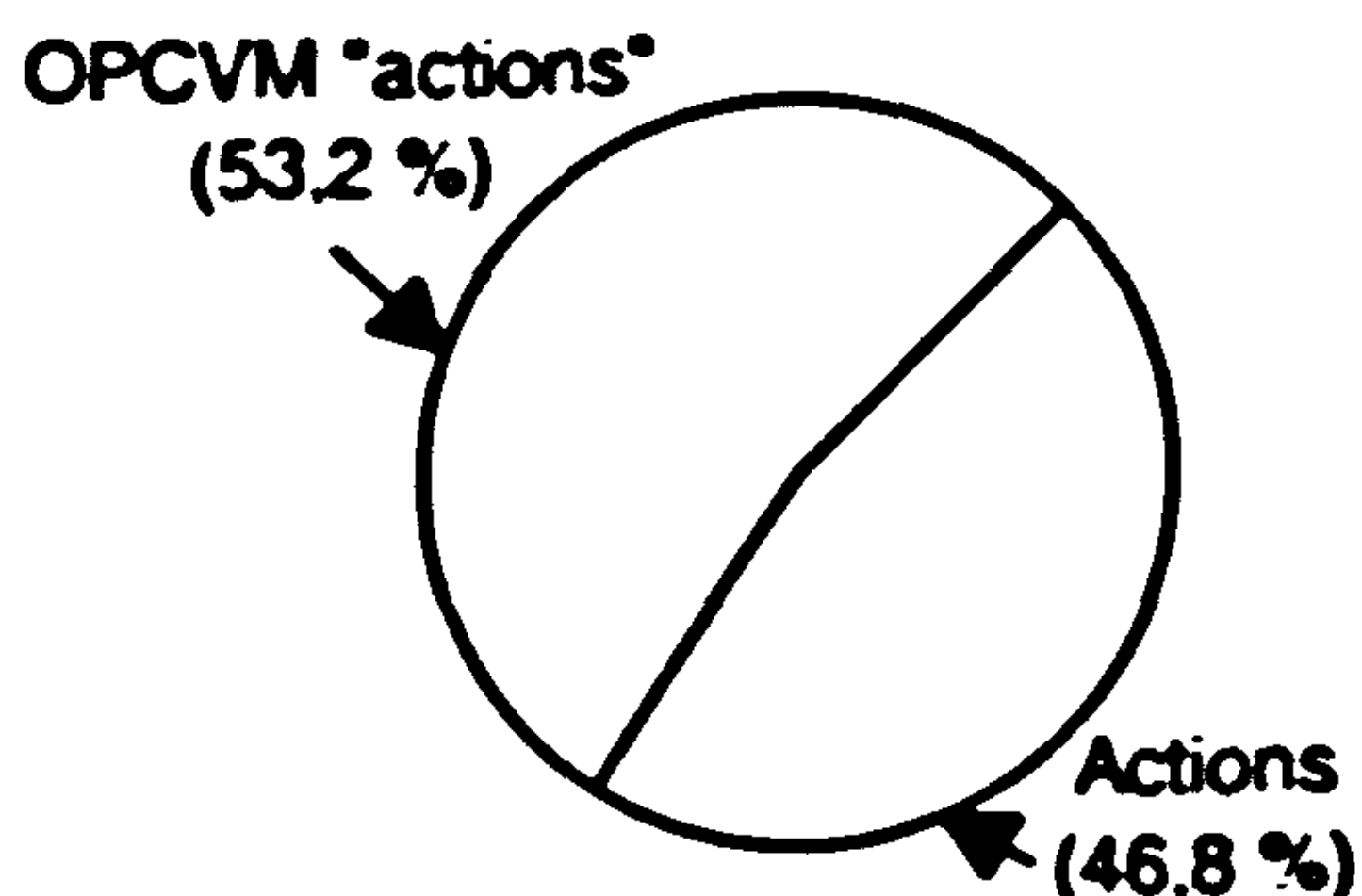
La meilleure illustration des propos qui précèdent réside dans le succès pour le moins mitigé du *plan d'épargne en actions* (PEA) au regard des objectifs affichés par ses promoteurs.

Une enquête récente, conduite par la Banque de France, permet d'avoir une vision indicative des modes de gestion choisis par les souscripteurs dans les premières semaines du lancement du produit.

Répartition du PEA  
à fin octobre 1992



Répartition du PEA  
à fin novembre 1992



La part des titres d'OPCVM actions l'emporte ainsi nettement sur celle des actions au sein des dossiers PEA. L'écart entre les deux catégories de titres a même eu tendance à s'accroître en nombre. Ainsi, la composante actions dans les PEA est moins importante que dans un portefeuille-titres moyen qui serait uniquement constitué d'actions et de titres d'OPCVM actions.

En outre, la pénétration des PEA a été plus importante sur les titres d'OPCVM actions que sur les actions : la part des valeurs gérées sous dossier PEA était ainsi de 7,7 % pour les actions à la fin

novembre 1992, mais de 15,6 % -le double- pour les titres d'OPCVM actions.

*c) La nécessité de mettre en place des fonds à la pension à la française*

**Votre Commission estime, de ce point de vue, que l'une des tâches principales de la législature qui s'ouvrira sera de promouvoir le développement de fonds de pension à la française :**

- complétant les systèmes de retraite par répartition, les fonds de pension de retraite sont seuls en mesure de drainer les masses financières que l'épargne individuelle cumulée, fut-elle favorisée par la mise en oeuvre d'un produit *ad hoc*, ne pourra jamais apporter aux entreprises dans les mêmes proportions ;

- en outre, ces fonds sont les seuls instruments économiques à pouvoir adhérer à la démarche que suppose la détention d'actions.

Le Rapport Barbier de La Serre sur *L'avenir de l'intermédiation boursière en France* résumait ainsi, en juillet 1991<sup>(1)</sup>, l'apport des fonds de pension :

*"A côté de la formule du Plan d'Épargne d'Entreprise, qui garde toute sa valeur, pourraient se développer en France, grâce à des incitations fiscales adéquates (non imposition de l'épargne investie dans la limite d'un plafond et sous réserve d'un blocage long et d'une imposition à la sortie) de véritables fonds de pension dont l'absence constitue sans doute aujourd'hui la cause essentielle de la faiblesse de la demande sur notre marché actions et donc des fonds propres des entreprises françaises. Le raccourcissement actuel des horizons d'investissement des sociétés d'assurance est préjudiciable à la détention d'actions. D'où la nécessité d'autant plus forte de fonds de pension dont les horizons d'investissement seraient en moyenne beaucoup plus longs".*

1. L'avenir de l'intermédiation boursière en France. Rapport aux Conseil des Bourses de Valeurs du groupe de travail présidé par M. de La Serre.



## **CHAPITRE II**

### **A LA RECHERCHE DE MARGES DE MANOEUVRE BUDGETAIRES**

La première fonction de la loi de finances rectificative pour 1993 est de constater les pertes de ressources et la sous-évaluation des dépenses ; la deuxième est de dégager une marge de manoeuvre budgétaire, tout en réduisant le déficit tendancier.

#### **I - LE CONSTAT DU DEFICIT**

##### **A. DIMINUTIONS DE RECETTES**

###### **1. Les moins-values fiscales**

Les recettes fiscales brutes subissent une moins-value considérable, de 112 milliards de francs par rapport aux estimations de la loi de finances initiale fixées à 1 559,937 milliards de francs, soit une diminution de 7,18 %.

Cette dégradation est néanmoins légèrement atténuée par l'impact des mesures nouvelles de la présente loi de finances rectificative qui entraînent un accroissement de 6,9 milliards de francs des recettes.

Au total, les recettes révisées pour 1993 s'établissent à 1.454,7 milliards de francs, c'est-à-dire au niveau des recettes de 1992 (l'exécution du budget de 1992 enregistre, en effet, 1.453,7 milliards de francs de recettes brutes).

**Les recettes du budget général de 1992 à 1993**

	Exécution 1992	Loi de finances initiale 1993	Projet de loi de finances 1993		
			Revenons de la LFI	Mesures nouvelles	Recettes révisées
Impôt sur le revenu .....	307 137	325 010	- 15 910	•	309 100
Autres impôts d'Etat sur rôles .....	31 423	32 300	- 300	•	32 000
Impôt sur les sociétés .....	135 843	153 305	- 18 305	•	135 000
Pour mémoire IS net .....	101 096	130 805	- 25 805	•	105 000
Taxe sur les salaires .....	37 110	37 788	• 14	•	37 800
Taxe sur les salaires .....	22 661	20 940	- 1 740	•	19 200
Revenus de capitaux mobiliers .....	14 946	16 201	- 901	•	15 300
Autres impôts directs .....	66 384	72 180	- 6 480	- 430	65 270
Droits d'enregistrement .....	12 153	13 705	- 1 105	- 340	12 260
Droits de timbre et bourse .....	118 905	124 735	- 3 035	• 6 260	127 960
TIPP .....	11 588	13 981	- 2 481	•	11 500
Autres produits des douanes .....	654 338	704 077	- 58 877	• 810	646 010
Taxe sur la valeur ajoutée .....	519 688	555 577	- 50 377	• 810	506 010
Pour mémoire T V A nette .....	41 237	45 617	- 2 917	• 600	43 300
Autres impôts indirects .....					
<b>Recettes fiscales brutes .....</b>	<b>1 453 725</b>	<b>1 559 837</b>	<b>- 112 037</b>	<b>• 6 900</b>	<b>1 454 700</b>
<b>Recettes non fiscales .....</b>	<b>165 410</b>	<b>129 248</b>	<b>- 1 775</b>	<b>•</b>	<b>127 473</b>
dont recettes d'ordre .....	16 608	7 910	• 5 971	•	13 881
<b>Prélèvements sur recettes de l'Etat .....</b>					
1 Collectivités locales .....	- 147 217	- 153 993	•	•	- 153 993
2 Communautés européennes .....	- 72 613	- 83 480	•	•	- 83 480
<b>Ressources brutes .....</b>	<b>1 399 305</b>	<b>1 451 612</b>	<b>- 113 812</b>	<b>• 6 900</b>	<b>1 344 700</b>
<b>Remboursements et dégrèvements .....</b>	<b>- 238 244</b>	<b>- 238 696</b>	<b>- 4 454</b>	<b>•</b>	<b>- 243 150</b>
1 T. V. A .....	- 134 650	- 148 500	• 8 500	•	- 140 000
2 Impôt sur les sociétés .....	- 34 747	- 22 500	- 7 500	•	- 30 000
3 Autres .....	- 68 847	- 67 696	- 5 454	•	- 73 150
<b>Ressources nettes du budget général .....</b>	<b>1 161 061</b>	<b>1 212 916</b>	<b>- 118 266</b>	<b>• 6 900</b>	<b>1 101 550</b>
hors recettes d'ordre .....	1 144 453	1 205 006	- 124 237	• 6 900	1 087 663

**Les causes de cette dégradation des recettes fiscales se trouvent principalement :**

- dans l'écart entre les prévisions de croissance inscrites en loi de finances initiale tant pour 1992 que pour 1993, et la réalité de celle-ci,

- dans les conséquences fiscales de décisions prises en cours d'année.

**a) Une croissance nettement moins soutenue que prévu**

**\* Le ralentissement économique, au lieu du redémarrage espéré en 1992-93, est certainement la première cause de la baisse des recettes fiscales constatées par rapport aux recettes prévues.**

**En premier lieu, la baisse des recettes fiscales encaissées nettes de 120 milliards par rapport aux recettes prévues entraîne un "effet base" négatif de 40 milliards sur les recettes de 1993.**

**En deuxième lieu, l'écart de 2,7 points de croissance entre les prévisions de la loi de finances initiale pour 1993 et celles du collectif budgétaire devraient amener une diminution de 111 milliards des recettes fiscales nettes en 1993.**

**\* Mais outre ce démenti apporté aux prévisions par les faits, sont en cause :**

**- l'inadéquation vraisemblable des modèles économiques servant de base au cadrage du budget depuis le début des années 90 et qui ne font pas une place suffisante à l'interdépendance croissante des économies, alors que les incertitudes internationales sont devenues un facteur essentiel des prévisions,**

**- l'optimisme du précédent gouvernement qui a certainement creusé l'écart entre prévisions et réalisations : ainsi, dès janvier 1993, le ministre de l'économie reconnaissait que le taux de croissance de + 2,6 % affiché dans le budget venant à peine d'être voté ne pourrait être tenu ... Aujourd'hui la prévision du nouveau gouvernement pour 1993 est celle d'une baisse du PIB de 0,1 %, soit un écart de 2,7 % par rapport aux prévisions antérieures.**

**L'explication de cet optimisme réside en partie dans le fait qu'il a permis une croissance des dépenses -et notamment des dépenses de fonctionnement- sans qu'il soit nécessaire de procéder à un ajustement par rapport aux recettes réelles.**

**L'écart des taux de croissance affichés entre la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative pour 1993 est donc de 2,7 points qui expliquent 94 milliards de francs de moins-values fiscales dont 54 milliards de francs dus à l'effet "base" de 1992 sur 1993.**

***b) L'impact de décisions prises en cours d'exercice***

***\* L'atténuation du décalage d'un mois de TVA***

**La principale décision est celle annoncée le 7 janvier 1993 par le Gouvernement de M. Bérégovoy et consistant dans le remboursement à l'ensemble des entreprises créditrices de la valeur d'un mois de décalage de TVA.**

**Cette décision qui venait après un refus persistant du gouvernement de prendre en compte les propositions faites à l'Assemblée nationale par M. Douyère et au Sénat par votre Rapporteur général, trouvait sa concrétisation légale dans le décret n° 93-117 du 28 janvier 1993 complété par une instruction 3 D-1-93 du 29 janvier.**

**Les points essentiels du dispositif étaient les suivants :**

**• La règle du décalage d'un mois ne s'appliquait plus désormais que sur 90 % du montant de la taxe déductible sur biens autres qu'immobilisations et sur services (BAIS) ; à hauteur de 10 %, cette taxe était donc déductible au titre du mois même de la naissance du droit à déduction.**

**• Pour le calcul de ce pourcentage de 10 %, seules devaient être prises en compte les dépenses soumises effectivement à la règle du décalage d'un mois, à l'exclusion donc de celles (telles les dépenses de télécommunication) dérogeant à cette règle.**

**• Les redevables éprouvant des difficultés pour déposer leurs déclarations dans les délais et qui étaient autorisés à bénéficier du régime des acomptes provisionnels pouvaient tenir compte de la suppression partielle du décalage d'un mois dès le calcul de l'acompte à payer en février 1993**

**• Pour les redevables relevant du régime simplifié, des modalités particulières étaient prévues pour la première année d'application du dispositif : réduction d'un des acomptes versés en 1993 et correction du coefficient utilisé pour 1994.**

- Ces dispositions ne concernaient toutefois pas les redevables nouvellement admis au régime simplifié au 1-1-93 : ces derniers tenaient compte de la suppression partielle du décalage d'un mois dès le calcul de leur coefficient provisoire de départ.

- Pour les redevables relevant du régime du forfait, le décalage d'un mois était purement et simplement supprimé. Lors de la fixation de leur forfait de 1993, ces redevables bénéficiaient d'un complément de taxe déductible.

**Le coût total de la mesure était de 11 milliards de francs en moins-value de TVA.**

***\* L'incidence des modifications des règles de recouvrement de la TVA à l'importation***

**Du fait de la suppression des contrôles douaniers intracommunautaires à compter du 1er janvier 1993, a été opérée une importante modification des règles de recouvrement de la TVA à l'importation qui va entraîner en 1993 une perte de recettes évaluée à 7 milliards de francs.**

## Ces modifications sont les suivantes :

### **I - Le recouvrement de la TVA sur les importations par les douanes de produits CEE jusqu'au 31 décembre 1992**

La TVA est exigible lors du passage de la frontière.

#### **1. Enregistrement comptable**

L'impôt est pris en compte par les recettes des douanes lors du dépôt des déclarations :  $\frac{1}{3}$  des importations font l'objet d'une déclaration déposée dès le mois de l'importation et  $\frac{2}{3}$  le mois suivant l'importation.

#### **2. Liquidation**

- 4 % seulement de la TVA due sur les importations en provenance de la Communauté sont payés au comptant,

- du fait des procédures douanières et du crédit d'enlèvement, 96 % des importations sont payés le mois suivant l'importation

Dans tous les cas, les règlements, au comptant ou à crédit peuvent être payés sous forme d'obligations cautionnées d'une durée de quatre mois et au taux de 14,5 % l'an : cette faculté, trop onéreuse, n'est pas utilisée

#### **3. Deduction**

La TVA est déductible sur la déclaration de recettes déposée entre le 15 et le 24 du 2<sup>e</sup> mois qui suit l'exigibilité, c'est-à-dire deux mois après l'introduction du bien sur le territoire, quelle que soit la date de paiement de l'impôt.

### **II - Le recouvrement de la TVA sur les acquisitions intracommunautaires par la DGI à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993**

La TVA est exigible au plus tard le 15 du mois qui suit l'obtention par l'acheteur français du pouvoir de disposer de la marchandise comme un propriétaire, c'est-à-dire le 15 du mois qui suit le départ ou l'arrivée des biens selon les stipulations du contrat.

La TVA peut cependant être exigible plus tôt : si une facture est délivrée avant le 15 du mois suivant l'acquisition, la TVA est exigible à la date de délivrance de la facture (Or, l'usage général est d'envoyer la facture en même temps que le bien. On peut donc estimer que  $\frac{1}{3}$  de la TVA sera exigible le mois même (facture) et  $\frac{2}{3}$  le 15 du mois suivant.

#### **1. Enregistrement comptable**

La recette budgétaire sera enregistrée lors de l'encaissement effectif de l'impôt

#### **2. Liquidation**

La TVA est payée à la recette des impôts en même temps qu'est déposée la déclaration, c'est-à-dire entre le 15 et le 24 du deuxième mois du suivant l'acquisition si l'exigibilité a lieu le 15 du mois suivant l'acquisition, et entre le 15 et le 24 du mois suivant l'acquisition si la facture est émise lors de la livraison.

#### **3. Deduction**

La TVA est déductible sur la déclaration de recettes déposée entre le 15 et le 24 du deuxième mois qui suit l'exigibilité, c'est-à-dire entre le 15 et le 24 du troisième mois suivant l'acquisition si l'exigibilité a lieu le 15 du mois suivant l'acquisition et entre le 15 et le 24 du deuxième mois suivant l'acquisition, si la facture est émise lors de la livraison.

**Au total, la loi de finances rectificative procède à une révision drastique des évaluations de recettes fiscales et enregistre une moins-value de 112 milliards de francs.**

## **2. Les variations successives des recettes non fiscales**

Le montant des recettes non fiscales avait été estimé à 129,248 milliards de francs en 1993 par la loi de finances initiale.

Ces ressources connaissent d'emblée un fort déclin par rapport à l'exécution du budget de 1992 (165,41 milliards de francs, soit - 21,8 %). Cette diminution s'expliquait par l'épuisement des recettes non reconductibles, en particulier des ponctions sur la trésorerie qualifiée de "dormante" d'un certain nombre d'organismes.

Avant première lecture à l'Assemblée nationale, l'évolution des recettes non fiscales était la suivante :

<b>Recettes non fiscales (en millions de francs)</b>	<b>LFI 93 (1)</b>	<b>LFR 93 (2)</b>	<b>Ecart LFR-LFI (2-1)</b>
I - Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	33 002,00	31 309,00	-1 693,00
II - Produits et revenus du domaine de l'Etat	1 973,00	1 789,90	-183,10
III - Taxes, redevances et recettes assimilées	19 363,40	19 685,20	321,80
IV - Intérêt des avances, des prêts et dotations en capital	5 576,30	7 145,00	1 568,70
V - Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	24 210,90	21 793,80	-2 417,10
VI - Recettes provenant de l'étranger	2 236,50	1 891,50	-345,00
VII - Opérations entre administrations et services publics	814,70	816,70	2,00
VIII - Divers	42 071,50	43 042,00	970,50
<b>TOTAL</b>	<b>129 248,30</b>	<b>127 473,10</b>	<b>-1 775,20</b>

**Cette évolution résulte de différents facteurs :**

***a) L'impact de la situation économique***

**La dégradation des résultats des entreprises se traduit directement au niveau des recettes non fiscales sur le montant perçu par l'Etat actionnaire.**

**Il en va notamment ainsi :**

**. du produit des participations de l'Etat dans des entreprises financières (- 975 millions de francs) ;**

**. de la contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (- 480 millions de francs) ;**

**. du versement de France Télécom au budget de l'Etat en application de l'article 19 de la loi du 2 juillet 1990 (- 163 millions de francs).**

***b) L'effet de certaines orientations du Gouvernement***

**Deux types de décisions ont des effets significatifs :**

**- le produit de la cession des biens appartenant à l'Etat dans le cadre des délocalisations d'administrations ou d'organismes publics est diminué de 500 millions de francs,**

**- la politique salariale de la fonction publique telle qu'elle apparaît au niveau des annulations du titre III entraîne une diminution de 2 417 millions de francs au titre des retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat,**

***On relèvera que la décision de limiter le recours au G.L.A.M. pour les déplacements ministériels se traduit par une diminution -marginale, mais symboliquement importante- de 1,1 million de francs du poste "recettes des transports aériens par moyens militaires".***



***c) La dégradation des finances publiques***

**La dégradation financière des finances publiques se traduit paradoxalement par une progression des recettes non fiscales.**

**La sécurité sociale**

**Les difficultés de la sécurité sociale et la crise financière sans précédent qu'elle traverse se traduit par une crise chronique de trésorerie.**

**L'équilibre ne peut être atteint que par le recours systématique aux avances de la Caisse des dépôts et du Trésor.**

**Ainsi, en 1992, les intérêts versés par l'ACOSS à la Caisse des dépôts ou au Trésor se sont élevés à 2 milliards de francs.**

**La loi de finances rectificative inscrit 1.588 millions de francs supplémentaires sur la ligne 499 du budget "Intérêts divers" qui proviennent des intérêts perçus par l'Etat en 1993 sur les avances consenties à l'ACOSS.**

**Le budget de l'Etat**

**Il en va de même de l'accroissement des recettes en atténuation de charges de la dette publique et des frais de trésorerie pour un montant de 4,471 milliards de francs résultant des coupons courus.**

**Cet accroissement des recettes non fiscales provient mécaniquement de l'augmentation de la dette de l'Etat.**

**Enfin, le poste "recettes diverses" de la rubrique "divers" initialement évalué à 7,622 milliards de francs voit son montant diminuer de 2,940 milliards de francs avant la première lecture à l'Assemblée nationale.**

***d) Une forte atténuation des pertes de recettes non fiscales due aux décisions du gouvernement de lancer un emprunt national.***

**La décision prise par le Premier ministre de procéder au lancement d'un emprunt national de 40 milliards de francs destinés à assurer le relais des recettes des privatisations se traduit par l'inscription de 27,6 milliards de recettes non fiscales supplémentaires.**

Ces recettes nouvelles s'inscrivent :

- pour 18 milliards de francs au titre des produits et revenus du domaine de l'Etat.

Cette somme résulte des dispositions de l'article 5 ter nouveau du présent projet de loi qui affecte au budget général une partie du produit des cessions d'actifs envisagées.

Elle est inscrite sur une ligne nouvelle n° 0210 intitulée "produit de la cession du capital d'entreprises appartenant à l'Etat".

- pour 9,6 milliards de francs au titre des recettes diverses. Elles proviennent :

- pour 2 milliards de francs, du fonds de réserve des caisses de retraite à l'Assemblée nationale,
- pour 7,6 milliards de francs du prélèvement opéré sur divers fonds de la Caisse des dépôts et consignations en contrepartie de la perte que représente la modification, par l'article 1er bis du présent projet de loi, des dispositions de l'article 27 de la loi de finances pour 1993.

**Les recettes non fiscales dans la loi de finances rectificative**

Recettes non fiscales (en millions de francs)	LFI 93 (1)	LFR 93 (2)	Ecart LFR-LFI (2-1)	1ère lecture à l'Assemblée nationale (3)	Total	en %
I - Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	33002	31309	-1693	0	31309	-5,13
II - Produits et revenus du domaine de l'Etat	1973	1789,9	-183,1	18000	19789,9	903,04
III - Taxes, redevances et recettes assimilées	19363,4	19685,2	321,8	0	19685,2	1,66
IV - Intérêt des avances, des prêts et dotations en capital	5576,3	7145	1568,7	0	7145	28,13
V - Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	24210,9	21793,8	-2417,1	0	21793,8	-9,98
VI - Recettes provenant de l'extérieur	2236,5	1891,5	-345	0	1891,5	-15,43
VII - Opérations entre administrations et services publics	814,7	816,7	2	0	816,7	0,25
VIII - Divers	42071,5	43042	970,5	9600	52642	25,13
<b>TOTAL</b>	<b>129248</b>	<b>127473,1</b>	<b>-1775,2</b>	<b>27600</b>	<b>155073</b>	<b>19,98</b>

Votre rapporteur général souhaite vivement qu'un éclairage précis soit donné au Parlement sur le prélèvement de 7,6 milliards de francs affectant divers fonds de la Caisse des dépôts et sur les conséquences de celui-ci sur la gestion à court et moyen terme de ces fonds.

En définitive, le produit des recettes non fiscales s'accroît de 27.600 millions de francs, passant de 129 milliards en loi de finances initiale à 155 milliards de francs, soit une progression de 20 %.

### 3. Les prélèvements sur recettes de l'Etat

Les prélèvements sur recettes de l'Etat qui concernent les collectivités locales (- 153,993 milliards de francs) et les Communautés européennes (- 83,48 milliards de francs) ne connaissent pas de variation dans la version initiale du projet de loi de finances rectificative.

Lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, il a été procédé à l'inscription de 800 millions de francs supplémentaires correspondant à la compensation par l'Etat, d'exonérations de taxe d'habitation et non bâties telles qu'elles ressortent des dispositions de l'article 3 bis.

Prélèvements sur recettes de l'Etat (en millions de francs)	LF1 93	1ère lecture à l'Assemblée nationale	Total
Prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des collectivités locales	-153993	-800	-154793
Prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des communautés européennes	-83480	0	-83480
<b>TOTAL</b>	<b>-237473</b>	<b>-800</b>	<b>-238273</b>

#### 4. Les remboursements et dégrèvements

Les remboursements et dégrèvements passent de - 238,616 milliards de francs à - 243,45 milliards de francs, soit une aggravation de 4,754 milliards qui provient des mouvements suivants :

*a) Les mouvements en loi de finances rectificative initiale*

en milliards de francs	LFI	LFR
TVA	- 148,5	+ 8,5
Impôt sur les sociétés	- 22,5	- 7,5
divers	- 67,69	- 5,454
<b>Total</b>	<b>- 238,696</b>	<b>- 4,454</b>

Cette somme de 4,454 milliards de francs est la résultante de :

- l'annulation de 10 milliards de francs au chapitre 15-02 des charges communes "remboursements sur produits indirectes et divers" et de 160 millions de francs au chapitre 15-07 "remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA" en application de l'article 12 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967

- et de l'ouverture de 14,614 milliards de francs au chapitre 15-01 "dégrèvements, remises et annulations, remboursements ou restitution sur contributions directes" du même budget des charges communes.

*b) Une aggravation de 300 millions de francs en première lecture à l'Assemblée nationale*

**Budget des charges communes**

<b>en MF</b>	<b>Chapitre</b>	<b>Annulations</b>	<b>Ouvertures</b>	<b>Solde</b>
arrêté du 10 mai 1993	1502	- 10 000		
Charges communes	1507	- 160		
LFK	1501		14 614	
1ère lecture Assemblée nationale	1501		300	
<b>Total</b>		<b>- 10 160</b>	<b>+ 14 914</b>	<b>+ 4,754</b>

Cette augmentation du poste "remboursements et dégrèvements" traduit exactement les évaluations révisées des recettes fiscales en matière d'impôt sur les sociétés et de TVA.

- la diminution du produit de l'impôt sur les sociétés va mécaniquement augmenter le montant des remboursements et restitutions sur les acomptes versés ;

- la baisse des rentrées de TVA va, à l'inverse, entraîner une diminution des remboursements ;

- enfin, elle prend en compte, pour 300 millions de francs les conséquences des modifications des conditions de compensation du plafonnement de la taxe professionnelle telles qu'elles ressortent de dispositions de l'article 1er bis nouveau du présent projet de loi.

**B. LA REMISE A NIVEAU DES DEPENSES SOUS-EVALUEES**

Lors de l'examen de la loi de finances initiale, votre Commission avait dénoncé le recours aux minorations de dépenses qui permettait la présentation d'un déficit d'exécution du budget limité à 165,4 milliards de francs.

Dans le rapport d'information du 8 avril 1993 de votre Commission des finances sur la situation des finances publiques et des comptes sociaux, le montant des crédits nécessaires pour pallier les oublis budgétaires du précédent

gouvernement était estimé à une cinquantaine de milliards de francs.

De son côté, M. Jean Raynaud, procureur général de la Cour des comptes estimait, dans son rapport sur la situation du budget de l'Etat et des comptes sociaux le 7 mai 1993 que :

*"en l'état actuel des choses, les services du ministère du budget évaluent à 54,5 milliards de francs le dérapage des dépenses en 1993, hors mesures de redressement. Cette situation ne tient pas compte des 15 milliards de francs du versement de l'Etat au régime général de la sécurité sociale annoncé le 11 janvier 1993".*

Le présent projet de loi retient un dérapage moins prononcé des dépenses qui atteint néanmoins 43,6 milliards de francs.

**La remise à niveau des dépenses de 1993**

Remise à niveau des dépenses sous-évaluées	Budget	Chapitre	en MF
Dette négociable	Charges communes	11-05 et 11-06	14059
Emplois dont :	Travail, emploi et formation professionnelle	44-74	8100
- UNEDIC	. .	44-74	2400
- CES	. .	44-74	4200
- conventions sociales de la sidérurgie	. .	44-72	400
- PAQUE	Compte d'affectation spécial "produit des cessions d'actifs"		1100
Logement dont :			3900
- aides à la pierre	Equipement	46-40	3200
- logement social	Charges communes	44-91	500
- barème de l'APL	LFR 93	Article 20	200
BAPSA dont :			5400
	Agriculture	46-32	3692
Revenu Minimum d'Insertion	Affaires sociales	46-21	1897
Allocation aux Adultes Handicapés	. .	46-92	730
Opérations extérieures	Défense	Titre III	2800
Participations aux dépenses de l'ONU	Affaires étrangères	42-31	645
Compte de prêt aux Etats étrangers	Compte 903-07		500
Compte d'avance aux collectivités locales	Compte 903-54		4050
Bonification de prêts d'ajustement structurel	Coopération	41-43	300
Contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association	Enseignement scolaire	43-02	300
Divers			919
<b>TOTAL</b>			<b>43600</b>
Charge de la dette ayant sa contrepartie en recettes d'ordre			5971

**Toutefois, dans le projet de loi de finances rectificative, ces dépenses se traduisent en fait par une ouverture de crédits de 40,7 milliards de francs.**

**Les 2,9 milliards de francs manquant correspondent à des ajustements sur trois postes. Il s'agit :**

**- du BAPSA, dont la subvention est ramenée à 3,79 milliards de francs grâce à une adaptation des règles de répartition de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), ce qui entraîne une économie de 1,6 milliards de francs,**

**- des aides à la personne dont les ajustements sont limités à 3,2 milliards de francs grâce à la non revalorisation du barème prévu par l'article 20 du collectif, (économie de 200 millions de francs),**

**- du programme de préparation à la qualification et à l'emploi (PAQUE) dont le programme sera ajusté en baisse de 1,1 milliard de francs.**

**Les principales réévaluations de dépenses correspondent à des oublis manifestes de la loi de finances initiale ou à des ajustements inéluctables.**

## **1. Les "oublis" du budget de 1993**

### ***a) L'augmentation du montant de la dette négociable***

**Les crédits affectés à la charge brute de la dette sont abondés de 20,03 milliards de francs (chapitres 11-05 et 11-06 du budget des charges communes).**

**En fait, la charge de la dette, hors recettes d'ordre (5,91 milliards de francs) est de 14,3 milliards de francs.**

Charges communes	Chapitre	LFI	LFR	Total	% d'augmentation
Services des ventes amortissables des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et à long terme	11 05	93,47	6,96	100,43	7,4
Intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées	11 06	60,45	13,07	73,52	21,6
<b>Total</b>		<b>153,92</b>	<b>20,03</b>	<b>173,95</b>	<b>13,01</b>

La progression globale de 13 % de la charge de la dette ne constitue pas une surprise pour votre Commission qui soulignait, lors de l'examen de la loi de finances initiale, que trois inquiétudes justifiaient une remise en cause de l'évaluation initiale :

• *l'alourdissement significatif du déficit budgétaire de l'exercice 1992.*

• *l'aggravation de l'encours de la dette publique au 31 décembre 1992.*

• *les incertitudes relatives au niveau des taux d'intérêts.*”

Hors dépenses en atténuation des recettes, la charge de la dette pour l'exercice 1993 passe donc de 169,7 milliards de francs à 189,73 milliards de francs.

En conséquence, le Gouvernement a annoncé, le 25 mai 1993, une révision de son programme d'émission pour 1993.



**Révision du programme indicatif de financement  
de l'État pour 1993**

Cette révision a été arrêtée par le ministre de l'économie le 25 mai 1993 pour tenir compte du déficit prévu pour le collectif budgétaire pour 1993, soit 317 milliards de francs.

Le programme initial avait été arrêté au mois de décembre 1992 et reposait sur une hypothèse de déficit budgétaire de 165 milliards de francs

**Emissions d'OAT**

montant initial	220 milliards de francs
montant révisé	250 milliards de francs

**Emission de BTAN**

montant initial	190 milliards de francs
montant révisé	230 milliards de francs

**Total des émissions prévues**

montant initial	410 milliards de francs
montant révisé	480 milliards de francs

*b) Les charges de la politique de l'emploi*

**- Les engagements pris à l'égard de l'UNEDIC**

Le protocole conclu avec l'État le 6 janvier 1993 prévoit le désengagement partiel ou total de l'UNEDIC de certains dispositifs en faveur de l'emploi à hauteur de 3,15 milliards de francs pris en charge par l'État.

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

(en millions de francs)

<b>C.E.S. Régime particulier</b>	
- prise en charge du déficit net (cohortes 1990 à 1992) .....	620
- prise en charge de 50 % de la contribution U.N.E.D.I.C. au titre des cohortes 1990 à 1992 .....	165
- prise en charge du déficit net prévisionnel (cohorte 1993) ..	71
- passage à 45 millions de francs de la contribution U.N.E.D.I.C. (cohorte 1993) .....	27
<b>Allocation formation reclassement (A.F.R.)</b>	
- contribution du régime d'assurance chômage (R.A.C.) .....	187
- passage à 327.000 entrées en A.F.R. en 1993 .....	480
<b>Allocation spéciale du fonds national de solidarité</b>	
- suspension de la participation du R.A.C. au titre de 1993 ..	1 620
<b>TOTAL .....</b>	<b>3.150</b>

Cette décision aurait dû faire l'objet d'un décret d'avances qui n'a pas été pris. Le collectif entérine donc cette décision par ailleurs indispensable.

Ces crédits sont inscrits au chapitre 44-74 du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 2,4 milliards de francs, le solde étant financé par redéploiement sur les ressources du chapitre.

**- Les contrats emploi solidarité (CES)**

Dans son rapport d'information sur la situation des finances publiques, votre Rapporteur général notait :

*"Le budget pour 1993 a prévu la prise en charge de 200 000 contrats emploi solidarité nouveaux au cours de l'exercice ; ceux-ci sont couverts par un crédit de 2,649 milliards de francs, censé assurer également une partie du solde des entrées de 1992.*

*Or, sur les deux premiers mois de 1993, la moyenne des entrées est de 49 000, ce qui épuiserait le nombre prévu des entrées d'ici la fin du mois d'avril. Compte tenu de l'aggravation des chiffres du chômage, la perspective d'une augmentation significative des CES est à prendre en compte de manière réaliste;*

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

**C'est cette insuffisance manifeste dans l'évaluation que la loi de finances rectificative vient corriger partiellement aujourd'hui en inscrivant 4,2 milliards de francs au chapitre 44-74 du budget du travail.**

#### **- Les conventions sociales de la sidérurgie**

**400 millions de francs sont inscrits au chapitre 44-72 du budget du travail pour financer l'application de l'article 56 du traité CECA afin de prendre en charge les bénéficiaires des conventions sociales de la sidérurgie.**

**Le chapitre 44-72 avait fait l'objet de mesures nouvelles négatives de 744 millions de francs en loi de finances initiale.**

#### ***c) Le coût des opérations extérieures***

**Ce coût est financé à hauteur de :**

**- 645 millions de francs au chapitre 42-31 du budget des affaires étrangères, au titre de la participation aux dépenses de l'ONU,**

**- 2,8 milliards de francs au budget de la Défense, uniquement au Titre III.**

## **2. Les ajustements inévitables**

### ***a) Le logement***

L'évolution tendancielle des dépenses pour le logement social fait apparaître une sous-estimation des dépenses initiales de 3,9 milliards de francs.

Il s'agit :

- des aides à la personne dont l'ajustement aux besoins résultant de l'apurement de l'exercice 1992 et de l'évolution des prestations en 1993 serait de 3,4 milliards de francs s'il n'était tenu compte des dispositions de l'article 20 du présent projet de loi qui se propose de geler, pour 1993, les paramètres du barème des aides,

- des primes à la construction inscrites au chapitre 44-75 du budget des charges communes. Initialement doté de 7,48 milliards de francs, ce chapitre voit ses crédits abondés d'un ajustement de 500 millions de francs.

### ***b) Le budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.)***

Compte tenu de la diminution des ressources propres du B.A.P.S.A., le gouvernement a inscrit 3,692 milliards de francs au chapitre 46-32 du budget de l'agriculture pour ajustement aux besoins.

Il faut toutefois noter que la tendance des insuffisances de crédits affectés au B.A.P.S.A. aurait conduit à une couverture de crédits de 5,4 milliards de francs si le collectif réduisait ce besoin de financement en prévoyant un redéploiement du montant du produit de la cotisation sociale de solidarité des sociétés (C3S) au profit du budget annexe.

### ***c) Des dépenses sociales***

Est inscrit 1,897 milliard de francs au titre du R.M.I. (chapitre 46-21 du budget des affaires sociales) et 730 millions de francs au chapitre 46-92 du même budget, au titre de l'allocation aux adultes handicapés.

***d) Le "PAQUE"***

Avant intervention des dispositions du collectif, le financement du programme de préparation active à la qualification et à l'emploi (PAQUE) connaissaient une insuffisance tendancielle évaluée à 1,1 milliard de francs qu'il convient d'ajouter aux 4,5 milliards de francs inscrits en dépenses au compte d'affectation spéciale du produit de cessions de titres du secteur public.

***e) L'enseignement privé***

La contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association est amputée de 300 millions de francs inscrits au chapitre 43-02 du budget de l'enseignement scolaire au titre de l'ajustement du forfait d'internat.

***f) L'aide au développement***

Les prêts aux Etats étrangers sont abondés à concurrence de 300 millions de francs au chapitre 41-43 du budget de la coopération et du développement. Par ailleurs, le compte de prêts aux Etats étrangers est abondé de 500 millions de francs.

***g) Compte d'avance aux collectivités locales***

Le collectif pour 1993 permet de procéder à deux correctifs importants sur le compte d'avance aux collectivités locales n° 903-54 qui conduisent à majorer la charge nette du compte de 4,05 milliards de francs de dépenses supplémentaires.

En effet, les avances aux collectivités locales versées par douzième, sur le montant du produit voté des impôts directs locaux, sont augmentées de 19,8 milliards de francs. Cette majoration correspond à la prise en compte des données les plus récentes en matière de recettes fiscales votées par les collectivités locales, telles qu'elles ressortent des budgets primitifs pour l'année 1993 adoptés avant le 1er mars de l'année. Ce correctif vient en dépenses supplémentaires du compte.

En contrepartie, les recettes du compte n° 903-54 sont majorées de 15,7 milliards de francs. Ce chiffre correspond, d'une part à une modification tenant compte du montant des créances sur

impôts locaux effectivement recouvrés par les services de l'Etat en 1992 et, d'autre part, à l'application du nouveau taux de recouvrement (87 %) au montant révisé des recettes à percevoir en 1992.

Au total, les dépenses supplémentaires dépassant légèrement les recettes nouvellement prévues, le compte n° 903-54, en excédent de 5,2 milliards de francs, dans la loi de finances pour 1993, voit cet excédent abaissé à + 1,15 milliard de francs dans la présentation initiale du collectif budgétaire.

Cette ouverture de crédits fait l'objet d'un commentaire détaillé dans le fascicule 2.



A cette remise à niveau de dépenses initialement sous-évaluées ou qui résultent d'ajustements inévitables en cours d'année, le gouvernement a ajouté un volant de dépenses supplémentaires introduit par voie d'amendement dont le détail sera commenté avec les ouvertures de crédit ci-après.

Compte tenu de la révision des estimations de recettes évaluées à 124 milliards de francs et de la prise en compte de la sous-évaluation des dépenses (43,6 milliards de francs) le déficit tendancier du budget général est de 332,2 milliards de francs avant intervention des mesures du collectif.

Au delà du rétablissement de la vérité des comptes, la deuxième fonction de la loi de finances rectificative pour 1993 est de dégager une marge de manoeuvre budgétaire tout en réduisant le déficit.

## **II - UNE NOUVELLE APPROCHE**

**Dans ce contexte d'aggravation du déficit, le gouvernement dégage une nouvelle marge de manoeuvre par des ouvertures de crédit et des économies budgétaires, en même temps qu'il s'efforce d'amorcer une réduction du déficit.**

### **A. LE DEGAGEMENT D'UNE MARGE DE MANOEUVRE LIMITEE**

#### **1. Les ouvertures de crédits**

**Les ouvertures et les annulations de crédits font l'objet de commentaires détaillés, par département ministériel, dans le fascicule 3 du présent rapport.**

**Dans le projet de loi de finances rectificative, les ouvertures de crédits se montaient initialement à 68,5 milliards de francs pour le budget général et à 4,85 milliards de francs pour les comptes spéciaux du Trésor.**

**De profondes modifications ont été apportées en première lecture à l'Assemblée nationale par voie d'amendements du Gouvernement.**

**Ces modifications tiennent à la prise en compte des 40 milliards de francs de recettes attendues du produit des privatisations auxquelles le Gouvernement entend procéder d'ici à la fin de l'année 1993.**

#### ***a) Le budget général***

**• Concernant le budget général, 18 milliards de francs d'ouvertures supplémentaires sont inscrites : (*article 5 ter nouveau*).**

**Le tableau suivant retrace les ouvertures brutes et nettes du budget général par département ministériel.**

**Total des ouvertures de crédits de la loi de finances rectificative**

Projet de loi de finances rectificative pour 1993 - Ouvertures de crédits	LFR		1ère lecture Assemblée Nationale		TOTAL DES OUVERTURES	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
<b>I - Budgets civils en MF</b>						
Affaires Etrangères et coopération						
I - Affaires étrangères		645.00				645.00
II - Coopération et développement		300.00				300.00
Affaires sociales et santé		2 853.50				2 853.50
Affaires sociales et travail- services communs						
Agriculture et forêt		3 682.00	30	700	30	4 382.00
Anciens combattants						
Charges communes		42 444.00	5200	15500	5200	57 944.00
Commerce et artisanat						
DOM TOM	16.00	16.00	150	150	166	166.00
Education nationale et culture						
I - Education Nationale						
1 - Enseignement Scolaire		420.00				420.00
2 - Enseignement Supérieur		10.00				10.00
II - Culture						
Environnement		150.00				150.00
Equipement, logement, transports						
I - Urbanisme, logement et Services communs	2 984.00	6 184.00			2984	6 184.00
II - Transports						
1 - Transports terrestres		200.00	800	800	800	1 000.00
2 - Routes		800.00	1800	1800	1800	2 600.00
3 - Sécurité routière			100	100	100	100.00
4 - Transport aerien						
III - Météorologie						
IV - Mer	14.00	157.00			14	157.00
Industrie	100.00	180.00			100	180.00
Intérieur	230.00	230.00			230	260.00
Jeunesse et sports						
Justice		221.00				221.00
Postes et Télécommunications						
Recherche et espace						
Services du Premier Ministre						
I - Services Généraux		150.00				150.00
II - Secrétariat général de la Défense nationale						
III - Conseil économique et social						
IV - Plan						
V - Aménagement du territoire		46.00				46.00
Services financiers						
Tourisme						
Travail, emploi, formation professionnelle		7 000.00				7 000.00
<b>Total pour les budgets civils</b>	<b>3 344.00</b>	<b>65 738.50</b>	<b>8 080.00</b>	<b>19 050.00</b>	<b>11424</b>	<b>84 788.50</b>
<b>II - Budgets militaires</b>						
<b>Total pour les budgets militaires</b>	<b>0.00</b>	<b>2 800.00</b>				<b>2 800.00</b>
<b>Total général</b>	<b>3 344.00</b>	<b>68 538.50</b>	<b>8 080.00</b>	<b>19 050.00</b>	<b>11424</b>	<b>87 588.50</b>

• De leur côté, les comptes spéciaux du Trésor voient le montant de leurs recettes majoré de 8 milliards de francs qui abondent les ressources du compte 902-24 "Compte d'affectation des produits de cession des titres du secteur public" (article 9 bis nouveau).



Globalement parlant, les ouvertures de crédits autorisées par le présent projet de loi correspondent à 11,424 milliards de francs en autorisations de programme et 87,588 milliards de francs en crédits de paiement.

1) Les dépenses civiles ordinaires

Les ouvertures de crédits inscrites au collectif se montent à 72 178,5 millions de francs et se répartissent de la manière suivante :

Loi de finances rectificative pour 1993 - Dépenses ordinaires des services civils - Ouvertures	en MF
<b>Titre I</b>	
a ) Projet de loi de finances rectificative initial	
Charge brute de la dette	20030
Remboursements et dégrèvements	14614
b ) Première lecture à l'Assemblée nationale	
Remboursements et dégrèvements sur contributions directes	300
<b>Titre III</b>	
a ) Projet de loi de finances rectificative initial	
Agence du médicament	9
Education nationale	130
Travaux routiers dans les DOM	100
Police nationale (appelés du contingent)	30
Justice	221
<b>Titre IV</b>	
a ) Projet de loi de finances rectificative initial	
Participation de la France à des dépenses internationales	645
Financement de prêts d'ajustement structurel	300
RMI	1897
AAH	730
lutte contre le SIDA	40
subvention à divers régime de protection sociale	177,5
Subvention au BAPSA	3692
Budgétisation des charges sociales	7000
Primes à la construction	500
Fonds de garantie aux entreprises en difficulté (SOFARIS)	300
Subvention aux établissements d'enseignement privé sous contrat	300
Aides personnelles au logement	3200
Mer (mesures en faveur de la pêche et manutention portuaire)	143
Aides à la presse	150
CES - UNEDIC	6600
Allocataires des conventions sociales de la sidérurgie	400
b ) Première lecture à l'Assemblée nationale	
Mesures en faveur de l'agriculture	670
Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi	10000
<b>Total</b>	<b>72178.5</b>

**2) Les dépenses civiles en capital**

L'article 8 du collectif prévoyait l'ouverture de 3 344 millions de francs en autorisations de programme et de 4 530 millions de francs en crédits de paiement.

Ces ouvertures ont été modifiées en première lecture par amendement du Gouvernement qui a abondé les dépenses en capital de 8.080 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

Au total, les dépenses en capital connaissent des ouvertures d'autorisations de programme à hauteur de 11,4 milliards de francs et de 12,6 milliards de francs en crédits de paiement.

Loi de finances rectificative pour 1993 - Dépenses en capital des services civils - Ouvertures	en millions de francs	
	AP	CP
<b>Titre V</b>		
a ) <b>Projet de loi de finances rectificative initial</b>		
Protection de la nature		40
Voirie nationale		700
Parc aérien de la sécurité civile	80	80
b ) <b>Première lecture à l'Assemblée nationale</b>		
Accélération du schéma routier national	1800	1800
Sécurité routière	100	100
<b>Titre VI</b>		
a ) <b>Projet de loi de finances rectificative initial</b>		
Construction de logements dans les TOM	16	16
Protection de la nature		110
Plan logement (20 000 PAP + 11 000 PLA)	2900	2900
Aide au logement dans les DOM	84	84
Aide aux transports collectifs		200
Modernisation des ports de pêche	14	14
Restructurations industrielles	100	100
Développement industriel régional		90
Travaux publics d'intérêt local	150	150
Fonds d'aide à la décentralisation		46
b ) <b>Première lecture à l'Assemblée nationale</b>		
Financement d'une partie du plan global de soutien à l'agriculture	30	30
Villes et zones défavorisées. Interventions et réalisations d'équipements	5200	5200
Départements et territoires d'outre-mer (FIDES)	150	150
Accélération de la construction d'infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France et en province	800	800
<b>Total</b>	<b>11424</b>	<b>12610</b>

**Au total, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, les dépenses civiles du budget général progressent de 84.788,5 millions de francs.**

### **3) Les dépenses militaires**

**L'article 9 du collectif abonde les crédits du titre III du budget de la Défense de 2 800 millions de francs correspondant au surcoût des opérations extérieures menées par notre pays en Ethiopie, au Cambodge et en ex-Yougoslavie.**

**Ils correspondent pour 1 960 millions de francs à des rémunérations de personnel et pour 840 millions aux frais de matériel et de fonctionnement des armes et services.**

### ***b) Les comptes spéciaux du Trésor***

#### **1) Les ouvertures sur les comptes de prêts**

**Ces ouvertures s'élèvent à 800 millions de francs, dont 300 millions pour le FDES mis à la disposition du Comité interministériel de restructuration industrielle (C.I.R.I.) et 500 millions de prêts à des Etats étrangers.**

#### **2) Les modifications apportées aux ressources du compte d'avance aux collectivités locales**

**Le compte d'avance 903-54 voit ses ressources diminuées de 8,3 milliards de francs du fait des décisions prises en première lecture à l'Assemblée nationale.**

**Votre commission se félicite de la décision du gouvernement de revenir sur les dispositions de l'article 27 du projet de loi de finances pour 1993 qui modifiait les conditions de paiement de la taxe professionnelle et la période de référence pour le calcul du plafonnement de cette taxe par rapport à la valeur ajoutée.**

**Le dispositif imaginé par le précédent gouvernement consistait à plafonner les cotisations de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée produite au cours de l'année au cours de**

laquelle est acquitté l'impôt local et non plus par rapport à la période de référence de calcul de cet impôt.

Ce mécanisme permettait à l'Etat de provoquer un effet momentané de trésorerie de 8,3 milliards de francs qui venait alléger de manière artificielle le solde d'exécution de la loi de finances. Cette "avance" des entreprises à l'Etat leur faisait supporter une charge réelle de l'ordre de 300 millions de francs.

Le dispositif dont le commentaire détaillé est présenté dans le fascicule 2 (article premier bis) a un coût de 8,6 milliards de francs qui s'imputent de la manière suivante :

- 8,3 milliards de francs en ressources sur le compte d'avance aux collectivités locales ;

- 300 millions de francs inscrits au chapitre 15-01 des charges communes au titre de remboursements et dégrevements.

Afin que l'équilibre du projet de loi de finances ne soit pas affecté par cette décision le gouvernement a annoncé que cette perte serait compensée à due concurrence par des prélèvements sur divers fonds de la Caisse des dépôts et consignations et d'autres recettes inscrites en recettes non fiscales.

### 3) Ouvertures sur le compte d'affectation spéciale

Les crédits ouverts en loi de finances initiale sur le compte 902-24 "Compte d'affectation des produits de cessions de titres de secteur public" sont majorés de 8 milliards de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

Ces crédits sont destinés aux dotations des entreprises publiques. Cette ouverture fait l'objet d'un commentaire détaillé dans le fascicule 2 du présent rapport.

## **2. La hausse de certains impôts**

Parallèlement à ces ouvertures de crédits, le gouvernement recourt à une hausse de certains impôts.

L'impact budgétaire immédiat des mesures fiscales de relance est, dans l'ensemble, très limité.

- L'opération la plus lourde, à savoir la suppression de la règle du décalage d'un mois pour la TVA, s'effectue selon des modalités qui, en fait, permettent de réutiliser le coût de la mesure partielle déjà prise en ce domaine par le précédent gouvernement en janvier dernier.

Il s'agit donc, dans un premier temps, d'opérer une nouvelle répartition de cette enveloppe, avec bien évidemment des effets contrastés sur les entreprises en fonction de leur taille. Mais, l'impact économique de cette mesure ne doit pas être sous-estimé. Les entreprises qui n'obtiendront pas le remboursement immédiat de leur avance recevront en contrepartie une créance sur le Trésor, non cessible, mais susceptible d'être nantie. Par ce biais, elles devraient pouvoir obtenir des facilités bancaires. En outre, à partir de juillet l'effet trésorerie dû au décalage d'un mois disparaîtra totalement.

- Les dispositions fiscales relatives au logement affectent l'impôt sur le revenu des personnes physiques (I.R.P.P.) et n'auront donc un impact budgétaire qu'en 1994.

Par rapport à la situation antérieure et si l'on exclut l'impact de l'article premier, les mesures de relance contenues dans le projet de loi conduisent globalement à une diminution supplémentaire des recettes fiscales de l'ordre de 820 millions de francs.

**Les allègements fiscaux pour soutenir l'activité et l'emploi**

(en millions de francs)

	1993	1994 ou régime de croisière
<b>I - Mesures en faveur des entreprises</b>		
<b>a) Renforcer la trésorerie des entreprises et principalement des PME PMI</b>		
- suppression de la règle du décalage d'un mois	- 11 000 (dont 5 500 pour les PME PMI)	- 7 900
- favoriser la mobilité économique : allègement des droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce	230	410
- faciliter la transmission des entreprises pour assurer la poursuite de l'activité : amélioration du paiement différé et étalé des droits de mutation à titre gratuit	200	300
<b>II - Mesures en faveur du logement et du bâtiment</b>		
- résorber le stock de logements neufs : exonération de droits de succession donation ou de droits de mutation à titre onéreux		300
- développer la location de logement en améliorant la rentabilité de l'investissement locatif :		
. imputation du déficit foncier sur le revenu global		1 300
. relèvement de la déduction forfaitaire pour charges de 8 à 10 %		- 660
- inciter les propriétaires occupants à réaliser des travaux dans leur logement : relèvement de 25 % du plafond du crédit d'impôt		- 400
<b>III - Mesures en faveur du financement des entreprises et de l'épargne longue</b>		
- réduction de la fiscalité applicable aux petites transactions sur valeurs mobilières	- 340	- 540
- exonération des produits de cessions de parts ou actions d'OPCVM monétaires déposées sur un plan d'épargne en actions pendant au moins 5 ans		- 300
<b>TOTAL</b>	<b>- 11 820</b>	<b>- 12 210</b>

En contrepartie, pour amorcer la nécessaire réduction du déficit budgétaire, le projet de loi prévoit de majorer de manière substantielle deux impôts perçus par l'Etat :

*- Modification du tarif du droit de consommation sur les boissons alcoolisées (article 4)*

• des hausses des taxes sur l'alcool (+ 16 % qui rapporteraient 710 millions de francs en 1993 et 2 milliards de francs en année pleine).

*- Modification du tarif des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers et sur le gaz naturel livré à l'utilisateur final (article 5)*

• des hausses de la TIPP (environ 28 centimes par litre d'essence), soit 7 milliards de francs en 1993 et 15,6 milliards de francs en année pleine.

Au total, le volet recettes fiscales du collectif se solde par une plus-value de 6,9 milliards de francs pour 1993 (les 11 milliards de francs dus à l'opération TVA étant comptabilisés dans les ajustements opérés avant la loi de finances rectificative).

Ces augmentations de ressources s'accompagnent d'un effort d'économies budgétaires.

## **B. UN EFFORT DE RIGUEUR**

### **1. Des économies qui portent sur 21,5 milliards de francs**

Les économies réalisées par le gouvernement portent sur 21,5 milliards de francs.

Comme le montre le tableau ci-dessous cette somme résulte des annulations de crédits opérées par les arrêtés du 3 février et du 10 mai 1993 annexés à la présente loi, et d'un effort de réduction des insuffisances de crédits.

La présentation comptable de ces économies est la suivante :

*(en milliards de francs)*

<b>1. Annulations</b>	
. arrêté du 3 février 1993	5 000
. arrêté du 10 mai 1993	- 28 786
dont : * remboursements et dégrèvements	10 160
* annulation du versement exceptionnel au régime général de sécurité sociale	5 000
	-----
	- 18 626
	- 2 900
	-----
<b>2. Réduction des insuffisances de crédits</b>	- 21 526

Hors remboursements et dégrèvements et hors annulation des 5 milliards de francs destinés au régime général de sécurité sociale qui n'avaient pas été versés au budget général, les annulations portent sur 18,6 milliards de francs auxquels il convient d'ajouter les 2,9 milliards de francs de réduction des insuffisances de crédits.

## **2. Une approche spécifique du nouveau gouvernement**

En février 1993, le gouvernement de M. Pierre Bérégovoy avait procédé à l'annulation de 5 milliards de francs de crédits et au gel de 15 milliards de francs.

Le choix des départements ministériels ou des chapitres sur lesquels portent les annulations présente naturellement une signification sur les priorités politiques du gouvernement.

C'est pourquoi les annulations auxquelles il a été procédé par l'arrêté du 10 mai 1993 ne reprennent pas le gel des crédits précédemment réalisés, en dépit de recouvrements inévitables.

Dans cet esprit, la lisibilité de l'action du nouveau gouvernement s'exprime dans l'arrêté du 10 mai 1993. C'est cette présentation qu'a retenue l'exposé des motifs du présent projet de loi.



Le tableau ci-dessous retrace par titre ces annulations de crédits inscrites dans l'arrêté du 10 mai 1993.

DO + CP en MF	Titre I	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	Total
Budgets civils	10.160	3 086,71	7 574,72	291,92	1 171,78	22 285,13
Budgets militaires		1,27		6 495	5	6 501,27
<b>Total</b>	<b>10.160</b>	<b>3.087,98</b>	<b>7.574,72</b>	<b>6.786,92</b>	<b>1.176,78</b>	<b>28.786,4</b>

L'effort d'économie demandé par le Gouvernement à l'ensemble des ministères est présenté de la manière suivante :

- 7,9 milliards de francs de crédits d'équipement et de subventions d'investissement ;

- 1,9 milliard de francs sur le fonctionnement courant des administrations (hors crédits de rémunérations) ;

- 1,2 milliard de francs de crédits de rémunérations traduisant l'effort demandé aux agents publics en 1993. La diminution de 10 % de la rémunération des ministres et la réduction des cabinets ministériels représentent au total une économie de 18 millions de francs ;

- 2,6 milliards de francs sur les crédits d'intervention des différents ministères ;

- 5 milliards de francs correspondant au premier acompte non versé d'une subvention à la Sécurité sociale qui avait été envisagé par le précédent Gouvernement. Ces crédits avaient été ouverts par décret d'avances en février dernier.

- En outre, 2,9 milliards de francs d'économies diverses se traduisent par une réduction des insuffisances constatées sur certaines dotations et donc par une moindre ouverture de crédits sur les budgets concernés.

**Soit un total de 21,5 milliards de francs.**

Cette approche, qui permet une lecture claire des choix opérés par le nouveau gouvernement, ne peut suffire.

En effet, un premier arrêté d'annulations avait été adopté par le précédent gouvernement le 3 février 1993. Portant sur 5 milliards de francs, il devait servir de gage au versement d'une subvention au régime général de la sécurité sociale.

Les économies accompagnant le collectif budgétaire doivent s'apprécier à travers les deux arrêtés d'annulation successifs.

### **3. Les arrêtés d'annulation du 3 février et du 10 mai 1993**

Le commentaire détaillé des annulations de crédits par ministère et par titre se trouve réalisé dans le fascicule 3 du présent rapport.

Les annulations de crédits inscrites dans l'arrêté du 3 février 1993 et dans celui du 10 mai 1993 se soldent par un montant global de 33,78 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 35,36 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Toutefois, pour obtenir une image exacte des annulations de crédits, il convient de ne pas tenir compte de l'annulation purement comptable de 5 milliards de francs dans l'arrêté du 10 mai 1993.

Ces 5 milliards correspondent en effet à l'ouverture de crédits effectuée à titre d'avance par le décret n° 93-142 du 3 février 1993 au bénéfice du régime général de la Sécurité sociale;

Cette somme n'ayant jamais été versée et la loi de finances rectificative prévoyant un autre mode de financement du déficit de la Sécurité sociale par une augmentation du taux de la cotisation sociale généralisée (*article 21 du projet de loi*), il convenait d'annuler cette ouverture de crédits.

Au total, s'il est fait abstraction de cette annulation de crédit, l'ensemble des annulations porte sur 28,78 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et sur 12,43 milliards de francs en autorisations de programme.

Les arrêtés d'annulation du 3 février et du 10 mai 1993

Projet de loi de finances rectificative pour 1993	Arrêté d'annulation du 3 02 93		Arrêté d'annulation du 10 05 93		Total des annulations	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
<b>I - Budgets civils en MF</b>						
Affaires Etrangères et coopération						
I - Affaires étrangères	38,80	218,31	13,56	461,54	52,36	679,85
II - Coopération et développement	77,99	75,56	205,62	199,26	283,61	274,82
Affaires sociales et santé	34,80	134,79	42,65	167,33	77,45	302,12
Affaires sociales et travail- services communs		1,86		2,39	0,00	4,25
Agriculture et forêt	38,76	101,13	44,30	170,01	83,06	271,13
Anciens combattants		21,98		68,03	0,00	90,01
Charges communes	52,157	52,03	250,35	11 551,52	302,51	11 603,55
Commerce et artisanat	1,10	11,62	2,14	29,33	3,24	40,95
DOM TOM	24,15	29,32	8,40	48,98	32,55	78,30
Education nationale et culture					0,00	0,00
I - Education Nationale					0,00	0,00
1 - Enseignement Scolaire	36,99	500,97	97,53	560,50	134,52	1 061,47
2 - Enseignement Supérieur		73,47	82,90	104,76	82,90	178,23
II - Culture	55,80	206,85	170,00	718,88	225,80	925,73
Environnement	19,38	21,85	26,91	40,28	46,29	62,13
Equipement, logement, transports					0,00	0,00
I - Urbanisme, logement et Services communs	18,30	103,49	41,26	194,02	59,56	297,50
II - Transports					0,00	0,00
1 - Transports terrestres	5,71	6,42	15,02	16,89	20,73	23,31
2 - Routes	1,76	2,45			1,76	2,45
3 - Sécurité routière	10,84	15,80		24,51	10,84	40,31
4 - Transport aérien	25,94	38,23	114,49	121,09	140,43	159,32
III - Météorologie	1,02	6,71	2,69	17,68	3,71	24,39
IV - Mer	12,71	31,96	33,11	26,55	45,82	58,51
Industrie	160,90	103,14	372,63	212,90	533,53	316,04
Intérieur	11,82	204,25	230,52	438,01	242,34	642,26
Jeunesse et sports	4,54	64,07	11,97	189,50	16,51	253,57
Justice	26,12	92,16	4,25	90,68	30,37	182,84
Postes et Télécommunications	1,54	70,95	4,06	262,11	5,60	333,07
Recherche et espace	102,68	112,00	795,69	287,88	898,37	399,88
Services du Premier Ministre					0,00	0,00
I - Services Généraux	0,68	37,74	0,72	161,49	1,40	199,23
II - Secrétariat général de la Défense nationale	2,01	3,09	11,10	8,14	13,11	11,23
III - Conseil économique et social					0,00	0,00
IV - Plan	0,21	2,19	0,57	5,77	0,78	7,96
V - Aménagement du territoire		1,30		1,04	0,00	2,34
Services financiers		115,50	11,05	218,09	11,05	333,59
Tourisme	3,80	12,20	5,35	33,61	9,15	45,81
Travail, emploi, formation professionnelle		26,60	65,93	852,39	65,93	878,99
<b>Total pour les budgets civils</b>	<b>770,54</b>	<b>2 500,00</b>	<b>2 664,77</b>	<b>17 285,13</b>	<b>3 435,31</b>	<b>19 785,13</b>
<b>II - Budgets militaires</b>					0 00	0,00
<b>Total pour les budgets militaires</b>	<b>2 500,00</b>	<b>2 500,00</b>	<b>6 500,00</b>	<b>6 501,27</b>	<b>9 000,00</b>	<b>9 001,27</b>
<b>Total général</b>	<b>3 270,54</b>	<b>5 000,00</b>	<b>9 164,77</b>	<b>23 786,40</b>	<b>12 435,31</b>	<b>28 786,40</b>

Hors remboursements et dégrèvements, les annulations se montent à 18,626 milliards de francs.

Au total, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, l'ensemble des budgets civils sont affectés par des annulations portant sur 1,45 %.

Les budgets militaires subissent 9 milliards de francs d'annulations de crédits, soit 6,30 % des crédits initiaux.

en millions de francs	Titre I	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	Total
Budgets civils	10.160	4.055,13	3.722,74	415,84	1.431,45	19.785,15
Budgets militaires		1,27		8.939,6	60,4	9.001,27
Total en DO + CP	10.160	4.056,4	3.722,74	9.355,44	1.491,85	28.786,4

Selon un communiqué du ministère de la Défense en date du 11 mai 1993 *"les annulations de crédits qui ont été décidées sont totalement compensées par un dégel de crédits de reports. Le ministère supporte ainsi le seul poids des décisions prises en février par le précédent Gouvernement"*.

Selon ce raisonnement, le "collectif" peut être considéré -pour la gestion postérieure aux élections législatives- comme à "effet nul", puisque les annulations nouvelles doivent, en principe, être compensées par un "dégel" correspondant des reports de crédits imposés en fin d'année. Il n'en suscite pas moins des interrogations assez pressantes si on le replace dans un contexte budgétaire plus large.

Les modifications successives apportées à l'exécution du budget depuis 1990 par les importantes annulations décidées depuis 1990 (jusqu'à et y compris celles prononcées en début d'année et que ratifie le présent "collectif") et par le "gel" de crédits, destiné à gonfler à un niveau artificiel les reports de fin d'année (13,5 milliards de francs en 1992), outre qu'elles dénaturent l'autorisation parlementaire, s'ajoutent à une construction budgétaire qui, en 1992 et en 1993, se trouve en retrait respectivement de 8 % et de 9 % par rapport aux annuités de la loi de programmation 1990-1993 et cela sans prendre en compte le coût, grandissant, des opérations extérieures.

Ainsi, les armées se trouvent elles soumises, en plus de la compression des crédits nucléaires :

- d'une part à une forte diminution des dépenses de fonctionnement et d'infrastructure ainsi que de celles nécessaires à l'environnement des grands programmes pour assurer à ceux-ci la cohérence indispensable à leur mise en oeuvre opérationnelle (transmissions, leurres et contre-mesures, munitions, simulateurs, etc.);

- d'autre part, s'agissant de la réalisation des principaux programmes, à un allongement de celle-ci dans le temps ou -voire et- à un raccourcissement de leurs séries ("Rafale", P.A.N., char Leclerc, renouvellement de la seconde composante nucléaire, transport aérien...).

Comment concilier ce déclin budgétaire avec le bon achèvement des profondes réorganisations en cours ou l'aptitude à faire face à des engagements multiples et ubiquitaires ?

Comment éviter de compromettre la poursuite des grands programmes de modernisation et d'obérer, à terme, notre capacité et notre compétitivité opérationnelles ?

Comment préserver l'équilibre physique et financier d'une programmation dont les perspectives dérivent année après année et dont les marges sont devenues inexistantes ?

Autant de questions qui ne peuvent plus rester sans réponse.

Les "mesures d'ordre" sont déjà -et heureusement- arrêtées : préparation d'une nouvelle loi de programmation précédée par l'élaboration d'un nouveau livre blanc.

Votre rapporteur général souhaite que ce qu'il est convenu d'appeler les "dividendes de la paix" ne soient pas seulement un moyen de contenir la progression du déficit budgétaire en période de récession au détriment de la très nécessaire réorganisation et de l'adaptation de nos forces armées au monde issu de l'effondrement du bloc de l'Est.

#### **4. La réduction des insuffisances de crédits**

Elles portent sur 2,9 milliards de francs qui :

- *"se traduisent par une réduction des crédits supplémentaires à prévoir effectivement dans le collectif pour ajuster le montant des dotations au niveau réel des besoins"* (dossier de presse de la loi de finances rectificative pour 1993),

• "se traduisent par une réduction des insuffisances constatées sur certaines dotations et donc par une moindre ouverture de crédits sur les budgets concernés" (projet de loi de finances rectificative pour 1993).

Cette réduction touche :

- le mécanisme de répartition de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour 1,6 milliard de francs,
- le "PAQUE" pour 1,1 milliard de francs
- la non réévaluation du barème des aides à la personne pour 200 millions de francs.

*a) Le mécanisme de répartition de la C3S*

Une dotation supplémentaire de 3,692 milliards de francs est demandée en vue d'une subvention au BAPSA.

La subvention de l'Etat au budget annexe en constituant la variable d'ajustement, son montant s'explique :

- par une diminution de la cotisation incluse dans la TVA (- 806 millions de francs),

- et par une diminution du versement à intervenir au titre de l'article L 651-1 du code de la sécurité sociale, réparti entre les différents régimes de retraite des non salariés non agricoles et le BAPSA.

	LFI	LFK	Hors nouvelle répartition
• Cotisation incluse dans la TVA	16.496	- 806	- 806
• Subvention de l'Etat	10.365	+ 3.692	+ 5.292
• Versement provenant de la répartition de la C3S	7.477	- 2.886	- 4.486

L'abondement de la subvention de l'Etat s'explique donc par une diminution importante des ressources propres du BAPSA qui tient à la dégradation de l'activité économique, tant pour la part de la

TVA qui lui est affectée, que pour la C3S, laquelle est assise sur le chiffre d'affaires des sociétés.

Votre Commission des finances avait vivement dénoncé, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 1992, un mécanisme de financement, certes ingénieux, mais très contestable et dont la pérennité n'est pas assurée.

En 1992, le financement du BAPSA avait fait l'objet d'un bouleversement sans précédent.

Un nouveau mécanisme de compensation démographique entre régimes de protection sociale de non-salariés avait été mis en place par l'article 52 de la loi de finances pour 1992, au nom de la théorie d'utilisation des "trésoreries dormantes".

En élargissant le champ des régimes sociaux bénéficiant de la contribution sociale de solidarité des sociétés instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970, cet article a créé une compensation démographique entre les régimes concernés. Compte tenu des caractéristiques démographiques respectives des régimes des non-salariés non-agricoles (artisans, commerçants, entrepreneurs du bâtiment) et du monde agricole, ce nouveau dispositif permet d'abonder le BAPSA.

Le Gouvernement a mis à profit cette solution ingénieuse pour récupérer indirectement les ressources financières de l'Organisation Autonome Nationale de l'Industrie et du Commerce (ORGANIC), régime d'assurance vieillesse des non-salariés des professions industrielles et commerciales, dont il ne pouvait disposer directement en application de la sixième directive européenne en matière d'harmonisation des législations nationales relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

En effet, parallèlement à la création de ce nouveau mécanisme de compensation, la loi de finances pour 1992 a abaissé de 0,6 % à 0,4 % la part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée affectée au BAPSA. Ce double dispositif a donc permis à l'Etat de disposer d'une recette non-reconductible de 6,4 milliards de francs, au détriment de l'ORGANIC, sans que l'équilibre financier du BAPSA soit en apparence, et en apparence seulement, altéré !

Pour 1993, le même mécanisme permettait de contribuer à l'équilibre du BAPSA à hauteur de 7.477 millions de francs.

La pérennité du système n'était déjà plus assurée puisque comme le notait, avant le vote de la loi de finances initiale, la Commission des comptes de la sécurité sociale :

*"La répétition éventuelle en 1993 de la ponction opérée sur le produit de la cotisation sociale de solidarité des sociétés au profit du BAPSA provoquerait alors l'assèchement complet à la fin de cet exercice de la réserve constituée à ce titre".*

Pourtant, devant la dégradation du produit de la C3S attendue au profit du BAPSA, le Gouvernement décidait de modifier la clé de répartition au profit du budget annexe à hauteur de 1,6 milliard de francs.

Cette modification s'analyse comme un transfert de charges entre le budget de l'Etat, l'ORGANIC et les autres régimes de non-salariés non-agricoles.

En l'absence de ce "déplacement du curseur" qui doit intervenir par décret, la subvention d'équilibre de l'Etat aurait dû être de 5,3 milliards de francs aggravant d'autant le déficit ou limitant encore la marge de manoeuvre existante.

Votre Commission avait posé la problématique de cette véritable bombe à retardement de la manière suivante :

*"L'ORGANIC et les autres régimes de non-salariés non-agricoles se trouveront donc en déficit au mieux en 1994. Dès lors, et toutes choses égales par ailleurs, l'Etat devra, soit laisser la compensation démographique avec le BAPSA jouer normalement et, par conséquent, combler le déficit de ces régimes comme le Code de la sécurité sociale lui en fait obligation, soit interrompre cette compensation afin de préserver les conditions de financement de ces régimes, et combler la différence pour le BAPSA. Mais où trouver l'argent nécessaire, dans la conjoncture actuelle ?*

*Il paraît douteux que l'on revienne, en 1994, au mode de financement antérieur du budget annexe, car cela supposerait que l'Etat renonce à une part de la recette de la TVA qu'il a récupérée au détriment du budget annexe. Aussi, la subvention du budget général, qui constitue la variable d'ajustement du BAPSA, devrait être sollicitée à hauteur du montant escompté pour 1993 de la compensation entre régimes de non-salariés (soit - 7,5 milliards de francs), que ne compensera pas le retour éventuel à une compensation démographique assise sur les prestations vieillesse servies par le BAPSA (soit environ + 1,5 milliard de francs). Le solde de ces mouvements de crédits représente une dépense supplémentaire inéluctable d'environ 6 milliards de francs pour le budget de l'Etat".*

L'emploi d'une "réduction des insuffisances de crédits" paraît donc, en l'occurrence, une tournure littéraire intéressante mais



qui n'est pas à la hauteur du problème légué par le précédent Gouvernement.

*b) Le "PAQUE"*

Le gouvernement procède à une réduction d'insuffisance de 1,1 milliard de francs sur l'évolution tendancielle du programme de préparation à la qualification et à l'emploi (PAQUE).

Cette réduction touche les 30.000 entrées du programme PAQUE 1993 dont les dépenses avaient été inscrites au compte d'affectation spéciale 902-24.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur cette suppression s'expliquerait par la sous-réalisation du programme en 1992.

Dans la mesure où les dépenses inscrites au compte pour l'emploi ne sont pas modifiées il est probable que cette réduction d'insuffisance de crédits se traduira par un redéploiement au profit, notamment, des contrats emploi-solidarité.

*c) Le gel du barème des aides à la personne*

L'analyse détaillée du dispositif proposé par le gouvernement à l'article 20 du présent projet de loi est réalisé au fascicule 2 du présent rapport.

Pratiquement la reconduction du barème existant au lieu de son indexation correspond à une économie de 400 millions de francs en année pleine et donc de 200 millions de francs en 1993.

L'exposé des motifs de l'article 20 justifie cette "réduction d'insuffisance" par le ralentissement de l'évolution des paramètres sur lesquels l'indexation est assise :

- l'indice des prix à la consommation ;
- l'indice du coût de la construction.

Cette justification n'emporte pas une adhésion totale de votre commission pour les raisons qui sont développées dans le commentaire de l'article 20.

### **III - LA RÉDUCTION DU DÉFICIT "TENDANCIEL" DE 1993**

Le déficit tendanciel du budget général (332,2 milliards de francs) est corrigé par les mesures prises par le gouvernement dans le projet de loi de finances rectificative.

#### **A. L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DANS LE PROJET INITIAL**

Le collectif affiche, avant les modifications apportées par l'Assemblée nationale, un déficit de 316,9 milliards de francs.

La réduction du déficit de 16,3 milliards de francs résulte de 21,5 milliards de francs d'économies qui proviennent :

- des annulations de crédits pour un montant de 18,7 milliards de francs,

- des 2,9 milliards de francs de réduction des insuffisances de crédits,

- et de 7,7 milliards de francs de recettes nouvelles (alcool + T.I.P.P., y compris effet T.V.A.), soit 29,2 milliards de francs.

Cette somme est utilisée au plan de soutien à l'emploi pour 12,9 milliards de francs et à la réduction du déficit pour 16,3 milliards de francs. Au total, l'équilibre général du budget se présente de la manière suivante :

Budget pour 1993 (en millions de francs)	Loi de finances initiale pour 1993	Arrêté d'annulation du 3 février 1993	Décret d'avances du 3 février 1993	Arrêté d'annulation du 10 mai 1993	Ouvertures de la loi de finances rectificative	solde après collectif
Dépenses civiles ordinaires brutes	1274172	-2116,44	5000	-20821,43	81208,5	1317443
Remboursements et dégrèvements	-238696			10160	-14614	-243150
Dépenses ordinaires civiles nettes	1035476					1074293
Dépenses civiles en capital	88816	-383,59		-1463,7	4530	91498,71
Dépenses militaires	245642	-2500		-6501,27	2800	239440,7
Solde des comptes d'affectation spéciale	-122					-122
<b>TOTAL DES CHARGES</b>	<b>1369812</b>	<b>-5000,03</b>	<b>5000</b>	<b>-18626,4</b>	<b>53924,5</b>	<b>1406110</b>
Recettes fiscales brutes	1559837			-112037	6900	1454700
Recettes non fiscales	129248			-1775		127473
Prélèvements sur recettes de l'Etat						
Collectivités locales	-153993					-153993
Communautés européennes	-83480					-83480
Ressources brutes	1451612					1344700
Remboursements et dégrèvements	-238696				-4454	-243150
Ressources nettes	1212916					1101550
<b>TOTAL DES RESSOURCES DEFINITIVES</b>	<b>1212916</b>					<b>1101550</b>
Solde des opérations temporaires	-8522				-4850	-13372
Solde d'exécution de la loi de finances	-165418					-316932,1

Les ouvertures nettes de la loi de finances rectificative se montent, hors remboursements et dégrèvements à 35,3 milliards de francs.

Le total des charges passe donc de 1 369,8 milliards de francs à 1.405,1 milliards de francs, soit une progression de 2,57 %.

A l'inverse, les ressources nettes diminuent de 111 milliards de francs, soit une régression de 10,1 % par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale.

Compte tenu de la dégradation du solde des opérations temporaires (+ 56,9 %), le déficit passe de 165,4 milliards de francs à 316,9 milliards de francs, soit une progression de 91,6 %.

**B. LES MODIFICATIONS APPORTEES EN PREMIERE LECTURE**

Le déficit budgétaire voit son montant se dégrader légèrement du fait des dispositions adoptées en première lecture à l'Assemblée nationale.

Il passe de 316,9 milliards de francs à 317,4 milliards de francs soit une aggravation de 550 millions de francs.

<b>Equilibre du budget en milliards de francs</b>	<b>Budget général</b>	<b>CST</b>	<b>Après lère</b>	<b>lecture AN</b>
<b>I - Ouvertures de crédits en dépenses brutes dont :</b>	<b>68,4</b>		<b>87,6</b>	
- remise à niveau des dépenses sous-évaluées	39	4,6	39	12,85
- Dépenses nouvelles inscrites en première lecture			19,05	
- économies provenant de la réduction des insuffisances de crédits	-2,9		-2,9	
- Recettes d'ordre trouvant leur contrepartie en recettes	5,9		5,9	
- Remboursements et dégrèvements	14,6		14,9	
- Plan de relance pour l'emploi	11,8	0,3	11,8	0,3
<b>II - Annulations de crédits dont :</b>	<b>- 28,8</b>		<b>- 28,8</b>	
- remboursements et dégrèvements	-10,1		-10,1	
- annulations sur dotations	-18,7		-18,7	
<b>III - Ouvertures nettes ( I-II ) dont :</b>	<b>39,6</b>		<b>58,8</b>	
- Remboursements et dégrèvements	4,5		4,8	
- Dépenses nouvelles	35,1		54	
<b>IV - Diminution des recettes brutes dont :</b>	<b>- 106,9</b>		<b>-80,1</b>	
- pertes de ressources dues à la conjoncture	-124,2		-124,2	
- Recettes d'ordre	5,9		5,9	
- Mesures fiscales nouvelles (+7,7 mesures de redressement - 0,8 mesures fiscales du plan emploi)	6,9		6,2	
<b>V - Solde d'exécution des CST</b>	<b>-4,9</b>		<b>-13,15</b>	
<b>VI - Solde d'exécution de la loi de finances après collectif</b>				
- déficit en loi de finances initiale	165,4		165,4	
- ouvertures nettes	39,6		58,8	
- manque à gagner fiscal	106,9		80,1	
- solde des CST		4,9		13,15
<b>DEFICIT INSCRIT AU COLLECTIF</b>	<b>316,9</b>		<b>317,4</b>	

Cette aggravation relative du déficit masque en fait des mouvements de grande ampleur introduits dans le collectif par les articles 5 bis et 5 ter nouveaux et par les amendements d'ouvertures de crédits qui en sont la conséquence.

Les crédits qui seront collectés par voie d'emprunt en anticipation du produit des privatisations permettent :

- une majoration de 26,8 milliards de francs des ressources ;

- qui trouve sa contrepartie en ouvertures de crédits supplémentaires tant sur le budget général que sur les comptes spéciaux du Trésor.

Cette impulsion nouvelle donnée au programme de défense de l'emploi et de soutien de l'activité fait l'objet d'une analyse détaillée au chapitre III du présent rapport.

L'équilibre du budget se présente alors de la manière suivante :

Budget pour 1993 (en millions de francs)	Loi de finances initiale pour 1993	Arrêté d'annulation du 3 février 1993	Décret d'avances du 3 février 1993	Arrêté d'annulation du 10 mai 1993	Ouvertures de la loi de finances rectificative	Première lecture à l'Assemblée nationale	solde après effetif
Dépenses civiles ordinaires brutes	1274172	-2116,44	5000	-20821,43	61208,5	10970	1328413
Remboursements et dégrèvements	-238696			10160	-14614	-300	-243450
Dépenses ordinaires civiles nettes	1035476						1084963
Dépenses civiles en capital	88816	-383,59		-1463,7	4530	6060	89578,71
Dépenses militaires	245642	-2500		-6501,27	2800		239440,7
Salde des comptes d'affectation spéciale	-122						-122
<b>TOTAL DES CHARGES</b>	<b>1388812</b>	<b>-5000,03</b>	<b>5000</b>	<b>-18626,4</b>	<b>53924,5</b>		<b>1423880</b>
Recettes fiscales brutes	1559937			-112037	6900	0	1454700
Recettes non fiscales	129248			-1775		27600	155073
Prélèvements sur recettes de l'Etat							
Collectivités locales	-163993					-600	-154793
Communautés européennes	-83480						-83480
Ressources brutes	1451812						1371500
Remboursements et dégrèvements	-238696				-4454	-300	-243450
Ressources nettes	1212916						1128050
<b>TOTAL DES RESSOURCES DEFINITIVES</b>	<b>1212916</b>						<b>1128050</b>
Salde des opérations temporaires	-6522				-4950	-8300	-21672
<b>Salde d'exécution de la loi de finances</b>	<b>-165418</b>						<b>-317482,1</b>

### C. LE PROJET DE LOI DE REDUCTION QUINQUENNALE DU DEFICIT

En l'absence d'une réduction du déficit tendanciel (- 333,2 milliards de francs), la progression du solde d'exécution de la loi de finances aurait été de 101,5 %.

La diminution voulue par le gouvernement de 16,3 milliards de francs du déficit dès 1993 doit être considérée comme la première étape du plan pluriannuel de réduction du déficit qui sera prochainement présenté au Parlement.

Le Gouvernement va en effet soumettre au vote du Parlement un projet de loi d'orientation quinquennale de redressement des finances publiques.

Concernant le budget de l'Etat, l'objectif fixé par la loi sera de ramener le déficit de la loi de finances à 2,5 % du PIB en 1997.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la réalisation de cet objectif suppose un gel du total des dépenses du budget général et des comptes spéciaux du Trésor exprimés en francs constants dès le projet de loi de finances pour 1994.

(en milliards de francs)

	1993 (LFR)	1994	94'93 en %	1995	95'94 en %	1996	96'95 en %	1997	97'96 en %
Charge nette de la dette	176	191	8,8	201	5,0	213	5,8	222	4,2
Autres charges	1.229	1.242	1,0	1.232	- 0,8	1.220	1,0	1.211	- 0,7
Total des dépenses du budget général et des charges des CST	1.405	1.433	2,0	1.433	0	1.433	0	1.433	0
Total des recettes nettes	1.088	1.133	4,2	1.166	2,9	1.199	2,8	1.231	2,7
Solde général	- 317	- 300	- 300	- 267	- 10,9	- 234	12,3	- 202	- 13,9
Solde général/PIB total en %	- 4,4	- 4,0	- 4,0	- 3,5		- 3,0		- 2,5	

(Les années 1994, 1995, 1996 et 1997 sont en francs 1994).

Cette stabilisation résulte d'une décroissance progressive de la part de la dette dans le budget général et d'une baisse des autres charges.

L'hypothèse est faite d'une croissance des recettes fiscales nettes de même ampleur que celle de la richesse nationale.

Votre rapporteur général avait suggéré, lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 1993, que le nouveau Gouvernement entreprenne une "réhabilitation de l'Etat" dont le volet budgétaire était double :

- *"afficher un objectif clair de réduction de la dette et de sa charge et y affecter les moyens nécessaires,*

- *réduire ses dépenses en redéfinissant son rôle".*

Votre Commission remarquait alors qu'*une partie de la crédibilité de l'effort de l'Etat en faveur de la création d'emplois par la relance de l'investissement productif consécutif à l'allègement des charges des entreprises, tient à sa capacité à limiter ses dépenses, c'est-à-dire à libérer suffisamment de disponibilité financière pour couvrir une partie de l'effort consenti.*

Après avoir suggéré un certain nombre de pistes de réflexion, votre rapporteur général proposait de geler la progression des dépenses hors dépenses d'investissement, mais y compris les dépenses du titre I à celle de l'indice des prix.

Au contraire, les dépenses d'investissement auraient pu progresser à un rythme plus soutenu.

Dans le même temps, la réforme de l'administration et des services publics aurait été engagée de manière transparente.

Le Sénat se trouve donc en plein accord avec la démarche suivie par le Gouvernement.

## CHAPITRE III

### L'AFFIRMATION DE NOUVELLES PRIORITES

Le projet de loi de finances rectificative présenté en Conseil des ministres le lundi 10 mai 1993 affiche de manière tangible de nouvelles priorités.

Ces actions ont été complétées par la traduction budgétaire du plan pour l'agriculture adopté le 7 mai, et l'annonce d'un emprunt destiné à soutenir l'activité faite le 25 mai.

#### I - LA DEFINITION DE NOUVELLES PRIORITES DANS LE PROJET INITIAL.

##### A - UN VERITABLE EFFORT DE RELANCE DU LOGEMENT

##### 1. Une situation aujourd'hui désastreuse

L'urgence d'une action rapide et d'envergure en vue de relancer l'activité dans le secteur du bâtiment, notamment dans celui du logement, a été tout particulièrement soulignée par votre commission des finances au cours de ces derniers mois.

Une majorité des membres de la commission a ainsi déposé, le 21 avril dernier, sur le bureau du Sénat, une proposition de loi (1) contenant plusieurs dispositifs destinés à assurer le redémarrage d'un domaine d'activité primordial pour notre économie. Certaines des données figurant dans l'exposé des motifs rédigé par nos collègues sont toujours d'actualité :

*1. Proposition de loi n° 269 rectifiée (seconde session ordinaire de 1992-1993) tendant à améliorer la fiscalité du logement, présentée par MM. Jean Arthuis, Henri Collard, Alain Lambert et plusieurs de leurs collègues. Rapport n° 280 (seconde session ordinaire de 1992-1993) fait sur la proposition de loi n° 269 rectifiée par M. Alain Lambert.*



- La baisse des mises en chantier a été de 8,6 % en 1992 par rapport à 1991. Elles sont, en effet, tombées à 277.000 unités contre 303.100 en 1991, ce qui correspond à un seuil historiquement très bas, voisin de celui atteint en 1954 et 1955.

Plus grave encore : selon les dernières indications diffusées par le ministère du logement, les mises en chantier ont baissé de 20,5 % sur les deux premiers mois de l'année, à 43.900 contre 55.200 pour la même période de 1992. Entre le 1er mars 1992 et le 1er mars 1993, le nombre des mises en chantier ne s'est ainsi élevé qu'à 265.800 unités ce qui témoigne de l'aggravation de la situation observée l'an passé.

- Parallèlement, les stocks d'invendus n'ont cessé de grossir. La durée de commercialisation des programmes de logements est ainsi passée de cinq mois, début 1990, à trente-six mois, alors que pour l'équilibre financier d'une opération immobilière dans un marché normal (ni surchauffe, ni crise), la durée moyenne de commercialisation est de douze mois.

- La crise a des implications directes sur le niveau d'activité du bâtiment et des travaux publics. Au total, 30.000 emplois ont ainsi disparu dans le bâtiment en 1992, selon la Fédération nationale du bâtiment (FNB) qui estime que 50.000 emplois sont menacés en 1993, le premier semestre s'annonçant particulièrement sombre.

- Au-delà d'aspects conjoncturels incontestablement graves, le secteur du logement en particulier continue de subir une crise structurelle déjà ancienne : le nombre des mises en chantier est ainsi passé de près de 556.000 en 1973 à moins de 300.000 en 1992 ; une dépression profonde affecte, en outre, depuis le début des années 1980, le secteur locatif privé ; elle se traduit par la disparition chaque année de 100.000 logements dans le parc locatif privé.

Il faut certes voir dans ces évolutions négatives les conséquences d'une plus grande implication du logement dans une sphère économique générale caractérisée par la très forte montée des taux d'intérêt réels au cours de la décennie écoulée.

Toutefois, il est également clair que cette situation est le résultat d'un moindre soutien direct de l'État à l'activité de construction neuve au travers de prêts bonifiés et surtout de l'émergence, depuis une quinzaine d'années, d'un arsenal fiscal comprenant des mesures de plus en plus vexatoires à l'encontre des bailleurs du secteur privé.

- Or, au bout du compte, c'est la **cohésion sociale de la nation** qui est en jeu. Les besoins en logements des français sont, en effet, évalués par l'INSEE à 329.000 unités en moyenne annuelle sur la période 1987-1995, à comparer avec le trend annuel actuel d'environ 260.000 logements.

Parallèlement, le Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE) estime à 200.000, en France métropolitaine, le nombre d'exclus du logement, soit 0,4 % de la population et il restait, en 1990, 1.400.000 logements très inconfortables (logements où il manque au moins l'un des trois éléments de confort : eau, wc et installation sanitaire).

Enfin l'effondrement concomitant de l'accession à la propriété et du parc locatif privé entraîne des tensions insupportables dans le secteur HLM.

Un choc psychologique est donc aujourd'hui devenu indispensable. Des mesures phares devaient être prises.

\*

\* \*

## **2. Le plan du gouvernement comprend un volet budgétaire et des dispositions fiscales.**

### *a) Les mesures budgétaires*

Des suppléments d'aide à la pierre sont budgétés dans le collectif pour un montant de 3 milliards de francs :

\* pour le logement locatif social, 11.000 PLA viendront s'ajouter aux 90.000 prévus en 1993 ;

\* s'agissant de l'acquisition de logements neufs, 20.000 PAP supplémentaires sont prévus, ce qui portera à 55.000 leur nombre en 1993. Leur taux sera, en outre, abaissé à 7,7 %. Le plafond des ressources permettant d'obtenir un PAP devrait être parallèlement majoré de 5 % en région Ile-de-France ainsi que dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants et de 10 % en zone 3.

Les crédits correspondants à ces deux mesures ont été inscrits au chapitre 65-48 du budget de l'équipement à hauteur de 2,3 milliards de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

D'autres majorations sont prévues pour la construction dans l'*oultre-mer* :

\* aide au logement dans les DOM (84 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement au chapitre 65-44 du budget de l'équipement) ;

\* relance de la construction dans les TOM à travers le FIDES dont les crédits sont majorés de 16 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement au chapitre 68-90 du budget des DOM-TOM.

D'autres mesures encore visent à relancer l'*activité de rénovation*, en particulier en milieu rural :

\* l'ANAH, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, verrait ses moyens augmenter de 300 millions de francs ;

\* les primes à l'amélioration de l'habitat seront augmentées parallèlement de 200 millions de francs.

Enfin, une enveloppe de 100 millions de francs a été isolée au profit des SDF (ou "sans domicile fixe").

#### *b) Les dispositions fiscales*

Le collectif comporte cinq mesures (articles 13 à 16 bis) prévoyant :

\* l'exonération des droits de mutation en faveur des constructions nouvelles, dans la limite de 300.000 francs par part, pour les investisseurs désireux d'acquérir une résidence principale dans le neuf, sous réserve de l'affecter à l'usage d'habitation principale pendant au moins cinq ans (article 13) ;

\* le relèvement de 25 % du plafond de la réduction d'impôt pour grosses réparations (article 14) ;

\* l'imputation du déficit foncier sur le revenu global sous un plafond de 50.000 francs (article 15) ;

\* le relèvement de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 8 à 10 % (article 16) ;

\* après le débat de première lecture à l'Assemblée nationale, l'abaissement de 32 ans à 22 ans du délai au terme duquel

les cessions d'immeubles de rapport sont exonérées de plus-values (article 16 bis).

\*

\* \*

### **3. Une réponse globalement appropriée**

**La direction proposée par le gouvernement à travers ce plan est juste.**

*a) Deux temps forts : la relance des PAP et l'exonération de droits de mutation sur immeubles neufs*

**Votre commission, en particulier, note deux "temps forts", l'un budgétaire, l'autre fiscal, dont l'impact sera, à n'en pas douter, important :**

**- la relance des prêts aidés d'accession à la propriété (PAP) qui, pour la première fois depuis 1990, repasseront la barre des 50.000 unités, témoigne d'une volonté politique réelle. Elle permet d'enrayer un déclin qui paraissait irréversible. Accessoirement, le choix réalisé rappelle la primauté du politique sur les conceptions purement comptables de telle ou telle direction centrale.**

**Ce type de mesure présente, en outre, l'avantage d'avoir un impact rapide sur l'activité. Elle induit également une "mobilité par le haut" dans le secteur HLM : 35 % des accédants PAP libèrent, en effet, un logement HLM. Elle doit toutefois, pour être efficace, être accompagnée d'un assouplissement de la réglementation relative aux plafonds.**

**Votre commission des finances sera ainsi très vigilante à ce que les plafonds de ressources soient revalorisés par la voie réglementaire, ainsi qu'annoncé par le gouvernement à l'Assemblée nationale, à des niveaux compatibles avec une absorption naturelle par la demande des 55.000 PAP programmés. De ce point de vue, elle estime que la majoration de 5 % prévue dans les zones les plus densément urbanisées (région parisienne et agglomérations de plus de 100.000 habitants) est très nettement insuffisante compte tenu du retard considérable accumulé ces dernières années. Elle souhaite donc que l'arrêté qui doit être pris prochainement**

prévoit une majoration de 20 % en zones I et II et 35 % en zone III.

- Le dispositif d'exonération des droits de mutation sur certains immeubles acquis neufs entre le 1er juillet 1993 et le 30 juin 1994 constitue, pour sa part, une excellente mesure de destockage. Or, l'écoulement des appartements placés sur le marché par les promoteurs et qui n'ont pas encore trouvé d'acquéreurs constitue un préalable indispensable à une reprise ultérieure de l'activité de construction neuve.

*b) Certains problèmes structurels en voie de règlement, d'autres irrésolus*

Les autres majorations de crédits proposées dans le cadre du présent collectif ne règlent pas tous les problèmes même si elles peuvent représenter un retour à une situation plus normale ou paraître tout simplement souhaitables :

- les dotations complémentaires allouées à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et au titre de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) constituent un effort considérable dont les effets se feront plus particulièrement ressentir dans les zones rurales. Leur impact ne sera cependant pas tel qu'il entraîne une disparition complète des files d'attente qui se sont constituées après plusieurs années d'impéritie (1) ;

- le passage du nombre des prêts locatifs aidés (PLA) au-dessus de la barre symbolique des 100.000 unités, pour souhaitable qu'il soit, aggraverait, à la limite, les difficultés de gestion du livret A. Votre commission rappelle, en effet, que les nouveaux prêts ne sont plus aujourd'hui accordés à partir de l'excès de la collecte sur les retraits - c'est le contraire qui se produit : les retraits sont supérieurs à la collecte - mais sont permis par la cession des créances détenues par la Caisse des dépôts au titre de la gestion du livret A, ce qui se traduit par un appauvrissement inéluctable du système.

La commission des finances ne peut donc que rappeler en cette occasion son très fort attachement à l'octroi d'une prime de fidélité aux détenteurs d'un livret A. Elle réitère également son souhait d'un arrêt immédiat du prélèvement que l'État opère annuellement sur le résultat du livret A.

- Votre commission s'avoue enfin surprise par la décision, formalisée au travers de l'article 20 du présent projet, de ne pas

1. Voir fascicule 3. Commentaire sur les crédits de l'Urbanisme, logement et services communs.

procéder à la revalorisation des barèmes des aides à la personne au 1er juillet prochain. Elle estime que la portée de cette mesure est trop générale alors que le problème de la dérive de l'allocation de logement sociale se pose principalement pour l'ALS-étudiant. Surtout elle la trouve contradictoire avec la volonté d'opérer un redémarrage des PAP et des PLA (1).

*c) Une première étape fiscale qui appelle d'autres avancées*

S'agissant des autres dispositions fiscales, la commission des finances considère qu'elles forment un ensemble assurément cohérent et qu'elles indiquent clairement une volonté d'aider au redémarrage de l'investissement en logements et d'enrayer le mouvement d'appauvrissement du parc locatif privé. Une seule critique cependant : le message, pour positif qu'il soit, manque un peu de "souffle". Si une légère amélioration a été consentie au cours du débat de première lecture à l'Assemblée nationale par le gouvernement, certains progrès doivent encore être accomplis :

- Les modalités retenues pour l'imputation du déficit foncier sur le revenu global ne sont pas celles que préconisait la commission dans sa proposition de loi. Alors que le texte du gouvernement opère un double verrouillage -les intérêts d'emprunt ne seront imputables que dans la limite des loyers et le déficit est limité à 50.000 francs- la commission des finances avait préféré laisser toute liberté au contribuable en échange d'un engagement à louer son immeuble pendant neuf ans en pratiquant des loyers de niveau intermédiaire.

Il convient toutefois de saluer le fait que le gouvernement va dans la bonne voie en avalisant la notion d'imputation du déficit foncier sur le revenu global, fait qui n'était pas évident voici encore quelques semaines. La commission considère ce changement de doctrine comme un pas en avant qu'il faudra consolider.

- Ensuite, la commission avait préféré améliorer le dispositif de déduction des intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale plutôt que d'accroître le plafond de la réduction pour grosses réparations. Il lui avait, en effet, semblé plus opportun de privilégier un accompagnement du mouvement de baisse des taux d'intérêt. Il faut certes reconnaître que son dispositif coûtait nettement plus cher -compte non tenu des rentrées de TVA et des moindres dépenses liées au chômage- que celui du gouvernement qui aura, en tout état de cause, un impact bénéfique sur l'activité des

1. Voir commentaire sous l'article 20 ci-après. La commission suggère la suppression de cet article.

entreprises du bâtiment ; mais il n'en demeure pas moins que le fait de ne pas saisir l'opportunité du mouvement de baisse des taux par une mesure d'allégement des charges d'emprunt témoigne d'une prise en compte insuffisante de vision économique à long terme.

Votre Commission vous proposera donc de prévoir l'insertion dans la présente loi de l'intégralité de l'article premier de la proposition de loi n° 269 rectifié dont l'objet est de majorer, à titre temporaire (1er mai 1993 - 31 décembre 1994), les paramètres de la réduction d'impôt sur le revenu pratiquée au titre des intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition, la construction ou les grosses réparations du logement principal en portant :

- le plafond des intérêts d'emprunt pris en compte pour la réduction d'impôt de 15.000 à 30.000 francs pour les couples soumis à imposition commune ; en outre, la majoration complémentaire de 500 francs pour le deuxième enfant et de 1.000 francs par enfant à partir du troisième serait généralisée à tous les emprunts :

- le plafond spécifique "construction neuve" de 40.000 à 50.000 francs pour les couples mariés et de 20.000 à 25.000 francs pour les célibataires, les veufs et les divorcés ;

- le taux de la réduction d'impôt de 25 % à 35 % des intérêts ainsi plafonnés,

- la durée de réduction de 5 à 10 ans.

- *Le relèvement de la déduction forfaitaire à 10 % est très nettement insuffisant. Le gouvernement doit impérativement s'engager à porter ce taux à 15 % dans un délai très rapide. Pour 1993, il semble à votre commission qu'il pourrait déjà être fixé à 12 %. Il faut, en effet, ici rappeler avec force, à l'instar du Conseil des impôts, que le taux de 10 % ne permet pas de couvrir les dépenses de gestion et d'amortissement que la déduction est censée couvrir.*

- *Enfin, la commission des finances avait souhaité pouvoir ramener de 32 ans à 22 ans le délai au terme duquel les cessions d'immeubles de rapport sont exonérées de plus-values. Cette disposition, qui constitue un retour à la législation antérieure à 1991, ne figurait pas dans la version initiale du projet de loi. Cette absence était regrettable car une telle mesure pouvait avoir un gros impact psychologique pour un coût budgétaire très restreint.*

L'Assemblée nationale a toutefois prévu l'introduction de cette mesure par voie d'article additionnel, ce dont votre commission se félicite.

## **B. L'ALLÈGEMENT DES CONTRAINTES FINANCIÈRES DES ENTREPRISES**

Le deuxième axe prioritaire du plan de soutien de l'emploi et de l'activité a pour objectif de desserrer rapidement la contrainte financière qui aujourd'hui étouffe les entreprises. A cet effet, le projet de loi de finances rectificative mobilise 12,6 milliards de francs dès 1993, dont 11 milliards proviennent de la réutilisation, selon des modalités et une répartition différentes, de la charge budgétaire induite par la mesure prise au mois de janvier en matière de règles de déduction de la TVA.

Cette marge de manoeuvre assure ainsi le financement de quatre séries de dispositions permettant de répondre à des urgences.

### **1. Une mesure centrale pour alléger la trésorerie des entreprises : la suppression définitive de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA**

La règle dite "du décalage d'un mois" consiste à retarder d'un mois la déduction de la T.V.A. payée par les entreprises sur leurs achats de biens et services.

Cette spécificité de la législation fiscale française, telle qu'elle est définie, à l'article 217 de l'annexe II du code général des impôts, a été posée pour la première fois dans un décret du 25 septembre 1948 et répond, depuis son origine, à des préoccupations budgétaires. En effet, en retardant l'exercice du droit à déduction, l'Etat bénéficie d'une véritable avance de trésorerie de la part des entreprises.

La pérennisation de ce mécanisme a toujours été dénoncée, à juste titre, par les entreprises redevables qui considèrent que cette avance de trésorerie à l'Etat constitue une charge indue.

D'autre part, la suppression de cette règle s'imposait d'autant plus que l'harmonisation fiscale européenne en matière de T.V.A. conduit à faire du maintien de cette règle spécifique à notre pays (1) un handicap pour nos entreprises par rapport à leurs concurrents européens.

*1. L'article 18 de la sixième directive n° 77/388 du 17 mai 1977 a posé le principe de la déductibilité immédiate de la T.V.A.*



En dépit de la valeur de ces deux arguments de fond et des demandes réitérées des redevables, la nécessité de procéder à la suppression du décalage d'un mois de la T.V.A., encore rappelée par la commission des finances du Sénat lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 1993, avait toujours été reportée à une date ultérieure, les pouvoirs publics avançant constamment la lourdeur du coût d'une telle mesure pour expliquer leur refus de supprimer un mécanisme qui n'a pas de raison d'être.

Intervenant à la suite d'une série d'aménagements limités, le décret n° 93-117 du 28 janvier 1993, a tenté de réduire la charge des entreprises résultant de l'application de cette règle, en permettant un règlement partiel du décalage.

L'article premier du présent projet de loi propose, pour sa part, un mécanisme de règlement définitif qui :

- supprime pour l'avenir, à compter du 1er juillet 1993, la règle du décalage d'un mois,

- permet de rembourser immédiatement la créance sur l'Etat résultant du passé liée à la règle du décalage d'un mois par un grand nombre de PME/PMI (2 millions d'entreprises, soit 82 % d'entre elles),

- constate la créance pour les entreprises restantes en leur donnant un titre sur l'Etat, et supprime, à la fois, la progression annuelle de la valeur du montant du décalage et, en partie, la charge financière que leur a imposé le décalage d'un mois.

La mesure proposée par le gouvernement, si elle conduit à supprimer le mécanisme mis en place par le décret précité, a, pour sa part l'ambition de résoudre le fond des problèmes, en supprimant la règle du décalage d'un mois, pour l'avenir, à compter du 1er juillet 1993.

*a) La suppression d'une charge de trésorerie induite*

Le décalage d'un mois de la récupération de la T.V.A. s'apparente à une avance des entreprises à l'Etat pour un montant estimé à plus de 110 milliards de francs en 1993.

Ce décalage impose donc aux entreprises une charge financière d'environ 10 milliards de francs.

Cette charge élevée, supportée par les entreprises, est renforcée par le niveau actuel des taux d'intérêt. Elle s'accroît également d'années en années, avec la croissance du chiffre d'affaires des entreprises, la valeur moyenne du mois de décalage augmentant. Elle limite d'autant les résultats des entreprises.

La suppression de cette charge devrait contribuer pour toutes les entreprises, à améliorer leur capacité d'emprunt.

Pour celles qui bénéficient dans le mécanisme proposé par le gouvernement, du remboursement immédiat du décalage résultant du passé, soit un ensemble de PME/PMI représentant près de 2 millions d'entreprises (82 % du total), l'apport que constitue ce remboursement devrait contribuer à les aider à surmonter une partie de leur besoin de trésorerie.

Dans un contexte de récession, face à des contraintes financières qui étouffent les entreprises, l'allègement de ces contraintes que représente la suppression du décalage d'un mois était une mesure attendue.

Cependant, pour les entreprises qui se verront remettre un titre de créance sur l'Etat, l'effet sur la structure des bilans risque d'être défavorable. En effet :

- d'une part, les dispositions de l'article premier modifieront l'inscription de la créance liée au décalage d'un mois en la faisant passer des fonds de roulement de l'entreprise à ses valeurs immobilisées, ce qui peut affecter la structure des bilans ;

- d'autre part, les provisions pour dépréciation en raison de la faiblesse de la rémunération de la créance, dépréciation qui est d'ailleurs évoquée dans le projet de loi, peuvent conduire à constater des pertes d'actifs pour les entreprises d'un montant équivalent.

*b) Une mesure qui va dans le sens de l'harmonisation fiscale européenne*

Même si le maintien d'une spécificité française avec la règle du décalage d'un mois, en matière de TVA, n'était pas contraire au droit communautaire, sa suppression permet de répondre au principe de convergence mis en oeuvre par la 6ème directive précitée.

L'article 18-2 de la directive précitée a posé le principe de la déductibilité immédiate de la T.V.A.

Malgré l'affirmation de ce principe, le maintien du décalage d'un mois en France, demeurait conforme au droit communautaire. En effet, l'article 28-3 d) de la directive précitée, a permis aux Etats dérogeant au principe de la déduction immédiate, de continuer à appliquer leur régime dérogatoire au cours d'une période transitoire.

Cette faculté, dont seule la France a bénéficié, n'était pas contraire au principe de convergence mis en oeuvre par la 6ème directive, qui s'accompagnait de la possibilité de maintenir temporairement des écarts existants entre les Etats au moment de l'entrée en vigueur de la directive.

Toutefois, une telle exception ne pouvait être que temporaire et appelée à disparaître, au plus tard à l'issue de la période transitoire. D'autre part, si elle était juridiquement admise, en termes économiques, cette règle constituait un handicap certain pour nos entreprises par rapport à leurs concurrents européens qui ne souffraient pas d'une telle charge.

La suppression de la règle du décalage d'un mois, en conséquence, devrait permettre d'accentuer la convergence communautaire en matière de T.V.A. et de ne pas entraver la compétitivité de nos entreprises.

Par ailleurs, la mise en place, au 1er janvier 1993, de nouvelles règles régissant la T.V.A. intracommunautaire était de nature à soulever de nouvelles difficultés, dans l'hypothèse du maintien de la règle du décalage d'un mois.

En effet, jusqu'au 1er janvier 1993, les entreprises important des produits ou des services en France, ne se voyaient pas appliquer, de fait, le décalage d'un mois. Le système des crédits d'enlèvement leur permettait, en effet, de s'acquitter de la T.V.A. sur les biens importés en France, un mois après leur livraison. Ce système permettait donc d'effacer le décalage.

En revanche, la suppression de la prise en compte du passage aux frontières comme fait générateur de la redevabilité de la taxe, a conduit à la suppression du système de crédits d'enlèvement. Les entreprises effectuant des importations en France se trouvent donc, depuis le 1er janvier 1993 confrontées au mécanisme du décalage, ce qui n'était pas le cas dans le système d'échange intracommunautaire antérieur. Dès lors, le risque de contentieux juridiques entre des entreprises communautaires important en France, et l'Etat français n'est plus à écarter, et constitue un motif supplémentaire de suppression du décalage.

Le dispositif de suppression du décalage d'un mois proposé à l'article premier du présent projet de loi est particulièrement favorable aux petites et moyennes entreprises puisqu'elles bénéficieront du remboursement intégral et immédiat du décalage résultant du passé.

En revanche, pour les entreprises qui se verront remettre des titres de créance sur l'Etat, il est exact qu'elles bénéficieront dorénavant d'une rémunération, ce qui constitue un progrès. Le nouveau dispositif conduira toutefois à un transfert de charges en leur défaveur par rapport au dispositif prévu par le décret du 28 janvier dernier. Par ailleurs, la fixation d'un plafond particulièrement bas (4,5 %) du taux de rémunération prévu, pour une longue période (vingt ans), risque d'une part d'affecter la structure du bilan des entreprises, et d'autre part de ne pas permettre de moduler ce taux en fonction des évolutions des indices macro-économiques constatés (taux d'inflation et d'intérêt).

Dès lors, votre commission vous propose de ne pas restreindre ainsi les marges de manoeuvre, en supprimant la fixation durable d'un plafond au taux de rémunération des titres sur l'Etat.

## **2. Un effort en faveur de la transmission des entreprises**

Qu'elle prenne la forme d'une vente ou d'une mutation à titre gratuit, la transmission apparaît souvent comme un moment d'intense fragilité pour l'entreprise.

Au-delà des aléas inhérents au changement d'équipe, de direction et, trop souvent, au manque de préparation de cette étape particulièrement importante, la transmission entraîne en effet généralement un transfert de charges. Dans la plupart des cas, l'acquéreur opère en effet des prélèvements supplémentaires sur la trésorerie de l'entreprise afin d'assumer ses propres engagements financiers, et notamment d'acquitter le coût fiscal de la mutation. La vulnérabilité de l'entreprise aux retournements conjoncturels se trouve alors accentuée.

Or, les entreprises françaises supportent, de ce fait, des contraintes spécifiques :

• **Ce constat est particulièrement net en cas de transmission à titre gratuit, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise. Il illustre d'ailleurs le problème plus vaste du poids des droits de succession dans notre pays, notre législation fiscale se caractérisant en effet, en ce domaine, par deux particularités :**

- un barème dont la progressivité a été fortement accentuée en 1983 et qui s'applique à une assiette large ;

- l'absence de dispositions spécifiques permettant de prendre en considération la nature très particulière des biens professionnels dans l'ensemble de l'actif successoral.

• **Mais les droits de mutation exigibles lors de la vente de l'entreprise présentent également des caractéristiques qui ne facilitent pas toujours la reprise.**

A cet égard, la principale critique que l'on peut adresser à notre système fiscal est sans nul doute la différence de traitement qui existe entre les cessions d'entreprises individuelles et les ventes d'entreprises sous forme sociétaire. Si la vente de parts sociales s'accompagne de droits d'enregistrement relativement modiques (4,80 % ou 1 % selon les cas), la cession d'un fonds de commerce, c'est-à-dire l'actif essentiel d'une entreprise individuelle, reste assujettie à un barème progressif dont le taux maximal atteint 14,2 %.

Pour atténuer ces contraintes, le gouvernement a retenu deux dispositions :

- Prolongeant les mesures adoptées au cours des dernières années (1), l'article 2 du présent projet de loi aménage à nouveau le barème des droits de mutation exigibles en cas de cession d'un fonds de commerce, en élargissant les tranches assorties des taux les plus faibles. Compte tenu de cette mesure, près de 80 % des transactions concernées se trouveront taxées à un taux inférieur à 5 %, soit un régime d'imposition comparable, et même dans de nombreux cas plus avantageux, que celui réservé aux parts de sociétés à responsabilité limitée.

- Parallèlement, le gouvernement a décidé d'assouplir les modalités de paiement des droits de succession ou de donation en cas de transmission d'une entreprise. Relevant du domaine réglementaire, cette disposition sera prise par décret. Tout en maintenant inchangée la période d'étalement déjà en vigueur, soit quinze ans dont cinq ans de différé, la réforme devrait ainsi aménager les dispositions actuelles sur deux points : d'une part, le taux d'intérêt applicable en cas de paiement différé sera réduit de moitié et ramené à 4,5 % ; d'autre part, le champ d'application du régime sera élargi, afin notamment d'en ouvrir le bénéfice aux donateurs qui conservent l'usufruit de leur entreprise, et à ceux qui prennent en charge les droits de donation.

Dans l'ensemble, ces deux mesures immédiates s'inscrivent dans la bonne direction en apportant une réponse à deux problèmes particulièrement aigus. Mais elles doivent aussi s'interpréter comme la première étape d'une approche qui devra nécessairement être plus globale et plus ambitieuse. S'agissant des mutations à titre onéreux, l'action des pouvoirs publics devra impérativement tendre à assurer une neutralité de la fiscalité au regard de la forme juridique de l'entreprise. Or, cette neutralité sera difficile à atteindre tant que coexisteront un régime fondé sur un barème, et un autre s'appuyant sur des taux proportionnels, de surcroît plafonnés dans certaines situations.

Mais le problème des transmissions à titre gratuit est à l'évidence de toute autre ampleur. En fait, seul un réaménagement global de notre système actuel permettait de dégager une solution équilibrée et équitable, mais l'état actuel des finances de l'Etat ne se prête manifestement pas à la mise en oeuvre rapide d'une telle réforme. Aussi, une approche plus ciblée sur le cas spécifique des transmissions d'entreprise est la seule envisageable à court terme, en

*1. Article 27 de la loi de finances pour 1990. Article 16 de la loi de finances pour 1992.*

dépit des difficultés méthodologiques qu'elle ne manquera pas de soulever.

### **3. Deux mesures ponctuelles pour inciter l'épargne à s'investir dans les entreprises**

En préalable, il est intéressant de noter que, d'une manière générale, les entreprises françaises ne semblent plus souffrir d'une insuffisance chronique de fonds propres par rapport à leurs concurrentes étrangères.

Résultat des efforts déployés depuis le milieu des années 1980, ce constat global recouvre bien évidemment des situations fort diverses, mais plusieurs études récentes apportent un éclairage particulièrement intéressant<sup>(1)</sup>.

Toutefois, pour l'entreprise, l'objectif à atteindre est avant tout de disposer d'un niveau de fonds propres pertinent compte tenu de son environnement financier. En effet, l'avantage décisif d'un bilan riche en fonds propres s'apprécie au regard de la contrainte de solvabilité qui pèse sur l'entreprise. Le versement d'un dividende étant par définition beaucoup plus modulable que les frais financiers, il est alors possible de jouer sur cette variable pour préserver des marges de manoeuvre en période de conjoncture déprimée. Or, compte tenu des autres contraintes qui pèsent sur elles, et notamment de l'importance des délais de paiement, les entreprises françaises doivent impérativement renforcer leur indépendance financière en confortant le haut de leur bilan.

Encore faut-il que parallèlement l'épargne accepte de s'investir durablement dans l'appareil productif.

Dans un contexte de baisse des taux d'intérêt qui amoindrit les performances des SICAV monétaires, le présent projet propose donc de lever deux obstacles fiscaux ponctuels afin d'encourager le nécessaire mouvement de réallocation de l'épargne vers les actions.

*1. Voir "Les entreprises françaises souffrent-elles d'une insuffisance de fonds propres ?". Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1991, annexe au projet de loi de finances pour 1993. Tome I.*

*"Le financement à moyen et long terme des PME-PMI".*

*Bulletin mensuel du Centre d'information sur l'épargne et le crédit. N° 158-159 - février-mars 1993.*

*"L'enjeu du financement des PMI". Bulletin trimestriel de la Banque de France. N° 84 - décembre 1992.*

- L'article 3 comporte une mesure définitive : il aménage le régime de l'impôt de Bourse, afin d'exonérer de ce droit de timbre les transactions d'un montant inférieur à 50.000 francs tout en allégeant la charge pesant sur les opérations un peu plus importantes. Par ce biais, le gouvernement souhaite ainsi faciliter l'accès à la Bourse.

- L'article 17 retrace une mesure conjoncturelle provisoire : il organise une exonération d'impôt pour les plus-values dégagées lors de la vente de parts d'OPCVM monétaires, sous réserve que le produit de la cession soit immédiatement versé sur un plan d'épargne en actions.

Par construction, ces deux dispositions concernent essentiellement les investissements en actions cotées, et donc les participations au capital des entreprises les plus importantes qui sont aussi les plus directement ouvertes à la compétition internationale. Ces mesures présentent en outre un intérêt certain dans la perspective de nouvelles privatisations.

En revanche, elles ne sont pas de nature à exercer un effet positif sur les fonds propres des entreprises de taille moyenne.

Certes, en ce domaine, surgissent des obstacles que la loi n'est pas en mesure de résoudre. Ainsi, dans les PME ayant une forme sociétaire, un renforcement des fonds propres par appel à des investisseurs extérieurs est souvent limité par des enjeux de pouvoir. En outre, il reste malaisé de mobiliser une épargne de proximité qui accepte de s'investir dans des titres non cotés, c'est-à-dire peu liquides et présentant un degré de risque économique important. Enfin, pour les PME ayant une forme individuelle, il est évident que seule l'accumulation des résultats annuels peut permettre de développer leur autonomie financière.

La fiscalité devrait donc, un jour ou l'autre, être amenée à intégrer ces contraintes.

#### **4. Un renforcement ciblé des moyens d'intervention de l'Etat**

Le dernier aspect du volet "aide aux entreprises" du plan de soutien de l'emploi et de l'activité prend la forme d'une majoration très sensible des moyens budgétaires consacrés aux interventions en faveur de deux populations d'entreprises spécifiques.



• **Un soutien accru aux entreprises en difficulté**

A cet égard, le projet de loi de finances rectificative dégage 700 millions de francs supplémentaires qui seront consacrés à deux types d'interventions ayant un fort effet de levier. Ainsi, il prévoit :

- *La création d'une nouvelle procédure gérée par la Société financière pour l'assurance des risques des PME (S.O.F.A.R.I.S.).* Doté de 300 millions de francs, le nouveau fonds d'intervention aura pour objet de garantir -en principe à hauteur de 50 %- les prêts bancaires consentis aux entreprises ayant des difficultés de trésorerie. L'institution de ce mécanisme devrait ainsi lever les réticences des banques, et permettre aux entreprises concernées de bénéficier de taux d'intérêt plus supportables en raison de la diminution de la "prime de risque".

- *Une majoration de 400 millions de francs des moyens d'intervention du Comité interministériel de restructurations industrielles (C.I.R.I.),* cette enveloppe supplémentaire étant composée de 100 millions de francs de crédits de subventions et de 300 millions de francs de prêts du F.D.E.S., dont le taux a parallèlement été réduit de deux points. L'ampleur de ces sommes peut paraître relativement modeste, mais il faut rappeler que l'apport du C.I.R.I. a essentiellement un rôle de catalyseur dans la mise en oeuvre d'une solution sérieuse de redressement par les partenaires naturels de l'entreprise.

• **Un effort supplémentaire en matière de réorientation géographique des activités**

Dans cette optique, 90 millions de francs supplémentaires sont dégagés afin d'accélérer les actions de politique industrielle retenus dans les contrats de Plan Etat-Régions, tandis que les moyens d'interventions du Fonds d'aide à la décentralisation se trouvent renforcés à hauteur de 46 millions de francs.

**C. L'ALLEGEMENT DES COÛTS DU TRAVAIL**

**1. Une justification théorique**

*a) Les coûts salariaux français ne sont pas un handicap par rapport à ceux des pays voisins*

Si l'on s'en réfère à l'évolution des coûts salariaux unitaires, la France se trouve dans une position moyenne par rapport aux principaux pays industrialisés.

*On doit toutefois faire observer que la mondialisation des échanges vient mettre en concurrence les productions françaises et européennes avec celles des zones où les coûts de main-d'œuvre n'ont plus aucun rapport avec les coûts salariaux français. Dans l'industrie textile, la rémunération d'un ouvrier français correspond à celle de 25 thaïlandais, 35 chinois, 70 vietnamiens.*

**Evolutions des coûts salariaux horaires  
Ensemble de l'industrie  
France = 100**

	1984	1988	1991	Sept.oct.nov. 1992
Allemagne	115	120	123	124
Pays-Bas	108	117	121	121
Belgique	111	107	103	102
France	100	100	100	100
Italie	87	93	101	90
Royaume-Uni	73	72	76	66
Espagne	.	60	70	65
Etats-Unis	139	88	81	72
Japon	85	92	86	86

*Source : Commissariat général au Plan*

*b) Mais l'écart entre salaire direct et coût salarial global est particulièrement élevé en France*

**L'écart entre le coût salarial pour l'employeur : salaire brut + cotisations sociales employeurs, et le salaire net perçus par le salarié : salaire brut - cotisations sociales salariés, est très important en France.**

Rémunérations, impôts et charges sociales : une comparaison européenne  
(pour un travailleur célibataire)

		Italie	France	Allemagne	Royaume-Uni
1. Rémunération brute	1979	125	125	146	142
	1989	138	132	155	139
2. Charges sociales salariés	1979	11	15	23	9
	1989	12	23	27	13
3. Impôt sur le revenu	1979	14	10	23	33
	1989	26	9	28	26
4. Rémunération nette (1-2-3) après impôts	1979	100	100	100	100
	1989	100	100	100	100
5. Charges sociales employeurs	1979	58	47	23	14
	1989	67	59	27	14
6. Coût du travail (1 + 5)	1979	183	172	160	156
	1989	205	191	182	159

(Base 100 pour la rémunération nette)

Source : Micossi et Papi (1992)

En effet, contrairement à d'autres pays voisins, la protection sociale française fait appel aux cotisations sur salaires et non pas au budget de l'Etat.

Ce mode de financement est incontestablement un handicap pour l'emploi en France, qui ne cesse de s'aggraver du fait de la progression des dépenses d'assurance vieillesse et maladie.

*c) Selon les conclusions du Commissariat général au Plan, l'abaissement généralisé du coût du travail ne se justifierait pas*

D'après les conclusions de la commission préparatoire au XIe Plan présidée par M. Bernard Brunhes, l'abaissement généralisé du coût du travail ne se justifie pas, en effet :

- les pays qui ont le plus créé d'emplois entre 1979 et 1989 sont également ceux qui ont vu le coût salarial unitaire augmenter le plus vite dans le secteur privé ;

- les études économiques ne permettent pas d'espérer, d'une baisse du coût du travail, un effet quantitatif sensible en termes d'emplois.

*Cette approche ne vaut que pour une comparaison avec des pays industrialisés. En effet, les emplois disparaissent à un rythme soutenu, souvent au profit de créations d'établissements dans des pays à bas niveaux de salaires, de protection sociale et de normes d'environnement. La montée alarmante du chômage s'opère largement par transfert d'activités dans des pays où les coûts du travail sont sans commune mesure avec ceux pratiqués en France.*

*d) En tout état de cause, il paraît indispensable d'accroître le volume d'emplois non qualifiés afin d'éviter l'exclusion croissante*

La commission "Marché du travail" du groupe "perspectives économiques" du XI<sup>e</sup> Plan a analysé les conséquences d'une franchise de cotisations sociales sur le premier millier de francs de salaire, pour chaque salarié, financée par la contribution sociale généralisée.

Les résultats des simulations économiques varient selon les hypothèses sur la vitesse d'ajustement des prix aux coûts. Si les entreprises ne freinent que lentement leurs prix, l'effet sur l'emploi est modéré : de l'ordre de 70.000 emplois en cinq ans ; dans le cas contraire, l'effet pourrait atteindre 250.000 emplois.

## **2. Une application pratique : l'exonération des cotisations d'allocations familiales pour les bas salaires**

Dans le cadre de son action générale en faveur de l'emploi, le Gouvernement a décidé d'exonérer les entreprises du paiement des cotisations patronales d'allocations familiales correspondant aux emplois les moins qualifiés.

Dans son principe, cette mesure répond aux préoccupations de la commission des finances du Sénat. Elle soulève, toutefois, de légitimes interrogations quant à ses modalités concrètes d'application.

*a) Une mesure destinée à favoriser la création d'emplois*

Le coût élevé du travail peu qualifié constitue, en France, un obstacle à la création d'activités nouvelles et à l'insertion professionnelle des personnes exclues, en raison d'une formation initiale insuffisante, du marché de l'emploi.

Afin d'inciter les entreprises à créer davantage d'emplois, le Gouvernement a donc décidé d'exonérer celles-ci du paiement des cotisations patronales d'allocations familiales pour les salaires mensuels inférieurs à 1,2 fois le SMIC.

Cette exonération, qui devrait faire prochainement l'objet d'un projet de loi spécifique, sera totale pour les salaires mensuels inférieurs à 1,1 fois le SMIC et sera limitée à 50 % pour les salaires compris entre 1,1 et 1,2 fois le SMIC.

Selon les estimations officielles, cette mesure devrait permettre un allègement des cotisations sociales d'environ 300 francs par mois et une baisse du coût du travail de près de 4 % pour les salariés rémunérés au niveau du SMIC. Réservée aux entreprises du secteur privé, elle pourrait ainsi susciter la création d'environ 50 000 emplois.

Son coût, estimé en année pleine entre 9 et 10 milliards de francs, sera compensé par l'État à la Caisse nationale d'allocations familiales.

*b) Une mesure soulevant néanmoins de légitimes interrogations quant à ses modalités concrètes de mise en oeuvre*

En dehors de son intérêt de principe, et dans l'attente de la présentation détaillée du dispositif prévu, il convient de souligner que cette mesure soulève certaines interrogations concernant ses modalités concrètes de mises en oeuvre.

Ainsi, lors de sa réunion du 18 mai dernier, le conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales a émis, par 16 voix contre 12, un avis défavorable au motif, notamment, qu'il ne disposait d'aucune garantie quant à la pérennité de la compensation financière de l'État et à la régularité de son versement.

Cette réaction s'explique par le souvenir malencontreux laissé, aux membres de ce conseil d'administration, par les difficultés

**constatées à l'occasion de la compensation financière du déplafonnement partiel des cotisations d'allocations familiales.**

**En application des dispositions de la loi de finances pour 1990, cette compensation devait être assurée par l'affectation, à la Caisse nationale d'allocations familiales, d'un prélèvement de 3,98 centimes par cigarette vendue en France continentale sur le produit du droit de consommation sur les tabacs manufacturés prévu à l'article 575 du code général des impôts. Le rendement total de cette mesure fiscale s'était élevé, en 1990, à 3,8 milliards de francs.**

**Or, à partir de l'année 1991, cette compensation financière a été purement supprimée, privant ainsi la Caisse nationale d'allocations familiales d'une recette évaluée à 4,1 milliards de francs, l'Etat arguant, à l'époque, du caractère provisoire d'une telle compensation...**

**Par ailleurs, il convient de rappeler que les frais de gestion afférents au service, par la C.N.A.F., et pour le compte de l'Etat, de certaines prestations ou allocations ne font actuellement l'objet d'aucune compensation financière.**

**Le dispositif prévu par le Gouvernement devra donc impérativement éviter toute ambiguïté en ce domaine et s'attacher, en ce qui concerne sa compensation budgétaire, à offrir toutes les garanties nécessaires quant à sa pérennité et à la régularité de son versement.**

## II - L'ACCENTUATION DES PRIORITES DU GOUVERNEMENT AVEC LES MESURES COMPLEMENTAIRES DU 7 ET DU 25 MAI

### A. AGRICULTURE: UNE NOUVELLE DONNE

#### 1. L'économie générale du collectif

La politique agricole du nouveau gouvernement vise à relever trois défis : la renégociation du volet agricole du G.A.T.T., la «réforme de la réforme» de la P.A.C., la définition d'une politique nationale d'accompagnement des mutations. Le présent collectif budgétaire s'attache -par la force des choses- à ce troisième défi.

Trois éléments le caractérisent : la remise à niveau très importante des crédits du BAPSA, la traduction en termes budgétaires des décisions de la table ronde du 7 mai dernier, de faibles annulations de crédits opérées par les arrêts du 3 février et du 10 mai 1993. Le tableau ci-dessous récapitule ces trois éléments :

*(en millions de francs)*

Crédits 1993 en loi de finances initiale	39.736
Arrêté d'annulation du 3 février 1993	- 101
Arrêté d'annulation du 10 mai 1993	- 170
Ouvertures de crédits par le présent projet de loi :	
- plan d'aide	+ 700
- ajustement de la subvention au BAPSA	+ 3.692
Crédits rectifiés hors ajustement BAPSA (variation par rapport aux crédits initiaux)	40.215 (+ 1,08 %)
Crédits rectifiés (variation par rapport aux crédits initiaux)	43.907 (+ 10,36 %)

Les mesures du collectif ont une grande importance, puisqu'elles conduisent à majorer de 10 % le budget de l'agriculture.

L'abondement des crédits du BAPSA a été précédemment analysé au chapitre II. Les annulations de crédits font l'objet des commentaires du fascicule 3 du présent rapport.

Les mesures prises lors de la table ronde du 7 mai sont maintenant bien connues. Elles sont résumées dans le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

MESURES BUDGETAIRES	Crédits rétablis	Coût en loi de finances rectificative 1993	Coût différé en année pleine
<b>Faciliter l'installation des jeunes agriculteurs</b> - Majoration de 20 % du montant de la dotation jeunes agriculteurs		50	115
<b>Alléger les charges financières des exploitations</b> Renforcement du dispositif de prêts bonifiés de consolidation (subvention budgétaire) - Abondement des crédits pour les agriculteurs en difficulté	50	100 50	
<b>Adapter l'entreprise agricole à la réforme de la PAC</b> - Augmentation des préretraites pour les productions spécialisées - Augmentation immédiate de la prime à l'herbe de 120 à 200 francs/ha		30 210	90
<b>Consolider la filière agro-alimentaire</b> - Abondement des crédits de politique industrielle (prime d'orientation agricole)		30	
<b>Soutenir la filière bois</b> - Aide à la trésorerie des entreprises d'exploitation et de première transformation du bois - Report du paiement de la taxe BAPSA sur les produits forestiers à décembre 1993		30 p.m.	
<b>Répondre aux problèmes conjoncturels</b> - Renforcement des moyens des offices	350	200	
<b>Sous-total : mesures budgétaires</b>	400	700	
<b>Allègement des charges fiscales et sociales</b> - Amélioration de la déduction pour investissements - Anticipation dès 1993 de l'allègement de la taxe départementale sur le foncier non bâti - l'extension de l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti aux jeunes agriculteurs installés en société		p.m. 800 p.m.	700  10
<b>TOTAL GENERAL</b>	400	1.500	

Source : ministère du Budget



Il importe toutefois de souligner qu'au-delà de ces mesures aussi bienvenues que dictées par l'urgence, le gouvernement a décidé la création de commissions de réflexion, chargées de proposer des mesures plus ambitieuses pour le moyen terme (1).

C'est en ce sens qu'il est justifié de parler d'une « nouvelle donne » pour l'agriculture française qui manquait jusqu'à présent d'une vision d'avenir. Votre rapporteur se félicite de cette méthode et forme des vœux pour que la renégociation des accords de Blair-House et de la réforme de la P.A.C. crée un environnement aussi favorable que possible à cette nouvelle politique. Les données disponibles pour l'année 1992 (baisse de 7 % du revenu brut moyen par exploitation et niveau record de « subventions ») confirment la nécessité d'un changement de cap : la baisse tendancielle du revenu des exploitants et le coût croissant des interventions publiques ne pourront plus être conjugués durablement. D'autant qu'en tendance, on observe une installation pour quatre départs, ce qui ne laisse pas d'être préoccupant

## **2. Les mesures du 7 mai**

### *a) Redresser des situations inquiétantes*

Les mesures prises le 7 mai s'attachent à redresser des situations inquiétantes : chute de 37 % des installations en 1992 (mouvement confirmé au premier trimestre 1993), crise de la filière bois, difficultés des exploitants à faire face au remboursement de leurs prêts, augmentation du nombre des exploitants en difficulté :

### **Le financement de l'installation des jeunes**

La dotation jeunes agriculteurs (D.J.A.), qui n'a pas été revalorisée depuis le 1er janvier 1990, est augmentée de 20 %. Même après correction des effets de l'inflation, ce pourcentage reste très significatif. Les retours du FEOGA en minoreront toutefois le coût pour les finances publiques, mais avec un décalage de deux ans. La table ronde conclut également à ce que : « Les engagements pris pour l'aide innovante seront tenus ». Cette formule lapidaire semble signifier que l'opération « aide innovante » sera poursuivie sur 3 ans

1. Quatre commissions sont envisagées : entreprise agricole et installation ; organisation économique de la production ; offices par produits ; aménagement de l'espace rural.

avec un financement annuel de 130 millions de francs. L'enveloppe, jugée insuffisante par le C.N.J.A. permet toutefois d'aider une installation sur cinq, ce qui est plus qu'appréciable. En revanche, l'attribution de cette aide au plan départemental rencontre certaines difficultés liées à l'imprécision inévitable du concept d'« action innovante ». Il en résulte des comportements très différents selon les départements. Une réflexion nouvelle, nourrie par l'observation de l'application concrète du mécanisme, pourrait être souhaitable.

50 millions de francs ont été ouverts pour cette majoration de la D.J.A. au chapitre 44-4.

### **L'allègement des charges financières**

Deux mesures ont été prises, visant respectivement les exploitations fragilisées par des crises de nature conjoncturelle et les récents investisseurs. Le coût budgétaire est de 100 millions de francs (25 + 75) pour un montant de prêts bonifiés de 1,8 milliard de francs (1,3 + 0,5). Les crédits supplémentaires correspondants ont été ouverts au chapitre 44-42. En matière de prêts d'intervention conjoncturelle, on peut noter que leur taux d'intérêt est relativement élevé (8 %) par exemple pour des arboriculteurs qui ont connu une année 1992 exécrable.

La décision du 7 mai prolonge une mesure prise dès octobre 1992 (600 millions d'enveloppe pour des prêts à 8 % sur 3 ans) dont on ne connaît pas encore avec exactitude les résultats, étant donné la date assez tardive de délégation des enveloppes (avril 1993). Certains observateurs estiment que les crédits correspondants risquent de ne pas être consommés, d'autant que la détente du loyer de l'argent laissait espérer une baisse des taux des prêts.

En revanche, la mesure relative aux prêts « récents investisseurs » est plus attractive puisque l'abaissement des annuités par allongement de 3 ans de la durée bonifiée se fait au taux initial du prêt (inférieur en moyenne à 5 %). Elle vient donc en complément utile des aides à l'établissement.

Les organisations professionnelles et les organismes de crédit souhaiteraient par ailleurs réfléchir en commun avec le gouvernement à une mise à plat des problèmes liés au financement des exploitations.

## **L'aide aux agriculteurs en difficulté**

Il a été décidé d'abonder les crédits de 50 millions de francs du chapitre 44-54, ce qui correspond environ à 3000 plans de redressement. Les crédits précédemment disponibles pour cette action permettaient seulement de financer les plans de redressement agréés par les préfets à la fin de 1992 ou au début de 1993 : aucun plan de redressement nouveau ne pouvait plus être accepté. Cette aide aux plans de redressement répond à des besoins qui ne peuvent pas être satisfaits par d'autres procédures (par exemple agriculteurs relativement âgés ou non clients du crédit agricole), et permet aux pouvoirs publics de répondre à des problèmes conjoncturels (calamité agricole .. par exemple). L'arrêt de cette action aurait signifié la remise en cause du dispositif d'ensemble en faveur des agriculteurs en difficulté.

## **Les mesures en faveur de la filière bois**

La filière bois est aujourd'hui profondément déstabilisée, du fait en particulier de la dépréciation des monnaies scandinaves. Elle doit donc bénéficier en premier lieu de mesures conjoncturelles : report à décembre 1993 du paiement de la taxe BAPSA et aide de trésorerie (30 millions de francs inscrits au chapitre 44-92) à l'exploitation forestière et aux scieries, cette aide pouvant servir de levier pour l'obtention par les entreprises de prêts bancaires. Ces mesures d'urgence, pour bienvenues qu'elles soient, ne dispenseront pas d'une politique plus ambitieuse pour cette filière, dont l'importance en matière d'aménagement rural demeure considérable.

*b) Encourager des évolutions souhaitables*

## **L'extensification de l'élevage**

L'accélération de l'augmentation de la prime à l'herbe, portée dès 1993 à 200 F (contre les 120 F initialement prévus) est une bonne mesure, d'un coût de 420 millions de francs dont 50 % devraient

être pris en charge par le FEOGA -sous réserve de l'agrément préalable de la Commission de Bruxelles. Ladite Commission ne s'est pas montrée des plus favorables à l'institution de cette prime qui a dû recevoir un «habillage» agro-environnemental pour bénéficier du cofinancement.

On rappellera que l'octroi de cette prime est subordonné à des conditions techniques assez exigeantes et qu'elle n'est pas «zonée» malgré ses ambitions en faveur d'un aménagement harmonieux du territoire.

Par coordination avec le système de préretraite, cette prime est refusée aux exploitants de plus de 60 ans. Cette exclusion n'est pas totalement convaincante : ou l'agriculteur souhaite rester à la terre et il est pénalisé par rapport à ses voisins, ou il est poussé vers la retraite et il n'est même pas alors certain que son exploitation trouvera un repreneur. L'expérience montrera si des ajustements réglementaires ne sont pas à envisager.

Par ailleurs, et cela résulte d'un choix difficile, les crédits «prime à l'herbe» représenteront la plus grosse part (70 %) des crédits communautaires aux opérations innovantes «agro-environnementales» en France (protection des captages, gel de longue durée,...). Ce choix est assumé, mais il provoque nécessairement quelques déceptions justifiées qui pourraient être atténuées dans le cadre de la préparation des contrats de plan.

Le présent collectif inscrit 210 millions de crédits supplémentaires au chapitre 44-41 pour cette action.

### **La diminution des charges**

Elle passe tout d'abord par une accélération du processus de démantèlement de la part départementale de la taxe sur le foncier non bâti (800 millions de francs en 1993), compte tenu du régime préférentiel accordé aux éleveurs (*article 17 ter nouveau*).

Cette accélération améliorera dès 1993 les comptes des exploitations, mais elle laisse de côté le problème particulièrement délicat de la part communale. Pour les organisations professionnelles agricoles, les impositions jugées excessives proviendraient le plus souvent d'un dérapage de certains taux communaux. Elles préconisent en conséquence que les contribuables soient dégrevés de la fraction de la part communale qui excède un montant égal au

produit du revenu cadastral moyen des parcelles en cause par le taux moyen national de l'ensemble des communes.

On peut également considérer l'amélioration du dispositif de la déduction pour investissement (*article 18 A nouveau*) comme une technique de diminution des charges, en tant qu'elle représente un avantage de trésorerie pour les exploitants au réel -qu'ils investissent ou non-, voire un avantage définitif pour les exploitants augmentant le volume de leurs stocks à rotation lente.

Cet avantage joue à la fois sur la détermination du revenu imposable et sur le calcul de l'assiette des cotisations sociales. La portée de cet avantage est d'autant plus grande que l'inflation est élevée et les taux d'intérêt à un haut niveau. Les circonstances de l'heure sont donc moins «propices» -ce dont il faut par ailleurs se réjouir- qu'en 1987 lorsque le mécanisme fut institué. Le coût en est estimé à 700 millions de francs (350 millions de francs BAPSA sur 4 ans et 350 millions de francs en impôts sur le revenu 1994). Cette estimation est assez délicate si l'on estime que l'avantage -sauf pour les stocks- n'est que transitoire.

De surcroît certains commentateurs le jugent d'une portée encore insuffisante pour permettre une claire distinction entre les résultats distribués et les résultats réinvestis dans l'entreprise agricole. Une réflexion sur le financement de l'entreprise individuelle, qui ne devrait pas se cantonner au domaine agricole, serait certainement la bienvenue. Elle pourrait permettre à terme de gommer la dimension «élitiste» qui est parfois -non sans mauvaise foi- prêté à la déduction pour autofinancement.

### **L'orientation et la valorisation de la production**

Les offices agricoles bénéficieraient d'une enveloppe supplémentaire de 550 millions de francs (350 millions de francs de crédits débloqués, 200 millions de francs de crédits nouveaux inscrits au chapitre 44-53 par le présent collectif) pour faire face aux difficultés traversées par certains secteurs : élevage ovin, fruits et légumes, viticulture... Après l'annulation à hauteur de 400 millions de francs qui avait frappé leurs crédits budgétaires en novembre 1992, les offices avaient, en effet, vu fondre leurs réserves et ne disposaient plus, en règle générale, de la marge de manoeuvre nécessaire pour répondre rapidement aux besoins conjoncturels.

Un certain nombre de branches de l'industrie agroalimentaire (I.A.A.), notamment les organismes de collecte des céréales, souffrent des conséquences de la réforme de la PAC, qui s'ajoutent au climat économique général défavorable. Or, les crédits de subventions d'investissement aux I.A.A. n'ont cessé de diminuer depuis dix ans -600 millions de francs en 1983, 230 millions en 1993- dans un contexte, il est vrai, de recul général de l'intervention de l'Etat dans l'industrie. La situation de ce chapitre budgétaire en est toutefois arrivée au point que le financement des engagements pris dans le cadre des contrats de Plan Etat-région devient lui-même difficile.

C'est pourquoi une revalorisation de la dotation de ce chapitre (+ 30 millions de francs) est proposée ; elle est d'autant plus justifiée que les dépenses de soutien à l'investissement des I.A.A. bénéficient d'un cofinancement communautaire important : ces 30 millions de francs de crédits d'Etat pourraient valoir à la France des retours communautaires de l'ordre de 75 millions de francs.

#### **B. L'ACCENTUATION DE L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA RELANCE DE L'ACTIVITÉ**

Dans le présent projet de loi de finances rectificative sont inscrits 14 milliards de francs de crédits destinés à soutenir l'emploi.

• 7 milliards de francs ont été inscrits au budget du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il s'agit d'ajustements portant sur :

- les C.E.S. pour 4,2 milliards de francs
- l'UNEDIC pour 2,4 milliards de francs,
- les conventions sociales de la sidérurgie pour 0,4 milliard de francs.

• 7 milliards de francs ont été inscrits au budget des charges communes :

- 4,5 milliards de francs destinés à la prise en charge par le budget de l'Etat de certaines charges sociales,
- 2,5 milliards de francs de "provision".

Ces dispositions avaient pour objet de lutter énergiquement contre la nouvelle dégradation de l'emploi que connaît notre pays depuis le début de l'année 1993.

Le chiffre annoncé par l'UNEDIC de 340.000 emplois détruits sur l'ensemble de l'année est, en effet, très alarmant.

Malgré l'ampleur de l'effort consenti par le Gouvernement, l'efficacité du dispositif se trouvait singulièrement limitée par l'objectif de réduction du déficit budgétaire.

L'antagonisme des deux objectifs fondamentaux du collectif a pu être heureusement atténué par l'annonce de l'affectation à l'emploi et au soutien de l'activité du produit d'un emprunt national d'un montant de 40 milliards de francs.

Selon M. Edouard Balladur, Premier ministre :

*"Compte tenu du fait qu'une partie de ces recettes a déjà été prise en compte dans l'équilibre de la loi de finances initiale, ce sont des sommes supplémentaires importantes que nous pouvons ainsi consacrer à notre objectif prioritaire qui est l'emploi sans pour autant mettre en cause notre politique de réduction du déficit budgétaire. Le collectif prévoit en effet que celui-ci sera réduit à 317 milliards de francs.*

*Au total, en les ajoutant aux crédits déjà inscrits dans le projet de collectif, ce sont 40 milliards qui sont consacrés à des actions qui obéissent toutes au souci de soutenir l'emploi, et en particulier l'emploi des jeunes, soit directement, soit au travers d'efforts d'investissements créateurs d'emplois et de l'assainissement de la situation financière des entreprises". (Débat du 25 mai 1993 à l'Assemblée nationale).*

Ces 40 milliards de francs se décomposeraient de la manière suivante :

- mesures inscrites en LFI 93 dans le compte d'affectation spéciale du produit des cessions d'entreprises appartenant à l'Etat	8,7 milliards de francs
- mesures inscrites en LFR 93	14 milliards de francs
- mesures de soutien à l'emploi financées par l'emprunt	10 milliards de francs
- effort en faveur de la ville	4 milliards de francs
- achèvement des contrats de plan Etat-région	3 milliards de francs
	<hr/>
	39,7 milliards de francs

Le montant fixé à cet emprunt correspond au montant des recettes provenant des opérations de privatisation qui seront engagées d'ici la fin de l'année 1993.

### 1. Des recettes affectées

Cet emprunt vient résoudre le dilemme posé par ce que votre Commission avait appelé *"un compte d'affectation spéciale sans ressources"* dans le rapport d'information sur la situation des finances publiques en 1992 et 1993.

Créé par la loi de finances pour 1993, et alimenté par le produit des cessions d'actifs publics, le compte spécial n° 902-24 doit assurer une charge de 16,6 milliards de francs, dont 8,7 milliards au titre du plan "emploi" et 7,9 milliards sous forme de dotations en capital aux entreprises publiques.

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

Or, l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances prévoit que *"le total des dépenses engagées ou ordonnances au titre d'un CAS ne peut excéder le total des recettes du même compte"*.

Confronté à cette obligation juridique et dans l'impossibilité de procéder dans des délais suffisamment courts à des cessions d'actifs, le nouveau Gouvernement ne pouvait engager les actions prévues

C'est pourquoi l'emprunt envisagé constitue un relais en attendant que vienne s'y substituer le produit des privatisations. Il est prévu qu'une partie de ce produit permettra de couvrir les dépenses inscrites en loi de finances initiale à hauteur de 14 milliards de francs mais non couvertes en recettes.

Compte tenu de ces ressources complémentaires, l'ensemble des crédits affectés au compte d'affectation spéciale se présente de la manière suivante :



Affectation budgétaire	en MF	Ventilation prévisionnelle de la LFI	en MF
Produit de la cession partielle d'actions Rhône Poulenc	3000	Exo-jeunes	1650
Crédits déjà inscrits en dépenses dans la LFI mais non couverts en recettes	14000	PAQUE	4519,7
Dotations des entreprises publiques	8000	Fraction des soldes des CES 1992	2350,4
		Emplois familiaux	180
		Fonds propres des entreprises publiques	4060
		SNCF	1800
		Programme de recherche d'entreprises publiques	1000
		Disposition nouvelle de la LFR : Dotations des entreprises publiques	8000
<b>Total CAS 902-24</b>	<b>25000</b>	<b>Total CAS 902-24</b>	<b>24650</b>

## 2. Des recettes pour le budget général

Par ailleurs, par dérogation aux dispositions de l'article 71 de la loi de finances pour 1993 qui affectait l'ensemble du produit des cessions d'actifs au compte d'affectation spéciale 902-24, l'article 5 ter nouveau du présent projet de loi prévoit de porter en recettes du budget général, à due concurrence de 18 milliards de francs, le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés réalisés à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital social d'une entreprise du secteur public. L'article 71 de la loi de finances pour 1993 avait prévu cette possibilité sans l'utiliser.

En pratique, le gouvernement a porté ces 18 milliards de francs en recettes non fiscales avant de procéder à leur répartition par voie d'amendement d'ouvertures de crédits aux budgets concernés.

Sur la forme, les remarques faites de manière constante par votre rapporteur général sur la couverture de

dépenses permanentes par des ressources temporaires demeurent d'actualité.

Il convient hélas de tempérer cette appréciation par la prise en compte de l'urgence et de la gravité de la situation de l'emploi dans notre pays.

Telle qu'elle ressort des ouvertures de crédits inscrites aux articles 7 et 8 du présent projet de loi, l'affectation de ces 18 milliards de francs est la suivante :

Affectation budgétaire du produit de l'emprunt	en MF	Affectation par action	en MF
Recettes non fiscales (création d'une ligne 210 "produit de la cession de capital d'entreprises appartenant à l'Etat")	18000	Charges communes, chapitre 44-75 mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi	10000
		Charges communes, chapitre 67-03 dont :	5200
		1 ) Politique de la ville	4000
		2 ) Equipements pour la police et la justice	800
		3 ) Plan Universités 2000	400
		Equipement, logement et transports, chapitres 54-43, 53-48, et 63-41 dont :	2700
		1 ) Infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France et en province	800
		2 ) Accélération du schéma routier national	1800
		3 ) Sécurité routière	100
		DOM-TOM ,chapitre 68-90 (FIDES)	150
		<b>Total budget général</b>	<b>18050</b>

Votre commission observe que la somme de 10 milliards de francs inscrite au budget des charges communes devrait permettre la mise en oeuvre de ce que le ministre du budget a qualifié de *"mesures spectaculaires et innovantes, relatives en particulier à l'apprentissage et à la formation professionnelle"* (débats AN du 27 mai 1993).

Dans l'attente du projet de loi d'orientation sur l'emploi, votre commission regrette que l'autorisation donnée par le Parlement ne puisse faire l'objet d'un détail plus affiné.

### **3. Les caractéristiques de l'emprunt**

Le lien avec le programme de privatisations à venir se révèle dans le dispositif de l'emprunt dont les titres sont convertibles en titre de sociétés privatisées.

Tel qu'il a été présenté à l'Assemblée nationale le 25 mai 1993, les principales caractéristiques de cet emprunt seront (1) :

- la courte durée,
- la rémunération aux taux du marché.

Il est principalement destiné aux personnes physiques qui témoigneront ainsi de leur confiance dans l'action menée par le Gouvernement puisqu'elles acquerront de ce fait un droit de priorité à l'acquisition des sociétés privatisées.

**Cet emprunt comportera deux avantages :**

- en premier lieu, les souscripteurs se verront reconnaître une priorité particulière lors de la vente des actions de sociétés privatisées : une fois servis les ordres prioritaires - dans la limite de 10 titres par exemple - l'attribution des actions restantes se fera d'abord au profit des porteurs de titres de l'emprunt.

- en second lieu, les titres de l'emprunt, compte tenu de leur convertibilité, pourront être placés dans un plan d'épargne en actions. Les souscriptions bénéficieront de la même exonération d'impôt sur le revenu que celle qui est prévue à l'article 17 du collectif pour les transferts opérés à partir des SICAV de trésorerie vers des plans d'épargne en actions.

*1. Le commentaire détaillé des caractéristiques de l'emprunt est réalisé dans le fascicule 2, article 5 bis nouveau.*

**Votre Commission des finances approuve le lancement de cet emprunt. Il vient réaffirmer la priorité absolue que constitue la lutte contre le chômage tout en préservant dans l'immédiat l'équilibre du projet de loi de finances rectificative.**

## **CONCLUSION**

### **L'INDISPENSABLE REFORME FISCALE**

Votre Commission des finances appuie pleinement l'action menée par le gouvernement depuis sa constitution le 30 mars 1993 et estime que celle-ci doit être approfondie à travers une véritable réforme fiscale.

#### **A. UNE POLITIQUE EN CONCORDANCE AVEC LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION**

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale, votre commission avait esquissé des "propositions de réflexion pour l'alternance" dans quatre directions :

**1. Réindustrialiser et recréer des emplois en desserrant les contraintes pesant sur les entreprises. Cette action prenait trois formes :**

- la budgétisation des allocations familiales
- la suppression du décalage d'un mois de la TVA
- le développement progressif des retraites par capitalisation.

**2. Réhabiliter l'Etat en allégeant la charge de la dette et en réduisant ces interventions pour qu'il redevienne "le maître des horloges" et non un prestataire de service universel et providentiel.**

### **3. Libérer l'État de la dérive des "subventions automatiques" d'équilibrage du budget européen.**

Pour ce faire, votre commission suggérait trois axes de réflexion :

- l'élaboration d'une politique douanière européenne cohérente, ce qui suppose une action concertée avec nos partenaires et la renégociation des accords du GATT,

- la réforme de la procédure budgétaire communautaire, notamment en améliorant l'information du Parlement comme il l'est proposé dans la proposition de loi organique modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances,

- l'approfondissement de la convergence des politiques économiques.

### **4. Réformer la fiscalité**

La réforme de notre fiscalité reste un chantier prioritaire aux yeux de votre commission des finances.

- La fiscalité de l'immobilier est largement traitée dans le projet de loi de finances rectificative pour 1993. Votre commission ne peut que se féliciter que la quasi-intégralité des propositions faites par elle dans la proposition de loi tendant à améliorer la fiscalité du logement (n° 269 rectifié (1992-1993) en date du 21 avril 1993) ait été reprise dans le collectif.

- L'orientation de l'épargne vers les actions a également été entreprise dans le collectif.

## B. UNE POLITIQUE QUI DEMANDE A ÊTRE APPROFONDIE

Deux orientations fondamentales sont à explorer :

### 1. Rééquilibrer impôts de production et impôts de consommation

Le poids des charges sociales et des coûts de production internes conduisent les entreprises à délocaliser leur production matérielle ou immatérielle hors de nos frontières pour demeurer compétitives et continuer à satisfaire un consommateur qui cherche le meilleur prix.

Notre système fiscal repose en large partie sur un état de fait de la première moitié du XXème siècle, à une époque où l'ouverture internationale de notre pays était faible, voire quasi-inexistante, et où, par conséquent, il était simple et naturel de frapper l'outil de production à travers le chiffre d'affaires, les salaires, les charges sociales.

C'est une évidence que de constater les profonds changements intervenus depuis une trentaine d'années.

Sur ces deux points, le gouvernement, avec le début d'une budgétisation des charges sociales pesant sur les entreprises et à travers le memorandum sur le GATT, a posé les premiers jalons de l'action.

Il reste à mettre en chantier le rééquilibrage entre impôts de production et impôts de consommation. Aujourd'hui, dans tous les Etats du monde, seule la consommation n'est pas délocalisable. Elle constitue l'assiette peu mobile qui caractérisait la production dans la première moitié de ce siècle.

C'est dans cet esprit que votre rapporteur général avait proposé, en novembre dernier, qu'il soit procédé à une hausse limitée de la TVA.

C'est dans la même logique que le Président du Sénat s'est prononcé pour une telle augmentation consacrée à lutter efficacement contre le chômage.

Il est urgent d'ouvrir un débat sur le juste niveau de l'impôt de consommation, parallèlement à une réforme de la taxation des revenus.

## **2. Réformer l'impôt sur le revenu**

Le choix du gouvernement de recourir à une augmentation de la cotisation sociale généralisée doit être l'occasion de lancer une réflexion de fond sur la réforme de l'impôt sur le revenu que votre commission appelait de ses vœux en novembre dernier.

D'importants travaux, et notamment le 11ème rapport de 1990 du Conseil des impôts, ont indiqué suffisamment les voies d'une réforme qui simplifie l'I.R.P.P. et en atténue la progressivité.

Le choix d'une augmentation de la C.S.G. (Contribution Sociale Généralisée) permet de poser le problème de la réforme de l'impôt sur le revenu à travers l'une de ses caractéristiques les plus frappantes : l'étroitesse de son assiette.

A contrario, la C.S.G. présente l'assiette la plus large qui soit. Le paradoxe de la mesure est du reste que son augmentation va conduire à une exonération supplémentaire de contribuables de l'I.R.P.P.

Les modalités d'une fusion entre ces deux impôts, l'adaptation de la C.S.G. afin qu'elle prenne en compte les capacités contributives de chacun, posent de difficiles problèmes.

Votre rapporteur général souhaite que le gouvernement dépose sur le bureau des Assemblées, avant la discussion de la loi de finances pour 1994, un rapport sur l'avenir de l'impôt sur le revenu et sur les perspectives de fusion ou d'absorption de celui-ci par la CSG.

\*

\* \*



**Le Gouvernement a annoncé les premières étapes d'un véritable programme de redressement avec la loi de privatisations, la loi d'orientation sur l'emploi, la loi de réduction quinquennale des déficits publics.**

**Cette volonté politique de restaurer l'activité et les grands équilibres s'est déjà traduite par un retour de la confiance des français et des milieux économiques nationaux et internationaux. L'impact de cette confiance retrouvée se chiffre en dizaines de milliards de francs dus à la baisse des taux d'intérêt.**

**Le projet de loi de finances rectificative pour 1993 est bien la première étape de ce programme de redressement indispensable. Sous réserve des amendements qui vous seront proposés dans le cadre du fascicule 2, votre Commission vous proposera de l'adopter.**

**Audition de M. Nicolas SARKOZY, Ministre du Budget**

**du Mardi 1er juin 1993,**

**sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993**

La Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, sur le projet de loi (n° 323), adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, de finances rectificative pour 1993.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a présenté les principales modifications qu'a connu le projet de loi à la suite des nouvelles initiatives prises par le Premier ministre, et après son adoption par l'Assemblée nationale. Il a expliqué que le lancement d'un grand emprunt de 40 milliards de francs se justifiait par une accélération de la dégradation de la situation de l'emploi.

Il a rappelé que la lutte contre le chômage constituait la priorité absolue de l'action du Gouvernement, et que son action dans ce domaine ne pouvait souffrir de retard. Dès lors, il a précisé qu'en étant présenté au cours de cette session, le dispositif emploi serait opérationnel dès septembre.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a ensuite décrit les principales caractéristiques de l'emprunt d'Etat. Il a indiqué qu'il s'agissait d'un "emprunt relais", anticipant sur le produit des privatisations, d'une durée de quatre ans, d'un montant de 40 milliards de francs, qui devrait être émis avant la fin du mois de juin et qui sera, en priorité, destiné aux particuliers.

Le ministre a précisé que les titres de cet emprunt bénéficieraient de deux avantages : d'une part, un avantage fiscal consistant en l'exonération des revenus de cet emprunt (intérêts et plus-values) s'il était rattaché à un plan d'épargne en actions, et d'autre part un droit prioritaire à l'achat d'actions de sociétés privatisées.

Il a précisé que pour un montant de 10 milliards de francs, les ressources de cet emprunt devraient servir à financer des mesures directes en faveur de l'emploi.

Il a rappelé que ces ressources devraient notamment permettre de tenter de prévenir les licenciements en leur substituant

dans la mesure du possible un chômage partiel, de financer 400.000 contrats emploi-solidarité (CES), prévus dans la loi de finances initiale mais dépourvus de financement à ce jour, et de renforcer les dispositifs d'aides à l'insertion et à la formation professionnelle, ainsi qu'à l'apprentissage.

Il a indiqué qu'un montant de 4 milliards de francs serait destiné à la politique de la ville, et prendrait notamment la forme d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME) menant des actions de formation à l'usage des populations défavorisées.

Le ministre a ensuite précisé qu'un montant de 2,7 milliards de francs devrait permettre à l'État de tenir ses engagements pour 1993, dans le cadre des contrats de plan Etat-région, 1,9 milliard de francs étant destiné aux programmes routiers, 800 millions aux transports collectifs et 1,2 milliard aux équipements administratifs (maison de quartier, universités, commissariats de police).

Enfin, le ministre a indiqué que 150 millions de francs seraient utilisés pour faire face à la situation financière dégradée de la Polynésie française.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a constaté que ce plan, financé par un emprunt anticipant les recettes liées aux privatisations, n'augmenterait pas l'encours de la dette publique et n'aggraverait pas le déficit budgétaire.

Le ministre a ensuite évoqué les principales modifications adoptées lors de l'examen du projet de loi de l'Assemblée nationale.

Il a indiqué qu'une mesure revenait sur le dispositif prévu à l'article 27 de la loi de finances initiale pour 1993 et devait permettre à nouveau de déduire l'excès versé sur le troisième versement, au 15 décembre. Il a rappelé que cette mesure qui supprime une ponction sur la trésorerie des entreprises, a un coût estimé à 8,9 milliards de francs, la dépense de l'État étant compensée par des prélèvements sur les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations et par des recettes diverses, d'un montant de 2 milliards de francs, provenant de l'Assemblée nationale.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a également indiqué que les modifications apportées lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale avaient permis de prendre en compte, pour un montant de 1,5 milliard de francs, les mesures en faveur de l'agriculture, prévues par les accords du 7 mai dernier.

Il a précisé que la durée de détention de biens immobiliers, nécessaire à l'exonération des plus-values, avait été réduite de 32 ans à 22 ans.

Enfin, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a précisé que de nouvelles dispositions fiscales en faveur des départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM), avaient été adoptées à l'Assemblée nationale.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a conclu son intervention, en considérant que ce projet de loi visait à rebâtir la loi de finances pour 1993 et à prendre des mesures immédiates pour lutter contre le chômage et maintenir les acquis sociaux.

En répondant aux questions de M. Jean Arthuis, rapporteur général, M. Nicolas Sarkozy, a tout d'abord confirmé que la modification apportée à l'article 27 de la loi de finances initiale pour 1993, ne remettait pas en cause le nouveau principe consistant à prendre l'année en cours comme année de référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée. Concernant une éventuelle inscription dans les bilans des entreprises de provisions pour dépréciation de la valeur des titres remis en échange de la suppression du décalage d'un mois de la TVA, il a indiqué qu'il n'y avait pas lieu d'inscrire de provisions, la créance étant certaine puisque garantie par l'Etat.

Il a estimé que la rémunération de la créance à 4,5 % était supérieure au niveau d'inflation prévu pour 1993, et que cette rémunération étant un profit, elle devait être taxée comme tel. Il a précisé qu'il lui semblait souhaitable de laisser au Gouvernement une marge de manoeuvre dans l'affectation du remboursement annuel de 5 % du capital, afin de pouvoir anticiper le remboursement pour certains secteurs ou catégories d'entreprises.

En réponse à M. Christian Poncelet, président et à M. Jean Clouet, le ministre a rappelé que les titres n'étaient pas cessibles et ne pouvaient faire l'objet que d'un nantissement, et qu'en cas de dépôt de bilan, ils feraient partie des actifs de l'entreprise.

A M. Jean Arthuis, rapporteur général, qui lui faisait part de son souci de ne pas trop encadrer le taux de rémunération, afin de pouvoir l'adapter à toutes les évolutions envisageables, M. Nicolas Sarkozy a indiqué qu'en fixant un plafond de 4,5 %, il ne s'interdisait pas de diminuer les taux d'intérêt si l'inflation baissait.

En réponse à M. Jean Arthuis, rapporteur général, M. Nicolas Sarkozy a précisé que s'il était exact que l'existence de l'impôt de bourse pouvait conduire à certaines délocalisations, le plafonnement de l'impôt de bourse voté au cours d'une première

délibération à l'Assemblée nationale, et rejeté après une seconde délibération, lui semblait être une mesure susceptible d'entraîner une certaine incompréhension de l'opinion publique et que, pour sa part, si un tel amendement était présenté, il s'en remettrait à la sagesse du Sénat.

Concernant les mesures d'aide au logement, il a admis que porter à 10 % la déductibilité forfaitaire sur les revenus des loyers ne permettait sans doute pas de couvrir la totalité des frais de gestion. Il a pris l'engagement d'augmenter ce taux dès que les marges de manoeuvre financières le permettraient.

Le ministre a ensuite indiqué que deux milliards de francs de recettes diverses avaient été fournis par l'Assemblée nationale pour financer une partie de la mesure relative à la taxe professionnelle, le solde de son coût étant financé par un prélèvement sur certains fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations et notamment celles de la Caisse nationale d'épargne.

Il a, par ailleurs, précisé que le produit de la cession des actifs du Crédit local de France serait perçu par la Caisse des dépôts à hauteur de 3 milliards de francs, le solde venant abonder les recettes du compte d'affectation spéciale.

Pour le financement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), il a indiqué que le Gouvernement ayant majoré à hauteur de 3,7 milliards de francs la subvention au BAPSA dans la loi de finances rectificative, les dotations provenant des cotisations sociales de solidarité des sociétés iront vers d'autres régimes de salariés.

Concernant le gel du barème des aides à la personne, il a indiqué que cette mesure se justifiait par la très faible progression de l'indice du coût de la construction.

Répondant à M. Christian Poncelet, président, qui lui rappelait que la commission des finances du Sénat avait, dans le passé, proposé une réforme du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, M. Nicolas Sarkozy a indiqué que le Gouvernement n'avait pas renoncé à revoir le barème de cet impôt.

Le ministre a également estimé que le droit, conféré par la souscription des titres de l'emprunt d'Etat, d'obtenir, en priorité, des actions des sociétés privatisées ne lui semblait pas anticonstitutionnel puisqu'un tel droit avait existé, en 1986, sous une autre forme, avec la priorité conférée aux salariés des entreprises privatisées.

M. Christian Poncelet, président, s'est demandé si le Gouvernement ne pouvait pas envisager, dans l'hypothèse d'une souscription rapide de l'emprunt de 40 milliards, d'aller au delà de ce montant pour financer des mesures complémentaires de soutien de l'activité.

Il a, par ailleurs, estimé que les pertes de ressources fiscales induites par l'allègement des droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce devaient faire l'objet d'une compensation.

Enfin, il a appelé de ses vœux une régulation des échanges de biens et de services entre l'Europe et le reste du monde par l'instauration de certaines protections à l'entrée de la Communauté européenne, sur le modèle des accords multifibres.

En réponse à M. Robert Vizet, le ministre a indiqué qu'il était abusif de parler de "cadeaux" aux entreprises et que la gravité de la situation ne le conduisait pas tant à demander des contreparties aux entreprises qu'à tenter de limiter la disparition d'un grand nombre d'entre elles.

Il a précisé que les prélèvements opérés sur la Caisse des dépôts et consignations n'auraient pas d'effet sur le financement des prêts locatifs aidés (PLA).

Il s'est déclaré favorable à une revalorisation substantielle de l'allocation sociale au logement, sous réserve de ne pas en faire bénéficier les étudiants qui pourraient être aidés par leurs parents.

Répondant aux questions de M. Alain Lambert, le ministre a admis que le dispositif proposé pour la suppression du décalage d'un mois en matière de TVA était très complexe ; mais il a indiqué que cette complexité était la conséquence de l'impossibilité, pour des raisons budgétaires, de rembourser immédiatement l'intégralité de la créance résultant de la règle du décalage d'un mois.

Concernant les aides au logement, le ministre a rappelé qu'il ne s'agissait que de mesures urgentes dictées par la gravité de la situation, et non pas d'une réforme complète de la fiscalité immobilière.

En réponse à M. Emmanuel Hamel, le ministre a précisé que les promesses du précédent Gouvernement n'ayant pas été financées, le nouveau Gouvernement avait abondé les ressources de l'UNEDIC à hauteur de 3,150 milliards. Il a indiqué que le Gouvernement ne verserait pas d'autre subvention avant que les partenaires sociaux n'aient achevé leur négociation.

Répondant à M. Maurice Blin et à M. Emmanuel Hamel, le ministre a précisé que si le Gouvernement accordait un intérêt tout particulier à la défense nationale, il était néanmoins normal que ce budget apporte sa contribution aux efforts budgétaires et subisse aussi des annulations de crédits. Il a toutefois rappelé que le solde de ces annulations, après compensation, ne dépassait pas 2,7 milliards de francs.

En réponse à M. Emmanuel Hamel, le ministre a précisé que les 1,5 % de réduction d'effectifs de la fonction publique annoncée dans la lettre de cadrage, équivalait à une diminution de 30.000 emplois et qu'il ne s'agissait nullement d'une norme, mais d'un objectif.

Il a alors souligné l'augmentation du nombre de fonctionnaires de l'Etat alors que nombre de compétences ont été transférées aux collectivités locales, et l'absence de lien entre l'importance des crédits informatiques et les gains de productivité.

Il a également précisé que le Gouvernement allait s'efforcer de moduler les aides aux entreprises en fonction de l'emploi.

En réponse à M. Henri Collard, le ministre a indiqué que grâce à l'abondement des crédits destinés au "bouclage" des contrats de plan Etat-régions, l'Etat devrait être en mesure de respecter ses engagements.

Il a également précisé qu'un point supplémentaire de déduction forfaitaire des frais de gestion immobiliers coûtait 330 millions de francs au budget de l'Etat. Il a, par ailleurs, indiqué que le Premier ministre avait demandé au ministre chargé des entreprises et du développement économique d'étudier les possibilités de simplification administrative dont pourraient bénéficier les petites entreprises.

Répondant à une question de M. René Trégouët, le ministre a estimé qu'il ne devrait pas y avoir d'effet de seuil pour les mesures de "budgétisation progressive" des cotisations familiales. Il s'est déclaré prêt à étudier, en collaboration avec M. René Trégouët, la prise en compte du salaire annuel. Enfin, il a précisé que l'ensemble de la rémunération brute serait pris en compte pour la détermination de ces exonérations.

En réponse à M. Michel Charasse, le ministre a rappelé que les prévisions de croissance, qui avaient servi de fondement à l'élaboration de la loi de finances pour 1993, étaient supérieures à la moyenne des prévisions, de l'époque, des instituts de conjoncture.

M. Nicolas Sarkozy a, par ailleurs, rappelé que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur le droit d'amendement ne lui semblait pas applicable en l'espèce, car les modifications liées à la prise en compte de l'emprunt d'Etat étaient de toute évidence en rapport avec le texte présenté et n'affectaient pas le solde du collectif.

Concernant la suppression du décalage d'un mois en matière de TVA, il a observé que le dispositif proposé prévoyait la reconnaissance d'une créance sur l'Etat, alors qu'en 1982, le Gouvernement avait procédé à une débudgétisation pour financer les nationalisations, par l'intermédiaire des Caisses nationales de l'industrie et des banques.

Concernant la contribution sociale généralisée, il a estimé que la mise en cause de la constitutionnalité de la déductibilité de la cotisation revenait à contester l'assiette de l'impôt sur le revenu, alors que la détermination de cette assiette relevait de la compétence du Parlement.

Le ministre a, par ailleurs, reconnu que dans le passé, les avantages fiscaux liés à l'investissement dans les DOM-TOM avaient donné lieu à certains abus. Il a toutefois rappelé que les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale maintenaient la procédure de l'agrément afin de limiter les risques d'abus.

Le ministre a ensuite contesté l'affirmation de M. Michel Charasse concernant l'annulation des 5 milliards destinés à la sécurité sociale, qui, selon ce dernier, ne constituerait pas une véritable économie, en rappelant que cette annulation n'avait été rendue possible qu'en raison de l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée.

Le ministre a ensuite indiqué, que pour la préparation du projet de loi de finances pour 1994, le Gouvernement procédera à un réexamen des services votés.

En réponse à M. Camille Cabana, le ministre a reconnu que le relèvement des plafonds de ressources pour l'accès aux prêts d'aide à la personne (PAP) effectués en 1991 et 1992, n'avaient pas été suffisants, et que le relèvement de ces plafonds devenait une nécessité, surtout pour la région parisienne.

A une question de M. Paul Loidant, le ministre a indiqué que les recettes des privatisations ne serviraient à financer des mesures de fonctionnement que dans un cas unique, celui de l'aide à l'emploi. Il a rappelé que le financement d'un grand nombre de contrats emploi solidarité n'avait pas été prévu par le précédent Gouvernement.



Enfin, en réponse à une question de M. Maurice Blin, le ministre a indiqué que dès 1994, si le Sénat le proposait, les crédits portant sur les opérations extérieures de défense pourraient être inscrites sur le budget des charges communes.

Enfin, M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, a annoncé que le Gouvernement souhaitait procéder à de nouvelles études, avant de présenter devant le Parlement le projet de loi sur l'incorporation dans les rôles de la révision des évaluations cadastrales. En conséquence, il a indiqué que le Gouvernement déposerait, devant le Sénat, un amendement afin de permettre une actualisation des bases.