

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Senateur,
Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1991 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

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

Voir les numéros :
Assemblée nationale (9^e légis.) : 1593, 1627 et 1635 (tome I).
Sénat : 81 (1990-1991).

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|--------------|
| PREMIERE PARTIE | |
| L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 | 5 |
| CHAPITRE PREMIER - LA SITUATION INTERNATIONALE: AGGRAVATION DES DESEQUILIBRES ET RENFORCEMENT DES INCERTITUDES | 7 |
| I - AGGRAVATION DES DESEQUILIBRES | |
| A. DECELERATION ASYMETRIQUE DE LA CROISSANCE DANS LES PAYS DEVELOPPES | 7 |
| 1. Décélération de la croissance | 7 |
| 2. Renforcement des divergences | 9 |
| B. REDEMARRAGE DES TENSIONS INFLATIONNISTES | 10 |
| C. RENFORCEMENT DES DESEQUILIBRES DES PAIEMENTS COURANTS ET DES BESOINS DE FINANCEMENT EXTERIEUR DES PAYS INDUSTRIALISES HORS JAPON ET ALLEMAGNE | 13 |
| D. ALOURDISSEMENT CONSIDERABLE DE L'ENDETTEMENT EXTERIEUR DES PAYS EN DEVELOPPEMENT | 14 |
| E. INSTABILITE CROISSANTE DES MARCHES FINANCIERS ET POURSUITE DE LA MONTEE DES TAUX D'INTERET ... | 17 |
| 1. Instabilité croissante des marchés financiers | 17 |
| 2. Poursuite de la montée des taux d'intérêt | 19 |
| II - RENFORCEMENT DES INCERTITUDES | 21 |
| A. LA CRISE DU GOLFE | 21 |
| 1. Les facteurs de l'équilibre du marché pétrolier | 22 |
| 2. La répercussion inflationniste du "choc pétrolier" n'a pas été pleinement évaluée | 26 |
| 3. Le freinage de l'investissement | 28 |
| 4. Le financement de équipements militaires | 28 |

| | |
|--|-----------|
| B. LA SITUATION AMERICAINE | 28 |
| 1. Le bouclage du budget fédéral | 29 |
| 2. L'alourdissement du déficit extérieur | 30 |
| 3. Le règlement de la faillite des caisses d'épargne | 31 |
| C. LA REUNIFICATION ALLEMANDE | 32 |
| D. LES REFORMES ECONOMIQUES A L'EST | 33 |
| CHAPITRE II - LA SITUATION FRANCAISE : PERSISTANCE DE HANDICAPS STRUCTURELS ET APPARITION DE RISQUES NOUVEAUX | 35 |
| I - PERSISTANCE DE HANDICAPS STRUCTURELS | 35 |
| A. LE NIVEAU DE CHOMAGE DEMEURE LE PLUS ELEVE DES GRANDS PAYS INDUSTRIALISES | 35 |
| 1. Décalage entre les créations d'emplois et la diminution du chômage | 36 |
| 2. Renforcement des inégalités face au chômage | 38 |
| 3. Inadaptation croissante de l'offre à la demande de travail ... | 38 |
| B. LE RETARD D'INVESTISSEMENT N'EST TOUJOURS PAS COMBLE ET RISQUE DE S'AMPLIFIER | 39 |
| 1. L'effort d'investissement des entreprises françaises demeure inférieur à celui de leurs concurrentes étrangères | 39 |
| 2. L'année 1989 a été marquée par le ralentissement de de l'investissement | 41 |
| 3. Les perspectives pour 1990 et 1991 confirment cette évolution | 41 |
| 4. Cette évolution de l'investissement conduit à des conséquences lourdes | 42 |
| C. LE DEFICIT COMMERCIAL: " <i>TALON D'ACHILLE DE L'ECONOMIE FRANCAISE</i> " | 43 |
| 1. Dégradation de la structure géographique des échanges | 43 |
| 2. Détérioration du solde industriel | 44 |
| II - APPARITION PROCHAINE DE CHARGES CONSIDERABLES : L'INELUCTABLE DESEQUILIBRE DES REGIMES SOCIAUX | 46 |
| A. L'EVOLUTION DU REGIME GENERAL | 46 |
| B. LE PROBLEME DU FINANCEMENT DES RETRAITES | 49 |
| CHAPITRE III - UN FACTEUR PREMIER : LE DEFICIT D'EPARGNE | 55 |
| A. UN PROBLEME MONDIAL | 56 |
| B. LA SITUATION FRANCAISE | 58 |
| 1. Diminution de 1,5 point en dix ans du niveau d'épargne en pourcentage du P.I.B. | 58 |
| 2. Responsabilité forte de l'alourdissement des déficits budgétaires | 59 |
| 3. Traduction immédiate sur l'équilibre des paiements courants | 59 |

DEUXIEME PARTIE

| | |
|---|-----|
| LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 | 63 |
| CHAPITRE PREMIER - UN CADRAGE INCERTAIN | 65 |
| I - LE PRIX DU PETROLE : UNE HYPOTHESE "CONVENTIONNELLE" | 67 |
| II - LES REPERCUSSIONS INFLATIONNISTES ET L'"UKASE" TACITE DE LA RIGUEUR SALARIALE : UNE HYPOTHESE "NORMATIVE" | 68 |
| III - L'EVOLUTION DES TAUX D'INTERET : UNE HYPOTHESE "VOLONTARISTE" | 70 |
| IV - UN BOUCLAGE ALEATOIRE SUR UN PROBLEME NON RESOLU : CELUI DU DEFICIT D'EPARGNE | 71 |
| CHAPITRE II - DEUX GRIEFS MAJEURS | 74 |
| I - UN EFFORT INSUFFISANT POUR MAITRISER LA DETTE | 74 |
| A. UN EFFORT INSUFFISANT | 74 |
| B. LE DERAPAGE DE LA DETTE | 75 |
| 1. Une charge croissante | 75 |
| 2. Une vulnérabilité accrue | 76 |
| 3. Un phénomène d'autoalimentation | 79 |
| II - UN EFFORT DONT L'ETAT S'EXONERE LARGEMENT | 82 |
| A. LES OCCASIONS MANQUEES | 83 |
| 1. Le budget 1988 | 83 |
| 2. Le budget 1989 | 85 |
| 3. Le budget 1990 | 87 |
| B. LES RECETTES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 : PORTION CONGRUE POUR LES ALLEGEMENTS FISCAUX | 88 |
| 1. Principales évolutions | 88 |
| 2. Les allègements fiscaux | 97 |
| C. LES DEPENSES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 : DERAPAGE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT | 108 |
| 1. Principales évolutions | 111 |
| 2. Une double interrogation | 116 |
| 3. Une dépense inéluctable : l'aide au développement | 127 |

| | |
|--|------------|
| CHAPITRE III - L'ALTERNATIVE BUDGETAIRE : FAVORISER L'EPARGNE POUR RENFORCER L'INVESTISSEMENT, L'EMPLOI, LA COMPETITIVITE | 131 |
| I - REDUIRE LA FONCTION DE L'ETAT SUR L'EPARGNE NATIONALE | 132 |
| A. FREINER LA PROGRESSION DU TRAIN DE VIE DE L'ETAT | 132 |
| 1. Economiser dix milliards de francs sur les dépenses de fonctionnement | 133 |
| 2. Supprimer les dépenses injustifiées | 135 |
| B. REPRENDRE LE PROGRAMME DE PRIVATISATIONS | 136 |
| 1. Une première étape de 35 milliards de francs | 136 |
| 2. Une affectation exclusive à la réduction du déficit budgétaire | 137 |
| 3. Une perspective à plus long terme | 138 |
| II - RENFORCER LA CAPACITE D'EPARGNE DES MENAGES ET DES ENTREPRISES | 141 |
| A. SAUVEGARDER LA CAPACITE D'EPARGNE DES MENAGES | 141 |
| 1. Alléger et simplifier le barème de l'impôt sur le revenu | 141 |
| 2. Diminuer dès 1991 les droits de succession | 142 |
| B. ORIENTER L'EPARGNE VERS LES ENTREPRISES | 143 |
| 1. Réduire d'un point le taux de l'impôt sur les bénéfices distribués | 143 |
| 2. Aménager l'impôt de bourse | 144 |
| C. PRENDRE EN COMPTE LA CRISE AGRICOLE | 145 |
| 1. Alléger la taxe foncière sur les propriétés non bâties | 146 |
| 2. Autoriser la déductibilité totale de la TVA sur le fioul agricole | 146 |

PREMIERE PARTIE

**L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE
DU PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1991**

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION INTERNATIONALE : AGGRAVATION DES DESEQUILIBRES ET RENFORCEMENT DES INCERTITUDES

Depuis 1989, la croissance mondiale s'essouffle progressivement, selon un rythme qui tend à creuser les divergences d'évolution des différents pays, y compris au sein des pays industrialisés. Dans le même temps, les déséquilibres structurels de l'économie mondiale persistent : maintien des déficits budgétaire et commercial américains, confirmation des excédents allemands et japonais, détérioration de l'endettement des pays du tiers-monde, résurgence des tensions inflationnistes et consolidation du chômage dans les pays industrialisés.

En 1990, cette évolution n'a pu qu'être aggravée par l'apparition conjointe de modifications majeures des données de l'équilibre économique international : bouleversement des structures et des rapports de force économiques à l'Est, réunification de l'Allemagne, et enfin crise du Golfe Persique.

I - AGGRAVATION DES DESEQUILIBRES

A. DÉCÉLÉRATION ASYMÉTRIQUE DE LA CROISSANCE DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

1. Décélération de la croissance

Après une sensible accélération en 1988, l'évolution de l'économie mondiale est marquée depuis 1989 par un ralentissement généralisé de l'activité mondiale, largement imputable à l'orientation restrictive donnée à la politique monétaire dans la plupart des pays industrialisés, afin de freiner les tensions inflationnistes.

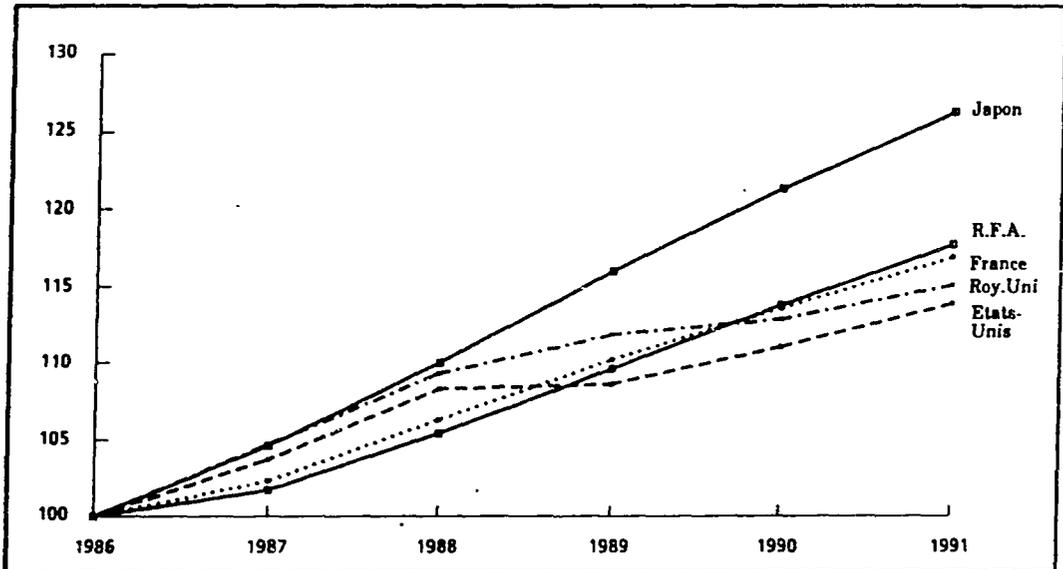
Un certain nombre de facteurs défavorables ont également pesé conjointement sur la détérioration de la croissance, au premier rang desquels la décélération du commerce mondial, la hausse des taux d'intérêts sur les marchés internationaux et le fléchissement des prix des produits de base.

Evolution du PNB/PIB en volume

| | 1987 | 1988 | 1989 |
|-----------------------------|------|------|------|
| • Etats-Unis | 3,8 | 4,4 | 3,0 |
| • Japon | 4,6 | 5,8 | 4,8 |
| • Allemagne | 1,8 | 3,7 | 4,0 |
| • France | 1,9 | 3,4 | 3,4 |
| • Royaume-Uni | 4,8 | 4,1 | 2,2 |
| • Italie | 3,0 | 3,9 | 3,2 |
| • Canada | 4,5 | 5,0 | 2,9 |
| • Sept principaux pays (G7) | 3,6 | 4,5 | 3,5 |

Source : B.R.I. - 60e Rapport - Juin 1990.

Evolution de la croissance (100 = 1986)



Source : O.C.D.E. - Perspectives économiques - Juin 1990.

2. Renforcement des divergences

Paradoxalement, alors même que le principe de convergence des politiques économiques devient désormais un objectif prioritaire et unanime dans l'ensemble des pays industrialisés, les divergences d'évolution de leur croissance se renforcent.

La R.F.A. et surtout le Japon se détachent désormais nettement, avec une croissance proche ou supérieure à 4 % en 1990.

On notera toutefois que les cinq principaux instituts de conjoncture allemands (1) estiment que, pour 1991, le rythme de croissance pourrait enregistrer un ralentissement sensible pour se limiter à 2,5 % (1,5 % pour l'Allemagne réunifiée).

Perspectives de croissance (avant choc pétrolier)

(taux de croissance en volume PNB/PIB)

| | 1989 | 1990 |
|---------------|------|------|
| • Japon | 4,9 | 4,7 |
| • Allemagne | 4,0 | 3,9 |
| • Etats-Unis | 3 | 2,3 |
| • Canada | 2,9 | 2,0 |
| • Royaume-Uni | 2,3 | 0,9 |
| • France | 3,7 | 3,1 |
| • Italie | 3,2 | 3,1 |

Source : O.C.D.E. - Perspectives économiques - juin 1990

Au total, s'agissant des hypothèses de croissance dans les principaux pays industrialisés associées au projet de loi de finances pour 1991, les remarques suivantes s'imposent.

Tant le Rapport Economique, Social et Financier qui définit le cadrage du projet de loi de finances, que les prévisions des différents instituts de conjoncture présentées à la Commission des Comptes de la Nation tablent sur un net ralentissement de la croissance entre 1990 et 1991. A cet égard, les prévisions des instituts privés de conjoncture sont même plus pessimistes que celles du Gouvernement.

1. DIW de Berlin, KIW de Kiel, IWWA de Hambourg, IFO de Munich, RIW de Essen. Prévisions d'octobre 1990.

Ainsi, entre 1989 et 1991, le taux de croissance dans les pays de l'O.C.D.E. aura diminué de 1,2 point, dont 1,5 point pour la France.

**Perspectives de croissance
(automne 1990)**

(Taux de croissance en volume PNB/PIB)

| | 1989 | | 1990 | | 1991 | |
|--------------|--|--|--|--|--|--|
| | Rapport économique et financier (1) | moyenne des principaux instituts de conjoncture (2) | Rapport économique et financier (1) | Moyenne des principaux instituts de conjoncture (2) | Rapport économique et financier (1) | Moyenne des principaux instituts de conjoncture (2) |
| • Etats-Unis | 3,4 | 2,5 | 2,7 | 1,4 | 2,25 | 1,4 |
| • R.F.A. | 4,0 | 4,0 | 4,25 | 4,0 | 3,5 | 3,4 |
| • O.C.D.E. | 3,4 | 3,4 | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,2 |
| • France | 4,1 | 4,0 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,5 |

(1) Annexé au projet de loi de finances pour 1991.

(2) BIPE, Caisse des dépôts, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, GAMA, IPECODE, OFCE, AFEDE.

B. REDÉMARRAGE DES TENSIONS INFLATIONNISTES

Dans l'ensemble des pays développés, la maîtrise des tensions inflationnistes ne peut être considérée comme acquise.

L'accélération des prix de la consommation est nette dès 1989 dans l'ensemble des pays industrialisés.

Prix à la consommation

(taux de croissance en %)

| | 1988 | 1989 | 1990 (p) |
|---------------|------|------|----------|
| • Etats-Unis | 3,9 | 4,4 | 4,8 |
| • Japon | -0,1 | 1,7 | 2,8 |
| • Allemagne | 1,2 | 3,1 | 2,6 |
| • France | 2,7 | 3,3 | 3,0 |
| • Royaume-Uni | 4,8 | 5,5 | 4,5 |
| • O.C.D.E. | 4,3 | 5,4 | 4,6 |
| • C.E.E. | 3,3 | 4,4 | 5,2 |

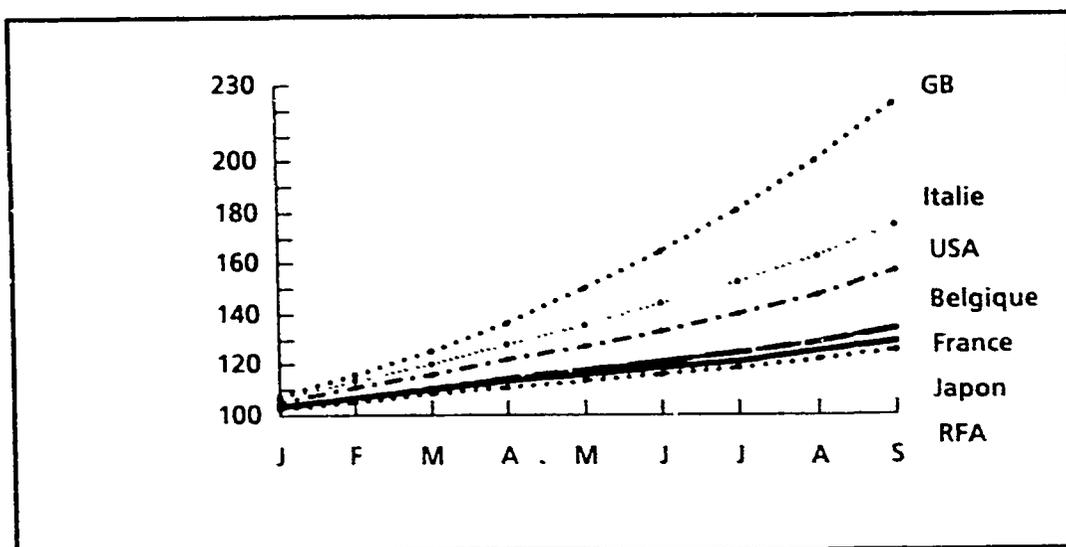
Source : O.C.D.E. - Perspectives économiques juin 1990.

Evolution des prix à la consommation en 1990
(glissement annuel)
indice 100 en décembre 1989 -

| | Janvier | Février | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Sept. |
|---------------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|
| • RFA | 102,7 | 105,5 | 108,3 | 110,8 | 113,4 | 116,0 | 118,7 | 122,1 | 125,7 |
| • Italie | 106,6 | 113,5 | 120,7 | 128,2 | 135,8 | 144,1 | 153,1 | 163,3 | 174,5 |
| • Belgique | 103,6 | 107,1 | 110,8 | 114,3 | 117,8 | 121,4 | 125,0 | 129,1 | 133,9 |
| • Royaume-Uni | 107,7 | 115,8 | 125,1 | 136,9 | 150,2 | 164,9 | 181,1 | 200,3 | 222,1 |
| • Etats-Unis | 105,2 | 110,8 | 116,5 | 122,0 | 127,4 | 133,4 | 139,6 | 147,4 | 156,6 |
| • Japon | 103,0 | 106,7 | 110,4 | 113,2 | 116,3 | 118,8 | 121,5 | 125,1 | 128,8 |
| • France | 103,4 | 106,9 | 110,5 | 114,1 | 117,5 | 121,0 | 124,7 | 129,0 | 133,9 |

Source : Direction de la Prévision.

Evolution des prix à la consommation
(100 = décembre 1989)



Le facteur principal de cette évolution réside dans l'accélération des coûts salariaux unitaires.

**Evolution des coûts salariaux
(industries manufacturières)**

(taux de croissance en %)

| | 1988 | 1989 |
|---------------|------|------|
| • Etats-Unis | 3,6 | 4,3 |
| • Japon | 6,8 | 5,7 |
| • Allemagne | 3,6 | 4,2 |
| • France | 3,5 | 4,0 |
| • Royaume-Uni | 8,4 | 8,8 |
| • Pays du G.7 | 5,1 | 5,2 |

Source : B.R.I. - 60e rapport annuel - Juin 1990.

Cette tendance a d'ailleurs été largement soulignée dans le Rapport Economique, Social et Financier annexé au projet de loi de finances pour 1991 ¹⁾ :

"Les coûts salariaux unitaires ont accéléré en 1989 dans pratiquement tous les pays étudiés, et cette tendance devrait en général se poursuivre en 1990. Pour une part, cette inflexion résulte d'enchaînements macroéconomiques usuels : après les progrès rapides permis par l'accélération de la croissance intervenue à partir de la mi-1987, les gains de productivité ont commencé à ralentir, au même moment les revendications salariales étaient favorisées par les tensions sur le marché du travail et l'amélioration passée de la situation financière des entreprises. L'accélération des hausses de prix en 1989, imputable en partie à des facteurs exceptionnels (relèvement de taxes indirectes, hausse du prix du pétrole et tensions sur les marchés de biens intermédiaires...) a également contribué aux hausses de salaire."

A cet égard, l'incidence de la crise du Golfe sur l'évolution du prix de l'énergie importée, et l'ampleur de sa répercussion sur les coûts salariaux, constitue un facteur majeur d'incertitude.

C. RENFORCEMENT DES DÉSÉQUILIBRES DES PAIEMENTS COURANTS ET DES BESOINS DE FINANCEMENT EXTÉRIEURS DES PAYS INDUSTRIALISÉS, HORS JAPON ET ALLEMAGNE

Après la vive progression enregistrée en 1988 et 1989, l'évolution du commerce mondial de produits manufacturés marque le pas, sans pour autant que des progrès significatifs aient été accomplis dans la réduction des déséquilibres majeurs des paiements courants.

Là encore, on retrouve la divergence fondamentale entre, d'un côté, les pays anglo-saxons, au premier rang desquels les Etats-Unis, fortement débiteurs à l'égard de l'extérieur, et de l'autre, les pays fortement créditeurs -Japon, Allemagne, "quatre dragons" d'Asie du Sud-Est- (1).

Il est paradoxal de constater que, loin de contribuer à l'équilibre des paiements internationaux, les pays industrialisés, essentiellement les pays anglo-saxons, pèsent lourdement sur la demande mondiale de capitaux.

Ainsi, en 1989, le besoin de financement extérieur total des pays anglo-saxons atteint 172,3 milliards de dollars, dont 143,6 milliards de dollars au titre du seul déficit commercial.

**Balance des paiements
- 1989 -**

(milliards de dollars)

| | Balance des paiements courants | Dont | |
|-------------------------|--------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| | | Balance commerciale | Solde des revenus d'investissement |
| . Etats-Unis | - 105,9 | - 113,2 | + 1,0 |
| . Royaume-Uni | - 34,1 | - 38,0 | + 5,0 |
| . Canada | - 16,6 | + 3,9 | - 18,9 |
| . Australie | - 15,7 | - 3,7 | - 10,1 |
| Total pays anglo saxons | - 172,3 | - 143,6 | - 23,0 |
| . Espagne | - 11,6 | - 24,5 | - 3,6 |
| . Italie | - 10,6 | - 2,0 | - 8,3 |
| . France | - 3,7 | - 10,3 | - 0,5 |
| . Japon | + 57,2 | + 76,9 | + 23,4 |
| . Allemagne | + 55,5 | + 75,4 | + 11,8 |
| . Quatre E.N.I. d'Asie | + 23,5 | + 18,8 | + 5,5 |
| . Pays industriels | - 80,0 | - 36,3 | - 14,7 |

Source : B.R.I. - 60e Rapport annuel Juin 1990.

1. Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, Taïwan.

Comparé aux balances des paiements courants des autres pays, on constate que le déficit extérieur des pays industriels est le double de celui des pays en développement.

La ponction opérée sur l'épargne mondiale par les pays industriels est donc supérieure à celle des pays en développement.

**Balance des paiements
- 1989 -**

(milliards de dollars)

| | Balance des paiements courants | Dont | |
|---------------------------------|--------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| | | Balance commerciale | Solde des revenus d'investissement |
| • Pays industrialisés | - 80,0 | - 36,3 | - 14,7 |
| • Pays de l'Europe de l'Est (1) | - 3,5 | -- | - 8,2 |
| • E.N.I. d'Asie | + 23,5 | + 18,8 | + 5,5 |
| • Pays en développement | - 42,7 | + 23,2 | - 41,7 |
| - Exportateurs de pétrole | - 4,5 | + 50,0 | - 0,9 |
| - Non exportateurs de pétrole | - 38,2 | - 26,8 | - 40,8 |

(1) Balances en monnaies convertibles des pays suivants : Bulgarie, Hongrie, Pologne, RDA.

Source : B.R.I. - 60e Rapport annuel - Juin 1990.

**D. ALOURDISSEMENT CONSIDÉRABLE DE
L'ENDETTEMENT EXTÉRIEUR DES PAYS EN
DÉVELOPPEMENT**

La détérioration de l'endettement touche non seulement les pays de l'Afrique subsaharienne mais également la quasi totalité des pays en développement à revenu intermédiaire.

Selon les dernières statistiques du Fonds Monétaire International (1), la dette extérieure totale des pays en développement se chiffrerait à 1.235 milliards de dollars (soit 32 % de leur P.I.B. global) à la fin de 1989.

La dette africaine, dont le montant est chiffré à 209 milliards de dollars (soit 53 % de leur P.I.B.), n'a pratiquement pas évolué, compte tenu de l'incidence nette des prêts concessionnels officiels, des annulations de dettes et des ajustements de valeurs.

S'agissant des pays en développement d'Asie et du Moyen-Orient, leur dette extérieure a légèrement augmenté pour s'établir respectivement à 331 milliards de dollars et 167 milliards de dollars.

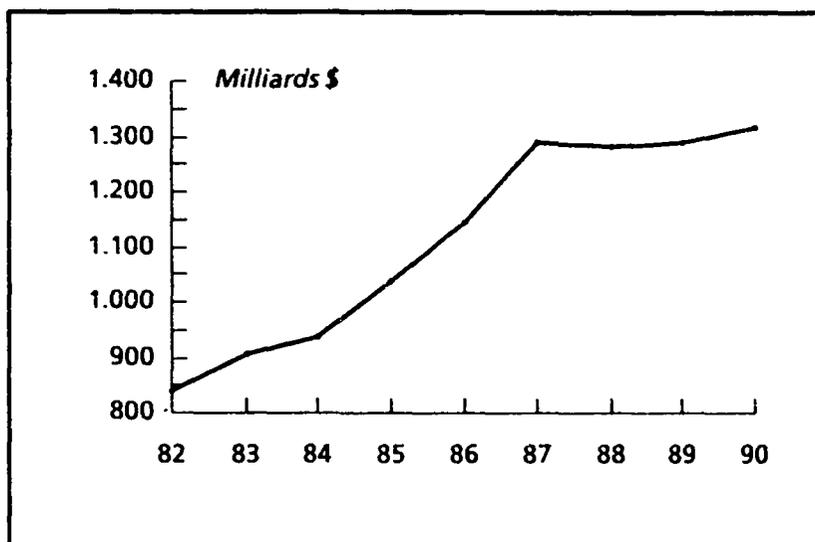
Telle qu'elle est chiffrée par la Banque Mondiale, la dette extérieure totale des pays en développement a évolué comme suit :

(milliards de dollars)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 (p) | 1990 (p) |
|--|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| . Dette totale des pays relevant du système de la Banque Mondiale | 573 | 819 | 855 | 952 | 1.047 | 1.176 | 1.156 | 1.165 | 1.039 |
| - Dette à long terme | 561 | 644 | 684 | 780 | 882 | 999 | 980 | 995 | 517 |
| . publique | 199 | 221 | 234 | 296 | 360 | 440 | 443 | 467 | 522 |
| . privée | 362 | 423 | 450 | 484 | 522 | 559 | 537 | 528 | 127 |
| - Dette à court terme | 168 | 141 | 134 | 132 | 122 | 135 | 141 | 139 | 23 |
| - Appel au crédit FMI | 24 | 34 | 36 | 40 | 43 | 43 | 35 | 32 | |
| . Dette totale, autres pays en développement | 86 | 86 | 81 | 89 | 99 | 116 | 128 | 125 | 130 |
| . Dette extérieure totale des pays en développement | 839 | 905 | 936 | 1.041 | 1.146 | 1.292 | 1.284 | 1.290 | 1.319 |

Source : F.M.I. - World Debt Tables - External Debt of Developing Countries - 1990.

Evolution de la dette extérieure totale des pays en développement



La situation des pays les moins avancés d'Afrique reste particulièrement préoccupante. Mais parmi les cinq plus importants débiteurs, se trouvent trois pays d'Amérique Latine, dont le Brésil et le Mexique, chacun avec une dette extérieure totale supérieure à 100 milliards de dollars.

Exprimé en pourcentage du P.N.B., les situations les plus graves restent celles de l'Égypte -dont la dette extérieure représente 127 % du P.N.B., du Maroc (90 % du P.N.B.), de la Chine (83 %) et du Chili (80 %).

Dette extérieure totale
- 20 premiers pays débiteurs -
 Chiffres 1988 (milliards de dollars)

| | Dette à long terme | | Recours au crédit FMI | Dette à court terme | Total |
|-------------|---------------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|-------|
| | Publique et à garantie publique | Privée non garantie | | | |
| Brésil | 89,8 | 11,5 | 3,3 | 9,9 | 114,6 |
| Mexique | 81,2 | 7,4 | 4,8 | 8,1 | 101,6 |
| Indonésie | 41,3 | 4,4 | 0,6 | 6,3 | 52,6 |
| Argentine | 48,2 | 1,4 | 3,7 | 5,7 | 58,9 |
| Inde | 49,7 | 1,5 | 2,6 | 3,8 | 57,5 |
| Égypte | 42,1 | 1,1 | 0,2 | 6,5 | 50,0 |
| Pologne | 33,7 | 0 | 0 | 8,5 | 42,1 |
| Chine | 32,2 | 0 | 1,0 | 8,8 | 42,0 |
| Turquie | 31,0 | 0,5 | 0,3 | 7,7 | 39,6 |
| Corée | 21,3 | 6,0 | 0 | 9,8 | 37,1 |
| Venezuela | 25,4 | 4,9 | 0 | 4,4 | 34,6 |
| Philippines | 23,5 | 1,0 | 1,1 | 3,9 | 29,5 |
| Algérie | 23,2 | 0 | 0 | 1,6 | 24,8 |
| Grèce | 17,5 | 1,3 | 0 | 4,7 | 23,5 |
| Yougoslavie | 13,9 | 5,4 | 1,3 | 1,0 | 21,7 |
| Thaïlande | 13,4 | 3,5 | 0,6 | 3,0 | 20,5 |
| Malaisie | 16,1 | 2,3 | 0 | 2,1 | 20,5 |
| Maroc | 18,6 | 0,2 | 0,9 | 0,2 | 19,9 |
| Chili | 13,8 | 2,4 | 1,3 | 2,2 | 19,6 |
| Pérou | 12,5 | 1,4 | 0,8 | 3,9 | 18,6 |

Source : Banque Mondiale - Rapport sur le développement dans le monde - 1990.

Poids de la dette extérieure totale
- 20 premiers pays débiteurs -
Chiffres 1988

| | Dette totale extérieure (en % du PNB) | Service de la dette (en % du PNB) | Service de la dette (en % des exportations) |
|-------------|---|--------------------------------------|---|
| Brésil | 29,6 | 4,5 | 42,0 |
| Mexique | 52,4 | 8,2 | 43,5 |
| Indonésie | 61,7 | 11,5 | 39,6 |
| Argentine | 58,6 | 4,9 | 36,0 |
| Inde | 19,3 | 1,8 | 24,9 |
| Egypte | 126,7 | 4,4 | 16,6 |
| Pologne | 51,1 | 2,5 | 10,0 |
| Turquie | 46,1 | 9,1 | 35,2 |
| Chine | 82,7 | 1,0 | 6,9 |
| Corée | 16,2 | 4,8 | 11,5 |
| Venezuela | 49,0 | 8,2 | 39,7 |
| Philippines | 62,6 | 7,6 | 27,7 |
| Algérie | 46,6 | 12,7 | 77,0 |
| Grèce | 35,9 | 7,0 | 32,1 |
| Yougoslavie | 38,9 | 6,4 | 17,6 |
| Thaïlande | 29,7 | 6,0 | 15,7 |
| Malaisie | 56,3 | 16,5 | 22,3 |
| Maroc | 89,8 | 6,5 | 25,1 |
| Chili | 79,3 | 7,9 | 19,1 |
| Pérou | 56,1 | 1,3 | 8,7 |

Source : Banque Mondiale - Rapport sur le développement dans le monde - 1990.

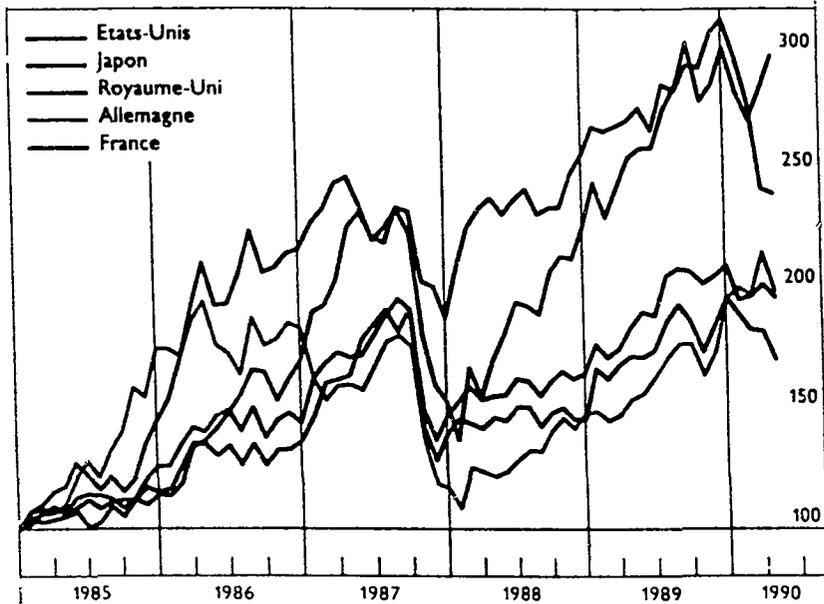
**E. INSTABILITÉ CROISSANTE DES MARCHÉS
FINANCIERS ET POURSUITE DE LA MONTÉE DES
TAUX D'INTÉRÊT**

1. Instabilité croissante des marchés financiers

Le mini-krach généralisé des 13-16 octobre 1989 résulte de la propagation instantanée, généralisée et totale de mouvements isolés de baisse nés sur les places américaines, sur un marché particulièrement fragilisé par l'importance des opérations à effet de levier et par la crise des obligations à haut risque ("*junk bonds*").

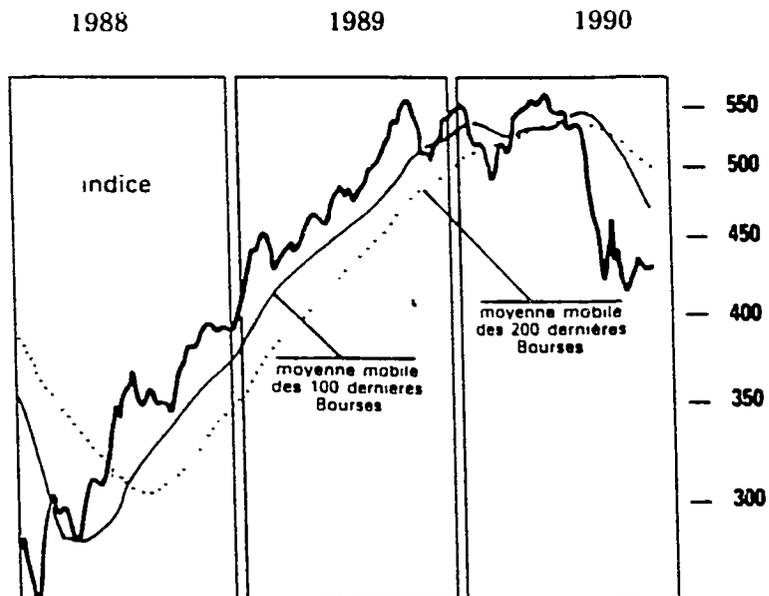
De même, la chute immédiate et brutale du marché boursier lors de la crise du Golfe s'explique par la correction d'anticipations excessives, qui justifie d'ailleurs qu'on la considère comme un élément du choc actuel, autant, sinon plus, que comme une conséquence des mouvements du prix du pétrole.

Evolution des cours sur les principaux marchés boursiers (décembre 1984 = 100)



Source : B.R.I. - 60e Rapport annuel Juin 1990.

Evolution des cours sur le marché de Paris (Indice S.B.F.)



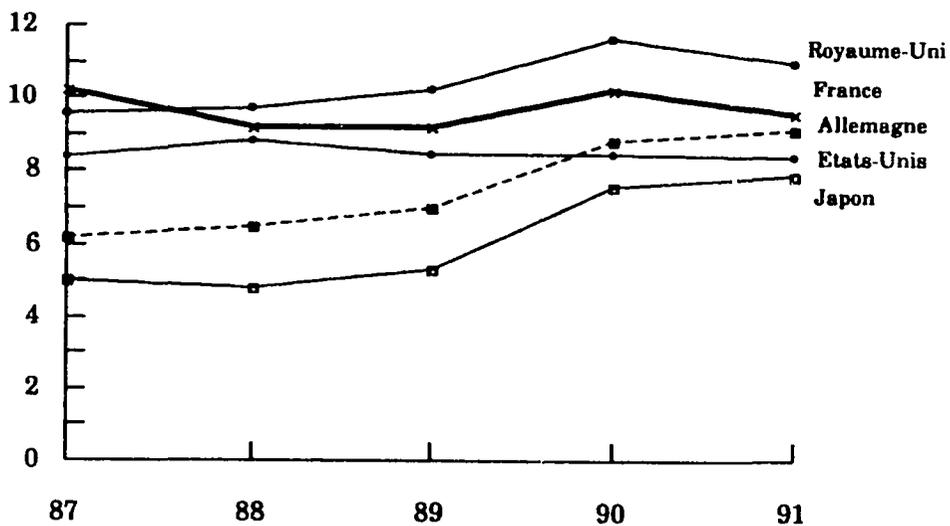
2. Poursuite de la montée des taux d'intérêt

**Évolution des taux d'intérêt à long terme
dans les principaux pays industrialisés**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 (p) | 1991 (p) |
|---------------|------|------|------|----------|----------|
| • Etats-Unis | 8,4 | 8,8 | 8,5 | 8,5 | 8,4 |
| • Japon | 5,0 | 4,8 | 5,3 | 7,6 | 7,9 |
| • Allemagne | 6,2 | 6,5 | 7,0 | 8,8 | 9,1 |
| • France | 10,2 | 9,2 | 9,2 | 10,2 | 9,6 |
| • Royaume-Uni | 9,6 | 9,7 | 10,2 | 11,6 | 11,0 |

Source : O.C.D.E. - Perspectives économiques - Juin 1990.

Évolution des taux d'intérêt à long terme



Evolution sur un an
(novembre 1989 - novembre 1990)

(en %)

| | Taux du marché monétaire à 3 mois | Taux des obligations d'Etat à long terme |
|---------------|-----------------------------------|--|
| . France | - 0,38 | + 1,36 |
| . R.F.A. | + 0,41 | + 1,55 |
| . Royaume-Uni | + 0,13 | + 1,33 |
| . Etats-Unis | - 0,5 | + 0,81 |
| . Japon | + 1,67 | nc |

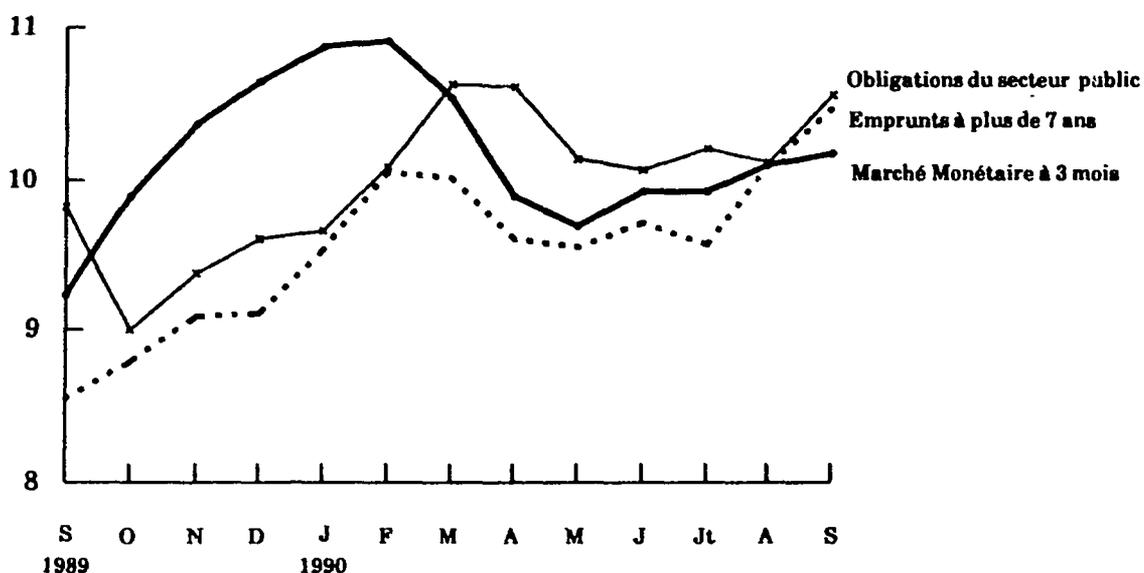
Source : Société Générale.

France
Evolution des taux d'intérêt

| | 1989 | | | | 1990 | | | | | | | | |
|-------------------------------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Sept. | Oct. | Nov. | Déc. | Janv. | Fév. | Mars | Avril | Mai | Juin | Juil. | Août | Sept. |
| Marché Monétaire à 3 mois | 9,23 | 9,89 | 10,36 | 10,65 | 10,87 | 10,91 | 10,55 | 9,88 | 9,69 | 9,93 | 9,92 | 10,10 | 10,17 |
| Emprunts à plus de 7 ans | 8,55 | 8,80 | 9,09 | 9,11 | 9,54 | 10,04 | 10,02 | 9,61 | 9,55 | 9,72 | 9,57 | 10,10 | 10,47 |
| Obligations du secteur public | 9,82 | 9,01 | 9,37 | 9,61 | 9,66 | 10,09 | 10,63 | 10,61 | 10,13 | 10,06 | 10,21 | 10,11 | 10,56 |

Source : Banque de France.

France
Evolution des taux d'intérêt



En réalité, le maintien d'un niveau élevé des taux d'intérêt est la traduction évidente d'un déséquilibre structurel entre la demande d'investissement et l'offre d'épargne.

II - RENFORCEMENT DES INCERTITUDES

Spontanément, l'évolution de l'économie des principaux pays industrialisés en 1990 apparaît donc caractérisée par la confirmation du ralentissement intervenu à compter de 1989, dans un contexte marqué par le renforcement des disparités d'évolution, l'apparition de décalages conjoncturels croissants et la reprise des tensions inflationnistes, sans pour autant que soit résolu le problème du chômage.

Dans ce cadre, la conjonction d'événements de nature exceptionnelle -réforme des structures économiques à l'Est, réunification allemande, crise du Golfe- jointe à la détérioration rapide de la situation américaine, ne peuvent que contribuer à renforcer les incertitudes et souligner les fragilités d'un système dont l'équilibre n'est pas acquis.

Dans l'immédiat, les besoins de financement s'accroissent, sans pour autant que les capacités d'épargne s'améliorent, soulignant ainsi le handicap vraisemblablement majeur de la prochaine décennie : celui du déficit d'épargne, dont la traduction immédiate reste le maintien de taux d'intérêt à un niveau particulièrement élevé.

A. LA CRISE DU GOLFE

Plus qu'un simple choc pétrolier, la crise du Golfe peut être assimilée à un "choc d'incertitude" (1).

Un certain nombre d'analyses ont été effectuées sur l'incidence de la crise du Golfe (2). Les principales conclusions sont les suivantes.

1. "Conséquences économiques et sociales des événements du Golfe arabo-persique". Groupe "anti-crise". Rapport d'étude du Commissaire au Plan - 5 octobre 1990, page 25.

*2. Groupe anti-crise - 5 octobre 1990 ;
- I.N.S.E.E. : Point conjoncturel - 28 août 1990 ;
- I.P.E.C.O.D.E. : numéro hors série - septembre 1990 ;
- O.F.C.E. : Lettre - 11 octobre 1990 ;
- B.I.P.E. : numéro hors série - 19 septembre 1990.*

1. Les facteurs de l'équilibre du marché pétrolier

L'évolution des prix sur le marché pétrolier ne résulte pas du seul équilibre des volumes physiques d'offre et de demande.

L'évolution des volumes d'offre et de demande depuis 1987 fait apparaître que l'équilibre physique est assuré et que la demande des pays de l'O.C.D.E. est couverte, pour près de la moitié, par la production du Brent de Mer du Nord.

(millions de barils par jour)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 (p) | 1991 (p) |
|----------------|------|------|------|----------|----------|
| Demande | 48,7 | 51,0 | 52,4 | 53,3 | 54,5 |
| Dont OCDE | 36,0 | 37,2 | 37,6 | 38,0 | 38,6 |
| Offre | 48,7 | 51,0 | 52,4 | 53,3 | 54,5 |
| Dont OPEP | 19,6 | 21,6 | 23,6 | 24,5 | 25,7 |
| PVD non OPEP | 9,0 | 9,3 | 9,7 | 9,9 | 10,1 |
| OCDE | 16,8 | 16,6 | 15,9 | 15,9 | 15,9 |

Source : O.C.D.E. - Perspectives économiques - Juillet 1990.

En outre, l'analyse de l'offre des pays de l'O.P.E.P. montre que les capacités de production estimées pour 1990 dépassent les quotas de production fixés à la Conférence de l'O.P.E.P. de juillet 1990 : le surplus potentiel de production peut être évalué à 6,7 millions de barils par jour.

D'autre part, la production de l'Irak et du Koweït -soit 4,64 millions de barils par jour selon les quotas 1989- ne représente que 30 % de la production du Golfe et 20 % de la production totale O.P.E.P.

En d'autres termes, le surplus potentiel des capacités de production suffirait largement à couvrir la perte liée à la production Irak-Koweït.

Production pétrolière des pays de l'O.P.E.P.

(millions de barils par jour)

| | Production 1989 | Quotas 1989 (1) | Capacités de production estimée 1990 (2) |
|----------------------|--------------------|--------------------|--|
| Pays du Golfe | 14,9 | 15,04 | 20,7 |
| dont : - Irak | 2,8 | 3,14 | 4,0 |
| - Koweït | 1,6 | 1,5 | 2,2 |
| - Arabie Saoudite | 5,0 | 5,38 | 8,0 |
| - Iran | 2,8 | 3,14 | 3,5 |
| - Autres * | 2,7 | 1,88 | 3,0 |
| - Venezuela | 1,7 | 1,94 | 2,5 |
| - Nigeria | 1,6 | 1,61 | 1,8 |
| - Libye | 1,1 | 1,23 | 1,7 |
| - Indonésie | 1,2 | 1,37 | 1,3 |
| - Algérie | 0,7 | 0,82 | 0,6 |
| - Equateur | 0,3 | 0,27 | 0,4 |
| - Gabon | 0,2 | 0,19 | 0,2 |
| Total OPEP | 21,7 | 22,49 | 29,2 |

* Emirats Arabes Unis, Qatar, zone neutre.

(1) Conférence OPEP - 27 juillet 1990.

(2) US Department of Energy - Petroleum Economist - Mars 1989.

| | Production estimée en juillet 1990 (millions de barils/jour) | Capacité supplémen- taire immédiate (1) (milliers de barils/jour) | Capacité supplémen- taire supportable (2) (milliers de barils/jour) |
|-------------------|---|--|--|
| - Arabie Saoudite | 5,3 | 2.600/2.800 | 2.100/2.300 |
| - Venezuela | 2,0 | 400/500 | 500/750 |
| - Libye | 1,25 | 300/400 | 200 |
| - E.A.U. | 3,05 | 0/400 | 0/200 |
| - Nigeria | 2,0 | 250/360 | 200 |
| - Indonésie | 1,7 | 200 | 100 |
| | 1,23 | 90/130 | 200/220 |

(1) Production supportable durant 30 jours au maximum.

(2) Production supportable durant au moins 90 jours.

Le problème ne se pose donc pas en termes de potentiel total de production. Il faut l'envisager différemment.

- D'une part, la discipline d'appartenance à l'O.P.E.P. rend difficile les décisions unilatérales d'augmentation de la production.

- D'autre part, la production supplémentaire essentiellement disponible porte sur des pétroles "lourds" (notamment pour le Venezuela), qui ne peuvent être parfaitement substituables au pétrole irako-koweïtien et dont les coûts de raffinage risquent d'être alourdis.

- Enfin, on ne peut exclure le risque d'une impossibilité matérielle de recourir aux sources de production existantes, en cas de durcissement du contexte militaire.

Mais surtout, la véritable nouveauté de ce "troisième choc pétrolier" réside dans la confirmation du rôle directeur joué par les marchés-papier (marchés de gré à gré, "futures", options). Dès lors qu'ils n'échangent que des anticipations, ces marchés sont, par définition, spéculatifs.

Depuis le 2 août 1990, les marchés à terme (1) présentent un profil temporel des cotations tout à fait singulier. Les échéances rapprochées sont très élevées, allant jusqu'à 40 dollars tant pour le WTI américain que pour le Brent de Mer du Nord, alors que l'on assiste parallèlement à la réapparition d'un phénomène de "déport" (2) quasi-systématique allant jusqu'à - 22 %, reflétant manifestement une précipitation des achats.

Selon les dernières estimations de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (3), le maintien de la situation politique actuelle devrait contenir les cours du Brent dans la fourchette de 30 à 45 dollars, selon la rigueur de l'hiver.

1.-New-York Mercantile Exchange (Nymex) à New-York, sur le brut de référence américain (West Texas Intermediate) ;

-International Petroleum Exchange, à Londres, sur le Brent de Mer du Nord ;

-Roefex, à Rotterdam, sur le brut de Mer du Nord.

2.Plus les échéances sont lointaines, plus le cours est faible.

3.D. Zajdenweber. "Marchés pétroliers, marchés à terme et prévisions". Lettre du C.O.E. - Octobre 1990.

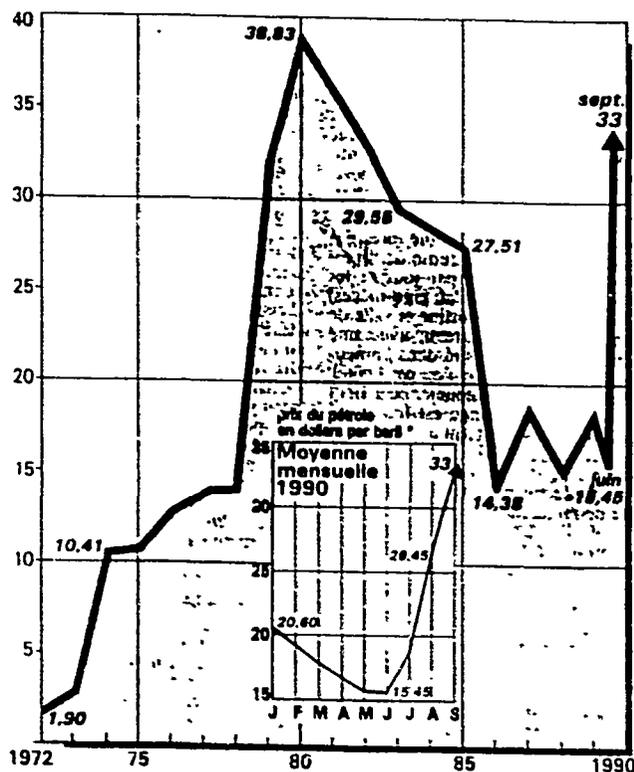
Marchés pétroliers internationaux
Prix spot des pétroles bruts

(\$/baril)

| | Cours du Brent (vente du mois n + 1) | Cours du WTI (vente au mois n + 2) | Panier de référence OPEP |
|--------------|--|--|---|
| 30 juillet | 21,2 | 21,8 | 19,25 |
| 6 août | 25,3 | 26,8 | 25,17 |
| 13 août | 25,5 | 26,8 | 25,80 |
| 20 août | -- | 30,2 | 28,90 |
| 27 août | -- | 27,0 | 25,88 |
| -3 septembre | 30,0 | 30,10 | 28,95 |
| 10 septembre | -- | 30,45 | 29,54 |
| 17 septembre | -- | 33,25 | 33,30 |
| 24 septembre | -- | 38,50 | 36,91 |
| 1er octobre | 36,3 | 36,60 | 32,20 |
| 8 octobre | 39,4 | 39,6 | 33,21 |
| 15 octobre | -- | 35,75 | 37,32 |
| 22 octobre | -- | 31,60 | 36,12 |
| | | | 31,47 |

Source : Direction de la Prévision.

Prix du pétrole en dollars par baril (1)



(1) Arabian Light Saoudien de 1972 à 1975. Brent de Mer du Nord ensuite.

Source : BP. Statistical Review

**Evolution du prix du pétrole brut
(West Texas Intermediate) sur le marché à
terme de New-York (Nymex)**

(échéance du mois suivant)

| | |
|--------------|-------|
| 30 juillet | 21,46 |
| 3 août | 24,35 |
| 9 août | 24,98 |
| 17 août | 27,48 |
| 22 août | 29,14 |
| 3 septembre | 27,06 |
| 10 septembre | 30,87 |
| 27 septembre | 39,54 |
| 3 octobre | 37,32 |
| 11 octobre | 40,30 |
| 9 novembre | 34,75 |

**2. La répercussion inflationniste du "choc pétrolier"
n'a pas été pleinement évaluée**

En effet, la plupart des modèles ne prennent en compte que l'effet direct, c'est-à-dire l'impact immédiat, lié au seul renchérissement des produits pétroliers inclus dans le "panier de la ménagère".

**Indice mensuel des prix à la consommation
Pondération de l'énergie - 1990**

| |
|---|
| Combustibles - énergie - total : 8,66 % |
| Dont : |
| - fioul : 6,95 % |
| - essences : 4,19 % |

Or, il est impossible d'exclure les effets indirects liés, d'une part, au renchérissement des consommations intermédiaires énergétiques et, d'autre part, à la diffusion des pressions inflationnistes dans l'ensemble de l'économie.

**Consommations intermédiaires de pétrole
et gaz naturel
Principales branches concernées**

(millions de francs courants)

| | |
|---------------------------------------|--------|
| . Agriculture, sylviculture, pêche | 12.482 |
| . Matériaux de construction | 3.570 |
| . Chimie, fibres synthétiques | 17.527 |
| . Matériels de transports | 2.282 |
| . Bâtiment, génie civil | 9.544 |
| . Commerce | 14.112 |
| . Hôtel, cafés, restaurants | 3.609 |
| . Transports | 39.182 |
| . Services marchands aux entreprises | 6.359 |
| . Services marchands aux particuliers | 4.461 |
| . Services non marchands | 14.642 |

Source : Tableau économique d'ensemble- Rapport sur les Comptes de la Nation - 1989.

**Evaluation de l'impact inflationniste de la hausse du pétrole
par les différents instituts**

| | Baril | Effet prix en 1991 | |
|---------|-------|--------------------|---------|
| INSEE | 25 \$ | Immédiat | + 0,6 % |
| IPECODE | 25 \$ | Immédiat | + 0,6 % |
| OFCE | 30 \$ | Immédiat | + 0,6 % |
| BIPE | 25 \$ | Global | + 1,1 % |
| PARIBAS | 30 \$ | Global | + 1,6 % |

Trois problèmes majeurs se posent donc :

- quel sera le **comportement de marge des entreprises** face au renchérissement de leurs consommations intermédiaires ?

- quel sera le **comportement des salariés** face à l'amputation de leur pouvoir d'achat ?

- quel sera le **comportement du Gouvernement** face aux risques de dérapage, dont les deux plus graves se situent dans les services et dans la fonction publique ?

3. Le freinage de l'investissement

La crainte majeure, unanimement partagée par l'ensemble des analyses, est celle d'un choc frontal sur l'investissement productif

Celui-ci résulterait, d'une part, de la détérioration de la situation financière des entreprises, lié au renchérissement direct des consommations intermédiaires et à la majoration éventuelle des coûts salariaux.

D'autre part, l'évolution de l'investissement subirait l'effet de la détérioration des anticipations de demande, soit étrangère, soit nationale, s'il y a application d'une rigueur salariale.

Effet sur l'investissement des entreprises

| | Baril | 1990 | 1991 |
|------|-------|-------|-------|
| OFCE | 27 \$ | - 0,2 | - 1,0 |
| BIPE | 25 \$ | - 0,2 | - 2,0 |

4. Le financement des dépenses militaires

Enfin, il conviendra de tenir compte de l'ampleur et des modalités du financement des dépenses militaires, qui pèseront nécessairement sur les finances publiques des différents pays concernés

B. LA SITUATION AMÉRICAINE

L'évolution de la situation économique américaine est particulièrement instable. La voie paraît étroite entre les risques, partagés, de récession et d'inflation.

La conjoncture est en effet proche, aujourd'hui, des conditions d'une véritable récession.

Les révisions statistiques qui viennent d'être effectuées font apparaître que la croissance du P.N.B. au deuxième trimestre

1990 n'a pas dépassé 0,4 %, et aurait même diminué sans la reconstitution des stocks.

Les dernières indications disponibles confirment l'installation vraisemblable de la récession : chute de 15 % des mises en chantier de logements en un an, diminution de 11 % des commandes de biens d'équipement en un mois, perte de 100.000 emplois en septembre.

Etats-Unis
Principaux indicateurs économiques
Evolution 1990

(taux de croissance en %)

| | Janv. | Fév. | Mars | Avril | Mai | Juin | Juil. | Août | Sept. |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Production industrielle | - 1,0 | + 1,0 | + 0,3 | - 0,2 | + 0,7 | + 0,5 | 0 | - 0,2 | -- |
| Demandeurs d'emploi | - 2,7 | + 4,2 | + 6,0 | + 3,4 | + 4,0 | - 1,7 | + 4,9 | + 9,1 | -- |
| Prix de détail (glissement annuel) | + 5,2 | + 5,3 | + 5,2 | + 4,7 | + 4,4 | + 4,7 | + 4,8 | + 5,6 | + 6,2 |

Source : Banque de France - Direction de la Prévision

Evolution trimestrielle

(taux de croissance en %)

| | 1989 - III | 1989 - IV | 1990 - I | 1990 - II |
|-----------------------|------------|-----------|----------|-----------|
| Produit national brut | + 0,4 | + 0,1 | + 0,4 | + 0,1 |

Source : O.C.D.E.

Trois incertitudes majeures pèsent sur les conditions de l'équilibre économique du pays, et sur leur traduction immédiate en termes de besoin de financement et de ponction sur l'épargne mondiale.

1. Le bouclage du budget fédéral

Le vote du Congrès, acquis le 27 octobre 1990 après des discussions difficiles, et non dénuées de conséquences politiques lourdes, a conclu à l'engagement de réduire le déficit du budget fédéral de 494 milliards de dollars sur les cinq années à venir. Le déficit budgétaire devrait donc atteindre 255 milliards de dollars en 1991, contre 220,4 milliards en 1990, alors que la loi Gramm-

Rudman-Hollings avait déterminé un plafond de 100 milliards de dollars.

2. L'alourdissement du déficit extérieur

Contre toute attente, la détérioration du solde commercial se maintient malgré la baisse du dollar, qui aurait pourtant pu renforcer la compétitivité-prix des exportations américaines.

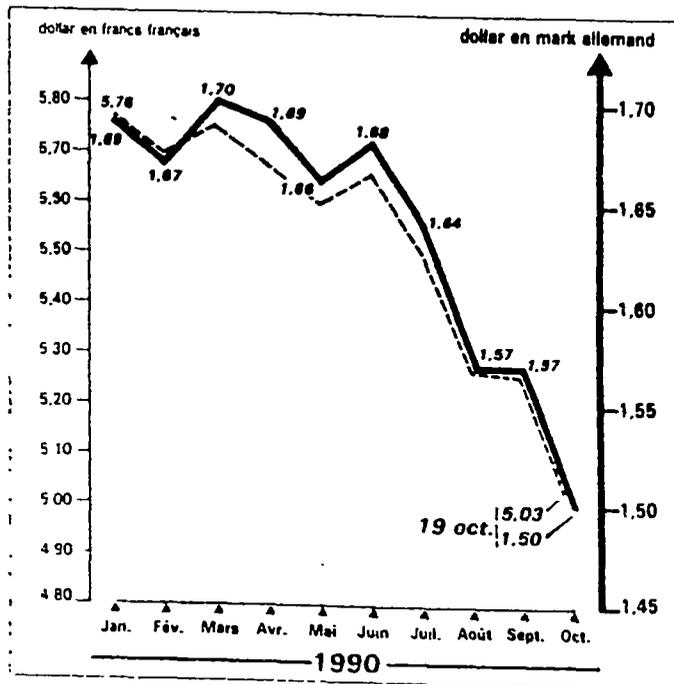
Evolution mensuelle de la balance commerciale
1990

(millions de dollars)

| Janvier | Février | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet |
|----------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|
| - 10.993 | - 9.022 | - 10.981 | - 9.575 | - 8.871 | - 7.560 | - 9.004 |

Source : O.C.D.E. - Statistiques mensuelles du commerce extérieur.

Evolution mensuelle du dollar en 1990



Source : Banque de France.

Evolution des déficits américains

(milliards de dollars)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| • Déficit budgétaire | - 161 | - 141 | - 152 | - 220,4 |
| • Déficit des paiements courants | - 143,7 | - 126,5 | - 105,9 | 82,3 |
| • Dont : déficit commercial | - 159,5 | - 127,2 | - 113,2 | - 115,2 |

Sources : B.R.I., F.M.I., Banque de France.

En réalité, depuis 1987, la valeur des créances sur l'économie américaine détenues par des non-résidents dépasse de 300 milliards de dollars celle des avoirs américains à l'étranger. Depuis, les Etats-Unis ont la position extérieure nette la plus négative du monde.

Si on inclut dans la définition de la dette extérieure les investissements en portefeuille, les Etats-Unis sont, de loin, le pays le plus endetté du monde.

La politique macro-économique menée pendant le premier mandat du président Reagan -réductions d'impôt et croissance des dépenses militaires- qui s'est traduite par un alourdissement du déficit budgétaire de l'Etat fédéral de 1 % du P.N.B. en 1981 à 3,3 % en 1985, ne pouvait qu'impliquer l'aggravation du déficit extérieur par appel à l'épargne extérieure, faute d'une augmentation compensatrice du taux d'épargne privée ou d'une réduction parallèle du taux d'investissement privé.

3. Le règlement de la faillite des caisses d'épargne

Le coût de la fermeture des caisses d'épargne, paiement d'intérêts compris, est actuellement estimé par le Congrès à un minimum de 250 milliards de dollars.

Son montant exact dépendra notamment de la santé actuellement très précaire du marché de l'immobilier, dans lequel une large part de cette épargne avait été investie. Certaines estimations atteignent aujourd'hui un niveau de 1 milliard de dollars.

C. LA RÉUNIFICATION ALLEMANDE

Unanimement saluée et politiquement incontestable, la réunification allemande n'est pas sans incidences économiques fondamentales.

A court terme, elle exercera nécessairement une ponction sur la demande globale d'épargne

Les transferts vers la R.D.A., par l'intermédiaire du Fonds pour l'Unité Allemande, devraient s'élever à 115 milliards de deutschemarks d'ici à 1994, dont près de 85 % financés par appel au marché obligataire, permettant de couvrir les deux tiers des déficits budgétaires de la R.D.A..

La révision du coût de la réunification allemande porte à 396 milliards de DM le total des dépenses publiques de la R.F.A. prévues pour l'exercice 1990, engendrant un déficit budgétaire de 67 milliards de deutschemarks, soit près de trois fois la somme prévue initialement.

Compte tenu du déficit des autres collectivités publiques, le déficit public total atteindrait 100 milliards de deutschemarks.

"Un transfert de fonds publics à la R.D.A. de l'ordre de 20 à 30 milliards de DM peut vraisemblablement être opéré sans déséquilibrer l'économie de la R.F.A., mais il ne couvrirait qu'une partie du besoin de financement "extérieur" de la République démocratique. On estime à 40 ou 50 milliards de DM par an (chiffre probablement inférieur à la réalité) le besoin d'investissement de la R.D.A. non couvert par l'épargne locale au cours des prochaines années, ce qui représente à peu près 10 pour cent de la formation totale de capital en R.F.A. (1)."

Reste que la situation n'est pas celle d'un déficit national d'épargne. Les paiements courants de l'Allemagne demeurent, en effet, largement excédentaires.

Cette situation positive ne devrait pas, d'après les estimations effectuées par l'O.C.D.E., être remise en cause par l'incidence de la réunification.

Evolution de la balance des paiements
(milliards de deutschemarks)

| | 1989 | 1990 | 1991 |
|--|------|------|------|
| RFA/reste du monde | | | |
| - Solde des transactions courantes | 52,7 | 63,3 | 61,7 |
| - Solde commercial | 78,5 | 95,0 | 94,7 |
| Total des transactions extérieures d'une zone deutsche mark étendue | | | |
| - Solde des transactions courantes | 52,6 | 60,1 | 52,6 |
| - Solde commercial | 78,3 | 92,1 | 86,6 |

Source : O.C.D.E. - Perspectives économiques - Juillet 1990.

D. LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES À L'EST

La méconnaissance de l'état réel des économies des sept pays concernés rend difficile l'évaluation du montant exact de la demande de capitaux qui sera nécessaire pour assurer le financement de l'introduction des mécanismes de marché dans les économies concernées.

A l'évidence, ces besoins sont considérables.

Estimations des balances des paiements courants et de la dette extérieure en monnaies convertibles

(milliards de dollars)

| Pays et groupe de pays | Balance des paiements courants | | Dette extérieure | |
|---------------------------------------|--------------------------------|--------------|------------------|--------------|
| | 1988 | 1989 | 1988 | 1989 |
| Bulgarie | - 0,7 | - 0,8 | 7,7 | 10,8 |
| Hongrie | - 0,8 | - 1,4 | 19,6 | 20,2 |
| Pologne (1) | - 0,6 | - 1,8 | 39,2 | 41,4 |
| République démocratique allemande (2) | 0,6 | - 0,2 | 19,8 | 20,6 |
| Roumanie | 2,2 | 2,0 | 2,9 | 0,3 |
| Tchécoslovaquie | - 0,4 | - 0,3 | 6,7 | 7,9 |
| Union Soviétique | 3,1 | - 1,0 | 46,8 | 49,2 |
| Europe de l'Est | 3,4 | - 3,5 | 142,7 | 150,4 |
| Communauté européenne (3) | 16,1 | 2,4 | -- | -- |

(1) Les estimations de la balance des paiements courants comprennent les intérêts échus mais non nécessairement versés. Ainsi, le montant cumulé des intérêts effectivement payés durant les trois années 1987 à 1989 s'est établi à 3 milliards de dollars, les arriérés et les allègements d'intérêts se montant à 6,5 milliards de dollars environ.

(2) Y compris les opérations avec la République fédérale d'Allemagne.

(3) Les douze membres actuels.

Sources : F.M.I., O.C.D.E., Institut d'Etudes économiques comparées de Vienne - Données nationales.

Selon une étude récente de la Commission Européenne (1), le renchérissement du prix du pétrole et le paiement des échanges en monnaie convertible se traduira en 1991, pour les pays de l'Est, par un besoin de financement supplémentaire total de 13 milliards de dollars.

Estimations CEE (1991)

(milliards de dollars)

| | Impact de la réforme du paiement des échanges | Impact de la crise du pétrole |
|-------------------|--|--------------------------------------|
| • Bulgarie | - 1,8 | - 1,0 |
| • Tchécoslovaquie | - 1,75 | - 1,35 |
| • Hongrie | - 1,0 | - 0,8 |
| • Pologne | - 1,0 | - 1,8 |
| • Roumanie | - 0,3 | - 1,0 |
| • Yougoslavie | - 0,2 | - 0,85 |
| Total | - 6,05 | - 6,8 |

Estimation des besoins de financements en 1991

(milliards de dollars)

| | Besoin net | Amortissements dus |
|-------------------|-------------------|---------------------------|
| • Bulgarie | 2,7 | 1,6 |
| • Tchécoslovaquie | 3,6 | 0,8 |
| • Hongrie | 2,6 | 2,3 |
| • Pologne | 2,5 | 3,4 |
| • Roumanie | 2,0 | 0 |
| • Yougoslavie | 1,35 | 2,2 |
| Total | 14,75 | 10,3 |

Compte tenu des sources potentielles de financement extérieur -notamment par appel aux crédits F.M.I. et Banque Mondiale-, la Commission Européenne estime à 6,85 milliards de dollars le "trou" restant à financer en 1991.

CHAPITRE II

LA SITUATION FRANCAISE : PERSISTANCE DE HANDICAPS STRUCTURELS ET APPARITION DE RISQUES NOUVEAUX

Face à un contexte international à la fois plus risqué et plus incertain, l'insuffisante résorption des retards structurels accumulés en matière d'investissement, d'emploi et de compétitivité, l'apparition de charges inéluctables jointe, placent la France en mauvaise posture.

I - PERSISTANCE DE HANDICAPS STRUCTURELS

A. LE NIVEAU DE CHÔMAGE DEMEURE LE PLUS ÉLEVÉ DES GRANDS PAYS INDUSTRIALISÉS

Taux de chômage standardisés
Juillet 1990
(en % de la population active)

| | |
|---------------|-----|
| • France | 8,9 |
| • Etats-Unis | 5,4 |
| • Japon | 2,1 |
| • Allemagne | 5,2 |
| • Royaume-Uni | 6,2 |
| <hr/> | |
| • OCDE | 6,0 |
| • Pays du G7 | 5,5 |
| • CEE | 8,3 |

Source : O.C.D.E. Principaux indicateurs économiques
- Septembre 1990.

**Evolution du taux de chômage dans les
principaux pays industrialisés**

| | Taux de chômage (*) | | Evolution 1986-1989 en % |
|---------------|---------------------|------|-----------------------------|
| | 1986 | 1989 | |
| . Etats-Unis | 6,9 | 5,2 | - 25 % |
| . Japon | 2,8 | 2,3 | - 18 % |
| . France | 10,4 | 9,6 | - 8 % |
| . Allemagne | 6,4 | 5,5 | - 14 % |
| . Royaume-Uni | 11,2 | 6,9 | - 38 % |

(*) En % de la population active.

Source : O.C.D.E. Perspectives de l'emploi - Juillet 1990.

Avec un niveau égal à 9,6 % en 1989 (8,9 % en juillet 1990), la France conserve le taux de chômage le plus élevé des grands pays industrialisés.

En outre, les progrès accomplis dans ce domaine depuis 1986 sont les plus faibles, puisque le taux de chômage n'a diminué que de 8 %. Dans le même temps, parti d'un niveau à peu près équivalent en 1986, le Royaume-Uni a réussi à diminuer de 38 % son taux de chômage. Le Japon, dont le taux de chômage était déjà faible (2,8 %), l'a encore réduit de 18 %.

Or, la France est aussi le pays où la croissance de la population active est devenue la plus faible, comparativement aux autres grands pays industrialisés. L'explication du maintien d'un niveau élevé de chômage ne réside donc pas là.

**Taux de croissance annuel moyen de la population active
(1989)**

(en %)

| Etats-Unis | Japon | France | Allemagne | Royaume-Uni |
|------------|-------|--------|-----------|-------------|
| 1,8 | 1,7 | 0,5 | 0,6 | 0,9 |

**1. Décalage entre les créations d'emplois et la
diminution du chômage**

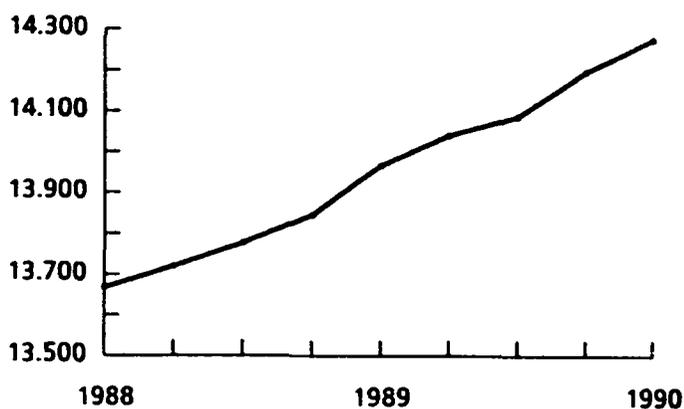
Un écart considérable subsiste entre le nombre élevé des créations d'emplois et la faible réduction du chômage.

Alors que près de 500.000 emplois ont été créés au cours des deux années 1988 (210.000) et 1989 (280.000), le nombre de chômeurs (1) n'a diminué que de 54.000 entre décembre 1987 et décembre 1988.

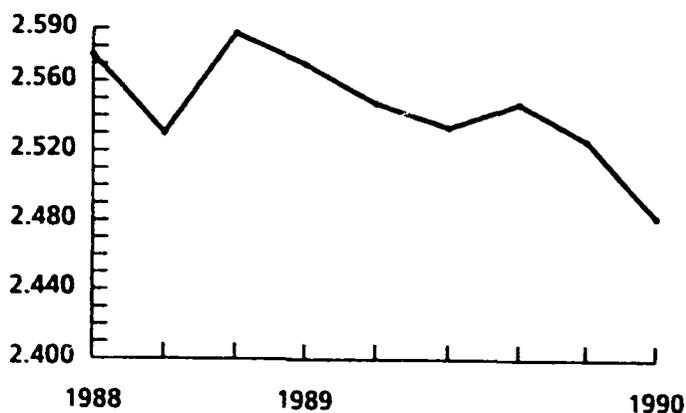
En d'autres termes, la "rentabilité", en termes de chômage, des créations d'emplois, est particulièrement mauvaise : 1 chômeur en moins pour dix emplois nouveaux créés.

Créations d'emplois - Evolution du chômage

Evolution des effectifs



Evolution du nombre de chômeurs



1. Exprimé en demande d'emplois non satisfaites (données CVS du Ministère du Travail).

A l'évidence, on assiste à un phénomène d'inadaptation croissante de l'offre de travail à la demande de main-d'oeuvre.

Plusieurs phénomènes corroborent cette conclusion.

2. Renforcement des inégalités face au chômage

• La durée du chômage a tendance à s'allonger

L'ancienneté moyenne des demandes d'emploi s'est accrue de 8 jours entre mai 1989 et mai 1990, passant de 385 à 393 jours (1).

• Près de la moitié des chômeurs le sont depuis plus d'un an (2)

En 1989, 42 % des chômeurs -soit 971.000 personnes- se trouvent au chômage depuis plus d'un an, et 23,4 % -soit 541.000 personnes- depuis plus de deux ans.

• Les causes principales du chômage en 1989 restent la perte d'un emploi salarié à la suite d'un licenciement (33,9 % du total des demandes - 41,1 % du total des demandes féminines mais également la fin de contrat à durée déterminée ou d'intérim (27,8 %).

13 % des chômeurs sont des personnes qui n'arrivent pas à trouver un premier emploi (2).

• La catégorie la plus touchée reste celle des femmes âgées de 25 à 49 ans, dont le niveau de chômage a augmenté de 4 % entre septembre 1989 et septembre 1990 (2).

3. Inadaptation croissante de l'offre à la demande de travail

Les emplois créés semblent de moins en moins correspondre aux besoins des entreprises.

Malgré le niveau élevé du chômage, un nombre croissant d'entreprises rencontrent, en effet, des difficultés de recrutement.

1.I.N.S.E.E. - Note de conjoncture - Juillet 1990.

2.Comptes de la Nation - 1989.

Les Enquêtes de conjoncture dans l'industrie (1) soulignent la montée des difficultés de recrutement des entreprises :

- moins de 15 % des entreprises ne parvenaient pas à recruter selon leurs besoins début 1987,
- près de 45 % sont désormais dans ce cas début 1990.

L'I.N.S.E.E. relève par ailleurs que les difficultés de recrutement concernent au moins autant les techniciens et les cadres (2) que les ouvriers qualifiés.

A l'évidence, ni les politiques de formation, ni la multiplication des mesures destinées à diminuer le nombre de chômeurs (T.U.C., S.I.V.P., contrats de réinsertion, contrats de retour à l'emploi) n'ont permis -malgré la priorité budgétaire qui leur a été accordée- de résoudre de manière satisfaisante, durable et structurelle cette inégalité première que constitue le chômage (3).

B. LE RETARD D'INVESTISSEMENT N'EST TOUJOURS PAS COMBLÉ ET RISQUE DE S'AMPLIFIER

1. L'effort d'investissement des entreprises françaises demeure inférieur à celui de leurs concurrentes étrangères

Evolution de l'investissement productif (hors secteur public)
1980 = 100

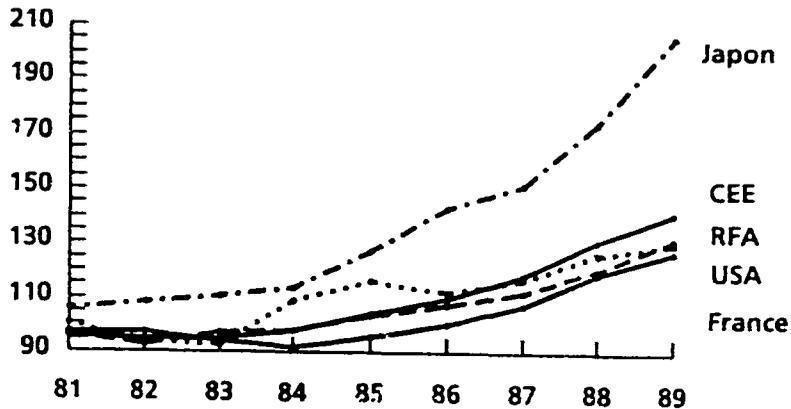
| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| France | 97,5 | 97,5 | 93,7 | 91,8 | 95,8 | 100,6 | 107,6 | 119,1 | 127,4 |
| RFA | 96,6 | 92,5 | 97,1 | 97,8 | 103,2 | 107,7 | 112,2 | 120,4 | 131,9 |
| Etats-Unis | 100,4 | 93,7 | 92,3 | 108,6 | 115,9 | 112,2 | 116,6 | 126,4 | 130,5 |
| Japon | 105,4 | 108,0 | 110,7 | 113,7 | 126,8 | 142,8 | 151,2 | 174,6 | 205,7 |
| CEE | 95,8 | 94,5 | 94,5 | 97,9 | 104,1 | 109,7 | 118,2 | 131,0 | 141,3 |

1. I.N.S.E.E. Enquêtes trimestrielles auprès des entreprises.

2. F. Kramarz et S. Lollivier - "Les difficultés de recrutement s'accroissent à la fin de 1989". *Economie et Statistiques* - n° 234.

3. Voir les excellentes analyses de M. Maurice Blin, rapporteur spécial des crédits du budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle sur l'exécution de la loi de finances pour 1990 et le projet de loi de finances pour 1991.

**Evolution de l'investissement productif en volume
100 = 1980**



Malgré une accélération sensible de l'effort à partir de 1986, la croissance totale de l'investissement sur dix ans (1980-1990) demeure inférieure en France à celle atteinte par les principaux pays industrialisés. Le retard pris n'a toujours pas été rattrapé.

Ainsi, depuis 1980, l'investissement productif du secteur privé a augmenté de 27 % en France, de 30 % aux Etats-Unis, de 32 % en Allemagne, de 41,3 % dans l'ensemble de la CEE et de 105,7 % au Japon.

Les analyses effectuées par différents experts aboutissent à la conclusion que, pour obtenir un niveau d'investissement permettant d'assurer une compétitivité correcte, en d'autres termes, pour rattraper le niveau de nos principaux concurrents et partenaires, il faudrait investir environ 0,5 point de produit intérieur brut de plus par an que nous le faisons jusqu'en 1995 au moins ().

2. L'année 1989 a été marquée par le ralentissement de l'investissement

Les chiffres énoncés dans le Rapport sur les Comptes de la Nation 1989 montrent qu'après l'accélération de 1988, l'évolution de l'investissement -hors grandes entreprises nationales- enregistre un ralentissement sensible en 1989, généralisé à l'ensemble des branches (1), et particulièrement accentuée dans celle des biens de consommation.

| | Taux de croissance en volume (prix 1980) | | Evolution en points |
|-------------------------|---|------------|---------------------|
| | 1988 | 1989 | |
| • Agroalimentaire | 9,3 | 5,2 | - 4,1 |
| • Biens intermédiaires | 10,3 | 7,5 | - 2,5 |
| • Biens d'équipement | 11,3 | 7,8 | - 3,5 |
| • Automobile | 9,5 | 15,8 | + 6,3 |
| • Biens de consommation | 21,3 | 8,4 | - 12,9 |
| Total Industrie | 12,0 | 8,4 | - 3,8 |
| • B.T.P. | 14,5 | 7,2 | - 7,3 |
| • Commerce | 8,6 | 4,2 | - 4,4 |
| • Services | 12,9 | 5,3 | - 7,6 |
| Total Tertiaire | 12,1 | 6,7 | - 5,4 |
| TOTAL | 12,1 | 7,5 | - 4,6 |

3. Les perspectives pour 1990 et 1991 confirment cette évolution

Au total, de 1988 à 1991, la croissance de l'investissement productif du secteur privé aura diminué de plus de moitié.

Evolution de l'investissement productif (taux de croissance en volume)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|
| Entreprises non financières | 10,6 | 6,9 | 5,7 | 5,0 |
| dont : entreprises du secteur privé | 12,4 | 7,7 | 7,0 | 5,5 |

Source : Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 1991.

1. A l'exception du secteur automobile.

4. Cette évolution de l'investissement productif conduit à des conséquences lourdes

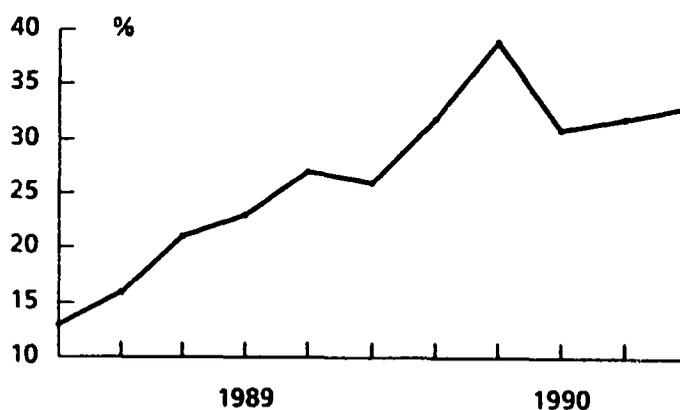
• Elle trouve d'abord une traduction immédiate dans l'augmentation des taux d'utilisation des capacités de production, et la généralisation de goulots d'étranglements, qui contribuent d'autant à alourdir la demande d'importations, et donc le déficit commercial industriel.

Evolution des taux d'utilisation des capacités de production

| | Industries agricoles et alimentaires | Biens intermédiaires | Biens d'équipements | Biens de consommation | Industrie | Total |
|------|--------------------------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|-----------|-------|
| 1987 | 82,4 | 84,6 | 83,0 | 82,4 | 83,4 | 83,3 |
| 1988 | 81,9 | 88,1 | 85,3 | 82,7 | 85,6 | 85,3 |
| 1989 | 81,7 | 89,4 | 87,7 | 84,1 | 87,5 | 36,7 |

Source : I.N.S.E.E. - Enquêtes de conjoncture.

Goulots d'étranglement dans le secteur des biens d'équipement



• L'insuffisance des investissements de capacité constitue à son tour un facteur essentiel de l'insuffisance des créations d'emplois pour assurer une résorption sérieuse du chômage.

C. LE DÉFICIT COMMERCIAL, "TALON D'ACHILLE DE L'ECONOMIE FRANÇAISE"(1)

Le solde commercial des échanges de biens continue de s'aggraver, suivant une évolution que ne peut qu'aggraver l'alourdissement de la facture énergétique et la détérioration croissante du solde industriel.

Evolution du solde commercial de biens

(milliards de francs)

| 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| - 87,6 | - 87,1 | - 136,4 | - 88,5 | - 69,3 | - 69,4 | - 33,5 | - 65,5 | - 71,3 | - 93,0 |

Source : Douanes.

1. Dégradation de la structure géographique des échanges

Cette détérioration est d'autant plus inquiétante qu'elle traduit, en réalité, une dégradation de la structure tant géographique que sectorielle de nos échanges -qui reflète la fragilisation de l'économie française.

• S'agissant de la structure géographique de nos échanges, on constate une nette détérioration du déficit commercial avec la C.E.E. (- 12,5 milliards de francs entre 1988 et 1989) et notamment avec l'Allemagne (- 8,3 milliards de francs), ainsi qu'avec les pays O.C.D.E. hors C.E.E. (- 15,6 milliards de francs), notamment les Etats-Unis (- 11 milliards de francs).

Balance commerciale

(millions de francs)

| | 1988 | 1989 |
|--|--|---|
| • C.E.E. à 12 dont RFA | - 42.431 - 50.242 | - 54.968 - 58.534 |
| • OCDE hors CEE dont Japon Etats-Unis | - 38.854 - 27.518 - 10.793 | - 54.486 - 29.226 - 21.283 |
| • Autres pays hors OCDE dont Est OPEP Quart Monde | - 27.048 - 14.001 - 7.957 - 5.090 | - 25.220 - 10.920 - 12.938 + 1.362 |
| • DOM - TOM | + 18.207 | + 20.834 |
| Total | - 90.126 | - 113.840 |

Source : Douanes.

2. Détérioration du solde industriel

En réalité, c'est surtout l'évolution du solde industriel qui apparaît particulièrement préoccupante.

Constamment excédentaire de 1969 à 1985, le solde des échanges industriels civils est devenu nul en 1986. Depuis lors, il ne cesse de se détériorer.

En quatre ans, de 1986 à 1989, la perte atteint 148 milliards de francs.

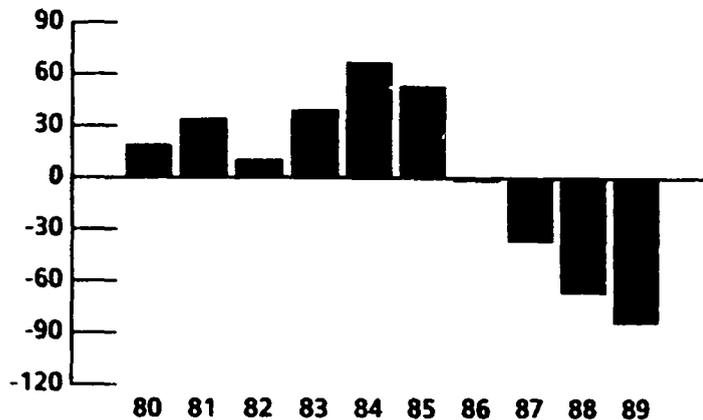
Evolution du solde extérieur industriel
(hors matériel militaire)

(milliards de francs - CAF-FAB)

| 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|------|------|------|------|------|------|-------|--------|--------|--------|
| 18,5 | 33,9 | 9,4 | 38,7 | 65,7 | 52,6 | - 1,6 | - 36,7 | - 66,6 | - 83,5 |

Source : Douanes

Evolution du solde extérieur industriel
(milliards de francs)



Cette détérioration se confirme puisque le déficit industriel de septembre atteint 7,51 milliards de francs, contre 6,5 milliards de francs en août (1). A nouveau, les biens d'équipements sont les principaux responsables de cette évolution.

Force est de constater que l'"effet de ciseaux" entre la pénétration étrangère des produits manufacturés et nos propres exportations dans ce secteur continue de s'accroître.

**Indicateurs de compétitivité - Produits manufacturés
base 100 en 1980**

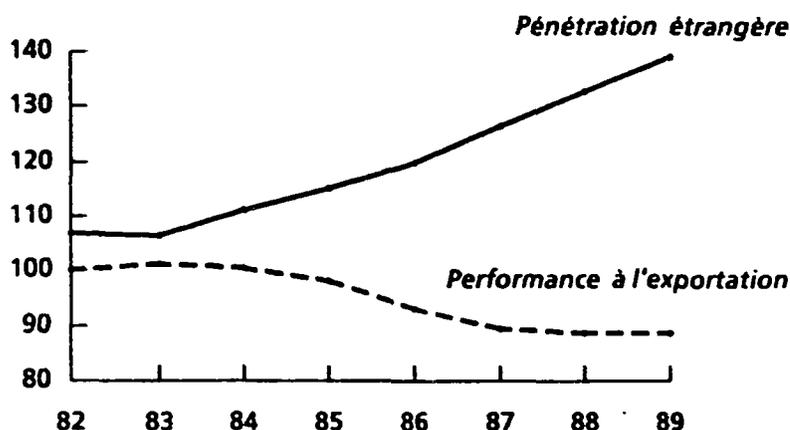
| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Pénétration étrangère (1) | 106,7 | 106,6 | 111,0 | 115,2 | 120,0 | 126,4 | 132,9 | 139,3 |
| Performance à l'exportation (2) | 100,2 | 101,5 | 100,4 | 98,3 | 93,1 | 89,5 | 88,8 | 88,8 |

(1) Importations/importations + production - exportations.

(2) Exportations/demande mondiale.

Sources : I.N.S.E.E. - Comptes Nationaux, O.C.D.E., Direction de la Prévision.

Evolution du commerce des produits manufacturés



Après plusieurs années de pertes, nos parts de marché à l'exportation se sont stabilisées. Seul, le taux de pénétration du marché industriel français par les importations étrangères continue de s'accroître.

1. Malgré la livraison de 6 Airbus pour un montant total de 1,31 milliard de francs.

En d'autres termes, la dégradation de nos échanges résulte moins d'une insuffisante compétitivité à l'exportation que d'une tension accrue sur les capacités de production. Celle-ci traduit bien l'insuffisance des investissements de capacité.

II- APPARITION PROCHAINE DE CHARGES CONSIDERABLES : L'INELUCTABLE DESEQUILIBRE DES REGIMES SOCIAUX

A. L'EVOLUTION DU RÉGIME GÉNÉRAL

Le compte du régime général de la Sécurité sociale fait apparaître, en 1989, un besoin de financement de 6.035 millions de francs, en hausse de plus de 1 milliard de francs par rapport à 1988 (4.992 milliards de francs).

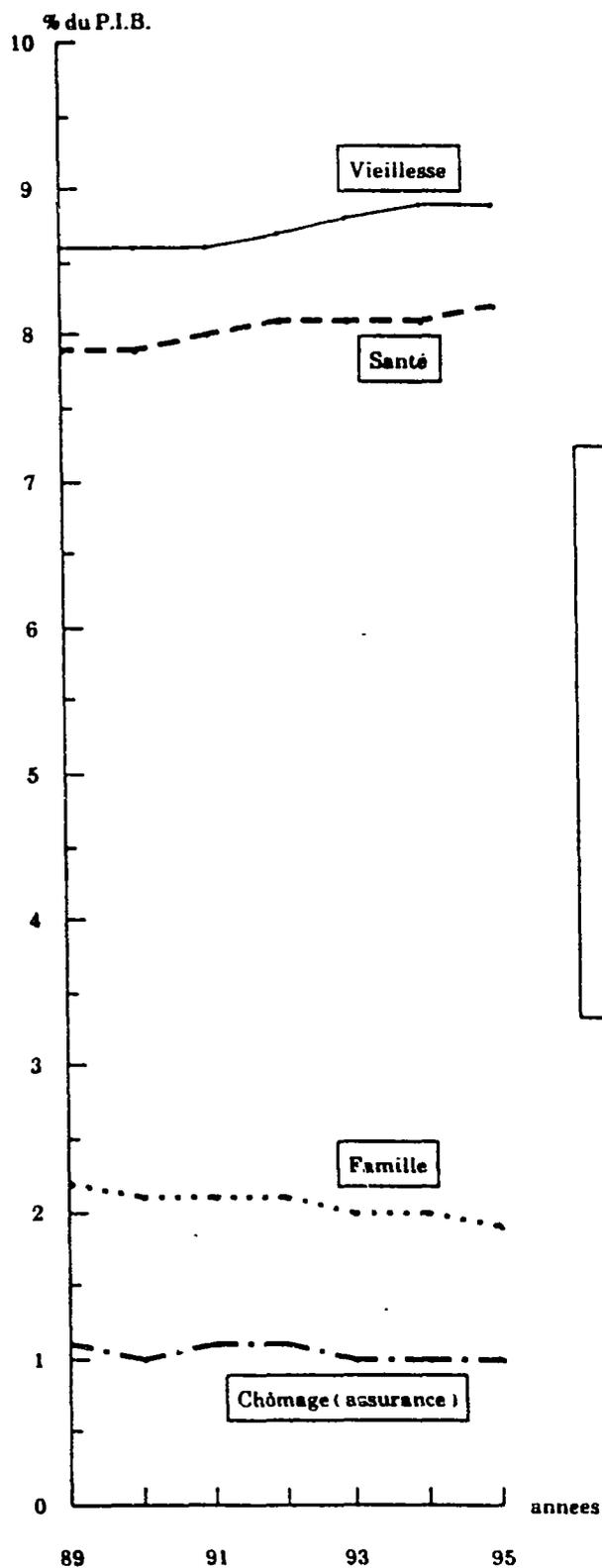
Le déficit prévisionnel des opérations courantes est estimé à 7,6 milliards par la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale pour 1990, et à 11 milliards de francs pour 1991.

Les difficultés de financement du régime général tiennent à la divergence structurelle de l'évolution de ses dépenses et de ses ressources. Si le taux de croissance annuel en volume des cotisations reste -à législation constante- voisin de celui de la masse salariale, soit inférieur à 3 %, l'évolution des prestations tend -compte tenu de la progression spontanée des dépenses des branches vieillesse et maladie- à se situer largement au-dessus de 3 %.

La projection à l'horizon 1995 effectuée par le Service des Etudes Législatives du Sénat à l'aide des modèles spécialisés de la Direction de la Prévision conclut aux évolutions suivantes (1).

1.Cf. Rapport d'information au nom de la Délégation du Sénat pour la Planification sur les résultats de projections macroéconomiques, par M. Bernard Barbier - Première session ordinaire 1990-1991.

Prévisions d'évolution des dépenses des régimes sociaux



Variation 1989-1995

(Points de P.I.B.)

| | |
|--------------------------------|--------------|
| Vieillesse | + 0,3 |
| <i>dont:</i> | |
| <i>Pré-retraites</i> | - 0,2 |
| <i>Autres prestations</i> ... | + 0,5 |
| Santé | + 0,3 |
| <i>dont:</i> | |
| <i>Hospitalisation</i> | - 0,1 |
| <i>Autres dépenses</i> | + 0,4 |
| Famille | - 0,3 |
| Chômage (assurance) ... | - 0,1 |
| TOTAL | + 0,2 |

Aux termes de cette étude, et compte tenu de la définition d'une hypothèse modérée de progression des salaires au cours de la période considérée, les mesures nécessaires pour assurer le rééquilibrage des finances sociales à l'horizon 1995 ont été définies comme suit :

1. Le régime général

- Pour l'assurance-maladie, ces mesures correspondraient, en fin de projection, soit à un relèvement de 1,6 point des cotisations (non plafonnées) des salariés, soit à une majoration de 1,1 point de la cotisation sociale généralisée dont le Gouvernement propose l'institution dans le projet de loi de finances pour 1991.

- Pour l'assurance-vieillesse, le rééquilibrage incorporé dans la projection représente, en 1995, soit 2,8 points de cotisations (plafonnées) des salariés, soit 1,25 point de cotisation sociale généralisée.

A l'inverse, la branche accidents du travail étant potentiellement en excédent, la projection simule une baisse des cotisations des entreprises (de 6 milliards de francs 1995 au total).

De même, l'excédent potentiel de la caisse d'allocations familiales a permis de simuler à la fois une légère baisse des cotisations-employeurs (de 0,2 point) et, pour un montant à peu près équivalent, une amélioration des prestations par rapport à leur évolution tendancielle.

2. Les autres régimes

Le régime de l'assurance-chômage (UNEDIC) est spontanément équilibré dans la projection. Il pourrait devenir légèrement excédentaire en 1995 par suite d'une légère baisse du chômage.

Pour les régimes complémentaires de retraite, les mesures d'ores et déjà décidées cette année par les partenaires sociaux paraissent suffisantes pour assurer l'équilibre de ces régimes jusqu'en 1992. Au-delà, de nouvelles hausses de cotisations devraient être envisagées.

En tout état de cause, l'instauration de la contribution sociale généralisée sera sans effet si elle ne s'accompagne pas immédiatement et parallèlement d'un effort de réduction des dépenses des régimes sociaux.

B. LE PROBLÈME DU FINANCEMENT DES RETRAITES

En réalité, le déséquilibre persistant et croissant des comptes des régimes sociaux ne représente qu'un aspect très partiel des charges considérables qui vont peser dans les années à venir sur l'économie française.

Le problème fondamental des prochaines années sera celui du financement des retraites, pour lequel rien n'est aujourd'hui prévu.

La France est le seul pays à n'avoir recours qu'à un seul mode de financement, la répartition, à n'avoir défini aucun mécanisme de salaire différé. Elle est, surtout, à ce jour, le seul pays à n'avoir annoncé -ni même peut-être élaboré- aucune réforme de long terme.

Or, en 1985, l'équivalent patrimonial des droits à la retraite représentait déjà 8.000 milliards de francs,

soit :

- 1,4 fois le PIB,**
- 2,6 fois le patrimoine financier des ménages,**
- 12 années de cotisations au titre des régimes de retraite par répartition,**
- 40 années d'épargne financière à son niveau actuel.**

Il n'est pas envisageable de faire peser une aussi lourde hypothèque sur les générations de demain.

La charge des retraites

LE PATRIMOINE-RETRAITE

L'équivalent patrimonial des retraites est la valeur actuelle des pensions à percevoir, diminuée de la valeur actuelle des cotisations restant à verser. Il est rarement comptabilisé dans les études relatives au patrimoine des ménages du fait de l'absence de données et du fonctionnement d'un régime de retraite par répartition où les droits futurs à pension ne sont pas assimilés à des actifs au même titre que les actifs financiers acquis sur les marchés. Si la contrainte statistique est effectivement un obstacle, les droits à la retraite n'en constituent pas moins des engagements des régimes en faveur de leur détenteur. Les négliger conduit à sous-évaluer les patrimoines, ainsi qu'à ignorer un facteur explicatif de leur structure. A l'aide de la maquette MARGARET, on a calculé l'équivalent patrimonial des droits à la retraite détenus par la population de plus de 15 ans au cours des années 1960 à 1985. Cet équivalent patrimonial a été comparé au revenu disponible brut perçu et au patrimoine financier dé tenu par les ménages. Ce calcul a été mené dans le cadre du scénario I (en l'absence de réforme du financement des régimes de retraite) et en retenant un taux d'actualisation de 4 %.

Plus de deux fois le Produit Intérieur Brut

Cet équivalent patrimonial des droits à la retraite représente plus de deux fois le Produit Intérieur Brut et est ainsi plus de deux fois et demi supérieur au patrimoine financier. La prise en compte du patrimoine en logement réduit mais ne comble pas l'écart (tableau A).

Tableau A

Le patrimoine-retraite deux fois plus important que le patrimoine financier

MdF de 1980

| | Patrimoine financier | Patrimoine financier + logement | Equivalent patrimonial des droits à la retraite |
|------|----------------------|---------------------------------|---|
| 1970 | 2203 | 350,5 | 5753,9 |
| 1975 | 2465 | 4537,7 | 6735,7 |
| 1980 | 2889 | 5704,1 | 7788,9 |
| 1985 | 3355 | 6789,0 | 8901,7 |

Source : Tableaux d'Opérations Financières de la Comptabilité nationale pour le patrimoine financier. Maquette MARGARET

Entre 1960 et 1975, le revenu disponible brut des ménages a crû plus rapidement que leur patrimoine-retraite. Entre 1975 et 1980, le rapport s'est stabilisé. Puis, du fait du ralentissement marqué du taux de croissance du revenu disponible brut, le rapport s'est retourné (tableau B). Dès lors, la charge du financement des retraites pesant sur les actifs cotisants s'est alourdie. Comme la dette nette à la charge des générations futures de cotisants s'élève, son service pèsera plus fortement sur leur revenu.

Tableau B :

Patrimoine-retraite et revenu

| | Rapport équivalent patrimonial sur Revenu disponible des ménages | Taux d'épargne des ménages (en %) |
|------|--|-----------------------------------|
| 1960 | 4,53 | 15,2 |
| 1965 | 3,93 | 16,2 |
| 1970 | 3,50 | 18,7 |
| 1975 | 3,18 | 20,2 |
| 1980 | 3,19 | 17,6 |
| 1985 | 3,40 | 14,0 |

Depuis 1975, le patrimoine financier brut croit plus rapidement que l'équivalent patrimonial des droits à la retraite (tableau A). Ce mouvement pourrait signifier qu'en dépit d'une baisse de leur taux d'épargne financière, les ménages disposent d'une plus grande capacité à recourir à l'emprunt pour accumuler des actifs financiers. La consommation de la période d'inactivité étant assurée par les droits de retraite dont l'accumulation est jugée suffisante, les contraintes d'endettement subies par les ménages se relâcheraient et la marge de manœuvre acquise serait utilisée pour accumuler des actifs financiers. Ce mouvement serait renforcé par les deux éléments suivants :

- l'équivalent patrimonial des droits à la retraite détenu par les plus de 60 ans étant en croissance continue et étant déjà important en niveau, ils réduiraient leur désépargne et pour une fraction d'entre eux continueraient à épargner en raison d'un niveau de vie comparable à celui des actifs ;

- le rendement offert sur les actifs financiers tendant à devenir supérieur à celui qui sera offert dans le futur par les régimes de retraite, les ménages, en particulier les actifs de 15-60 ans, trouveraient une incitation supplémentaire à constituer un patrimoine financier.

Le patrimoine-retraite des plus de soixante ans a été multiplié par trois en 25 ans

Pour un individu actif (entre 15 et 60 ans), l'équivalent patrimonial mesuré en francs constants de 1980 était d'un ordre de grandeur comparable en 1960 et 1985 (114 000 F contre 134 000 F) (tableau C). Par contre, un inactif (plus de soixante ans) voit la valeur actuelle de ses droits à la retraite passer de 140 000 F à 443 000 F sur la même période. En 25 ans, l'équivalent patrimonial par tête des plus de 60 ans a donc été multiplié par trois. Cette progression traduit d'une part l'effort de rattrapage et la maturation des régimes, d'autre part l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans et la chute des taux d'activité après 60 ans (les retraités sont plus nombreux et vivent plus vieux). A l'inverse, l'équivalent patrimonial par tête des 15-60 ans, n'augmente que de 19 % entre 1960 et 1985. Au total, la part de l'équivalent patrimonial total détenu par les plus de soixante ans ne cesse de croître. D'un quart en 1960, elle représente plus de la moitié aujourd'hui (tableau C). Les années 1960-1985 ont donc constitué une période de rattrapage significatif du niveau de vie des plus de 60 ans.

Tableau C
Les inactifs disposent de plus de la moitié du patrimoine-retraite

| | Equivalent patrimonial en MdF de 1980 | | | Equivalent patrimonial par tête, en F 1980 | | |
|------|---------------------------------------|----------|--------|--|----------|---------|
| | 15-60 ans | + 60 ans | Total | 15-60 ans | + 60 ans | Total |
| 1960 | 2945.9 | 1061.3 | 4007.2 | 113.595 | 139.575 | 119.486 |
| 1985 | 3234.8 | 1610.6 | 4845.4 | 117.140 | 190.258 | 134.296 |
| 1970 | 3456.7 | 2297.2 | 5753.9 | 119.711 | 252.437 | 151.516 |
| 1975 | 3657.8 | 3077.9 | 6735.7 | 120.830 | 318.220 | 168.627 |
| 1980 | 4288.8 | 3500.0 | 7788.8 | 132.209 | 382.715 | 187.299 |
| 1985 | 4485.0 | 4416.7 | 8901.7 | 134.501 | 442.864 | 205.494 |

Source : maquette MARGARET et scénario I.

Réformes et patrimoine-retraite

On a calculé l'équivalent patrimonial des droits à la retraite dans le cadre du scénario III : taux de remplacement stabilisé à 0,45 ; taux de fécondité de 1,8 ; croissance moyenne du revenu par tête de 2 % par an. De 3411,2 milliards de francs en 1960, le patrimoine retraite s'élèverait à 6176,1 milliards de francs en 1985. Comparé aux résultats du tableau C, cette progression, tout comme le niveau atteint en 1985, est nettement plus faible. Dans le cas où les ménages visent un certain niveau de patrimoine désiré pour parer aux dépenses de consommation de leur période de retraite, il est clair qu'une réforme des régimes, en réduisant leur patrimoine-retraite et en rendant plus incertaines leurs ressources futures, les inciterait à augmenter leur épargne. Ce surcroît d'épargne élèverait leur patrimoine financier qui viendrait se substituer à la réduction du patrimoine-retraite. Ainsi, ils conserveraient globalement un même niveau de patrimoine désiré.

Observations sur la contribution sociale généralisée (1)

. Le principe d'un prélèvement proportionnel sur tous les revenus est difficilement contestable dans la mesure où il répond à une double nécessité :

- réformer le mode actuel de financement de notre système de protection sociale

Conçu à l'origine selon la notion d'assurance professionnelle, notre système de protection sociale est essentiellement financé par des cotisations assises sur les revenus du travail. Celles-ci représentent près de 80 % des ressources du régime général.

Or, ce mode de financement est aujourd'hui de plus en plus contesté, en raison de l'élargissement continu du champ de la protection sociale et de son inadéquation structurelle entre l'évolution des recettes et celle des dépenses.

La nécessité d'une réforme du financement de notre protection sociale s'est donc progressivement affirmée au cours des dix dernières années.

- permettre au Parlement de contrôler l'évolution des dépenses sociales de la Nation

L'instauration d'un nouveau prélèvement fiscal affecté au financement des régimes sociaux doit en effet permettre au Parlement de contrôler l'évolution, l'affectation et la gestion des dépenses sociales dont le volume total, estimé à plus de 1.500 milliards de francs, dépasse celui du budget de l'Etat.

Toutefois, cette intervention du Parlement n'a aucun caractère d'automaticité et dépend d'une éventuelle augmentation du taux fixé dans le texte initial. D'autre part, la représentation nationale sera appelée à déterminer le taux d'un prélèvement dont elle ne pourra, par ailleurs, contrôler la gestion qui relèvera toujours de la compétence des partenaires sociaux.

. Acceptable dans son principe, le projet de contribution sociale généralisée souffre toutefois d'une appréciation imparfaite des priorités le conduisant à privilégier un effet redistributif incertain et à négliger les problèmes financiers structurels auxquels est confronté notre système de protection sociale.

Selon l'exposé des motifs de la lettre rectificative, la contribution sociale généralisée a pour objectif principal, "dans une logique de justice sociale et de solidarité, de mieux proportionner aux revenus de chaque français les charges supportées (au titre du financement de la protection sociale)". Elle permettrait ainsi de corriger les imperfections de notre "prélèvement fiscal-social" jugé insuffisamment progressif.

A l'examen, cette justification de l'institution de la contribution sociale généralisée paraît peu convaincante. En effet, sa vocation redistributrice :

- reste difficile à apprécier concrètement, les simulations diffusées à ce sujet par le Gouvernement, et faisant état d'une redistribution positive jusqu'à 18.000 francs bruts de revenu mensuel, n'ayant pris en compte que les seuls revenus salariaux, alors que l'assiette de la contribution est beaucoup plus étendue.

(1) Voir, pour une analyse détaillée, le Rapport sur les huit articles additionnels rattachés au Budget des Affaires Sociales et de la Solidarité instituant une contribution sociale généralisée, de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, présenté en Annexe du Rapport Général.

Par ailleurs, la non déductibilité de l'impôt sur le revenu n'aurait pas non plus été retenue dans ces calculs.

- demeure tributaire du maintien du taux à son niveau actuel, toute augmentation ne pouvant qu'abaisser le seuil en-dessous duquel la redistribution demeure positive ;

- dépend en partie de la mise en oeuvre, par le Gouvernement, d'éléments complémentaires dont certains restent à préciser (1).

• Au total, en l'état actuel du dispositif proposé, la contribution sociale généralisée constitue une "opération blanche".

- Elle ne s'inscrit pas dans le cadre d'une démarche globale et cohérente visant à définir les éléments d'un équilibre durable, seul garant de la pérennité de notre système de protection sociale.

- Aucun plan de maîtrise des dépenses d'assurance-maladie n'accompagne le dépôt du projet de contribution sociale généralisée.

- En outre, les dysfonctionnements préoccupants actuellement constatés dans la gestion des organismes sociaux ne sont pas corrigés.

- Surtout, l'inéluctable adaptation de nos régime de retraites n'est pas engagée.

• En définitive, le projet actuellement proposé ne peut que se traduire par la mise en oeuvre d'un dispositif complexe, soulevant de nombreuses interrogations relatives :

- à l'étendue de son assiette, résultant de la diversité des revenus considérés, et dont la plupart sont par ailleurs retenus pour le montant brut ;

- à sa complexité résultant notamment de la dualité des voies de recouvrement et des procédures contentieuses ;

- et surtout au caractère incertain de l'équilibre financier devant accompagner, selon le Gouvernement, sa mise en oeuvre.

(1) Ainsi, la remise de cotisation de 42 francs par mois devant être accordée à chaque salarié cotisant de l'assurance - vieillesse ne figure ni dans les huit articles additionnels, ni dans le texte du projet de loi complémentaire en l'état actuel de leur rédaction.

CHAPITRE III

UN FACTEUR PREMIER : LE DEFICIT D'EPARGNE

De l'analyse de la situation économique internationale et française, il ressort une conclusion majeure :

- pour financer les investissements nécessaires à la poursuite d'une croissance équilibrée et créatrice d'emplois dans les pays industriels,

- pour assurer le financement des besoins immédiats liés à la réunification allemande et à la mise en oeuvre des réformes libérales à l'Est,

- pour résorber les déficits persistants des paiements courants des pays industrialisés, notamment anglo-saxons,

- pour freiner l'endettement croissant des pays en voie de développement,

- pour assumer le renchérissement des factures liées à la crise du Golfe,

- pour assurer à terme le financement des retraites dans les pays comme le nôtre que caractérise le vieillissement démographique,

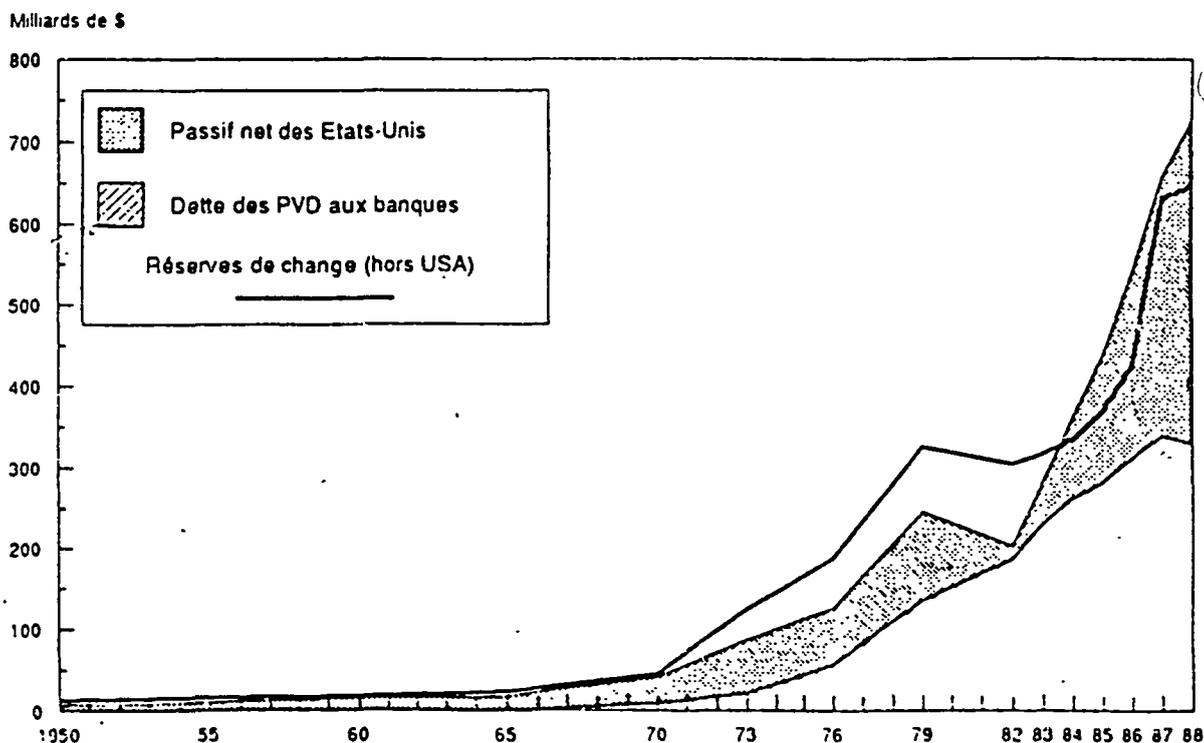
le niveau d'épargne est aujourd'hui devenu notoirement insuffisant.

A. UN PROBLEME MONDIAL

L'évolution mondiale de l'épargne depuis 1970 est marquée par une baisse globale du taux d'épargne.

Selon le FMI, entre 1973 et 1987, la baisse de l'épargne dans les pays industrialisés équivaut à 5 points de leur PNB global.

Depuis 1984, la somme des déficits américains et de l'endettement des PVD dépasse les liquidités internationales.



Sources : Jean Baneth : - "Essays on Economic Progress and Welfare". International Financial Statistics Yearbook (1989).

- IFS World Debt Tables.

- Jean Baneth : "La dette du Tiers Monde" - Economie et statistique n° 332 - mai 1990.

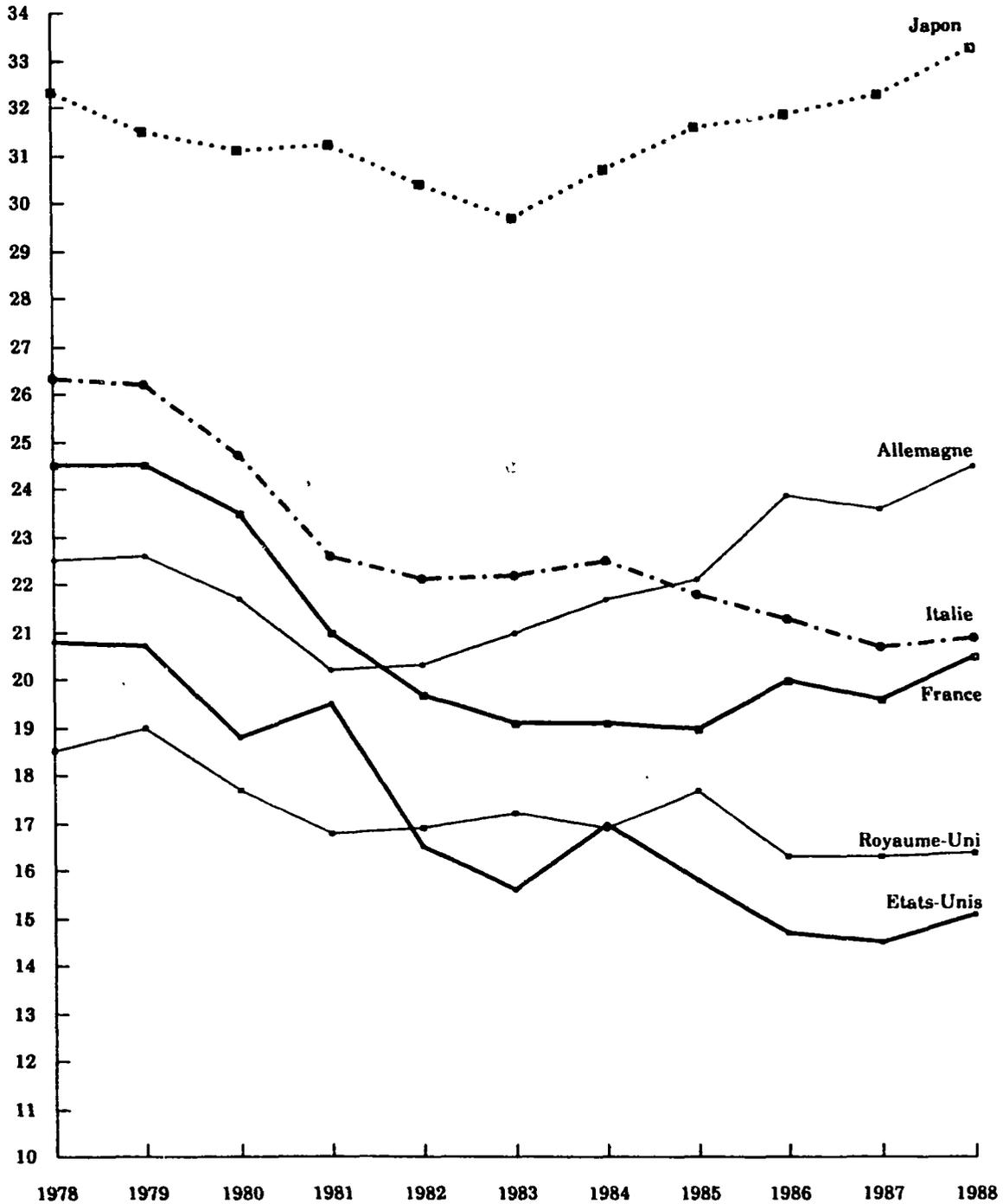
S'agissant des facteurs de cette évolution,

• On constate que, pour l'essentiel, la détérioration de l'épargne résulte de celle de l'Etat.

La plupart des pays de l'OCDE ont en effet enregistré une dégradation sensible de leur solde budgétaire.

Evolution du taux d'épargne national

(en % du P.I.B. / p.n.b.)



Taux d'épargne et taux d'investissement

(en % du revenu national)

| Pays | Epargne nette | | | | | | Investissement fixe net | | Ecart | |
|-------------|---------------|---------|----------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|--|---------|
| | Total | | Ménages | | Administration publique | | | | Epargne/Invest. (excédent d'épargne : +) (déficit d'épargne : -) | |
| | 1980-74 | 1980-87 | 1980-74 | 1980-87 | 1980-74 | 1980-87 | 1980-74 | 1980-87 | 1980-74 | 1980-87 |
| Etats-Unis | 10,5 | 4,2 | 6,9 | 6,2 | 0,4 | - 3,9 | 9,8 | 6,0 | + 0,7 | - 1,8 |
| Japon | 26,4 | 20,4 | 13,1 | 13,4 | 6,9 | 4,1 | 26,0 | 18,5 | + 0,4 | + 1,9 |
| Allemagne | 19,6 | 11,0 | 8,5 | 9,1 | 6,3 | 1,4 | 18,6 | 9,4 | + 1,0 | + 1,6 |
| France | 19,4 (1) | 8,6 | 15,3 (1) | 12,5 | 5,2 (1) | 1,3 | 18,5 (1) | 9,2 | + 0,9 (1) | - 0,6 |
| Royaume-Uni | 10,9 | 6,3 | 4,1 | 5,3 | 3,2 | - 1,6 | 11,6 | 5,3 | - 0,7 | + 1,0 |

(1) 1970-1974.

Source : O.C.D.E. - Comptes nationaux.

• On constate également que les pays qui maintiennent un excédent d'épargne -essentiellement le Japon et l'Allemagne- sont également ceux qui investissent le plus, dont la croissance économique est la plus forte et la plus créatrice d'emplois, et dont les échanges extérieurs sont fortement excédentaires.

B. LA SITUATION FRANCAISE

L'analyse particulière de la situation française fait ressortir les mêmes conclusions :

1. Diminution de 1,5 point en 10 ans du niveau d'épargne exprimé en pourcentage du P.I.B. (de 1979 à 1989).

Taux d'épargne nationale

(en % du PIB)

| 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| 22,8 | 19,74 | 19,05 | 18,97 | 18,93 | 20,09 | 19,87 | 20,6 | 21,3 |

Source : Comptes de la Nation.

2. Responsabilité forte de l'alourdissement des déficits budgétaires

Cette évolution reflète à la fois une forte baisse de l'épargne des ménages, passée de 13 % du PIB en 1980 à 8,3 % en 1989, et surtout la détérioration de l'épargne des administrations publiques, passée de 3,7 % du PIB en 1980 à 2 % en 1989, avec un "creux" à 0,5 % en 1985, essentiellement en raison de l'alourdissement du déficit public.

Evolution de la dette publique en % du PIB

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Dette de l'Etat | - 17,0 | - 18,4 | - 20,8 | - 22,2 | - 23,6 | - 25,5 | - 24,6 | - 25,9 | - 26,5 |
| Dette des administrations publiques | - 25,8 | - 29,6 | - 30,9 | - 33,3 | - 35,6 | - 36,8 | - 38,7 | - 38,7 | - 37,7 |

Source : Direction de la Prévision.

Ponction opérée par le déficit public

(en %)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Déficit public/PIB | 0 | 1,9 | 2,8 | 3,2 | 2,8 | 2,9 | 2,7 | 1,9 | 1,8 | 1,4 |
| Déficit public/Epargne privée | 0 | 9,8 | 14,9 | 17,1 | 15,2 | 15,8 | 13,8 | 10,3 | 9,5 | 7,2 |

Source : Direction de la Prévision.

3. Résultat immédiat sur l'équilibre des paiements courants

Pour assurer le besoin de financement de la Nation, l'insuffisance de l'épargne nationale oblige à faire appel au financement extérieur, et se traduit mathématiquement par une détérioration équivalente de la balance des paiements courants.

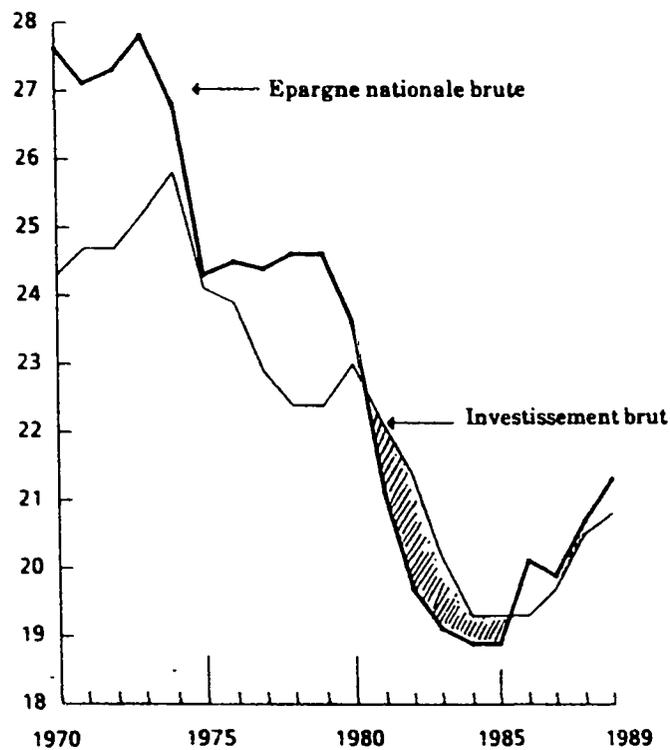
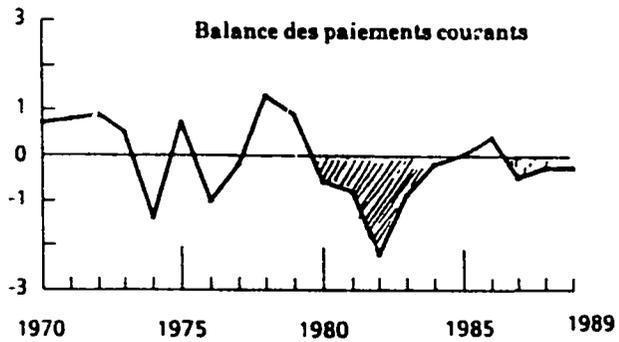
France
Déficit d'épargne et déficit des paiements courants

(en % du P.I.B.)

| | Investissement | Epargne nationale brute | Capacité (-) ou besoin (+) de financement | Solde des paiements courants |
|------------------|-----------------------|--------------------------------|--|-------------------------------------|
| 1970-1974 | 26,9 | 27,3 | + 0,4 | + 0,4 |
| 1975-1979 | 24,0 | 24,5 | + 0,5 | + 0,4 |
| 1980-1984 | 21,4 | 20,5 | - 0,9 | - 0,9 |
| 1985-1989 | 20,0 | 19,9 | - 0,1 | - 0,1 |
| 1989 | 21,1 | 20,6 | - 0,5 | - 0,4 |
| 1990 | 21,3 | 20,9 | - 0,4 | - 0,4 |

Source : Commission des Communautés Européennes.

France
Déficit extérieur et déficit d'épargne



Si ce problème du déficit d'épargne n'est pas traité dès aujourd'hui avec la vigueur -et la rigueur- qui s'imposent, il risque de se transformer en un cercle vicieux.

Car c'est l'insuffisance d'épargne qui entraîne l'insuffisance d'investissement, et c'est l'insuffisance des investissements de capacité qui fonde l'insuffisance de l'emploi et donc le chômage.

Car l'insuffisance de l'épargne nationale se traduit mathématiquement par une détérioration de même ampleur de la balance des paiements courants.

Car l'insuffisance de l'épargne pour rembourser la dette entraîne un recours accru à l'emprunt qui accroît plus que proportionnellement la charge de la dette initiale et diminue d'autant les marges de financement disponibles pour l'investissement productif.

Fondamental, ce problème est désormais largement analysé par l'ensemble des instances internationales.

Il avait été parfaitement souligné lors de la réunion des Comptes de la Nation de mars 1990, puisqu'il avait fait l'objet d'un rapport extrêmement fouillé de plus de 500 pages.

Il est à peine évoqué dans le Rapport Economique, Social et Financier annexé au projet de loi de finances pour 1991, sinon en filigrane.

Il n'est, pour ainsi dire, pas traité dans le présent projet de loi de finances.

DEUXIEME PARTIE

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

CHAPITRE PREMIER

UN CADRAGE INCERTAIN

Tel qu'il est défini par le Gouvernement dans le Rapport Economique, Social et Financier présenté en annexe du Projet de loi de finances pour 1991, le cadrage économique dans lequel s'inscrit le présent projet de budget est de nature à susciter la caution, voire l'interrogation.

Un certain nombre d'hypothèses paraissent en effet suffisamment incertaines pour que l'on soit amené à envisager l'alternative suivante :

- ou bien le degré d'incertitude -économique et financière, à tout le moins- est suffisamment élevé pour que l'on ne puisse pas considérer le projet présenté comme absolument réaliste ;

- ou bien, dans certains cas, le Gouvernement a choisi de passer de l'"hypothèse" explicite à l'"objectif", voire à la "norme" implicite.

Certes, la comparaison des prévisions successives servant de cadrage aux lois de finances, puis leur confrontation avec les chiffres réalisés, confirment la marge d'incertitude habituelle de cet exercice.

| | Estimations 1989 | | Estimations 1990 | |
|------------------------------------|-----------------------------------|---|------------------------------------|---|
| | Chiffrage PLF 1991 (juillet 1991) | Comptes de la Nation (1) (octobre 1991) | Chiffrages PLF 1991 (juillet 1991) | Comptes de la Nation (octobre 1990) (Acquis 1990 au 2e trimestre) |
| PIB marchand (2) | 3,7 | 4,0 | 2,8 | 1,8 |
| Consommation des ménages (2) | 3,0 | 3,2 | 3,3 | 2,5 |
| Investissement des entreprises (2) | 6,9 | 6,6 | 5,7 | 2,8 |
| Exportations (2) | 11,3 | 11,0 | 5,1 | 2,8 |
| Importations (2) | 9,6 | 8,3 | 6,3 | 4,4 |
| Prix à la consommation | 1,6 | 3,3 | 3,2 | 3,4 (3) |

(1) I.N.S.E.E. - Comptes nationaux trimestriels - octobre 1990.

(2) Taux de croissance en volume.

(3) 3,8 % en octobre.

L'analyse des derniers résultats des Comptes trimestriels de l'I.N.S.E.E., et notamment de l'"acquis 1990" qu'ils font apparaître, permet d'avancer les remarques suivantes :

- l'hypothèse gouvernementale relative aux importations (+ 6,3 % en 1990) risque d'être fortement sous-estimée, dès lors qu'en six mois -avant même la crise du Golfe- l'acquis atteint déjà + 4,4 % ;

- il en est de même pour l'hypothèse gouvernementale relative à la consommation des ménages (+ 3,3 %), alors que l'acquis atteint déjà + 2,5 % ;

- surtout, il est évidemment exclu que les hypothèses relatives à l'inflation : + 3,2 % en moyenne annuelle se réalisent, dès lors qu'en octobre 1990, soit deux mois avant la fin de l'année, l'acquis atteint déjà + 3,9 %.

S'agissant plus spécifiquement des hypothèses fondamentales du Rapport Economique, Social et Financier annexé au projet de loi de finances pour 1991, trois domaines méritent une attention particulière.

I- LE PRIX DU PÉTROLE : UNE HYPOTHESE "CONVENTIONNELLE"

L'hypothèse gouvernementale est celle d'un baril à 25 dollars en 1991.

Le Gouvernement reconnaît explicitement qu'il s'agit d'une hypothèse "conventionnelle..., dans l'impossibilité où nous sommes d'apprécier dans quelles conditions et dans quels délais seront respectées les décisions arrêtées par la Communauté internationale en réponse à l'agression irakienne"(1).

Il reste que, même conventionnelle, l'hypothèse gouvernementale peut également être qualifiée de basse. Tous les autres instituts de conjoncture se situent en effet au-dessus de ce chiffre, autour d'une moyenne de 28,4 dollars.

Hypothèses sur le prix du baril

| | Prix du pétrole (\$/baril) | | Cours du dollar | | Baril / francs | |
|--|----------------------------|-------------|-----------------|-------------|----------------|--------------|
| | 1990 | 1991 | 1990 | 1991 | 1990 | 1991 |
| Rapport économique et financier | 20,4 | 25,0 | 5,50 | 5,30 | 112,2 | 132,5 |
| BIPE | 20,7 | 25,0 | 5,50 | 5,30 | 113,85 | 132,5 |
| Caisse des dépôts | 22,6 | 30,0 | 5,47 | 5,20 | 123,6 | 156,0 |
| COE | 25,0 | 32,0 | 5,45 | 5,10 | 136,2 | 163,2 |
| GAMA | 24,0 | 31,5 | 5,50 | 5,10 | 132 | 160,6 |
| IPECOPE | 22,3 | 28,0 | 5,50 | 5,30 | 122,6 | 148,4 |
| OFCE | 22,0 | 27,0 | 5,61 | 5,84 | 123,4 | 157,7 |
| AFEDE | 22,0 | 25,0 | 5,45 | 5,40 | 119,9 | 135,0 |
| Moyenne des instituts | 22,6 | 28,3 | 5,50 | 5,32 | 124,5 | 150,1 |

Une comparaison plus approfondie avec les hypothèses retenues en la matière par nos principaux partenaires européens amène à des conclusions voisines.

1. Rapport Economique, Social et Financier annexé au projet de loi de finances pour 1991, page 80.

**Principales prévisions européennes
sur l'évolution du prix du baril de pétrole en 1991**

(en dollars)

| | |
|---|------|
| . Royaume-Uni | |
| - National Institute Economic Review (N.I.E.S.R.) (août 1990) | 22,3 |
| - U.K. Economics Analyst - Goldman Sachs (novembre 1990) | 24,3 |
| - U.K. Economic Forecasts - Philips and Drew (octobre 1990) | 30,0 |
| <hr/> | |
| . Belgique | |
| - Gouvernement (septembre 1990) | 26,0 |
| - Bureau du Plan (septembre 1990) | 27,8 |
| <hr/> | |
| . Espagne | |
| - Gouvernement (septembre 1990) | 24,0 |
| - Banque de Bilbao Vizcaya (B.B.V.) | 30,0 |
| - Institut d'études économiques (I.E.E.) | 25,0 |
| - Centre de prévision économique (CEPREDE) | 25,0 |
| <hr/> | |
| . Suède | |
| - Gouvernement (octobre 1990) | 27,0 |
| - Konjunktur Institut (octobre 1990) | 22,0 |
| - SF Banken | 21,0 |
| - Handels Banken | 25,0 |

On rappellera notamment que l'argument avancé par le Gouvernement, selon lequel les capacités physiques de production restent globalement suffisantes au regard de la demande, ne suffit pas dès lors que l'on se situe sur un marché où les anticipations psychologiques des opérateurs jouent un rôle prioritaire.

**II- LES RÉPERCUSSIONS INFLATIONNISTES ET
"LUKASE" TACITE DE LA RIGUEUR SALARIALE :
UNE HYPOTHESE "NORMATIVE"**

Non seulement le prix du baril de pétrole apparaît "*conventionnellement*" fixé à un niveau sans doute optimiste, mais encore ses répercussions sur le taux d'inflation ne semblent pas avoir été pleinement prises en compte.

Concernant les prévisions d'inflation, même calculées seulement "*ex ante*", les divergences avec les principaux instituts de conjoncture sont particulièrement accentuées puisque, pour 1990, le Gouvernement table sur une progression de 3,2 %, contre 4,0 % pour

la moyenne des instituts, et pour 1991, sur une progression de 2,8 %, contre 3,6 % pour la moyenne des instituts.

Prévisions d'inflation

(évolution des prix de détail en glissement)

| | 1990 | 1991 |
|--|----------------|------------|
| Rapport économique et financier | 3,2 (1) | 2,8 |
| BIPE | 4,1 | 3,6 |
| CDC | 3,9 | 4,1 |
| COE | 4,7 | 3,5 |
| GAMA | 4,2 | 3,2 |
| IPECODE | 3,3 | 3,6 |
| OFCE | 3,8 | 3,5 |
| AFEDE | 3,7 | 3,6 |
| Moyenne des instituts | 4,0 | 3,6 |

(1) Rappel de l'"acquis" en octobre 1990 : 3,9 %.

En réalité, c'est précisément sur ce point que la confusion apparaît la plus grande entre l'hypothèse et l'objectif, et que l'énoncé d'une "norme" de comportement, pour laquelle il paraît difficile d'exclure la définition de mesures de politique économique, devient le plus évident.

Dans le cadrage présenté par le Gouvernement, la rigueur salariale, qui n'est jamais énoncée comme telle, et ne fait l'objet que de paraphrases ou de litotes, apparaît pourtant bien comme une condition *sine qua non* du bouclage de l'exercice.

Certes, dès lors que l'indice des prix prévisionnel du Gouvernement constitue un facteur déterminant de l'évolution d'une série de données, au premier rang desquelles les rémunérations de la fonction publique, on comprend la nécessité de fixer un indice délibérément bas (1).

Mais peut-on alors encore parler d'hypothèses ?

1. On constate d'ailleurs que, au Budget des Charges Communes, les crédits de "dépenses administratives" afférents aux "mesures générales intéressant la fonction publique - rémunérations et pensions" (chapitres 31-94 et 32-97) sont minorés en 1991 de 8 milliards de francs. Cette évolution résulte, certes, de l'inscription dans les budgets des divers départements concernés des crédits importants inscrits en 1990 pour financer les accords salariaux, mais elle indique également que les montants provisionnés cette année pour couvrir les ajustements de rémunération à intervenir en 1991 apparaissent particulièrement faibles (+ 2,8 milliards de francs au total).

III- L'EVOLUTION DES TAUX D'INTERET : UNE HYPOTHESE "VOLONTARISTE"

Le deuxième point crucial du bouclage gouvernemental réside dans l'évolution des taux d'intérêt, notamment compte tenu de leur impact sur la charge de la dette.

L'hypothèse fixée implicitement par le Gouvernement est celle d'un taux à 9 % (1).

M. Pierre Bérégovoy a lui-même reconnu devant votre Commission des Finances, le 12 septembre 1990, qu'il s'agissait d'une "hypothèse volontariste", essentiellement fondée sur l'espoir de voir les taux américains entamer une décélération, et sur la conviction que la France, compte tenu de la solidité du franc, pouvait se permettre de "ne pas suivre l'escalade des taux d'intérêt".

• Outre que cette dernière "conviction" est contraire aux objectifs affichés d'assurer une convergence des politiques économiques, elle semble relativement démentie par la réaction récente des banques à la réforme des réserves obligatoires. Là où M. Pierre Bérégovoy espérait une baisse de 0,25 point du taux de base bancaire, l'incidence effective décidée par les banques n'a été que de 0,15 point.

• D'autre part, le Gouvernement souligne lui-même, dans le Rapport Économique, Social et Financier, l'influence négative des modifications de l'appréciation des marchés quant à la vigueur et à la durabilité des tensions inflationnistes, et celle de l'accroissement des primes de risque liées aux incertitudes à l'Est et dans le Golfe persique (2).

• Enfin, l'évolution de la situation américaine, caractérisée par une forte incertitude sur la réduction du déficit budgétaire, la reprise nette des tensions inflationnistes et la faiblesse du rendement des marchés obligataires qui pèse sur le financement du Trésor, ne permet pas de tabler avec certitude sur une baisse sensible des taux d'intérêt américains.

Surtout, la hausse persistante des taux d'intérêt est un phénomène structurel qui traduit fondamentalement le

1. Elle n'est pas nommément énoncée dans le Rapport Économique, Social et Financier.

2. Rapport Économique, Social et Financier, page 84.

déficit de l'épargne globale par rapport à des besoins de financement accrus.

IV - UN BOUCLAGE ALÉATOIRE SUR UN PROBLÈME NON RÉSOLU, CELUI DU DÉFICIT D'ÉPARGNE

On soulignera ici que le Rapport Economique, Social et Financier prévoit lui-même :

1. Une baisse du taux d'épargne des ménages

En pourcentage du revenu disponible, celui-ci passerait de 12,4 % en 1990 à 12,3 % en 1991.

2. La dégradation de l'épargne des entreprises

Exprimé en pourcentage de la valeur ajoutée, le taux d'épargne des entreprises non agricoles passerait de 14,2 % en 1990 à 13,9 % en 1991 ; il en résulterait un accroissement de 60 milliards de francs du besoin de financement des entreprises entre 1989 et 1990.

3. La détérioration du besoin de financement de la Nation

Celle-ci atteindrait 0,2 point de PIB en deux ans.

Besoin de financement de la Nation
(En % du PIB)

| 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------|----------------|----------------|
| - 0,2 % | - 0,3 % | - 0,4 % |

Source : Rapport Economique, Social et Financier.

A l'évidence, le problème n'est pas résolu.

En outre, contrairement aux objectifs qui avaient été affichés jusqu'à présent, la croissance française, qui devrait enregistrer un ralentissement sensible, reposera également sur des bases moins saines.

Elle résultera en effet davantage de la consommation des ménages et moins de l'investissement des entreprises et des exportations.

Principales contributions à la croissance économique

| | 1989 | 1990 | 1991 |
|--------------------------------|----------|----------|----------|
| Consommation des ménages | 51,2 % | 82,1 % | 66,7 % |
| Investissement des entreprises | 22,0 % | 28 % | 26 % |
| Exportations | 70,7 % | 50 % | 59,2 % |
| Importations | - 61,0 % | - 60,7 % | - 55,5 % |

CHAPITRE II

DEUX GRIEFS MAJEURS

Le projet de budget pour 1991 encourt deux griefs majeurs :

- une réduction insuffisante du déficit budgétaire au regard du problème majeur qu'est l'endettement de l'Etat ;
- plus grave peut-être, une réduction inadéquate de ce déficit budgétaire, qui n'"épargne" en réalité que le train de vie de l'Etat.

L'équilibre du projet de loi de finances pour 1991

| | LFI 1990 Mds de F | PLF 1991 Mds de F | Evolution Mds de F | Evolution en % |
|---|----------------------|----------------------|-----------------------|-------------------|
| A. Dépenses ordinaires civiles | 907,7 | 944,8 | + 37,1 | + 4,1 |
| B. Dépenses civiles en capital | 82,0 | 84,4 | + 2,4 | + 2,9 |
| Total dépenses civiles (A + B) | 989,7 | 1.029,2 | + 39,5 | + 4,0 |
| C. Dépenses militaires | 230,8 | 238,5 | + 7,7 | + 3,3 |
| D. Total budget général (A + B + C) | 1.220,5 | 1.267,7 | + 47,2 | + 3,9 |
| E. Solde des comptes spéciaux du Trésor (1) | - 0,8 | + 10,3 | + 11,1 | ns |
| F. Total charges (D + E) | 1.219,7 | 1.278,0 | + 58,3 | + 4,8 |
| G. Recettes nettes | 1.129,5 | 1.197,8 | + 68,3 | + 6,0 |
| H. Solde général (G - F) | - 90,2 | - 80,2 | - 10 | ns |

(1) Positif = charges nettes.

I- UN EFFORT INSUFFISANT POUR MAITRISER LA DETTE

A. UN EFFORT INSUFFISANT

Présenter un projet de loi de finances en équilibre peut être une position de principe à laquelle certains ont souhaité conférer valeur constitutionnelle.

Force est de constater qu'à l'exception notable des exercices 1972 à 1974, il est peu d'exemples, au cours des vingt dernières années, de budgets présentés et exécutés en équilibre.

Solde général en loi de finances initiale et en exécution

(en millions de francs)

| | Solde général en loi de finances initiale | Solde général en exécution (loi de règlement) (a) | Montant du découvert en pourcentage du PIB total (b) | |
|----------|---|---|--|--------------|
| | | | en L.F.I. | en exécution |
| 1971 | + 2 | - 1.646 | " | - 0,20 |
| 1972 | + 1 | + 66 | " | " |
| 1973 | + 3 | + 2.089 | " | + 0,19 |
| 1974 | + 346 | + 5.503 | " | + 0,43 |
| 1975 | + 27 | - 38.204 | " | - 2,63 |
| 1976 | + 7 | - 20.239 | " | - 1,21 |
| 1977 | + 5 | - 18.339 | " | - 0,96 |
| 1978 | - 8.914 | - 34.310 | - 0,42 | - 1,57 |
| 1979 | - 15.060 | - 37.572 | - 0,63 | - 1,51 |
| 1980 | - 31.156 | - 30.302 | - 1,16 | - 1,08 |
| 1981 | - 29.384 | - 80.885 | - 0,95 | - 2,56 |
| 1982 | - 95.456 | - 98.954 | - 2,63 | - 2,73 |
| 1983 | - 117.762 | - 129.614 | - 3 | - 3,24 |
| 1984 | - 125.800 | - 146.184 | - 2,94 | - 3,35 |
| 1985 | - 140.192 | - 153.285 | - 3,02 | - 3,26 |
| 1986 | - 145.342 | - 141.089 | - 2,86 | - 2,78 |
| 1987 | - 129.289 | - 120.058 | - 2,43 | - 2,26 |
| 1988 | - 114.983 | - 114.696 | - 2,02 | - 2,01 |
| 1989 | - 100.541 | - 100.388 | - 1,84 | - 1,64 |
| PLF 1990 | - 90.169 | " | - 1,39 | " |
| PLF 1991 | - 80.239 | " | - 1,17 | " |

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

(b) P.I.B. associé à la L.F.I. pour la L.F.I.; P.I.B. Comptes de la Nation pour l'exécution (nouvelle série).

Un effort de réduction du déficit a été entrepris à compter de 1986, passés les effets catastrophiques de la relance budgétaire de 1981 à 1985 (plus de 600 milliards de francs courants de déficit cumulé pour ces cinq exercices).

En cinq ans, le déficit a été porté de 30 à 153 milliards de francs ; il aura fallu six ans (1986-1991) pour le ramener à 80 milliards. Après l'effort massif réalisé en 1987 (21 milliards de francs de réduction), le rythme de réduction du déficit est désormais de l'ordre de 10 milliards de francs par an.

On ne peut que déplorer que la conjoncture exceptionnelle de 1988 et 1989, qui s'est traduite par un surplus de recettes de 70 milliards de francs en cours d'exécution (1), n'ait pas été mise à profit pour réaliser un effort supplémentaire de réduction du déficit, possible et souhaitable en période de forte croissance de l'économie.

La persistance d'un déficit de 80,2 milliards de francs dans le projet de budget pour 1991 implique que l'an prochain l'Etat continuera à s'endetter lourdement.

Or l'explosion de la charge de la dette rend illusoire la perspective d'un retour rapide à une maîtrise véritable des finances publiques.

B. LE DERAPAGE DE LA DETTE

Le poids des déficits accumulés depuis 1981 a entraîné un quadruplement de la dette de l'Etat.

Celle-ci est passée de 420 milliards de francs à la fin 1980 à 1.755 milliards de francs à la fin 1990 (estimation). Elle atteindra, en prévision, 1.850 milliards de francs fin 1991.

1. Une charge croissante

Seule figure en dépenses du budget de l'Etat la charge des intérêts de cette dette. Elle s'élèvera, en 1991, à 138,1 milliards de francs (2), soit une augmentation de 9,8 % par rapport à 1990.

1. Voir ci-dessous.

2. Hors dépenses de garantie.

La dette de l'Etat : capital et intérêts

| | 1981 | 1983 | 1985 | 1987 | 1989 | 1991 (1) |
|--------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|----------|
| Encours de la dette (en Mds de F) | 500 | 780 | 1.068 | 1.282 | 1.622 | 1.850 |
| Encours de la dette (en % du PIB) | 15,8 | 19,5 | 22,7 | 24,1 | 26,5 | 27,0 |
| Charge de la dette (en Mds de F) (2) | 44,8 | 68,5 | 89,8 | 94,3 | 116,1 | 138,1 |
| Charge de la dette (en % du PIB) | 1,42 | 1,71 | 1,91 | 1,77 | 1,90 | 2,0 |
| Déficit (en Mds de F) | -80,9 | -129,6 | -153,3 | -120,0 | -100,3 | -80,2 |
| Déficit (en % du PIB) | 2,56 | 3,24 | 3,26 | 2,26 | 1,64 | 1,17 |

(1) Loi de finances initiale.

(2) Hors dépenses en garantie

Cette charge représentera en 1991 :

- plus de 17 % des dépenses civiles ordinaires de l'Etat (hors charge de la dette),
- 1,6 fois le montant des dépenses civiles en capital,
- le deuxième budget civil de l'Etat derrière l'Education nationale,
- près de la moitié de l'impôt sur le revenu ou encore plus de 80 % du produit de l'impôt sur les sociétés.

Son augmentation en 1991 (+ 12,3 milliards de francs) compte pour près du tiers dans la progression des dépenses civiles de l'Etat (+ 39,5 milliards de francs). Elle est supérieure à la réduction du déficit annoncé pour l'an prochain (- 10 milliards de francs).

2. Une vulnérabilité accrue

La masse de cet endettement constitue un élément de vulnérabilité pour le budget de l'Etat : au cours des dix dernières années, la charge de la dette (1) s'est systématiquement, à une seule exception près, révélée plus importante que prévu, parfois pour plus du quart des crédits initialement inscrits.

1. Et elle seule : la dérive des dépenses en garanties liées à l'exportation notamment a constitué également une source considérable d'augmentation des charges en cours de gestion.

Evolution de la charge de la dette

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--|--------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Charge de la dette constatée (en milliards de francs) | 44,8 | 48,2 | 68,5 | 84,7 | 89,8 | 92,9 | 94,3 | 99,5 | 116,1 |
| Ecart avec la prévision en L.F.I. (en %) | + 28,9 | - 5,8 | + 22,1 | + 24,7 | + 12,5 | + 3,9 | + 0,6 | + 1,1 | + 7,7 |

La raison principale en est que la charge de la dette reste prioritairement dépendante de l'évolution des taux d'intérêt ; or, le niveau atteint par ceux-ci a toujours été supérieur aux hypothèses associées à la loi de finances initiale.

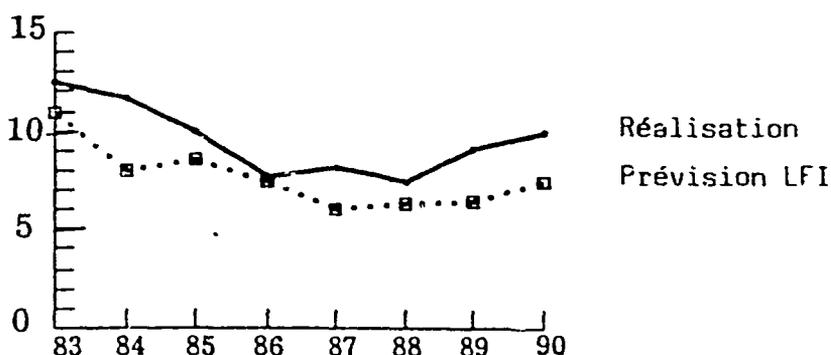
Evolution des taux d'intérêt annuels

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 (1) |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| T.M.M.* (prévisions) | nd | 11,0 | 8,0 | 8,5 | 7,5 | 6,0 | 6,3 | 6,5 | 7,5 |
| T.M.M. (réalisations) | 14,9 | 12,5 | 11,7 | 9,9 | 7,7 | 8,07 | 7,5 | 9,1 | 10,0 |
| T.M.E.* (prévisions) | | | | | | | | 9,0 | 8,5 |
| T.M.E. (réalisations) | 15,8 | 13,6 | 12,3 | 10,1 | 8,4 | 9,4 | 9,1 | 8,8 | 9,9 |
| Rappel : hausse des prix à la consommation | 11,8 | 9,6 | 7,4 | 5,8 | 2,7 | 3,1 | 2,7 | 3,6 | 2,5 |

* T.M.M. : taux moyen du marché monétaire ; T.M.E. : taux moyen des emprunts d'Etat.

(1) Moyenne des neuf premiers mois.

Evolution des taux d'intérêts annuels (taux du marché monétaire)



En effet, sur les neuf premiers mois de l'année 1990, l'écart entre prévisions et réalisations atteint 2,5 points sur le taux moyen du marché monétaire, et 1,4 point sur le taux moyen des emprunts d'Etat.

Or, selon les informations dont dispose votre rapporteur, un point de taux d'intérêt entraîne une charge supplémentaire de l'ordre de 3,3 milliards de francs (soit exactement le tiers de la réduction du déficit budgétaire annoncé pour 1990 comme pour 1991).

1 point supplémentaire de taux d'intérêt à court terme = une charge accrue de 1,6 milliard de francs.

1 point supplémentaire de taux d'intérêt à moyen et long terme = une charge accrue de 1,7 milliard de francs.

Cette situation est appelée à se poursuivre. Ainsi, en 1990, 125,7 milliards de francs de crédits ont été inscrits en loi de finances initiale au titre de la charge de la dette ; compte tenu de l'évolution constatée des taux d'intérêt, la charge réelle sera supérieure, et devra nécessairement être révisée en ce sens dans le projet de loi de finances rectificative pour 1990.

Fondamentalement, dès lors qu'il est le premier emprunteur sur le marché financier, l'Etat se trouve donc à la fois le premier responsable et la première victime de la pression à la hausse des taux d'intérêt.

Car, pour payer les intérêts de sa dette, l'Etat ne réduit pas ses dépenses, il emprunte.

De 1981 à 1989, en moins de dix ans, la ponction sur le marché des émissions d'obligations est passée de 23,4 % à 29 %.

Emissions brutes d'obligations et titres participatifs

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ensemble des agents (en milliards de francs) | 106,80 | 154,80 | 197,80 | 240,50 | 310,40 | 346,20 | 283,10 | 336,60 | 324,90 |
| Emissions de l'Etat (en milliards de francs) | 25 | 40 | 51 | 84,9 | 97,6 | 141,2 | 79,7 | 97,2 | 94,16 |
| Part de l'Etat dans les émissions brutes | 23,4 % | 25,8 % | 25,8 % | 35,3 % | 31,4 % | 40,8 % | 28,2 % | 28,9 % | 29,0 % |

Source : Banque de France.

3. Un phénomène d'auto-alimentation

En d'autres termes, seule la charge de la dette, résultant de l'accumulation non résolue des déficits budgétaires passés, explique la persistance des déficits budgétaires d'aujourd'hui.

L'effort de réduction du déficit n'est pas suffisant pour empêcher l'accélération de la charge de la dette : sur les trois exercices 1989-1990-1991, sa progression en moyenne sera supérieure à 12 %, soit une évolution deux fois plus rapide que celle de la richesse nationale (1).

En effet, depuis 1989, le budget est en excédent hors charge de la dette.

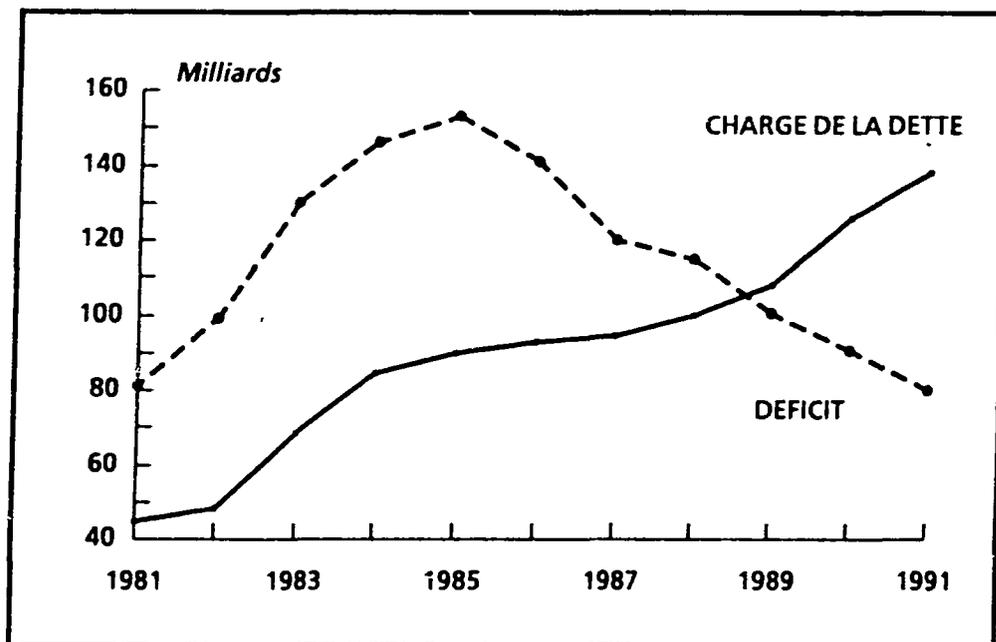
Déficit et charge de la dette

(en milliards de francs)

| | 1981 | 1983 | 1985 | 1987 | 1989 | 1991 |
|---------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Déficit | - 80,9 | - 129,6 | - 153,3 | - 120,0 | - 100,3 | - 80,2 |
| Charge de la dette | 44,8 | 68,5 | 89,8 | 94,3 | 116,1 | 138,1 |
| Déficit hors charge de la dette | - 36,1 | - 61,1 | - 63,5 | - 25,7 | + 15,8 | + 57,9 |

1. Moyenne de l'évolution du PIB total en valeur pour les trois exercices.

Déficit budgétaire et charge de la dette publique



Casser ce phénomène d'auto-alimentation est indispensable. Cela implique une politique drastique :

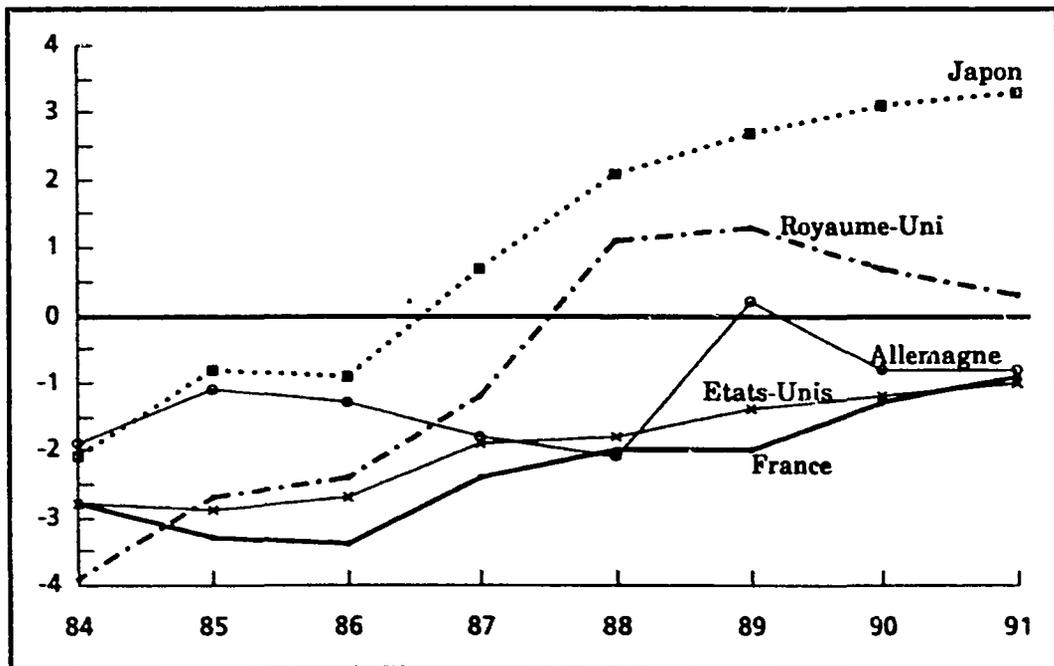
- soit un remboursement anticipé de la dette : telle est la politique qui a été menée en 1987-1988 avec la Caisse d'amortissement de la dette publique alimentée par le produit des privatisations ;
- soit une réduction massive du déficit budgétaire permettant de limiter le recours à des emprunts nouveaux.

Seule une telle politique pourrait permettre de résorber les conséquences de la fuite en avant qui a caractérisé la gestion des finances publiques de 1981 à 1986.

En aucun cas, le rythme actuel de réduction du déficit, à hauteur de 10 milliards de francs par an, ne peut suffire à atteindre cet objectif.

De surcroît, le choix des moyens retenus pour obtenir cette réduction ne peut que contribuer à accroître le problème fondamental du déficit d'épargne.

Evolution du besoin de financement des administrations publiques
en % du P.I.B.
(besoin : - ; capacité : +)



II - UN EFFORT DONT L'ETAT S'EXONERE LARGEMENT

Insuffisante pour maîtriser l'évolution de la charge de la dette, la réduction du déficit proposée dans le projet de budget 1991 se fait selon des modalités nocives au regard du déficit d'épargne nationale.

En premier lieu, la réduction du déficit d'épargne résulte davantage d'un accroissement des recettes que d'une réduction des dépenses. Ce faisant, l'Etat reporte sur les agents économiques l'essentiel d'un effort dont il s'exonère lui-même largement.

Or, la ponction sur l'épargne nationale que constitue le déficit budgétaire ne sera pas réduite si l'on substitue l'impôt à l'emprunt.

En second lieu, la progression de la dépense publique en 1991 résulte essentiellement de la croissance des dépenses courantes et d'abord de celle des dépenses civiles de fonctionnement.

En revanche, les dépenses d'investissement civiles ne progressent que faiblement : 2,9 %, soit exactement moitié moins rapidement que les dépenses de fonctionnement (+ 5,8 %). En valeur absolue, l'augmentation retenue pour 1991 n'est que le dixième -en francs courants- de celle qui avait été adoptée l'année dernière : + 23,7 milliards de francs en 1980, + 2,4 milliards de francs en 1991.

Or, la ponction du déficit sur l'épargne privée, au détriment de l'investissement productif, n'est acceptable que si l'emprunt finance des dépenses d'investissement.

Celles-ci, dès lors qu'elles obéissent à des critères de choix rigoureux, sont susceptibles, en effet, d'apporter un surcroît d'efficacité à l'activité économique, notamment au travers des indispensables dépenses d'infrastructure.

Ainsi, la réduction du déficit en 1991 est particulièrement inadéquate : elle résulte de la conjugaison d'un accroissement fort des recettes et d'une faible progression des dépenses d'investissement.

En réalité, c'est une politique inverse qui devrait être mise en oeuvre, consistant à réduire le déficit budgétaire par la compression des dépenses courantes.

C'est à ce prix que se dégagerait une contribution positive de l'épargne publique (1) nécessaire au redressement de l'épargne nationale et au financement équilibré des investissements.

En réalité, les griefs à l'encontre du projet de budget pour 1991 résultent d'abord des choix de gestion des finances publiques intervenus depuis 1988.

Car la conjoncture très favorable de ces dernières années a permis d'éviter les vrais choix. Grâce à des rentrées fiscales exceptionnelles, le Gouvernement a pu à la fois accepter une dérive manifeste des dépenses, tout en disposant d'une enveloppe conséquente pour les réductions d'impôts.

Face à une conjoncture plus difficile, le projet de budget pour 1991 confirme que la marge de manoeuvre encore disponible est prioritairement affectée à l'augmentation des dépenses, au détriment d'une politique d'allègements fiscaux pourtant seule propre à encourager le dynamisme et la compétitivité de l'économie.

Plus la marge est étroite, plus l'arbitrage est clair : pour une enveloppe nette d'allègements fiscaux de 8,3 milliards de francs, le projet de loi de finances pour 1991 inscrit 24 milliards de francs de crédits supplémentaires pour les seules dépenses de fonctionnement de l'Etat.

A. LES OCCASIONS MANQUEES

La gestion des finances publiques en 1988 et 1989 fait apparaître clairement que les marges de manoeuvre dégagées en cours d'exécution par la progression des rentrées fiscales ont été affectées intégralement à des dépenses nouvelles.

1. Le budget 1988

En 1988, la loi de finances rectificative a constaté une réévaluation des recettes brutes de 10,7 milliards de francs, ramenée

1. Définie comme "l'excédent des ressources courantes sur les dépenses courantes, disponible pour l'accumulation du capital".

à 38 milliards de francs, après prélèvement au profit des Communautés Européennes et des collectivités locales et prise en compte des dépenses en atténuation de recettes (1).

Cette forte progression des recettes s'explique essentiellement par l'évolution du produit de la T.V.A., majoré de près de 30 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales (soit une sous-estimation initiale de près de 6 %), et par celle du produit des impôts directs et assimilés, majoré de près de 23 milliards de francs (soit une sous-estimation initiale de 5 %).

Evolution des recettes en 1988

(en millions de francs)

| Désignation des recettes | Prévisions de la loi de finances initiale (1) | Prévisions corrigées de la loi de finances rectificative (2) | Recettes effectives (3) | Ecart entre prévisions corrigées et prévisions initiales (2) - (1) | Ecart entre recettes effectives et prévisions initiales (3) - (1) |
|--|--|---|----------------------------|---|--|
| A - Recettes fiscales | | | | | |
| - Impôts directs et taxes assimilées | 439.525 | 465.450 | 462.224 | + 25.925 | + 22.699 |
| - Enregistrement | 56.935 | 59.570 | 59.968 | + 2.635 | + 3.033 |
| - Timbre et impôt sur opérations de bourse | 12.180 | 11.000 | 10.764 | - 1.180 | - 1.416 |
| - Droits d'importation, taxe sur les produits pétroliers | 115.771 | 118.500 | 119.149 | + 2.729 | + 3.378 |
| - Taxe sur la valeur ajoutée | 522.887 | 545.355 | 552.839 | + 22.468 | + 29.952 |
| - Contributions indirectes | 29.998 | 30.590 | 30.329 | + 592 | + 331 |
| - Autres taxes indirectes | 2.337 | 3.160 | 2.887 | + 823 | + 550 |
| Sous-total | 1.179.633 | 1.233.625 | 1.238.160 | + 53.992 | + 58.527 |
| B - Recettes non fiscales | 74.431 | 81.112 | 83.729 | + 6.681 | + 9.298 |
| Total des recettes avant prélèvements (A + B) | 1.254.064 | 1.314.737 | 1.321.889 | + 60.673 | + 67.825 |
| C - Prélèvements sur recettes | | | | | |
| - Au profit des collectivités locales | - 109.616 | - 112.386 | - 112.161 | - 2.770 | - 2.545 |
| - Au profit des Communautés européennes | - 54.770 | - 64.618 | - 64.481 | - 9.848 | - 9.711 |
| Sous-total | - 164.386 | - 177.004 | - 176.642 | - 12.618 | - 12.256 |
| Total général (ressources brutes) | 1.089.678 | 1.137.733 | 1.145.247 | + 48.055 | + 55.569 |
| D - Remboursements et dégrèvements | - 120.815 | - 130.900 | - 138.370 | - 10.085 | - 17.555 |
| Total ressources nettes du budget général | 968.863 | 1.006.833 | 1.006.877 | + 37.970 | + 38.014 |

Source : Loi de règlement.

1. Les recettes effectives, nettes de prélèvements et de dépenses en atténuation de recettes, ont été peu différentes de cette évaluation corrigée.

Or, pour l'essentiel, ce supplément de recettes a été affecté au financement de dépenses ordinaires civiles. En effet, parallèlement, la loi de finances rectificative ouvrait 38 milliards de francs de crédits supplémentaires (1), dont 23,6 milliards de francs au titre des dépenses ordinaires civiles (soit 62 % du total des recettes nettes supplémentaires).

Evolution des dépenses en 1988

(en millions de francs)

| | Loi de finances initiale | Situation après collectif (1) | Ecart |
|---|-----------------------------|----------------------------------|-----------------|
| Dépenses ordinaires civiles (2) | 801.422 | 825.066 | + 23.644 |
| Dépenses civiles en capital | 68.922 | 76.447 | + 8.425 |
| Dépenses militaires | 212.804 | 213.521 | + 717 |
| Total dépenses budget général (A) | 1.082.248 | 1.115.034 | + 32.786 |
| Solde des comptes spéciaux du Trésor (B) (3) | 1.863 | 6.980 | + 5.117 |
| Total des charges (A + B) | 1.084.111 | 1.122.014 | + 37.903 |

(1) Annulations, décret d'avance et modifications liées au collectif

(2) Hors dépenses en atténuation de recettes

(3) Charges nettes

2. Le budget 1989

En exécution 1989, le surcroît de recettes a été moins important que l'année précédente, mais cette fois affecté pour sa quasi-totalité (89 %) au financement de dépenses ordinaires supplémentaires.

En 1989, la loi de finances rectificative a constaté 27,8 milliards de francs de recettes nettes supplémentaires (2) et ouvert 27,8 milliards de francs de crédits supplémentaires, dont 24,9 milliards de francs au titre des dépenses ordinaires.

Là encore, les sous-estimations initiales de crédits ont porté sur la T.V.A. (31 milliards supplémentaires, soit une sous-estimation initiale de 5,5 %) et sur les impôts directs et taxes assimilées (10 milliards supplémentaires, soit une sous-estimation moins forte que l'année précédente, de l'ordre de 2 %).

1. Nets des annulations de crédits devenus "sans objet".

2. En l'absence de projet de loi de règlement pour cet exercice, les résultats de 1989 sont ceux qui apparaissent, à titre d'information, dans le projet de loi de finances pour 1991. Ils indiquent que l'évaluation corrigée faite en novembre 1989 serait dépassée de 4 milliards de francs, essentiellement en raison de l'évolution des recettes non fiscales.

Evolution des recettes en 1989

(en millions de francs)

| Désignation des recettes | Prévisions de la loi de finances initiale (1) | Prévisions corrigées de la loi de finances rectificative (a) (2) | Résultat 1989 (b) (3) | Ecart entre prévisions corrigées et prévisions initiales (2) - (1) | Ecart entre résultat et prévisions initiales (3) - (1) |
|--|--|--|-----------------------------|---|---|
| A - Recettes fiscales | | | | | |
| - Impôts directs et taxes assimilées | 483.341 | 499.530 | 493.713 | + 16.189 | + 10.372 |
| - Enregistrement | 59.533 | 61.275 | 59.851 | + 1.742 | + 318 |
| - Timbre et impôt sur opérations de bourse | 12.008 | 11.800 | 12.183 | - 208 | + 175 |
| - Droits d'importation, taxe sur les produits pétroliers | 125.033 | 125.800 | 124.100 | + 767 | - 933 |
| - Taxe sur la valeur ajoutée | 564.067 | 586.965 | 594.895 | + 22.898 | + 30.828 |
| - Contributions indirectes | 32.762 | 33.000 | 33.735 | + 238 | + 973 |
| - Autres taxes indirectes | 3.003 | 2.800 | 2.927 | - 203 | - 76 |
| Sous-total | 1.279.747 | 1.321.170 | 1.321.404 | + 41.423 | + 41.657 |
| B - Recettes non fiscales | 96.358 | 100.524 | 105.525 | + 4.166 | + 9.167 |
| Total des recettes avant prélèvements (A + B) | 1.376.105 | 1.421.694 | 1.428.929 | + 45.589 | + 50.824 |
| C - Prélèvements sur recettes | | | | | |
| - Au profit des collectivités locales | - 118.624 | - 123.913 | - 124.053 | - 5.289 | - 5.429 |
| - Au profit des Communautés européennes | - 64.492 | - 61.438 | - 61.212 | + 3.054 | + 3.280 |
| Sous-total | - 183.116 | - 185.351 | - 185.265 | - 2.235 | - 2.149 |
| Total général (ressources brutes) | 1.192.989 | 1.236.343 | 1.241.664 | + 43.354 | + 48.675 |
| D - Remboursements et dégrèvements | - 137.573 | - 153.100 | - 154.405 | - 15.527 | - 16.832 |
| Total ressources nettes du budget général | 1.055.416 | 1.083.243 | 1.087.259 | + 27.827 | + 31.843 |

(a) Source : Projet de loi de finances rectificative pour 1989 (22 novembre 1989)

(b) Source : Projet de loi de finances pour 1991 (12 septembre 1990).

Evolution des dépenses en 1989

(en millions de francs)

| | Loi de finances initiale | Situation après collectif (1) | Ecart |
|--|--------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Dépenses ordinaires civiles (2) | 850.901 | 875.785 | + 24.884 |
| Dépenses civiles en capital | 79.614 | 80.772 | + 1.158 |
| Dépenses militaires | 221.807 | 221.807 | - |
| Total dépenses budget général (A) | 1.152.322 | 1.178.364 | + 26.042 |
| Solde des comptes spéciaux du Trésor (B) (3) | 3.879 | 5.614 | + 1.735 |
| Total des charges (A + B) | 1.156.201 | 1.183.978 | + 27.777 |

(1) Annulations, décret d'avance et modifications liées au collectif

(2) Hors dépenses en atténuation de recettes

(3) Charges nettes

Les occasions manquées

(en millions de francs)

| | Réévaluation nette des recettes | Majoration des dépenses ordinaires | Majoration des dépenses en capital | Majoration des dépenses militaires | Réduction du déficit |
|------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Loi de finances rectificative 1988 | 38.014 | 23.644 | 8.425 | 717 | 67 |
| Loi de finances rectificative 1989 | 27.827 | 24.884 | 1.158 | 0 | 50 |

3. Le budget 1990

L'évolution des recettes en 1990 ne ferait apparaître un surplus net que de 10,2 milliards de francs.

Evolution des recettes 1990

(en millions de francs)

| Désignation des recettes | Prévision loi de finances initiale (1) | Prévision corrigée (2) | Ecart entre prévision corrigée et prévision initiale |
|---|--|------------------------|--|
| A. Recettes fiscales | | | |
| - Impôts directs et taxes assimilées | 526.422 | 538.300 | + 11.878 |
| - Enregistrement | 63.850 | 66.150 | + 2.300 |
| - Timbre et impôts de bourse | 13.355 | 12.900 | - 455 |
| - Droits d'importation et taxes sur les produits pétroliers | 131.277 | 128.110 | - 3.167 |
| - Taxe sur la valeur ajoutée | 612.223 | 634.085 | + 21.862 |
| - Contributions indirectes | 31.084 | 30.910 | - 174 |
| - Autres produits indirects | 2.950 | 2.990 | + 40 |
| Sous total | 1.381.161 | 1.413.445 | + 32.284 |
| B. Recettes non fiscales | 105.237 | 104.434 | - 803 |
| Total des recettes avant prélèvements (A + B) | 1.486.398 | 1.517.879 | + 31.481 |
| C. Prélèvements sur recettes | | | |
| - au profit des collectivités locales | - 123.732 | - 128.442 | - 4.710 |
| - au profit des communautés européennes | - 63.500 | - 60.200 | + 3.300 |
| Sous total | - 187.232 | - 188.642 | - 1.410 |
| Total général (ressources brutes) | 1.299.166 | 1.329.237 | + 30.071 |
| D. Remboursements et dégrèvements | - 169.705 | - 189.600 | - 19.895 |
| Ressources nettes du budget général | 1.129.461 | 1.139.637 | + 10.176 |

Source : Projet de loi de finances pour 1991

Ce lent rétrécissement de la "manne" budgétaire résulte de l'évolution à la fois des recettes fiscales et non fiscales.

S'agissant des recettes non fiscales, alors que l'écart entre recettes effectives et prévisions initiales atteignait 9,3 milliards de francs en 1989, et 9,2 milliards de francs en 1990, il a totalement disparu en 1990 puisque l'écart constaté est, cette fois, négatif, pour un montant de 803 millions de francs (1).

En matière de T.V.A. et d'impôts directs et assimilés, le surcroît de recettes réalisées par rapport aux prévisions initiales est estimé à 21,9 milliards de francs, ce qui représente une sous-estimation un peu plus forte que les années précédentes, de l'ordre de 3,6 %.

Le surcroît de recettes d'impôts directs et assimilés s'élève à 11,9 milliards de francs, soit une sous-estimation initiale de 2,2 %.

Cette évolution ne rend pas seulement problématique le "bouclage" du collectif de fin d'année, dès lors qu'en sus des dépenses dites "inévitables" (notamment la dérive de la charge de la dette), les ministères dépensiers ont pris l'habitude depuis 1988 de se partager la manne des recettes fiscales supplémentaires.

Elle gouverne également la construction du projet de loi de finances pour 1991, dès lors que les recettes réévaluées pour 1990 servent de base aux hypothèses d'évolution pour 1991.

B. LES RECETTES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 : PORTION CONGRUE POUR LES ALLEGEMENTS FISCAUX

1. Principales évolutions (2)

Les ressources nettes du budget général s'établiront en prévision pour 1991 à 1.197,8 milliards de francs, en progression de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1990 (+ 68,3 milliards de francs).

1. Cette évolution traduit pour l'essentiel le fait que la Caisse des dépôts et Consignations, dont le résultat fiscal a diminué en 1989, n'a pas procédé au versement de sa contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (+ 2 milliards de francs inscrits en loi de finances initiale 1990 sur la ligne 111).

2. Avant modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Evolution des recettes en 1991

(en millions de francs)

| Désignation des recettes | Recettes 1990 (LFI) (1) | Recettes 1991 (PLF) (2) | Evolution par rapport à 1990 (2)/(1)=(3) | Evolution par rapport à 1990 en % (3)/(1) |
|---|----------------------------|----------------------------|--|---|
| A. Recettes fiscales | | | | |
| Impôts directs et taxes assimilées | 526.422 | 573.372 | + 46.950 | + 8,9 |
| Enregistrement | 63.850 | 67.625 | + 3.775 | + 5,4 |
| Timbre et impôts de bourse | 13.355 | 13.930 | + 575 | + 4,3 |
| Droits d'importation et taxes sur les produits pétroliers | 131.277 | 132.058 | + 781 | + 0,6 |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 612.223 | 669.772 | + 57.499 | + 9,4 |
| Contributions indirectes | 31.084 | 37.125 | + 6.041 | + 19,4 |
| Autres produits indirects | 2.950 | 2.778 | - 172 | - 5,8 |
| <i>Sous-total</i> | <i>1.381.161</i> | <i>1.496.610</i> | <i>+ 115.449</i> | <i>+ 8,3</i> |
| B. Recettes non fiscales | 105.237 | 108.547 | + 3.310 | + 3,1 |
| Total des recettes avant prélèvement (A + B) | 1.486.398 | 1.605.157 | + 118.759 | + 7,9 |
| C. Prélèvements sur recettes | | | | |
| Au profit des collectivités locales | - 123.732 | - 134.100 | - 10.368 | + 8,4 |
| Au profit des communautés européennes | - 63.500 | - 70.750 | - 7.250 | + 11,4 |
| <i>Sous-total</i> | <i>- 187.232</i> | <i>- 204.851</i> | <i>- 17.619</i> | <i>+ 9,4</i> |
| Total général (ressources brutes) | 1.299.166 | 1.400.306 | + 101.140 | + 7,8 |
| D. Remboursements et dégrèvements | - 169.705 | - 202.540 | - 32.835 | + 19,3 |
| Ressources nettes du budget général | 1.129.461 | 1.197.766 | + 68.365 | + 6,0 |

Source : Projet de loi de finances pour 1991 avant modifications apportées par l'Assemblée nationale.

a) Une progression de 8,3 % (+ 115,4 milliards de francs)
des recettes fiscales brutes

Evolution des principaux impôts en 1991 (1)

(en millions de francs)

| Désignation des recettes | Recettes 1990 (LFI) | Recettes 1991 (PLF) | Evolution 1991/1990 | Evolution en % |
|---|------------------------|------------------------|------------------------|-------------------|
| Impôts directs et taxes assimilées | | | | |
| Impôt sur le revenu | 261.850 | 294.490 | + 32.640 | + 12,4 |
| Retenue à la source et prélèvement sur les revenus de capitaux mobiliers | 30.700 | 28.750 | - 2.130 | - 6,9 |
| Impôt sur les sociétés | 161.092 | 168.940 | + 7.848 | + 4,9 |
| Impôt de solidarité sur la fortune | 5.285 | 7.250 | + 1.965 | + 37,2 |
| Taxe sur les salaires | 32.078 | 34.600 | + 2.522 | + 7,8 |
| Droits d'enregistrement | | | | |
| Mutation à titre gratuit par décès | 22.250 | 24.900 | + 2.650 | + 11,9 |
| Taxe spéciale sur les conventions d'assurance | 22.500 | 22.785 | + 285 | + 1,2 |
| Droits d'imposition T.I.P.P. | | | | |
| Droits d'importation | 11.725 | 12.370 | + 645 | + 5,5 |
| T.I.P.P. | 118.377 | 118.618 | + 241 | + 0,2 |
| Taxe sur la valeur ajoutée | | | | |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 612.223 | 669.722 | + 57.499 | + 9,4 |
| Contributions indirectes | | | | |
| Droit de consommation sur les tabacs et taxe sur les briquets et allumettes | 18.324 | 23.810 | + 5.486 | + 30,0 |
| Droit de consommation sur les alcools | 10.700 | 11.100 | + 400 | + 3,7 |

(1) Avant modifications apportées par l'Assemblée nationale.

. Parmi les évolutions les plus significatives, on notera la forte progression (+ 12,4 %) de l'impôt sur le revenu dont le produit augmente de 32,6 milliards de francs, soit près du tiers de la progression du total des recettes fiscales. De sorte que la part de l'impôt sur le revenu représentera, en 1991, 19,7 % des recettes fiscales (avant dégrèvement et remboursement) contre 18,9 % en 1990 (loi de finances initiale).

. Le produit de l'impôt sur les sociétés (168,9 milliards de francs) augmente de 7,8 milliards de francs par rapport aux évaluations de 1990 (+ 4,9 %). Mais il s'inscrit en recul de 2 % par rapport aux évaluations révisées pour l'année en cours (voir ci-dessous).

. Le produit de la taxe à la valeur ajoutée (669,7 milliards de francs) progresse de 9,4 % (+ 57,5 milliards de francs). Compte tenu des remboursements de la part de T.V.A. déductible supérieure à la taxe facturée (dépenses en atténuation de recettes qui s'élèvent à 122,6 milliards de francs), le produit net de la T.V.A. s'établirait à 547,1 milliards de francs, en progression de 6,4 % par rapport aux évaluations de 1990, et ce, malgré l'effet des allègements fiscaux inscrits dans le projet de budget pour 1991.

. La progression de 30 % des droits de consommation sur les tabacs (23,8 milliards de francs) permet d'inscrire au budget général une recette supplémentaire de 5,5 milliards de francs. Outre l'évolution spontanée de la consommation, cette progression s'explique principalement par la non reconduction de l'affectation prévue par l'article 48 de la loi de finances pour 1990 d'une partie de ces droits à la Caisse nationale d'allocations familiales (part affectée estimée à 3,7 milliards de francs en 1990).

. Le produit attendu de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (118,6 milliards de francs) est en stagnation (+ 0,2 %). Etant un impôt de quotité calculé en francs par hectolitre, le produit de la taxe ne bénéficie pas de la hausse des prix des produits pétroliers. L'évaluation pour 1991, correspondant à l'hypothèse d'une augmentation de 1,8 % de la consommation de produits pétroliers, traduit la montée en régime de la réduction de la taxe sur le super-carburant sans plomb ainsi que les différentes mesures d'allègement proposées dans le présent projet de loi de finances.

b) L'évolution initialement modérée des recettes non fiscales

Dans le texte initial du projet de loi de finances, les recettes non fiscales (108,5 milliards de francs) progressaient de 3,1 % (+ 3,3 milliards de francs).

Evolution des recettes non fiscales (1)

(en millions de francs)

| | Recettes 1990 (LFI) (1) | Recettes 1991 (PLF) (2) | Evolution par rapport à 1990 (2)/(1)=(3) | Evolution par rapport à 1990 en % (3)/(1) |
|---|----------------------------|----------------------------|--|---|
| • Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier | 24.134 | 25.789 | + 1.655 | + 6,8 |
| • Produits et revenus du domaine de l'Etat | 4.182 | 3.615 | - 567 | - 13,5 |
| • Taxes, redevances et recettes assimilées | 13.234 | 15.671 | + 2.377 | + 17,9 |
| • Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital | 4.844 | 4.064 | - 780 | - 16,1 |
| • Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat | 21.637 | 24.108 | + 2.471 | + 11,4 |
| • Recettes provenant de l'extérieur | 3.561 | 2.143 | - 1.418 | - 39,8 |
| • Opérations entre administrations et services publics | 1.802 | 2.101 | + 299 | + 16,6 |
| • Divers | 31.780 | 31.052 | - 728 | - 2,3 |
| Total | 105.237 | 108.547 | + 3.309 | + 3,1 |

Source : Projet de loi de finances pour 1991 avant modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Cette progression recouvrait en réalité des évolutions contrastées, marquées de façon positive par :

- la croissance de la part agent des cotisations de retraite des agents publics (+ 1,2 milliard de francs),
- l'évolution du versement de *France-Télécom* (hors B.C.R.D.) et la création d'une contribution de *la Poste* et de *France-Télécom* au fonctionnement de leur ministère de tutelle (+ 1,7 milliard de francs),
- l'évolution rapide des intérêts perçus au titre du compte du Trésor à la Banque de France et des coupons courus sur O.A.T. (+ 900 millions de francs),

et compensées par :

- la diminution du produit des cessions de biens appartenant à l'Etat (- 1,7 milliard de francs),
- le recul de la rémunération de la garantie de l'Etat aux caisses d'épargne (1) compte tenu de l'érosion de la collecte du livret A (- 450 millions de francs).

Le prélèvement de l'Etat-actionnaire s'élèvera à 15,5 milliards de francs, soit près de quatre fois le montant des dotations en capital du secteur public, inscrites dans le présent projet de loi de finances.

1. Prélèvement sur le Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne (FRGCE).

Prélèvement de l'Etat-actionnaire (1)

(en millions de francs)

| | Recettes 1990 (LFI) (1) | Recettes 1991 (PLF) (2) | Evolution par rapport à 1990 (2)/(1)=(3) | Evolution par rapport à 1990 en % (3)/(1) |
|--|----------------------------|----------------------------|--|---|
| • Produit des participations de l'Etat dans les entreprises financières | 7.832 | 8.786 | + 954 | + 12,2 |
| • Produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers | 3.370 | 4.500 | + 630 | + 16,3 |
| • Intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires accordées par l'Etat | 2.145,8 | 2.161,8 | + 16 | + 0,7 |
| Total | 13.847,8 | 15.447,8 | + 1.630 | + 11,5 |

(1) Hors contribution de la Caisse des dépôts qualifiée auparavant de "volontaire" et désormais baptisée "représentative de l'impôt sur la société", mais y compris le "dividende" versé par la Caisse (1.100 millions de francs en 1991) et hors versement du nouvel exploitant France Télécom (14.534 millions de francs en 1991).

Les modifications apportées par le Gouvernement à l'Assemblée nationale ont bouleversé l'évolution des recettes non fiscales présentée initialement dans le projet de budget :

- en majorant, d'une part, de 600 millions de francs le produit des jeux exploités par France-Loto (initialement fixé à 4.741 millions de francs) en fonction d'une modification bien venue des hypothèses sur les enjeux traduisant, selon le ministre du budget, "le succès de la réforme du Loto national" (1) ;
- en tirant, d'autre part, toutes les conséquences budgétaires de la réforme du statut de la Poste et des Télécommunications.

Au total, les recettes non fiscales dans le texte adopté par l'Assemblée nationale s'établissent désormais à 120.242 millions de francs, soit une progression de 14,2 % à structure courante par rapport à 1990.

1. Débat AN. 3e séance du 19 octobre 1990 :

"Avec mon accord, la direction de la société France-Loto a tout récemment profondément modifié le règlement du Loto national, au mois de septembre dernier, pour rendre le jeu plus attractif. Vous avez constaté qu'il l'est devenu considérablement en peu de semaines, avec des cagnottes énormes mises en distribution. Les résultats ne se sont pas fait attendre et les enjeux ont progressé très fortement, d'environ 50 % sur les premières semaines".

**Traduction budgétaire de la loi du 2 juillet 1990 relative à
l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications
- Le principe de "neutralité budgétaire" -**

La réforme du statut de la Poste et des Télécommunications, la création de deux exploitants publics, la transformation qui en résulte du budget annexe des P.T.E. en un budget ordinaire de ministère de tutelle, modifient profondément les masses budgétaires en 1991, sans pour autant en modifier les soldes. Le "*principe de la neutralité budgétaire*" énoncé par le ministère des finances a prévalu sur la lettre de la loi du 2 juillet 1990.

Les conséquences de la réforme ont été tirées en deux temps : pour partie dans le texte initial du projet de loi de finances, pour partie en cours de discussion du budget à l'Assemblée nationale.

. Le texte initial du Gouvernement

La réforme se traduit en recettes non fiscales :

- par un "*versement de France-Télécom*" de 6.538,9 millions de francs (ligne 0121 : "*produits des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financiers*") qui se substitue au "*versement du budget annexe des P.T.E.*" (5.403 millions de francs inscrits en 1990) ;
- par une "*contribution des exploitants publics au fonctionnement du ministère des P.T.E.*" de 601,4 millions de francs (ligne 0339 : "*taxes, redevances et recettes assimilées*") ; cette contribution compense exactement les crédits du ministère inscrits au budget général.

. Les modifications apportées par le Gouvernement lors de la discussion à l'Assemblée nationale

Les modifications apportées par le Gouvernement en cours de discussion consistent en deux mesures :

- la rebudgétisation des dépenses mises à la charge de France-Télécom dans le domaine de la filière électronique et de l'Espace : 7.995,3 millions de francs de crédits ont été inscrits au budget général (budgets des P.T.E., de la Recherche et de l'Industrie), exactement compensés par un complément de recettes non fiscales : le produit de la ligne 0121 "*versement de France-Télécom*" a donc été porté à 14.534,3 millions de francs (montant correspondant à l'indexation prévue par l'article 19 de la loi du 2 juillet 1990) ;
- l'"autofinancement", par la Poste, des engagements pris par le Gouvernement lors de la discussion de la loi du 2 juillet et traduits dans le texte même de la loi.

Ainsi en est-il de la "*juste rémunération*" des fonds des chèques postaux déposés au Trésor et des "*prestations de transport et distribution de la presse*". Sont inscrits à ces titres 3.100 millions de francs de crédits au budget général (2.100 millions de francs au budget des charges communes permettant de porter la rémunération des fonds des CCP de 3 à 4,5 % et 1.000 millions de francs au budget des P.T.E. au titre de l'aide au transport de la presse).

Mais, là encore, la "*neutralité budgétaire*" est strictement préservée, puisque les dépenses nouvelles pour le budget général sont exclusivement compensées par deux nouvelles recettes non fiscales : un prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne de 2.600 millions de francs (ligne 0815 des produits "*divers*") et 500 millions de francs venant abonder la ligne 0899 "*recettes diverses*" des produits "*divers*", au titre de la rémunération des concours de trésorerie accordés à la Poste.

Au total, par rapport au texte initial du Gouvernement, les recettes non fiscales sont majorées de 11.095,3 millions de francs.

c) Les prélèvements sur recettes

Au total, les prélèvements sur recettes s'élèvent à 204,8 milliards de francs, en progression de 9,4 % par rapport à la loi de finances pour 1990.

- Cette évolution traduit la forte progression du prélèvement au profit des Communautés européennes (+ 11,4 % par rapport à l'évaluation de la loi de finances initiale de 1990, + 17,5 % par rapport à l'évaluation révisée).

Après une pause en 1989-1990 liée à une bonne conjoncture agricole (hausse des prix mondiaux, diminution des restitutions à l'exportation, appel aux ressources inférieur aux prévisions), le rythme des dépenses communautaires financées par ces ressources propres progresse en effet à nouveau de façon sensible (1).

Evolution du prélèvement au profit des Communautés Européennes

(en millions de francs)

| | LFI 1988 | LFR 1988 | LFI 1989 | Evaluation révisée 1989 | LFI 1990 | Evaluation révisée 1990 | PLF 1991 | | |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|---------------------|-------------------------------|
| | | | | | | | | Evolution/ LFI 1990 | Evolution/ évaluation révisée |
| - Ressources propres hors TVA | 10.720 | 12.612 | 13.260 | 13.600 | 14.400 | 14.400 | 14.680 | + 280 | + 280 |
| - Ressources propres TVA | 44.050 | 43.231 | 42.472 | 43.893 | 45.110 | 45.110 | 49.244 | + 4.134 | + 4.134 |
| - Cotisation PNB | | 8.637 | 8.760 | 3.944 | 3.990 | 690 | 6.826 | + 2.836 | + 6.136 |
| Total | 54.770 | 64.480 | 64.492 | 61.438 | 63.500 | 60.200 | 70.750 | + 7.250 | + 10.550 |

• Les prélèvements au profit des collectivités territoriales, prévus au paragraphe D de l'état A annexé au projet de loi de finances, atteindraient, en 1991, 134,1 milliards de francs contre 123,7 milliards inscrits en loi de finances initiale pour 1990.

Le taux d'évolution de ces prélèvements est donc de 8,4 %. Le montant prévu pour les différentes dotations concernées serait le suivant :

1. Voir, sur ce point, l'excellent rapport présenté par M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, sur l'évolution des finances communautaires (Annexe au tome 1 du Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1991).

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

(en millions de francs)

| | Prélèvement 1990 (LFI) (1) | Prélèvement 1991 (PLF) (2) | Evolution par rapport à 1990 (2)/(1)=(3) | Evolution par rapport à 1990 en % (3)/(1) |
|---|-------------------------------|-------------------------------|--|---|
| - Dotation globale de fonctionnement | 82.150,7 | 88.322,1 | + 6.171,4 | + 7,5 |
| - Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation | 700,0 | 850,0 | + 150,0 | + 21,4 |
| - Dotation spéciale pour le logement des instituteurs | 3.225,7 | 3.305,0 | + 79,3 | + 2,6 |
| - Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle | 796,5 | 847,0 | + 50,5 | + 6,3 |
| - Dotation de compensation de la taxe professionnelle | 21.786,2 | 23.426,2 | + 1.640,0 | + 7,5 |
| - Fonds de compensation pour la TVA | 15.073,8 | 17.350,0 | + 2.277 | + 15,1 |
| Total | 123.732,1 | 134.100,4 | + 10.368,3 | + 8,4 |

• Ces évolutions, au premier abord favorables aux collectivités locales, appellent les observations suivantes :

- le surcroît de prélèvement au titre du F.C.T.V.A. est uniquement dû à l'augmentation des investissements locaux éligibles au Fonds d'investissement qui ont déjà supporté la T.V.A. au profit de l'Etat lors de l'exercice (n - 2), c'est-à-dire en 1989 ;

- l'évolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle résulte pour partie du taux d'évolution des recettes nettes de l'Etat et, pour le solde, de l'augmentation des bases de taxe professionnelle donnant lieu à "lissage", c'est-à-dire abattement de moitié pendant un an ; cette ressource aurait donc, en tout état de cause, profité aux collectivités locales

• L'évolution de la D.G.F., en outre, résulte du nouveau mode de calcul créé par la loi de finances pour 1990.

Ce mode de calcul se fonde sur un index (taux prévisionnel de hausse des prix pour 1991 + la moitié du taux prévisionnel d'augmentation du P.I.B. en volume) appliqué non pas à la D.G.F. initiale de l'année précédente (1990) mais à la D.G.F. révisée de ce dernier exercice.

La D.G.F. révisée est la D.G.F. de 1990, recalculée en tenant compte de la régularisation versée au titre de 1989. Pour ce faire, le taux d'évolution prévu pour 1990 est appliqué au total D.G.F. 1990 + régularisation 1989.

Ainsi, est obtenu, pour la seule D.G.F. révisée de 1990, le chiffre de : +84,656 milliards de francs.

A ce titre, est appliqué l'index prévu pour 1991, soit 2,8 % (hausse des prix) + 1,35 % (50 % de la hausse du P.I.B. en volume) = 4,15 %, soit + 7,51 %.

Ce mode de calcul revient, de manière logique, à prendre en compte, dans la base de calcul, les évolutions réelles définitives des indices utilisés, ce qui était automatiquement le cas avec le mécanisme du taux de prélèvement sur les recettes prévisionnelles de T.V.A.

Il est d'ailleurs à noter que le produit prévisionnel de T.V.A. augmente de 9 % en 1991, sans même neutraliser l'incidence de la diminution de certains baux.

Par ailleurs, ce taux de progression de 7,51 % se traduira, pour plus de la moitié des communes françaises, par une évolution nulle de la D.G.F. dans leur budget primitif de 1991 ; en effet, ces communes bénéficient simplement du taux de progression minimal garanti, soit $(55 \% \times 7,51 \%) = 4,12 \%$. Or, le Gouvernement avait, pour 1990, autorisé l'inscription au budget primitif d'un acompte sur régularisation de 1989 égal à 4 % de la D.G.F. de cette dernière année.

Si ce dispositif n'est pas reconduit pour 1991, la D.G.F. de ces communes sera identique l'an prochain à celle perçue en 1990.

d) Les remboursements et dégrèvements

La progression des dépenses en atténuation de recettes atteint un rythme exceptionnellement élevé : + 19,3 % par rapport à l'évaluation en loi de finances initiale pour 1990.

Dépenses en atténuation de recettes (1)

(millions de francs)

| | LFI 1990 (1) | PLF 1991 (2) | Evolution 1991/1990 (2)(1) = (3) | Evolution par rapport à 1990 (3)(1) |
|--|-----------------|-----------------|--|---|
| • Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées | 66.605 | 74.340 | + 7.735 | + 11,6 |
| • Remboursements sur produits indirects et divers | 101.900 | 127.100 | + 25.200 | + 24,7 |
| • Dont remboursement TVA | 97.900 | 122.600 | + 24.700 | + 25,2 |
| • Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A. | 1.200 | 1.100 | - 100 | - 8,3 |
| Total | 169.705 | 202.540 | + 32.835 | + 19,3 |

(1) Avant modifications à l'Assemblée nationale.

Au total, les recettes nettes de l'Etat, après prélèvements au profit des Communautés Européennes et des collectivités locales, et déduction faite des dégrèvements et des remboursements, s'élèvent, dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, à 1.197,8 milliards de francs, en progression de

6 % (+ 68,4 milliards de francs) par rapport aux recettes inscrites dans la loi de finances pour 1990.

Cette évolution prend en compte une enveloppe de 8,3 milliards de francs d'allègements fiscaux nets.

2. Les allègements fiscaux

a) Une enveloppe réduite

Le projet de budget pour 1991 se caractérise par le rétrécissement de l'enveloppe des allègements fiscaux nets : 8,3 milliards de francs contre 16,6 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1990 et 12,8 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1989. En 1987-1988, le précédent Gouvernement avait présenté une enveloppe d'allègements de 69 milliards de francs, répartis sur les deux exercices.

Evolution des allègements fiscaux nets
(milliards de francs)

| | | |
|------------|---|------|
| • PLF 1987 |) | 69,0 |
| • PLF 1988 |) | |
| • PLF 1989 | | 12,8 |
| • PLF 1990 | | 16,6 |
| • PLF 1991 | | 8,3 |

**MESURES FISCALES PROPOSÉES PAR LE TEXTE INITIAL
DU PROJET DE LOI DE FINANCES**

(hors mesures de reconduction et d'indexation)

(en millions de francs)

| | 1991 allègement (-) ou gain fiscal (+) |
|---|--|
| A.- MESURES D'ALLÈGEMENT BRUTES | |
| - Baisse de 34 % à 34 % de l'impôt sur les sociétés sur les bénéfices réinvestis (<i>article 3</i>) | - 5.400 |
| - Plafonnement de la taxe professionnelle ramené de 4 % à 3,5 % de la valeur ajoutée (<i>article 4</i>) (a) | - 90 |
| - Suppression progressive des rémanences de T.V.A sur le fioul domestique : (50 % au 1er janvier 1991) (<i>article 5-I</i>) | - 905 |
| - Suppression des rémanences de T.V.A. sur le gazole : (95 % au 1er janvier 1991 ; 100 % au 1er juillet 1991) (<i>article 5-II</i>) | - 570 |
| - Réduction de la T.I.P.P. sur le fioul lourd (<i>article 6</i>) | - 80 |
| - Réduction de 19 % à 9 % de la taxe sur les conventions d'assurance pour les transports routiers au 1er juillet 1991 (<i>article 7</i>) | - 225 |
| - Hausse de 200.000 F à 400.000 F de la fraction des comptes courants d'associés bénéficiant du prélèvement libératoire de 15 % (<i>article 8</i>) | - 130 |
| - Baisse du taux majoré (b) de T.V.A. de 25 % à 22 % (<i>article 9</i>) | - 7.245 |
| - Indexation de la T.I.P.P. à 50 % au lieu de 75 % de l'évolution du prix (<i>article 10</i>) | - 1.040 |
| - Franchise de T.V.A. pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 70.000 F (<i>article 18</i>) | - 200 |
| - Trimestrialisation de la T.V.A. pour les petites entreprises (<i>article 19</i>) | - 350 |
| - Faculté d'option pour l'assujettissement à la T.V.A. au titre de la location de locaux nus à usage professionnel à un non-assujetti (<i>article 21</i>) | - 70 |
| - Baisse de 5,5 % à 2,1 % du taux de T.V.A. sur la redevance audiovisuelle (<i>article 30</i>) | - 247 |
| - Baisse de 18,6 % à 5,5 % du taux de T.V.A. applicable aux soins dispensés dans les établissements thermaux (<i>article 30-II</i>) | - 85 |
| - Relèvement du plafond de l'abattement accordé aux adhérents des centres de gestion et associations agréés (C.G.A., A.G.A.) (<i>article 31</i>) | - 85 |
| - Constitution en franchise d'impôt sur les sociétés d'une provision d'équilibrage en matière d'assurance-crédit (<i>article 32</i>) | - 60 |
| TOTAL DES ALLÈGEMENTS BRUTS (A) | - 16.782 |

(a) Mesure portant sur les dépenses en atténuation de recettes

(b) Coût en année pleine ; sur ce montant, 1.315 MF sont imputés sur l'exercice 1990, en raison des applications anticipées de la baisse de taux. Par ailleurs, cette baisse est compensée par la majoration à due concurrence des droits de timbre sur les jeux (*article 9*), sur les films et opérations à caractère pornographique ou d'incitation à la violence (*article 9*), ainsi que par la plus importante des deux mesures de hausse des droits sur les tabacs figurant à l'*article 36*.

**MESURES FISCALES PROPOSÉES PAR LE TEXTE INITIAL
DU PROJET DE LOI DE FINANCES (suite et fin)
(en millions de francs)**

| | 1991 allègement (-) ou gain fiscal (+) |
|--|--|
| B.- AUGMENTATIONS DES RECETTES | |
| - Majoration du droit de timbre sur les jeux afin de compenser la baisse du taux majoré de T.V.A. (article 9) | + 170 |
| - Relèvement du taux de prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de l'exploitation de films à caractère pornographique ou d'incitation à la violence, afin de compenser la baisse du taux majoré de T.V.A. (article 9) | + 22 |
| - Hausse de 70 % à 85 % du taux de plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (article 11) | + 650 |
| - Hausse de 19 % à 23 % du taux d'imposition des plus-values financières des entreprises (article 12) | + 2.400 |
| - Taxation des plus-values sur cession de titres non cotés (article 13) | + 1.000 |
| - Majoration du taux d'imposition des plus-values à long terme des professions libérales (B.N.C.) porté de 11 % à 16 % (article 14-1) | + 225 |
| - Modification du critère de non imposition pour le bénéfice du dégrèvement de taxe d'habitation (article 15) (a) | + 650 |
| - Réduction de 10 % à 5 % de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers (article 16) | + 1.800 |
| - Suppression de la détaxation de taxe intérieure sur les produits pétroliers sur l'essence de pétrole et le pétrole lampant utilisés à certains travaux agricoles (effet T.I.P.P. : + 63 millions de francs ; incidence T.V.A. : + 12 millions de francs) (article 23-IV) | + 75 |
| - Suppression du remboursement de la réduction des droits sur les alcools pour les petits producteurs d'eaux-de-vie (article 23-V) | + 34 |
| - Simplification des droits de timbre relatifs à la navigation (article 25) | + 10 |
| - Assujettissement à la T.V.A. des avocats, avocats au Conseil d'Etat à la Cour de cassation et des avoués (effet sur la T.V.A. : + 750 millions de francs ; incidence sur la taxe sur les salaires : - 150 millions de francs) (article 26) | + 600 |
| - Incidence nette de l'instauration d'un prélèvement sur le produit de la taxe forestière après réforme de la taxe sur les produits des exploitations forestières (article 29) | + 53 |
| - Relèvement des tarifs du droit de timbre sur le permis de chasser (article 35) | + 50 |
| - Majorations des droits de consommation sur les tabacs (article 36) | + 710 |
| TOTAL DES AUGMENTATIONS DE RECETTES (B) | + 8.449 |
| TOTAL DES ALLÈGEMENTS NETS (A - B) | - 8.333 |

(a) Mesure portant sur les dépenses en atténuation de recettes.

Il est significatif d'observer, au fil du temps, l'évolution de la présentation des projets de loi de finances : désormais, l'annonce des allègements fiscaux y figure en bonne place.

La notion même d'allègement fiscal - brut ou net des augmentations d'impôt proposées - s'est progressivement enrichie, ce qui n'a pas conforté sa rigueur pour autant.

Il est généralement admis que les simples mesures d'indexation ou de reconduction ne sont pas prises en compte : ainsi en est-il, par exemple, de l'indexation des tranches du barème de l'impôt sur le revenu et des divers seuils associés (+ 3,2 % dans le projet de loi de finances pour 1991).

Cette mesure est en effet destinée à éviter *"que des hausses purement nominales n'entraînent un accroissement de pression fiscale"*(1).

De même en est-il de la reconduction pour 1991 (article 17 du projet de loi de finances pour 1991) des mesures d'allègement de la taxe d'habitation décidées pour la seule année 1990 par l'article 6 de la loi de finances pour 1990.

La pratique évolue toutefois d'une année à l'autre : ainsi, dans le projet de loi de finances pour 1990, la reconduction du prélèvement sur les entreprises pétrolières (gain de 150 millions de francs) figurait parmi les mesures d'augmentation des recettes venant diminuer les allègements annoncés.

En revanche, la reconduction du même prélèvement dans le projet de loi de finances pour 1991 (200 millions de francs) n'est plus pris en compte pour le calcul des allègements fiscaux nets.

S'agissant de la présentation des mesures fiscales, les rubriques évoluent donc avec le temps et les impératifs du moment.

Ainsi, depuis 1987, les mesures fiscales étaient présentées sous deux rubriques simples : les entreprises et les ménages (2).

1. Exposé des motifs de l'article 2 du projet de loi de finances pour 1991. Dans le projet de loi de finances pour 1991, il reste que le taux d'actualisation retenu pour 1990 sera, sans guère de doute, inférieur à la hausse des prix effectivement enregistrée pour cet exercice. Faut-il considérer dans ces conditions, qu'il y a, au contraire, augmentation des recettes à hauteur de la différence entre l'indexation retenue et la hausse des prix effective ?

2. Toutefois, en 1987 et 1988, les baisses de taux de T.V.A. étaient comptabilisées à part. A compter du projet de loi de finances pour 1989, elles sont considérées comme une mesure en faveur des ménages.

Dans le projet de loi de finances pour 1991, le Gouvernement a renoncé à cette présentation. Votre rapporteur s'est efforcé de la reconstituer, afin de disposer d'éléments de comparaison rationnels.

**Allègements fiscaux
Présentation "Ménages-Entreprises"**

(en millions de francs)

Projet de loi de finances pour 1989

| | Allègements | Majorations | Solde | Part dans les allègements nets |
|--------------|-----------------|----------------|-----------------|--------------------------------|
| Entreprises | - 7.763 (a) | + 210 | - 7.973 | 62,4 % |
| Ménages | - 9.302 (b) | + 4.100 (c) | - 5.202 | 40,7 % |
| Total | - 16.665 | + 4.300 | - 12.775 | 100 % |

(a) dont 3.600 MF au titre de l'allègement du dernier acompte de l'impôt sur les sociétés en 1988.

(b) dont 274 MF au titre de l'application par anticipation en 1988 du taux réduit de T.V.A. aux abonnements d'électricité et de gaz

(c) rétablissement de l'impôt sur la fortune

Projet de loi de finances pour 1990

| | Allègements | Majorations | Solde | Part dans les allègements nets |
|--------------|-----------------|----------------|-----------------|--------------------------------|
| Entreprises | - 4.517 | + 275 | - 4.242 | 25,5 % |
| Ménages | - 14.385 | + 1.970 | - 12.415 | 74,5 % |
| Total | - 18.902 | + 2.245 | - 16.657 | 100 % |

Projet de loi de finances pour 1991 (1)

| | Allègements | Majorations | Solde | Part dans les allègements nets |
|--------------|-----------------|----------------|----------------|--------------------------------|
| Entreprises | - 8.705 (a) | + 2.700 (b) | - 6.505 | 78,1 % |
| Ménages | - 8.227 (c) | + 5.802 (d) | - 2.425 | 29,1 % |
| Divers | - | + 97 (e) | + 97 | - 7,2 % |
| Total | - 16.932 | + 8.599 | - 8.333 | 100 % |

(a) Articles 3 à 8, 10 (pour partie), 18, 19, 26 (taxe sur les salaires), 31 et 32.

(b) Articles 12, 14-I, 23-IV.

(c) Articles 9-I, 10 (pour partie), 21 et 30.

(d) Articles 9, 11, 13, 15, 16, 26 (TVA), 35 et 36.

(e) Articles 23-V, 25 et 29.

(1) L'assujettissement des avocats à la T.V.A. figure pour son gain brut (750 millions de francs) dans la catégorie "ménage". En revanche, la baisse concomitante de la taxe sur les salaires (150 millions de francs) figure dans la catégorie "entreprise"; la décontraction de cette mesure (gain net : 600 millions de francs, en gain brut : 750 millions de francs, coût : 150 millions de francs) explique que les totaux d'allègement brut et d'augmentation d'impôts diffèrent du tableau précédent.

On soulignera la priorité accordée aux entreprises (hors entreprises individuelles, qui ne bénéficient pas des mesures d'allègement d'impôt sur les bénéfices des sociétés) en 1989 et 1991.

En revanche, on voit se développer une présentation thématique des allègements et des majorations d'impôts.

Présentation adoptée par le Gouvernement

(en millions de francs)

Projet de loi de finances pour 1990

| | Allègements | Majorations | Solde |
|------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Justice et solidarité | | | |
| • impôt sur les ménages | - 9.675 | + 500 | - 9.175 |
| • impôt sur le patrimoine | | + 1.440 | + 1.440 |
| Sous total | - 9.175 | + 1.440 | - 7.735 |
| Compétitivité | | | |
| • entreprises | - 3.955 | - | - 3.955 |
| • épargne | - 4.000 | - | - 4.000 |
| Sous total | - 7.955 | | - 7.955 |
| Mesures diverses | | | |
| Sous total | - 1.272 | + 305 | - 967 |
| Total | - 18.902 | + 2.245 | - 16.657 |

Projet de loi de finances pour 1991

| | Allègements | Majorations | Solde |
|---|-----------------|----------------|----------------|
| Soutien à l'investissement (articles 3 à 8) | - 7.400 | -- | - 7.400 |
| Maitrise de l'inflation (articles 9 et 10) | - 8.532 | + 192 | - 8.340 |
| Equité (articles 11 à 17) | -- | + 6.725 | + 6.725 |
| Simplification (articles 18 à 25) | - 620 | + 119 | - 501 |
| Divers (articles 26 à 37) | - 230 | + 1.413 | + 1.183 |
| Total | - 16.782 | + 8.449 | - 8.333 |

• L'évolution de la traduction fiscale des objectifs de justice et d'équité est particulièrement frappante.

- Dans le projet de loi de finances pour 1990, les mesures de justice et solidarité se traduisaient par un allègement net des

impôts de 7,7 milliards de francs et représentaient 46,4 % du total des allègements nets.

- Dans le projet de loi de finances pour 1991, les mesures d'équité entraînent un alourdissement de la fiscalité de 6,7 milliards de francs.

• De même, dans le projet de loi de finances pour 1990, la baisse de 3 points du taux majoré de la T.V.A. était présentée comme une mesure de "justice et solidarité" (1) ; la baisse supplémentaire de 3 points inscrite dans le projet de loi de finances pour 1991 relève désormais de la "maîtrise de l'inflation".

b) Des allègements gagés pour moitié par des majorations d'impôts

L'enveloppe des allègements fiscaux bruts proposés pour 1991 est en réalité du même ordre de grandeur qu'en 1989 ou 1990.

Mais, à la différence des exercices précédents, ces allègements sont gagés pour près de la moitié par des augmentations d'impôts.

(en millions de francs)

| | 1989 | 1990 | 1991 |
|---------------|----------|----------|----------|
| - Allègements | - 16.665 | - 15.902 | - 16.782 |
| - Majorations | + 4.300 | + 2.245 | + 8.449 |
| - Solde | - 12.775 | - 16.657 | - 8.333 |

Les principaux allègements fiscaux que comportent le projet de loi de finances sont inévitables et ne peuvent qu'être approuvés.

• La baisse de trois points du taux majoré de la T.V.A. (7.245 milliards de francs) risque certes d'aggraver notre déficit commercial, déjà considérable, dans le secteur des matériels audiovisuels puisque l'effet attendu de cette mesure, relevant de la "maîtrise de l'inflation" serait une baisse des prix pour les consommateurs susceptible de relancer la consommation.

Mais elle constitue indéniablement un élément de l'harmonisation fiscale européenne, et la suppression du taux majoré reste jusqu'à présent la seule mesure à avoir fait l'absolue unanimité

1. Objectif, il est vrai, sans doute difficile à justifier, s'agissant de produits comme l'automobile, la hi-fi, le caviar, les fourrures et les bijoux.

chez les pays membres de la Communauté. En outre, elle apparaît comme particulièrement bien venue compte tenu de la situation actuelle du secteur automobile (1).

• La baisse de trois points du taux de l'impôt sur les sociétés est également une mesure nécessaire même si en exclure les bénéficiaires distribués comporte des risques graves de distorsion dans l'allocation de l'épargne entre les secteurs économiques et va à rebours des systèmes adoptés dans les pays étrangers (2).

Mais le passage à l'Assemblée nationale a, là encore, assez profondément bouleversé la structure des décisions fiscales proposées par le Gouvernement (3) :

- soit que les augmentations d'impôts qui gagent les allègements sont apparues assez peu fondées pour que le Gouvernement accepte de les remettre en cause, du moins partiellement,
- soit que les allègements d'impôts consentis aux entreprises ont été considérés comme excessifs, sinon inacceptables, par la majorité présidentielle.

Modifications apportées par l'Assemblée nationale

(en millions de francs)

| | 1991 Allègement (-) ou gain fiscal (+) |
|--|--|
| - Extension de l'application du taux réduit de T.V.A. à certains équipements spéciaux pour handicapés (article 11 B nouveau) | - 40 |
| - Atténuation de la rétroactivité de la taxation des plus-values sur cession de titres non cotés : à compter du 12 septembre 1990 (article 13 modifié) | - 600 |
| - Relèvement de 5 % à 8 % de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers (article 16 modifié) | - 1.050 |
| - Dégrèvement de la taxe d'habitation afférente à la résidence principale des bénéficiaires du R.M.I. (article 17 bis I nouveau)(a) | - 50 |
| - Réduction de 4 % à 3,7 % du taux du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu (a) (article 17 bis III nouveau)(a) | - 200 |
| - Hausse de 23 % à 25 % du taux d'imposition des plus-values financières des entreprises (article 12 modifié) | + 1.200 |
| TOTAL DES ALLÈGEMENTS NETS | - 740 |

(a) Mesure portant sur les dépenses en atténuation de recettes.

1. Pour une analyse approfondie de cette mesure, voir commentaire de l'article 9 dans le Tome II du Rapport Général.

2. Pour une analyse approfondie de cette mesure, voir commentaire de l'article 3 dans le Tome II du Rapport Général.

3. Réflétant bien, à la vérité, les importantes évolutions qui ont caractérisé la pensée et les décisions du Gouvernement et de sa majorité depuis le débat d'orientation budgétaire du printemps dernier.

• Ainsi, la **déduction forfaitaire sur les revenus fonciers**, déjà ramenée de 15 % à 10 % par la loi de finances pour 1990 et que le présent projet de loi de finances (article 16) se proposait d'abaisser à nouveau de 5 points : le Gouvernement a accepté en définitive de relever cette déduction à 8 %.

Cette mesure, jointe à l'aggravation de la taxation des plus-values immobilières des particuliers (article 71 de la seconde partie du projet de loi), apparaissait en effet particulièrement mal venue, dans le contexte actuel de crise du logement. Conjuguées, ces deux mesures ne peuvent avoir pour effet que de freiner l'offre de terrains à bâtir, de dissuader l'investissement immobilier, d'aggraver la pénurie de logements en location.

• Ainsi, la **rétroactivité de la taxation des plus-values sur les cessions de titres non cotés** a été atténuée. Un tel dispositif, particulièrement selon les modalités de taxation retenues par le projet de loi (article 13), apparaissait pour le moins contradictoire avec d'autres mesures d'incitation à l'investissement en fonds propres dans les petites et moyennes entreprises.

• Mais, en revanche, la **taxation des plus-values financières des entreprises** a été alourdie. Portée de 15 % à 19 % sur l'ensemble des plus-values par la dernière loi de finances, cette taxation a été, à nouveau, relevée de 4 points (23 %) dans le texte initial du Gouvernement pour les seules plus-values financières. L'Assemblée nationale l'a majorée à son tour de 2 points (25 %).

**Evolution de la taxation des plus-values
financières des entreprises**

| | |
|---|------|
| • 1989 | 15 % |
| • Loi de finances 1990 | 19 % |
| • Projet de loi de finances initial 1991 | 23 % |
| • Projet de loi de finances 1991 après passage à l'Assemblée nationale | 25 % |

Cette mesure, qui relève davantage du symbole que de l'analyse économique, ampute désormais des deux tiers l'allègement des charges fiscales des entreprises consenti au titre de l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés.

Evolution des recettes résultant des votes de l'Assemblée nationale

| Désignation des recettes | LFI 1991 (en MF) | Evolution 1991/1990 | |
|---|---------------------|---------------------|-----------------|
| | | En MF | En pourcentage |
| A. Recettes fiscales | 1.416.420 | + 115.259 | + 8,3 % |
| <i>dont : impôt sur le revenu</i> | 293.140 | + 31.290 | + 11,9 % |
| <i>impôt sur les sociétés</i> | 170.140 | + 9.048 | + 5,6 % |
| <i>T.V.A.</i> | 669.682 | + 57.459 | + 9,4 % |
| B. Recettes non fiscales (1) | 109.147 | + 3.910 | + 3,7 % |
| Total des recettes avant prélèvement A + B | 1.605.567 | + 119.169 | + 8,0 % |
| C. Prélèvements sur recettes (2) | - 204.843 | - 17.611 | + 9,4 % |
| Total général (ressources brutes) | 1.400.724 | + 101.558 | + 7,8 % |
| D. Remboursements et dégrèvements | 202.790 | + 32.990 | + 19,4 % |
| Ressources nettes du budget général | 1.197.934 | + 68.568 | + 6,1 % |

(1) Hors rebudgétisation P.T.E.

(2) Diminution de 8 millions de francs des prélèvements au profit du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

En outre, le débat à l'Assemblée nationale a mis en évidence que certaines mesures d'allègement fiscal, dont la nécessité faisait pourtant l'unanimité, devaient être soit remises à plus tard, soit inscrites pour mémoire, avec effet seulement en 1992.

Au motif précisément que l'Etat n'a pas aujourd'hui les moyens de se priver de ces recettes dès 1991.

- Remises à plus tard :

• **La suppression par étapes de l'impôt de bourse**

"Il faudra un jour, pour des raisons de compétition entre les places financières, réexaminer la situation de l'impôt de bourse. Si la place de Paris avait l'importance de celle de Lisbonne ou de Dublin, nous n'aurions pas à nous poser de questions. Nous pourrions très bien vivre avec notre impôt de bourse pendant longtemps. Il ne nous rapporterait d'ailleurs pas grand chose.

Compte tenu du niveau de la Bourse de Paris dans les places européennes, nous devons prendre la peine d'éliminer les facteurs négatifs de sa compétitivité. Mais une telle opération coûterait très cher. La suppression de l'impôt de bourse représenterait une perte fiscale de l'ordre de 3 milliards de francs (1)."

1. Alain Richard, rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale. JO Débats AN, 2e séance du 19 octobre 1990, page 4053.

- **La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés pour les bénéficiaires distribués**

"Il est vrai que dans une théorie économique d'ensemble, il n'est pas forcément judicieux de maintenir de manière définitive des différences de taux d'imposition suivant la destination des bénéficiaires, en distinguant ceux qui alimentent des fonds propres par réinvestissement direct et ceux qui peuvent faire naître de nouveaux fonds propres par distribution améliorant la rentabilité du placement en actions, ce qui est une mesure d'incitation pour les épargnants (...).

Une autre question me paraît justifier davantage la discussion : sera-t-il possible de maintenir longtemps encore un écart de taux de 8 points entre les bénéficiaires distribués et les bénéficiaires non distribués ? Le maintien d'une telle différence de traitement pourrait déclencher des comportements d'utilisation des bénéficiaires un peu trop motivés par des considérations strictement fiscales et n'ayant plus nécessairement de rapports avec l'intérêt de l'entreprise (...).

Comme l'a indiqué le ministre d'Etat dans son intervention générale, il n'y a pas d'opposition doctrinale farouche sur ce point. Mais il n'y a non plus aucune urgence à parer d'avance aux effets négatifs de la différenciation des taux alors qu'elle n'est même pas encore en vigueur. Ajoutons qu'à chaque jour suffit sa peine. Une réduction d'un point de l'impôt sur les bénéficiaires distribués coûte 1,2 milliard de francs. La même réduction sur l'impôt et les bénéficiaires réinvestis coûte environ 1,8 milliard de francs.

Si le Gouvernement et la majorité se sont fixés comme priorité, pour les raisons que j'ai dites, d'opérer, dans la première moitié de la législature, une baisse ciblée sur les taux d'imposition des bénéficiaires réinvestis, cela n'interdit pas d'envisager lors des prochains budgets une réduction séquentielle de l'imposition des revenus distribués une fois qu'aura été démontrée la nécessité d'une telle mesure d'accompagnement sur les marchés financiers (1)."

- Inscrites pour mémoire :

- **Le relèvement de l'abattement applicable aux successions :** l'entrée en vigueur de cette mesure, répondant pourtant aux vœux exprimés par l'ensemble des groupes de l'Assemblée nationale, n'est finalement prévue que pour 1992.

C. LES DEPENSES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 : DERAPAGE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Le volet dépenses du projet de loi de finances porte la marque d'une élaboration difficile dès avant la crise du Golfe.

La "*lettre de cadrage*" adressée aux Ministres le 20 avril 1990, soit quelques jours après le débat d'orientation budgétaire tenu à l'Assemblée nationale le 12 avril, stipulait que les dépenses de l'Etat devaient "*progresser en 1991 moins rapidement que la richesse nationale, afin de réduire leur poids dans le PIB, dans le cadre d'une stabilisation des prélèvements obligatoires*".

Le 14 juin, au Sénat, lors du débat sur "*l'évolution de la situation économique et financière*" de la France, le Ministre délégué chargé du budget confirmait que les crédits demandés par les ministres dépensiers dépassaient d'un peu plus de 50 milliards de francs l'objectif de progression des dépenses arrêté par le Premier ministre.

La situation était apparue suffisamment grave pour que le Président de la République intervienne dans le débat.

Un mois plus tard, ce dernier prenait à nouveau la parole ⁽¹⁾ :

"On s'interroge peu, et quelquefois pas du tout, sur les relations entre les administrations. Les unes ont vu leur rôle grandir, les autres pratiquement disparaître. Cela n'apparaît jamais dans les propositions budgétaires du Ministre. Et on pourrait même se demander s'il n'y a pas certains ministères qui seraient déjà désuets."

Dans les "*lettres plafond*" adressées aux ministres le 17 juillet 1990, le Premier ministre demandait aux ministres "*un montant d'économie égal à 0,4 % des dotations de la loi de finances initiale 1990 hors personnels*" ⁽²⁾, soit environ 2 milliards de francs.

1. Allocution prononcée le 13 juillet 1990 à l'occasion de l'installation du Conseil scientifique d'évaluation des politiques publiques.

2. Selon *Le Monde* du 19 juillet 1990. Car le Parlement, bien qu'associé à la préparation du budget, dans le cadre des débats d'orientation budgétaire, ne dispose pas des "*lettres plafond*";

Selon le Ministre du budget auditionné par votre commission (1), ces 2 milliards de francs d'économie ont porté sur des dépenses pouvant être considérées comme "désuètes".

La crise du Golfe est intervenue début août et a conduit le Gouvernement à revoir ses hypothèses économiques pour 1991. Début septembre était annoncé un nouveau train d'économies budgétaires de l'ordre de 8 milliards de francs. Toujours selon le Ministre du budget (2), ces économies auraient été "échenillées de façon très détaillée" et auraient touché l'ensemble des ministères à l'exception de la Défense.

Dans le projet de loi de finances, les dépenses de l'Etat atteignent, en définitive, 1.278 milliards de francs (3), si, par convention, l'on considère comme charge le seul solde net des Comptes spéciaux du Trésor.

Les dépenses du budget général s'élèvent à 1.267,7 milliards de francs, en progression de 3,9 %.

Dépenses du budget général (1)

| | Montant des crédits en Mds F | Evolution/1990 en Mds F | Evolution/1990 en % |
|----------------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------|
| Dépenses civiles | | | |
| Dette publique | 150,6 | + 12,6 | + 9,1 % |
| Pouvoirs publics | 3,5 | -- | + 0,4 % |
| - Dépenses de fonctionnement | 432,5 | + 23,7 | + 5,8 % |
| - Dépenses d'intervention | 358,2 | + 0,8 | + 0,2 % |
| - Dépenses d'investissement | 84,4 | + 2,4 | + 2,9 % |
| Total dépenses civiles | 1.029,2 | + 39,5 | + 4,0 % |
| Dépenses militaires | | | |
| - Dépenses de fonctionnement | 135,3 | + 6,6 | + 5,2 % |
| - Dépenses d'équipement | 103,2 | + 1,1 | + 1,0 % |
| Total dépenses militaires | 238,8 | + 7,7 | + 3,3 % |
| Total du Budget général | 1.267,7 | + 47,2 | + 3,9 % |

(1) Hors dépenses et atténuation de recettes.

1. 12 septembre 1990.

2. Audition en Commission des Finances - 12 septembre 1990.

3. Voir tableau en tête du chapitre II.

Lors de la discussion du budget à l'Assemblée nationale (1) le Gouvernement a décidé de rebudgétiser les dépenses indûment mises à la charge du budget annexe des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, scindé désormais en deux exploitants publics : la Poste et France-Télécom (2).

| | |
|--|------------------|
| - Dépenses ordinaires de la filière électronique | 211 MF |
| - Dépenses en capital du C.N.E.S. et de la filière électronique | 7.784 MF |
| (recherche, industrie, P.T.E.) | |
| - Amélioration du taux de rémunération des C.C.P. | 2.100 MF |
| (dépenses ordinaires - Titre I - charges communes) | |
| - Transport de la presse (dépenses ordinaires - Titre IV - P.T.E.) | 1.000 MF |
| Total | 11.095 MF |

Cette opération, neutre du point de vue du solde budgétaire, se traduit par un gonflement des masses. Du fait de l'inscription de 11,1 milliards de francs de dépenses nouvelles, le total des dépenses civiles du budget général progresse de 5,1 % à structure courante, mais surtout le poids des dépenses de l'Etat passe ainsi de 18,67 % du PIB total à 18,83 %.

Cette opération donne le véritable poids des dépenses de l'Etat auparavant partiellement masqué par une débudgétisation contre laquelle votre Commission des Finances s'était toujours élevée.

1. Adoption de la première partie ; les crédits supplémentaires ouverts lors de la seconde délibération, avant le vote sur l'ensemble, ne sont pas pris en compte.

2. Voir plus haut.

1. Principales évolutions

En dehors de la forte progression de la charge de la dette analysée plus haut, le projet de budget se caractérise par des évolutions contrastées.

a) Les évolutions par nature de dépenses civiles

- **Les moyens des services (titre III) des crédits de fonctionnement progressent de 5,8 % (+ 23,7 milliards de francs) par rapport à 1990.**

- Les charges de personnels (trois premières parties) s'élèvent à 356,2 milliards de francs (+ 5 %).

- Les crédits de fonctionnement des services (4e, 5e et 6e parties) croissent de 7,6 % pour atteindre 35,6 milliards de francs, soit au profit de ministères spécifiques (formation des enseignants, moyens de fonctionnement des établissements pénitentiaires, moyens alloués à la Police et la sécurité civile), soit à un titre plus général (modernisation des services, dépenses informatiques, bureautiques et télématiques).

- Les subventions de fonctionnement aux établissements publics (6e partie) progressent de 11,6 %. Elles atteignent 38 milliards de francs. Sur cette somme, 20 milliards sont inscrits aux budgets de la recherche et de l'industrie (CEA, CNRS, CNES, INRA...). Parmi les autres dotations, figurent les subventions à l'Agence -nouvellement créée- pour l'enseignement du français à l'étranger (1,5 milliard de francs), à l'Agence nationale pour l'emploi (3,8 milliards de francs), aux établissements publics sous tutelle du ministère de la culture (1,8 milliard de francs), aux établissements d'enseignement supérieur (3,8 milliards de francs) et d'enseignement scolaire (4,2 milliards de francs).

• Les interventions publiques (titre IV)

Les crédits d'interventions publiques (358,2 milliards de francs) sont en stagnation (+ 0,2 %) en 1991.

- Les interventions économiques (4e et 5e parties) progressent de 1,8 % sous l'effet, essentiellement, de l'inscription de 1,8 milliard de francs au titre de la prime d'épargne populaire, de la progression des bonifications d'intérêts, notamment au profit de la B.F.C.E. et de la Caisse centrale de coopération économique et de l'accroissement (+ 1,6 milliard de francs) de la subvention à la S.N.C.F.

Evolution par titre et partie des crédits des budgets civils

(en millions de francs)

| | L.F.I. 1990 | L.F.I. 1991 | Evolution | |
|--|----------------|----------------|-----------------|--------------|
| | | | (en valeur) | (en %) |
| Titre I - Dette publique (1) | 137.995 | 150.584 | + 12.589 | + 9,1 |
| Titre II - Pouvoirs publics | 3.492 | 3.505 | + 13 | + 0,4 |
| Titre III - | | | | |
| 1ère partie - Personnel - Rémunérations d'activité | 226.245 | 238.593 | + 12.348 | + 5,4 |
| 2ème partie - Personnel en retraite - Pensions et allocations | 65.531 | 66.812 | + 1.281 | + 1,9 |
| 3ème partie - Personnel en activité et en retraite - Charges sociales | 47.360 | 50.784 | + 3.424 | + 7,2 |
| 4ème partie - Matériel et fonctionnement des services | 22.853 | 24.724 | + 1.871 | + 8,2 |
| 5ème partie - Travaux d'entretien | 2.739 | 2.787 | + 48 | + 1,7 |
| 6ème partie - Subventions de fonctionnement | 34.059 | 38.028 | + 3.969 | + 11,6 |
| 7ème partie - Dépenses diverses | 9.990 | 10.776 | + 786 | + 7,9 |
| Total Titre III | 408.777 | 432.504 | + 23.727 | + 5,8 |
| Titre IV - | | | | |
| 1ère partie - Interventions politiques et administratives | 19.572 | 20.395 | + 823 | + 4,2 |
| 2ème partie - Action internationale | 9.367 | 10.625 | + 1.258 | + 13,4 |
| 3ème partie - Action éducative et culturelle | 64.306 | 61.801 | - 2.505 | - 3,9 |
| 4ème partie - Action économique - Encouragements et interventions | 72.477 | 72.847 | + 370 | + 0,5 |
| 5ème partie - Action économique - Subv. aux entrepr. d'intér. national | 25.627 | 27.077 | + 1.450 | + 5,6 |
| 6ème partie - Action sociale - Assistance et solidarité | 137.961 | 136.659 | - 1.302 | - 0,9 |
| 7ème partie - Action sociale - Prévoyance | 28.114 | 28.822 | + 708 | + 2,5 |
| Total Titre IV | 357.424 | 358.228 | + 802 | + 0,2 |
| Total des dépenses ordinaires (Titres I à IV) | 766.201 | 790.730 | 24.529 | + 3,2 |
| Titre V - | | | | |
| 1ère partie - Agriculture | 37 | 22 | - 15 | - 40,5 |
| 3ème partie - Transports, communications et télécommunications | 9.678 | 9.886 | + 208 | + 2,1 |
| 4ème partie - Entreprises industrielles et commerciales | 4.740 | 4.423 | - 317 | - 6,7 |
| 5ème partie - Logement et urbanisme | 85 | 75 | - 10 | - 11,8 |
| 6ème partie - Equipement culturel et social | 3.101 | 3.057 | - 44 | - 1,4 |
| 7ème partie - Equipement administratif et divers | 4.721 | 4.169 | - 552 | - 11,7 |
| 8ème partie - Investissements hors métropole | 695 | 669 | - 26 | - 3,7 |
| Total Titre V | 23.057 | 22.301 | - 756 | - 3,3 |
| Titre VI | | | | |
| 1ère partie - Agriculture | 1.963 | 1.627 | - 336 | - 17,1 |
| 2ème partie - Energie et mines | 2.191 | 2.065 | - 126 | - 5,7 |
| 3ème partie - Transports, communications et télécom | 1.436 | 1.513 | + 77 | + 5,4 |
| 4ème partie - Entreprises industrielles et commerciales | 2.655 | 2.435 | - 220 | - 8,3 |
| 5ème partie - Logement et urbanisme | 20.997 | 20.337 | - 660 | - 3,1 |
| 6ème partie - Equipement culturel et social | 12.021 | 13.844 | + 1.823 | + 15,2 |
| 7ème partie - Equipement administratif et divers | 9.205 | 9.840 | + 635 | + 6,9 |
| 8ème partie - Investissements hors métropole | 8.459 | 10.403 | + 1.944 | + 23,0 |
| Total Titre VI | 58.927 | 62.064 | + 3.137 | + 5,3 |
| Total des dépenses en capital (Titres V et VI) | 81.984 | 84.365 | + 2.381 | + 2,9 |
| TOTAL GENERAL DES DEPENSES CIVILES | 848.186 | 875.095 | 26.909 | + 3,2 |

(1) Hors dégrèvements et remboursements

- **Les interventions sociales** (6e et 7e parties) diminuent en revanche de 0,3 %. Cette évolution recouvre la diminution des subventions au Fonds national de solidarité (- 2,2 milliards de francs), au Fonds de solidarité (- 1,5 milliard de francs) et à l'Association pour la structure financière (- 2,25 milliards de francs) du fait de l'extinction de l'aide de l'Etat à l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

En revanche, certaines dotations progressent : les crédits du revenu minimum d'insertion (+ 1,8 milliard de francs), les subventions aux régimes sociaux (+ 1,2 milliard de francs) ainsi que diverses aides et prestations dans le domaine de l'action sociale (+ 0,9 milliard de francs), du logement (+ 0,8 milliard de francs), des handicapés (+ 0,8 milliard de francs).

• **Les investissements et les subventions d'investissement (titres V et VI)**

Si les autorisations de programme enregistrent une forte hausse (11,8 % en dehors de la reconstitution du capital d'organismes internationaux ou de la participation à divers fonds), les crédits de paiement (84,3 milliards de francs) ne progressent que de 2,9 %.

Cette évolution recouvre une baisse de 3,3 % des investissements directs (titre V) de l'Etat et une hausse de 5,3 % des subventions d'investissement (titre VI).

- Les dépenses d'investissement sont en diminution quasi générale. On rappellera que les dotations en capital du secteur public diminuent de 6,4 % cette année en dépit des perspectives difficiles que rencontrent la plupart des grands groupes publics (Bull, Air France...).

- Les subventions d'investissement évoluent plus favorablement au profit notamment des équipements culturels et sociaux et des investissements extérieurs ; en revanche, les subventions d'investissement dans le domaine de l'urbanisme et du logement (près du quart du total des subventions d'investissement) enregistrent une baisse de 3,1 %.

b) Les évolutions par ministère

Un certain nombre de ministères enregistrent une hausse de leurs crédits nettement supérieure à celle de l'ensemble des budgets civils (+ 3,9 %).

Les budgets en forte progression

| | Crédits en MF | Progression en MF | Progression en % |
|--------------------------------|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| - Affaires Étrangères | 13.136 | + 1.265 | + 10,7 |
| - Culture | 12.078 | + 1.594 | + 15,2 |
| - Coopération et Développement | 7.864 | + 550 | + 7,5 |
| - Education nationale | 247.793 | + 20.385 | + 9,0 |
| - Transports terrestres | 43.044 | + 3.263 | + 8,2 |
| - Justice | 18.013 | + 1.134 | + 6,7 |
| Total | 341.928 | + 28.191 | ns |

Parmi les autres budgets dont les crédits représentent un poids moins important dans les dépenses de l'Etat, le budget de la Sécurité routière (828 millions de francs) et le budget de l'Environnement (1.229 millions de francs) enregistrent une forte progression des moyens mis à leur disposition : + 7,4 % pour le premier, + 43,5 % pour le second (mais + 8,5 % à structure constante).

En revanche, les crédits du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (67,6 milliards de francs) sont en forte baisse (- 10 %). Cette évolution doit être nuancée par la prise en compte du report de 9 milliards de francs de crédits provenant des gestions antérieures. Ce qui signifie *a contrario* qu'une évolution aussi modérée des crédits de ce ministère ne se reproduira pas les exercices suivants, une fois consommés les crédits reportés.

Les crédits militaires connaissent une évolution contrastée : les dépenses du titre III (fonctionnement) progressent de 6,2 % mais les dépenses d'équipement n'augmentent que de 1 %. Soit, au total, une croissance de 3,3 %.

Il convient de souligner ici que l'évaluation des dépenses de carburant (2,9 milliards de francs) est fondée sur un baril à 18 dollars et un dollar à 5,80 francs.

L'indifférence dont fait preuve ici le ministère de la Défense à l'égard des hypothèses officielles du Gouvernement (1) peut surprendre ; elle conduit à une évaluation du prix du baril à 104,4 francs contre 132,5 francs ; selon les hypothèses retenues pour le cadrage du projet de loi de finances, la facture de carburant des armées devrait être majorée de quelque 780 millions de francs.

1.25 dollars le baril et un dollar à 5,30 francs.

BUDGET GENERAL :
Evolution des crédits par ministère entre la loi de finances initiale pour 1990
et le projet de loi de finances pour 1991

| Services | L.F.I. 1990 (en millions de francs) | P.L.F. 1991 (en millions de francs) | Variation (en %) | Part dans les charges du budget général (en %) |
|--|--|--|---------------------|---|
| Affaires étrangères | 11.871 | 13.136 | 10,7 | 1,03 |
| Agriculture et forêt | 37.543 | 38.419 | 2,3 | 3,03 |
| Anciens combattants | 27.347 | 27.211 | - 0,5 | 2,15 |
| Coopération et développement | 7.314 | 7.864 | 7,5 | 0,62 |
| Culture et communication | 10.484 | 12.078 | 15,2 | 0,95 |
| Départements et territoires d'outre mer | 2.062 | 2.175 | 5,4 | 0,17 |
| <i>Economie, finances et budget :</i> | | | | |
| I. Charges communes (dépenses nettes) | 259.314 | 266.698 | 2,8 | 21,04 |
| II. Services financiers | 38.257 | 40.400 | 5,6 | 3,19 |
| Education nationale, Enseignements scolaire et supérieur | 227.408 | 247.793 | 9 | 19,55 |
| Education nationale, Jeunesse et sports | 2.469 | 2.537 | 2,7 | 0,2 |
| <i>Equipement, logement, transports et mer :</i> | | | | |
| I. Urbanisme, logement et services communs | 59.246 | 60.191 | 1,6(1) | 4,75 |
| II. Transports intérieurs : | | | | |
| 1. Transports terrestres | 39.781 | 43.044 | 8,2 | 3,4 |
| 2. Routes | 7.782 | 7.953 | 2,2 | 0,63 |
| 3. Sécurité routière | 771 | 828 | 7,4 | 0,07 |
| III. Aviation civile | 5.642 | 5.965 | 5,7 | 0,47 |
| IV. Météorologie | 804 | 851 | 5,9 | 0,07 |
| V. Mer | 6.280 | 6.432 | 2,4 | 0,5 |
| <i>Industrie et aménagement du territoire :</i> | | | | |
| I. Industrie | 16.928 | 16.692 | - 1,4 (2) | 1,3 |
| II. Aménagement du territoire | 1.993 | 2.092 | 5 (3) | 0,17 |
| III. Commerce et artisanat | 648 | 651 | 0,3 | 0,05 |
| IV. Tourisme | 383 | 397 | 3,6 | 0,03 |
| Intérieur | 64.392 | 67.463 | 4,8 | 5,32 |
| Justice | 16.879 | 18.013 | 6,7 (4) | 1,42 |
| Postes, Télécommunications et espace (nouveau) | 0 | 601 | N.S. | 0,05 |
| Recherche et technologie | 24.156 | 25.498 | 5,6(5) | 2,01 |
| <i>Services du Premier ministre :</i> | | | | |
| I. Services généraux | 3.494 | 3.668 | 5 | 0,29 |
| II. Secrétariat général de la Défense nationale | 253 | 262 | 3,7 | 0,02 |
| III. Conseil économique et social | 143 | 146 | 2,7 | 0,01 |
| IV. Plan | 167 | 173 | 3,2 | 0,01 |
| V. Environnement | 857 | 1.229 | 43,5 | 0,1 |
| Solidarité, santé et protection sociale | 37.217 | 38.860 | 4,4 | 3,07 |
| Travail, emploi et formation professionnelle et solidarité, santé et protection sociale - Services communs | 2.635 | 2.309 | - 16,2 | 0,17 |
| Travail, emploi et formation professionnelle | 75.153 | 67.654 | - 10(6) | 5,34 |
| Défense (y compris pensions) | 230.766 | 238.458 | 3,3 | 18,8 |
| TOTAL DES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL | 1.220.439 | 1.267.642 | 3,9 | 100 |
| Solde des comptes spéciaux du Trésor (7) | - 809 | 10.363 | N.S. | - |
| Total des charges du budget de l'Etat | 1.219.630 | 1.278.005 | + 4,8 | - |

(1) + 5,4 % en moyens d'engagement, dépenses ordinaires + autorisations de programme.

(2) + 2,3 % en moyens d'engagement

(3) + 24,9 en moyens d'engagement

(4) ÷ 12,4 % en moyens d'engagement

(5) + 7,3 % en moyens d'engagement pour l'ensemble du budget civil de Recherche et développement porté à 487 milliards de francs

(6) Hors consommation de reports

(7) Le déficit, qui aggrave les charges, figure en valeur positive ; l'excédent, qui les allège, affecte d'une valeur négative.

2. Une double interrogation

a) *Le dérapage des dépenses de fonctionnement*

Les dépenses de fonctionnement de l'Etat progresseront en 1991 de 5,8 %, soit :

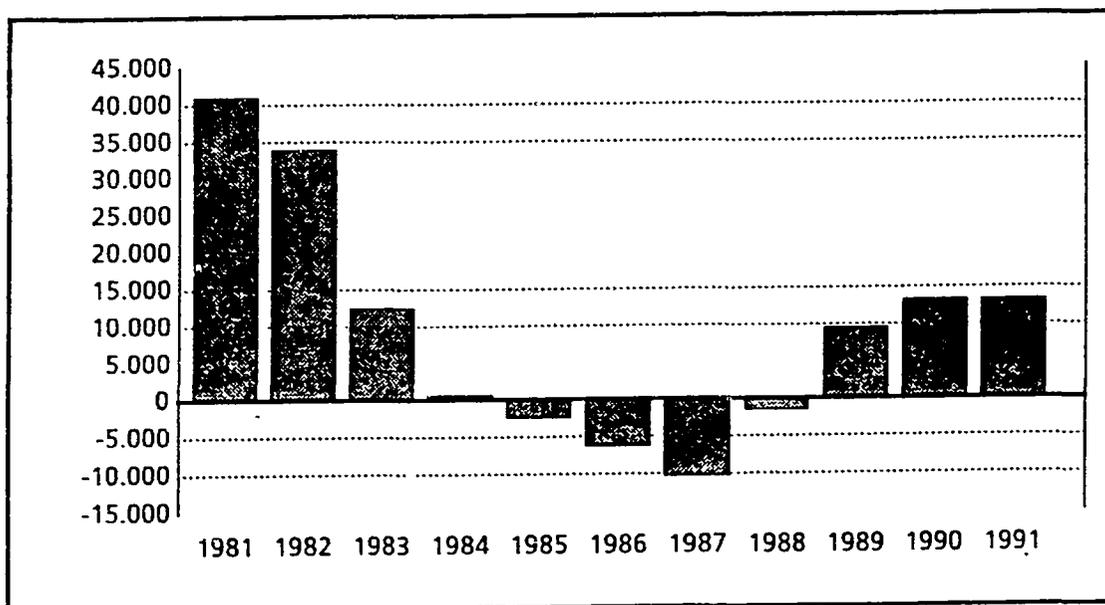
- l'essentiel de l'augmentation des dépenses civiles (+ 23,7 milliards de francs sur un total de + 26,9 milliards de francs, hors charge de la dette),
- 3,1 points de plus que la hausse du P.I.B. en volume prévue pour l'an prochain.

Cette évolution traduit notamment la progression du nombre des fonctionnaires et la mise en oeuvre de réformes générales ou catégorielles dans la fonction publique.

• Davantage de fonctionnaires

De 1980 à 1991, les ministères civils (hors PTT) ont vu leurs effectifs croître de 150.000 personnes, dont 100.000 environ entre 1981 et 1983.

Créations (+) ou suppression (-) nettes des effectifs budgétaires ministères civils (hors PTT)(1)



(1) En milliers d'agents, hors régularisations et transferts.

L'effort de stabilisation entrepris à partir de 1984 s'est donc à nouveau inversé depuis le budget de 1989.

De 1989 à 1991 (en loi de finances initiale), les créations d'emplois (nettes des suppressions) atteignent un rythme de 12.000 postes environ par an.

Les injonctions, exprimées chaque année dans la "lettre de cadrage" adressée aux ministres par le Premier ministre, restent apparemment sans effet.

**"Lettre de cadrage" pour la préparation de la loi de finances pour 1990
(19 avril 1989)**

"Enfin, s'agissant de vos effectifs, qui devraient désormais faire l'objet d'une gestion prévisionnelle, les redéploiements au sein de votre ministère et entre administrations devront permettre non seulement de couvrir vos propres besoins mais aussi de faire face aux créations d'emplois nécessaires dans le secteur de l'Education nationale, de façon à parvenir à la stabilisation globale des effectifs de l'Etat."

**"Lettre de cadrage" pour la préparation de la loi de finances pour 1991
(20 avril 1990)**

"Dans le cadre de la politique de renouveau du service public, la gestion prévisionnelle des emplois doit conduire à la stabilisation globale des effectifs de l'Etat et à une meilleure répartition de ceux-ci, en fonction des efforts de modernisation entrepris. Il vous appartient d'en réunir les conditions, par le dialogue social et la mobilisation de vos personnels, par le développement des projets de service et l'adaptation constante des missions et de l'organisation du travail.

A cette fin, je vous demande de négocier avec le Ministre délégué chargé du Budget, une programmation pluriannuelle permettant de planifier les redéploiements nécessaires à la couverture de vos propres besoins et aux créations d'emplois au profit de l'Education nationale."

Projet de loi de finances 1991

- Créations et suppressions d'emplois -

| | Effectifs au 31/12/90 (1) | Créations (2) | Suppressions (3) | Créations ou suppressions nettes (2)-(3) (4) | Evolution des effectifs (4)/(1) |
|---|---------------------------------|------------------|---------------------|--|---------------------------------------|
| I/ EDUCATION NATIONALE, ENSEIGN. SCOLAIRE ET SUPERIEUR | 1027268 | 12854 | | 12854 | 1,3% |
| II/ JUSTICE | 53823 | 1233 | 16 | 1217 | 2,3% |
| III/ AUTRES BUDGETS | | | | | |
| a/ Budgets civils | | | | | |
| Affaires étrangères | 10775 | 20 | 20 | 0 | 0% |
| Agriculture et forêt | 29537 | 165 | 150 | 15 | 0,1% |
| Anciens combattants | 4006 | | 61 | -61 | -1,5% |
| Coopération et développement | 1152 | 4 | 6 | -2 | -0,2% |
| Culture et communication | 12296 | 28 | 68 | -40 | -0,3% |
| D.O.M.etT.O.M. (hors appelés) | 2499 | 27 | 22 | 5 | 0,2% |
| Economie, finances et budget | 179285 | 223 | 298 | -75 | 0% |
| Education nationale, jeunesse et sports | 7275 | | 89 | -89 | -1,2% |
| Equipement, logement, transports et mer | 124969 | 228 | 1064 | -836 | -0,7% |
| Industrie et aménagement du territoire | 6496 | 52 | 134 | -82 | -1,3% |
| Intérieur (hors appelés) | 157676 | 581 | 177 | 404 | 0,3% |
| Recherche et technologie | 322 | 10 | | 10 | 3,1% |
| Services du Premier ministre | 2476 | 145 | 39 | 106 | 4,3% |
| Solidar., santé et protec.soc. | 12698 | 119 | 120 | -1 | 0% |
| Trav., emploi et f.p., solidar., santé et p.s., Serv.communs | 3128 | 79 | 71 | 8 | 0,3% |
| Travail, emploi et form.prof. | 8678 | 48 | 117 | -69 | -0,8% |
| Totaux budgets civils | 563268 | 1729 | 2436 | -707 | -0,1% |
| b/ Défense (hors appelés) | 430619 | 849 | 2750 | -1901 | -0,4% |
| c/ Budgets annexes | 865 | 3 | 8 | -5 | -0,6% |
| TOTAUX (III) | 994752 | 2581 | 5194 | -2613 | -0,3% |
| TOTAUX (I + II + III) | 2075843 | 16668 | 5210 | 11458 | 0,6% |

| | | | | | |
|--|-------|-----|--|-----|------|
| EMPLOIS NON BUDGETAIRES DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE LA RECHERCHE | 53878 | 465 | | 465 | 0,9% |
|--|-------|-----|--|-----|------|

Or, en dépit des difficultés d'appréhension de ce phénomène, de nombreux emplois restent vacants dans la fonction publique, notamment dans l'Education nationale.

Emplois vacants dans la fonction publique

| Années | Education nationale et jeunesse et sports | Autres ministères | Total | Education en % |
|--------|--|----------------------|--------|-------------------|
| 1981 | 48.572 | 17.462 | 66.034 | 73,6 |
| 1982 | 48.684 | 16.952 | 65.636 | 74,2 |
| 1983 | 36.130 | 11.558 | 47.688 | 75,8 |
| 1984 | 26.208 | 9.551 | 35.759 | 73,3 |
| 1985 | 14.493 | 7.009 | 21.502 | 67,4 |
| 1986 | 8.722 | 4.458 | 13.180 | 66,2 |
| 1987 | 10.011 | 3.274 | 13.285 | 75,4 |
| 1988 | 25.915 | 3.036 | 28.951 | 89,5 |
| 1989 | 27.160 | 4.673 | 31.833 | 85,3 |
| 1990 | 25.792 | 3.197 | 28.989 | 89,0 |

Les créations massives d'emplois budgétaires en loi de finances ne tiennent apparemment pas compte des difficultés à recruter réellement les personnels. Les crédits correspondants sont néanmoins utilisés dans la majorité des cas, du moins faut-il l'espérer, à pourvoir les postes par des auxiliaires qui feront l'objet, le cas échéant, et le moment venu, de mesures de titularisation. Il n'est pas certain que cette procédure, qui traduit une gestion pour le moins hasardeuse du personnel, offre toutes les garanties nécessaires quant à la compétence et à l'adéquation à leurs fonctions des personnels recrutés. En tout état de cause, elle ne peut en rien garantir les objectifs maintes fois affirmés de "rationalisation" et d'"efficacité" du service public.

• **Des fonctionnaires mieux payés ?**

Lors du débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale le 12 avril 1990, M. Pierre Bérégovoy déclarait :

"Il faut créer des emplois là où c'est nécessaire, réduire les effectifs là où l'on peut simplifier les tâches : moins de fonctionnaires, mais des fonctionnaires mieux payés ; c'est possible, à condition d'organiser partout un dialogue sincère avec les personnels et leurs représentants syndicaux".

Force est de constater, comme on l'a vu, que le "moins de fonctionnaires" reste un voeu pieux.

En revanche, le budget comporte les premières conséquences financières de la rénovation de la grille de la fonction publique et du plan de revalorisation de la fonction enseignante. L'incidence budgétaire est particulièrement lourde. Surtout, elle engage les finances de l'Etat sur plusieurs années.

Le coût de la nouvelle politique de la fonction publique

1. "Le protocole Durafour"

Le protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques a trois objectifs :

- la revalorisation des plus basses rémunérations,
- l'amélioration du déroulement des carrières,
- la prise en compte des qualifications acquises et des responsabilités exercées.

Sa mise en oeuvre est répartie sur 7 années en 7 parties sensiblement égales prenant effet à compter du 1er août 1990.

Son coût total est évalué à :

- 22 milliards de francs pour la fonction publique d'Etat,
 - 11 milliards de francs pour la fonction publique territoriale,
 - 9 milliards de francs pour la fonction publique hospitalière,
- soit 42 milliards de francs sur 7 ans.**

Toutefois, si l'on prend en compte les effets cumulatifs de ces mesures qui s'expriment en termes de points d'indice et non en termes de primes, le coût réel de la réforme approche 130 milliards de francs.

1ère tranche : mesures applicables au 1er août 1990

350.000 fonctionnaires de l'Etat bénéficient d'une revalorisation immédiate de leur situation par :

- l'engagement du processus de suppression de la catégorie D,
- la nouvelle construction statutaire de la catégorie C,
- l'amélioration des déroulements de carrière dans la catégorie B,
- l'amélioration des débuts de carrière dans la catégorie A.

Les retraités en bénéficieront également, conformément aux dispositions des régimes des pensions.

En 1991, le coût de cette première tranche s'élèvera, pour l'Etat, à 3,14 milliards de francs.

2e tranche : mesures applicables au 1er août 1991

- fin de la suppression de la catégorie D,
- poursuite de la restructuration en 3 filières de la catégorie C,
- relèvement des débuts de carrière dans les catégories B et A.

Son coût pour 1991 s'élèvera à 1,3 milliard de francs.

Il est à noter qu'à ce protocole s'ajoutent les efforts réalisés par ailleurs en faveur de certaines catégories d'agents (infirmières, enseignants...).

2. "Le plan Jospin"

Le plan de revalorisation de la situation des personnels enseignants adopté en 1989 ne concerne pas seulement le ministère de l'Education nationale.

Il a reçu une première traduction budgétaire dans la loi de finances pour 1990 : 3,68 milliards de francs.

Pour 1991, les crédits affectés à ce plan s'élèvent à 2,33 milliards de francs.

Or, en dépit des efforts considérables -en masse- ainsi réalisés, les rémunérations dans la fonction publique demeurent un sujet d'affrontement entre l'Etat et les fonctionnaires.

Compte tenu de la dérive des prix observée en 1990 par rapport aux estimations initiales (1), compte tenu de l'hypothèse vraisemblablement optimiste d'un taux d'inflation de 2,8 % l'an prochain, les dépenses ~~de~~ personnels (356 milliards de francs pour les personnels civils) inscrites pour 1991 subiront sans guère de doute une forte pression à la hausse. Or, la provision figurant à ce titre au budget des charges communes (2,8 milliards de francs) (2) s'inscrit en net retrait par rapport à 1990 (5,5 milliards de francs).

Le dérapage observé des dépenses de fonctionnement risque donc de se confirmer, et au-delà, dès lors que les "lettres de cadrage" du Premier ministre et les admonestations du Ministre d'Etat restent lettre morte.

b) L'efficacité des politiques publiques

• La multiplication des priorités

Les priorités budgétaires du Gouvernement pour 1991 sont peu différentes de celles retenues dans le budget précédent.

Tout au plus, observe-t-on, en dépit du souci du Ministre des finances de les définir plus rigoureusement, que les priorités se sont plutôt multipliées.

La "lettre de cadrage" pour la préparation de la loi de finances pour 1990 retenait 4 priorités :

- l'Education nationale,
- la recherche,
- le revenu minimum d'insertion,
- l'aide au désendettement des pays en voie de développement.

1. Le taux d'inflation prévu pour 1990 est fixé à 3,2 %, alors que l'"acquis" en octobre 1990 atteint déjà 3,9 %.

2. Chapitres 31-94 et 32-97 - Mesures nouvelles.

Dans le projet de loi de finances pour 1991, le nombre de ces priorités est passé à 8 (1) :

- "Réduction des inégalités" :
 - . logement social
 - . revenu minimum d'insertion,
 - . aide publique au développement.
- "Préparation de l'avenir" :
 - . éducation,
 - . emploi et formation professionnelle,
 - . recherche,
 - . environnement.
- "Etat moderne et efficace" :
 - . justice.

• **Débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale (12 avril 1990)**

M. le Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget : *"Nous devons définir plus rigoureusement les priorités. Et c'est l'intérêt de ce débat. Tout n'est pas possible en même temps. Une hiérarchie des dépenses est nécessaire si nous voulons donner une priorité effective à la réduction des inégalités et à la rénovation du service public. D'un côté, nous devons accentuer notre effort en faveur de l'éducation, de la recherche, de l'environnement, du logement, de l'emploi et, de l'autre, lorsque le moment en sera venu, nous devons être capables de tirer les dividendes de la paix. (...)*

"L'accord que j'ai noté porte sur les priorités : éducation, recherche, environnement, justice et logement social. Comme je n'ai entendu que celles-là, ce sont elles, Monsieur le Ministre du budget, que vous devrez retenir dans votre exercice."

M. le Ministre délégué, chargé du budget : *"Ça tombe bien, ce sont les nôtres !"*

M. le Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget : *"Oui, mais cela veut dire qu'il n'y en aura pas d'autres et je crois que c'est un point important."*

• **Lettre de cadrage de M. le Premier ministre (20 avril 1990)**

"Le budget pour 1991 marquera la poursuite de l'effort engagé pour les trois grandes priorités que sont la rénovation du système éducatif, et notamment de l'enseignement supérieur, le renforcement des moyens de la recherche, et les interventions de l'Etat au profit des plus démunis dans le secteur du logement social. De même, les crédits du revenu minimum d'insertion et de l'aide publique au développement poursuivront leur progression, et l'efficacité de notre appareil de formation en faveur d'un meilleur fonctionnement du marché du travail sera améliorée. Un effort nouveau a également été décidé en faveur des moyens de la Justice et de la politique de l'environnement.

Le financement de ces priorités imposera donc une évolution modérée à l'ensemble des autres budgets ministériels."

- **L'interrogation sur l'efficacité des politiques publiques**

Il est paradoxal de constater que les priorités affichées par le Gouvernement, et qui se traduisent par un surcroît de dépenses publiques, correspondent à peu près exactement à des interrogations croissantes sur l'efficacité de l'action conduite dans ce domaine.

- Par décret du 22 janvier 1990, le Gouvernement a décidé de mettre en place un **Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques**, auquel ont été adjoints un **Fonds national de développement de l'évaluation** et un **Conseil scientifique de l'évaluation**.

Dans son rapport au Président de la République, constituant l'Exposé des motifs du décret, le Premier ministre écrivait :

"L'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui nécessaire. Elle répond en effet à une exigence de la démocratie en ce qu'elle permet de donner aux citoyens des informations et des appréciations objectives qui leur permettent de mieux fonder leur jugement sur la marche des services publics. Elle constitue aussi un élément de la modernisation de l'Etat, car une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'action de l'administration exerce sur cette dernière une pression analogue à celle que le marché fait peser sur les entreprises."

Et, à l'occasion de l'installation du Conseil scientifique d'évaluation (le 13 juillet 1990), le Président de la République déclarait :

"La création du Conseil scientifique d'évaluation des politiques publiques représente un progrès (...), une chance de plus grand rendement de l'Etat (...)"

"Cette exigence de transparence dans les résultats obtenus (...) qui suppose la connaissance précise des objectifs, c'est cela l'exigence de la démocratie (...)"

"Plus grande encore est la difficulté dans le domaine des politiques sociales (...). Songez à la diversité des mesures prises depuis quinze ans (...) pour lutter contre le chômage (...) il faut savoir quelles sont les interventions les plus utiles par rapport à cet objet (...)"

"Pourquoi ne pas chercher à savoir si les 130 milliards que consacre la collectivité nationale à l'effort en faveur du logement sont utilisés au mieux ? Le nombre de personnes mal logées, voire démunies de tout logement, conduit à en douter, ou au moins à se poser la question et tenter de la résoudre, et non pas seulement pour le plaisir de la poser."

"Pourquoi ne pas s'interroger sur ce que l'on fait des 70 milliards que la collectivité consacre chaque année à la formation professionnelle (...). Il y a indiscutablement dans la formation une multiplicité d'initiatives très intéressantes, mais qui font souvent double emploi, qui se contredisent, sans oublier celles qui ne servent à rien.

"Une deuxième source de difficultés, les pouvoirs publics se sont aussi complexifiés (...) la décentralisation (...) à l'autre bout, l'Europe. Il faut cependant que chacun puisse savoir où sont les responsabilités. Qui fait quoi ? Quelle est la portée exacte d'une décision ?"

Commentant son propos de la veille, le Président de la République déclarait le 14 juillet (1) :

"Hier, il s'agissait d'une réunion devant un conseil extrêmement rigoureux, les 11 sages désignés pour faire partie du Comité scientifique d'évaluation, qui a pour mission d'examiner absolument tous les secteurs de l'Administration française pour voir ce qui ne va pas bien, ce qui pourrait se moderniser : le rendement et l'efficacité.

"Parmi les suggestions qui étaient faites par les personnes qui étaient là, il y avait un réexamen de toutes les conditions d'aide au logement social, le revenu minimum d'insertion, l'ensemble des crédits considérables, mais parfois un peu dispersés, touchant la formation professionnelle, sujets sérieux, et j'y ajoutais que j'avais remarqué que depuis que je m'occupais de ces choses, on discutait chaque fois, à chaque budget, chaque année, de crédits nouveaux, de dépenses nouvelles. Bien entendu, il faut suivre l'évolution des prix mais on ne remettait jamais en question les budgets anciens, les dépenses... Alors, je leur ai dit : il faudrait peut-être songer aussi à changer, à modifier, à rénover ce qui existe déjà."

Force est de constater que la mobilisation croissante de ressources publiques dans un certain nombre de domaines s'accompagne parallèlement d'un doute quant à l'efficacité de l'action menée.

- Ces préoccupations se traduisent par le sujet même des études financées par le ministère des finances (2) entre le 1er janvier et le 15 septembre 1990 :

- "impact des diverses aides à l'industrie",
- "scénario de réduction du soutien à l'agriculture",
- "poursuite des travaux sur les contrats de réinsertion et de retour à l'emploi".

1. Interview Antenne 2 - TF.1 - 14 juillet 1990.

2. Chapitre 37-93 du Budget des Charges Communes - Réponse au rapporteur spécial du budget des charges communes.

- Elles s'inscrivent d'ailleurs dans une réflexion plus large menée par l'O.C.D.E. :

"Les politiques de soutien aux échanges, à l'agriculture et à l'industrie sont autant de domaines où les progrès de la réforme structurelle ont été décevants et où l'on observe toujours de graves interférences avec les signaux de prix nécessaires au bon fonctionnement des marchés. Le système commercial multilatéral et ouvert est miné par de multiples et diverses restrictions non tarifaires opaques. Les politiques agricoles -dispositifs de soutien interne et mesures aux frontières qui entravent le fonctionnement des forces du marché- sont très coûteuses. L'an dernier, elles ont représenté, de la part des gouvernements et des consommateurs des pays de l'OCDE, des transferts estimés à 245 milliards de dollars par an. Ces dernières années, les pertes d'efficacité liées aux politiques agricoles ont réduit de plus de 70 milliards de dollars la production de la zone. Les effets néfastes des actuelles subventions à l'industrie -notamment celles qui faussent les courants d'échanges- sont sans doute plus difficiles à quantifier, mais tout indique qu'ils sont importants"(1).

- S'agissant plus particulièrement de la première priorité du budget 1991, l'Education nationale, l'ampleur des dépenses engagées depuis trois ans contraste avec l'insatisfaction "manifeste", sinon des enseignants, du moins des étudiants et des élèves.

De surcroît, malgré une progression entre 1989 et 1991 des crédits de 50 milliards de francs et la création de près de 40.000 emplois, malgré l'effort consenti parallèlement par les collectivités locales, les plans d'urgence, en cours d'année, deviennent le mode de gestion habituelle du ministère de l'Education nationale.

Ainsi, en janvier 1990, le Conseil des ministres décidait d'un plan d'urgence pour les universités, quelques jours après le vote du budget pour 1990.

Ainsi, en novembre 1990, face à une contestation imprévue, le Ministre de l'Education nationale annonce un plan d'urgence en faveur des lycées, quelques semaines après le dépôt du projet de budget pour 1991.

3. Une dépense "inélucltable" : l'aide au développement

On soulignera l'importance de la "dépense inélucltable" que représente l'aide au développement.

Si celle-ci constitue indéniablement une priorité majeure, sa traduction financière résulte autant des engagements internationaux de la France que de décisions présidentielles auxquelles le Parlement n'est pas associé.

Elle dépend, en outre, de l'évolution de l'endettement des pays concernés, dont a souligné plus haut l'accélération inquiétante, et risque donc de peser lourdement à l'avenir sur les finances publiques de l'Etat.

La traduction budgétaire de l'aide publique au développement (1)

L'aide publique au développement (A.P.D.) transite par des canaux budgétaires complexes, les procédures utilisées se révélant en outre le plus souvent opaques. Ses principaux vecteurs sont au nombre de trois (indépendamment de la coopération culturelle, scientifique, militaire, etc...) pour l'aide bilatérale :

- dons et subventions,
- prêts à taux privilégiés,
- consolidation de prêts.

L'aide multilatérale, par ailleurs, transite à la fois par la contribution de la France au budget de la Communauté Européenne et par la participation au capital d'organismes de la mouvance onusienne (Association internationale pour le développement, par exemple).

L'A.P.D. implique principalement trois fascicules budgétaires : la **Coopération**, les **Charges communes** et les **Comptes spéciaux du Trésor**. Elle repose, par ailleurs, sur un certain nombre de "bras séculiers", C.O.F.A.C.E. (Compagnie française d'assurance du commerce extérieur), la B.F.C.E. (Banque française du commerce extérieur) ou la C.C.C.E. (Caisse centrale pour la coopération économique).

Trois évolutions principales caractérisent l'A.P.D. dans le projet de loi de finances pour 1991 : l'incidence croissante de la consolidation des prêts, l'impact encore faible mais appelé à se développer, des annulations de prêts, le passage, enfin, d'une aide constituée avant tout de prêts à une aide faisant davantage appel aux dons.

Tel qu'il peut être retracé au travers des différents crédits budgétaires et mécanismes qu'il fait intervenir, la traduction budgétaire de l'effort d'aide publique au développement peut être ainsi mesuré :

1. Opérations de consolidation

Ces opérations consistent, après accord passé au sein du club de Paris, à refinancer les prêts (octroi d'un nouveau prêt qui permet de rembourser le premier) ou à les rééchelonner (modification des échéances du prêt initial).

Elles s'effectuent, le plus souvent, dans le cadre des options arrêtés lors du sommet de Toronto de septembre 1988 (annulation du tiers des échéances consolidées, rééchelonnement des deux-tiers restant dus).

(1) Voir, sur ce point, les rapports spéciaux sur les fascicules Comptes Spéciaux du Trésor (rapporteur spécial : M. Emmanuel Hamel), Charges Communes (rapporteur spécial : M. Claude Bizot), Commerce extérieur (rapporteur spécial : M. Tony Larue).

Coût budgétaire en 1991

| Imputation budgétaire | Nature de l'opération | Coût (en milliards de F) |
|---|---|--|
| <p>- Article 14-01-71, Budget des charges communes</p> <p>- Article 14-01-90, Budget des charges communes</p> <p>- Chapitre 44-98-13, Budget des charges communes</p> | <p>. Annulation du tiers des échéances consolidées</p> <p>- Compensation, pour la COFACE (gestionnaire du compte de l'assurance-crédit) du manque à gagner lié aux annulations</p> <p>- Compensation, pour la B.F.C.E. (détentric de créances sur des pays ayant fait l'objet d'une mesure de consolidation), du manque à gagner lié aux annulations</p> <p>- Compensation, pour la C.C.C.E., du manque à gagner lié aux annulations</p> | <p>100</p> <p>700</p> <p>70</p> |
| <p>- Compte Spécial du Trésor n° 903-17</p> <p>- Article 44-98-38, Budget des charges communes</p> <p>- Article 14-01-71, Budget des charges communes</p> | <p>. Rééchelonnement (ou refinancement) des deux tiers restant dus</p> <p>- Refinancement de prêts octroyés par le Trésor ou de prêts accordés au titre d'une opération de consolidation (par la B.F.C.E., principalement)</p> <p>- Compensation, pour la B.F.C.E., du manque à gagner résultant d'impayés sur les intérêts de prêts de consolidation.</p> <p>- Compensation, pour la COFACE, de la différence entre le coût de l'indemnisation des prêteurs primaires et la ressource procurée par les remboursements des pays ayant fait l'objet d'une mesure de consolidation</p> | <p>9.000</p> <p>800 (en 1990)</p> <p>?</p> |
| <p>TOTAL</p> | | |

2. Annulations de dettes résultant du sommet de Dakar (1989)

Le total du stock de créances "annulables" est de 20 milliards de francs, auxquels s'ajoutent 7,7 milliards de francs d'intérêts à échoir.

La traduction budgétaire pour le projet de loi de finances 1991 est la suivante :

| | |
|---|-------------------|
| • Indemnisation de la C.C.C.E., au titre du principal et des intérêts non encaissés (chapitre 44-98-36 des Charges Communes) | + 1.780 MF |
| • Indemnisation d'autres organismes financiers (chapitre 44-98-38 des Charges communes) | + 200 MF |
| • Transport au découvert du Trésor (correspondant au constat d'un manque à gagner en ressources des comptes spéciaux prêteurs, essentiellement le F.D.E.S.) | + 60 MF |
| Total | + 2.040 MF |

3. Conséquences du sommet de La Baule (juin 1990)

| | |
|---|------------|
| • Réduction du service de la dette du Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon (Chapitre 44-98-36 des Charges communes) | + 270 MF |
| • "Passage du prêt au don" pour l'aide aux pays "du champ" du Ministère de la Coopération | |
| - diminution des montants des prêts du F.D.E.S. (Compte spécial Trésor n° 903-05) | - 1.594 MF |
| - création de quatre chapitres budgétaires nouveaux : | |
| Coopération 41-43-30 | + 197 MF |
| 68-91-40 | + 234 MF |
| Charges communes 42-01-10 | + 737 MF |
| 68-00-30 | + 1.037 MF |

CHAPITRE III

L'ALTERNATIVE BUDGETAIRE : FAVORISER L'ÉPARGNE POUR RENFORCER L'INVESTISSEMENT, L'EMPLOI, LA COMPÉTITIVITÉ

L'analyse de l'environnement économique international dans lequel s'inscrit le présent projet de loi de finances, et celle de la situation économique française à laquelle il est censé répondre ont mis en évidence l'existence d'un problème majeur. Le niveau actuel d'épargne ne permet pas d'assurer une croissance équilibrée et durable, que ce soit au niveau mondial ou national.

Face à un enjeu aussi grave, la réponse apportée par le projet de loi de finances pour 1991 n'est pas satisfaisante.

Il est en effet essentiel de s'attaquer parallèlement aux trois composantes de l'épargne nationale : épargne publique, épargne des entreprises, épargne des ménages.

Pour renforcer l'épargne publique, il faut réduire le besoin de financement de l'Etat en procédant d'abord à un assainissement structurel, et donc durable, des finances publiques. Il faut également opérer une réduction massive du déficit budgétaire pour rompre l'accélération infernale de la charge de la dette publique.

Pour renforcer l'épargne des ménages et des entreprises, il faut créer un environnement économique favorable et surtout éviter de ponctionner le revenu disponible qui constitue le premier élément de cette épargne.

C'est cet objectif prioritaire qui a conduit la Commission des Finances à estimer qu'était à la fois nécessaire et possible une toute autre politique budgétaire ainsi définie :

- choisir une méthode "vertueuse" de réduction du déficit budgétaire, c'est-à-dire réduire les dépenses de fonctionnement de l'Etat plutôt que sacrifier les dépenses d'investissement public,
- dès lors que la moindre progression des dépenses autorise une moindre progression des recettes, orienter prioritairement l'enveloppe supplémentaire d'allègements fiscaux ainsi dégagée vers l'épargne des entreprises et des ménages.

I- REDUIRE LA FONCTION DE L'ETAT SUR L'EPARGNE NATIONALE

Pour obtenir dans des conditions saines le redressement de l'épargne publique, il faut réduire le déficit budgétaire en diminuant les dépenses courantes de l'Etat, plutôt qu'en réduisant les dépenses d'investissement ou en alourdissant la pression fiscale.

Compte tenu, toutefois, de l'inertie propre à ces dépenses et de la nécessité urgente de maîtriser l'évolution de la charge de la dette, il est indispensable de procéder à une réduction de ce déficit en recourant à la poursuite du processus de privatisation.

A. FREINER LA PROGRESSION DU TRAIN DE VIE DE L'ETAT

Pour être efficace, c'est-à-dire durable, l'objectif de réduction du déficit budgétaire affiché par le Gouvernement -soit dix milliards de francs- doit être obtenu par une diminution des dépenses assortie de la poursuite des allègements fiscaux et non par une croissance plus rapide des recettes doublée d'une dérive des dépenses courantes.

Seule une telle politique permet effectivement de redresser l'épargne publique sans pour autant que cet effort se fasse aux dépens de celle des ménages et des entreprises.

1. Economiser dix milliards de francs sur les dépenses civiles de fonctionnement de l'Etat

Votre Commission des Finances estime nécessaire de procéder à un abattement de 10 milliards de francs sur les dépenses de fonctionnement de l'Etat, ramenant ainsi leur progression de 5,8 % à 3,3 %, soit un demi-point de plus que la progression du P.I.B. prévue pour 1991.

Cet abattement résulte d'une position de principe dont la Commission n'entend pas détailler la mise en oeuvre.

a) L'annulation systématique des crédits "devenus sans objet"

Votre Commission des Finances observe en effet que chaque année le Gouvernement procède de lui-même au gel puis à l'annulation de crédits devenus "sans objet" (1).

De façon maintenant bien établie, ces annulations portent sur une dizaine de milliards de francs par an, réparties en trois arrêtés :

- Le premier intervient parfois quelques semaines seulement après le vote définitif du budget par le Parlement.

Ainsi, dès le 10 janvier 1990, soit 12 jours après la promulgation de la loi de finances pour 1990, le Conseil des ministres a décidé la mise en place d'un plan d'urgence pour la rentrée universitaire de l'automne 1991, prévoyant la construction de locaux, des crédits d'heures supplémentaires et un plan d'équipement bureautique, soit une "rallonge" de 445 millions de francs pour le budget de l'enseignement supérieur.

L'ouverture de ces crédits supplémentaires a été officialisée par décret d'avance (2) en mars 1990. Portant ouverture de crédits à hauteur de

1. En vertu de l'article 13 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances qui dispose que :

"Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé."

2. Article 11-20 de l'ordonnance organique précitée :

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

2.844 millions de francs (1), ce décret était assorti d'un arrêté d'annulation du même montant. En d'autres termes, entre le 29 décembre 1989 et, sinon le 10 janvier, du moins le 31 mars 1990, les crédits votés par le Parlement sont devenus "sans objet".

• Un second train d'annulations est opéré, généralement, au mois de septembre ;

• Le dernier vient gager tout ou partie des ouvertures de crédits que comporte le collectif de fin d'année. Ces dernières annulations interviennent habituellement, alors même que l'Assemblée nationale a déjà achevé la discussion des crédits du projet de loi de finances de l'année suivante : elle est donc privée, dans ces conditions, de la possibilité d'analyser à la lumière de ces annulations, le bien-fondé des crédits demandés pour l'année suivante.

Annulations de crédits "devenus sans objet"

| | |
|-------------------|------------------|
| - Juin 1988 | 2.806 MF |
| - Septembre 1988 | 136 MF |
| - Novembre 1988 | 6.062 MF |
| Total 1988 | 9.004 MF |
| - Mars 1989 | 130 MF |
| - Septembre 1989 | 6.443 MF |
| - Novembre 1989 | 3.347 MF |
| Total 1989 | 9.920 MF |
| - Mars 1990 | 2.844 MF |
| - Septembre 1990 | 898 MF |
| - Novembre 1990 | 11.000 MF (e) |
| Total 1990 | 14.742 MF |

(e) Estimation

b) Une compétence propre à la Direction du Budget

Pour procéder à ces annulations, le ministre chargé du budget procède généralement par abattement homothétique sur la quasi totalité des chapitres budgétaires, hors les chapitres dits "réservés".

Le rapport au Premier ministre, dont est assorti le décret d'avance précité du mois de mars 1990, est à cet égard parfaitement significatif :

1. Parmi les autres crédits ouverts, figurait, en autorisations de programme, une dotation de 360 millions de francs en faveur du gros oeuvre de la Bibliothèque de France, traduisant une conception particulièrement extensive de la notion d'urgence à laquelle doit répondre la procédure du décret d'avance.

"Ces ouvertures supplémentaires peuvent être financées par l'annulation de 2 % des autorisations de programme ouvertes par la loi de finances pour 1990, des crédits de paiement correspondants et de la totalité des crédits de fonctionnement et d'intervention, à l'exception des budgets prioritaires, des crédits évaluatifs et provisionnels, de ceux consacrés à la dette publique, aux pouvoirs publics et aux dépenses de personnel, et de certaines dotations incompressibles."

De fait, l'arrêté d'annulation du 30 mars 1990, somme toute modeste (2,8 milliards de francs) (1), ne visait pas moins de 181 chapitres budgétaires :

- . 85 mesures d'annulation portaient sur des crédits inférieurs à 1 million de francs,
- . 56 mesures portaient sur des crédits inférieurs à 500.000 francs,
- . 24 mesures portaient sur des crédits inférieurs à 100.000 francs.

De même, le 12 octobre 1990, le Ministre du budget a demandé le blocage d'une dizaine de milliards de francs de crédits, préparant ainsi les arrêtés d'annulations liés à la présentation du "collectif" de fin d'année.

Ce blocage porte, sauf exception, sur 5 % des dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement non encore utilisées.

La Commission ne propose pas de procéder différemment, mais elle estime que le Gouvernement est le mieux à même d'identifier ces crédits "sans objet" dès la présentation du projet de loi de finances, surtout lorsqu'il s'agit des dépenses de fonctionnement des administrations de l'Etat.

Elle demande en effet que cet effort d'économie porte exclusivement sur les dépenses civiles de fonctionnement de l'Etat.

2. Supprimer les dépenses injustifiées

Cette position de principe n'est pas exclusive des économies qui pourront être proposées par les rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances au cours de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances, consacrée à l'examen des crédits.

1. Autre exemple : l'arrêté du 8 septembre 1989 portait sur 292 chapitres budgétaires, pour un montant total d'environ 7 milliards de francs.

A titre d'exemple, ces propositions porteront :

- sur des dépenses correspondant à des projets dont le degré d'impréparation manifeste contraste avec l'importance des sommes qu'il est demandé au Parlement de leur consacrer (ainsi de la *Bibliothèque de France*) ;

- sur des crédits ouverts en faveur d'organismes dont chacun s'accorde à reconnaître que leur mode de fonctionnement n'est pas satisfaisant et dont il n'est guère acceptable d'augmenter les moyens financiers, en l'absence d'un projet de réforme que le Gouvernement n'a toujours pas présenté au Parlement (ainsi de l'*Association pour la formation professionnelle des adultes*).

B. REPRENDRE LE PROGRAMME DE PRIVATISATIONS

Comme l'an dernier, votre Commission des Finances propose la reprise du programme de privatisations interrompu en 1988.

1. Une première étape de 35 milliards de francs

Le produit des privatisations proposé pour 1991 est fixé à 35 milliards de francs.

A titre d'exemple, ceci représente la valeur de la participation de 65 % que l'Etat détient dans la compagnie d'assurance U.A.P.

Cette évaluation, faite en avril 1990, correspond à la valeur minimum fixée par la Commission d'évaluation des entreprises publiques. Elle a servi de référence lors de l'opération de prise de participation croisée entre l'U.A.P. et la B.N.P. (1).

C'est également ce prix (625 francs par action) qui a été proposé pour la souscription des actions par le public.

Votre Commission estime que le prix retenu, qui constituait en avril dernier un minimum, reste d'actualité, quel que soit le contexte boursier d'aujourd'hui. S'il n'en était pas ainsi, cela signifierait que les épargnants ont été spoliés.

1. Prise de participation croisée de 10 %. La B.N.P. a été évaluée alors à 39,3 milliards de francs, soit dans ce cas, également, la valeur minimum fixée par la Commission d'évaluation.

La dépréciation qu'a connu l'action U.A.P. (1) ne saurait être en effet que temporaire, sauf à susciter l'incompréhension des petits porteurs qui, en investissant dans une entreprise détenue à 75 % par l'Etat, pouvaient espérer une stabilité de leur épargne, à défaut de plus-values spectaculaires peu compatibles avec le statut de la société.

2. Une affectation exclusive à la réduction du déficit budgétaire

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

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

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

Elle propose, en conséquence, d'inscrire les 35 milliards de francs de produits des privatisations en recettes du compte "*gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques*"(2).

Cette recette aura pour contrepartie :

- des dotations en capital aux entreprises publiques à hauteur de 4,4 milliards de francs (montant fixé par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initial), entraînant, par là même, la suppression des crédits inscrits à ce titre au budget des charges communes ;
- un reversement au budget général à hauteur de 30,6 milliards de francs, en recettes non fiscales.

Ce reversement au budget général apparaît sous la forme d'une recette non fiscale de l'Etat.

La réduction du déficit budgétaire, qui résulte de cette opération -recette non fiscale de 30,6 milliards de francs et économie budgétaire de 4,4 milliards de francs- représente 35 milliards de francs, soit l'intégralité des produits des privatisations.

1. Côtée 529 francs le 13 novembre 1990.

2. *Compte Spécial du Trésor 904-09.*

Ceux-ci sont ainsi exclusivement affectés à la réduction du déficit budgétaire et diminuent d'autant le montant des emprunts nouveaux de l'Etat à émettre en 1991.

3. Une perspective à plus long terme

Le produit des privatisations que la Commission propose pour 1991 représente une première étape dans la poursuite du programme décidé en 1986. Celui-ci porte au total sur :

- **cinq groupes industriels** (Bull, Péchiney, Rhône-Poulenc, Elf Aquitaine, Thomson),
- **trois groupes d'assurances** (AGF, GAN, UAP),
- **quatre banques** (BNP, Crédit Lyonnais, Banque Hervet, Marseillaise de Crédit).

C'est dans cette perspective que votre Rapporteur général avait souhaité, au mois d'octobre, rapporter devant le Sénat les propositions de loi déposées par MM. Jean Arthuis et Etienne Dailly, tendant à proroger le délai dont dispose le Gouvernement pour mener à bien le programme de privatisations décidé par la loi du 2 juillet 1986.

Cette obligation légale était en effet menacée de désuétude puisque le délai imparti initialement au Gouvernement expirait le 1er mars 1991. Le Sénat, dans sa sagesse, a repoussé ce délai jusqu'au 1er mars 1993 (1).

a) Une nécessité économique

L'adoption de cette proposition de loi a été l'occasion, pour le Sénat, de rappeler son attachement à la politique de privatisation qui est une nécessité pour le dynamisme de l'économie et pour le développement des entreprises concernées.

Les récents travaux de votre rapporteur général (2) le dispensent d'un long plaidoyer en faveur de la poursuite du programme de privatisations.

1. Proposition de loi n° 19, Sénat, première session ordinaire de 1990-1991, adoptée le 25 octobre 1990.

2. Rapport d'information sur le contrôle des entreprises publiques : évolution des structures et des modes de financement - n° 315, seconde session ordinaire de 1989-1990.

Tout au plus convient-il de rappeler :

- que le caractère figé des frontières du secteur public français apparaît pour le moins singulier au moment où l'ensemble des pays européens poursuivent sans crispation leur programme de privatisations, ou la plupart des pays en voie de développement s'efforcent de réduire l'importance de leur secteur public, où les pays de l'Est ouvrent de larges perspectives à l'initiative privée ;

- que l'Etat-actionnaire a cessé de jouer véritablement son rôle comme en témoigne le niveau des dotations en capital qui, pour les trois derniers budgets (1) plafonnent entre 4 et 5 milliards de francs contre une moyenne de plus de 15 milliards de francs courants entre 1982 et 1988, alors même que, pour ces trois derniers budgets, les dividendes perçus par l'Etat oscillent entre 15 et 16 milliards de francs ;

- que les entreprises publiques, pour se procurer les fonds propres nécessaires à leur développement, ont été conduites, dans un premier temps, à émettre des produits financiers hybrides ayant le caractère de "*quasi fonds propres*", mais privés de droit de vote afin de ne pas porter atteinte au contrôle public de leur capital ; qu'elles se sont, dans un second temps, livrées à une spectaculaire série d'opérations "*endogames*" sous forme d'échanges de participations ; que ce faisant, elles ont créé un échec de liaisons financières dont le bien-fondé pour la stratégie de ces entreprises est bien secondaire au regard d'un objectif immédiat de gonflement purement nominal de leurs fonds propres ;

- que le statut de leur capital est un frein à la recherche d'alliances internationales majeures. L'exemple de l'accord Renault-Volvo constitue à la fois l'illustration qu'un accord industriel durable doit passer par un échange de participation et la condamnation d'un processus extraordinairement complexe et aléatoire qui veut que des décisions relevant de la vie des affaires soient soumises au coup par coup à la ratification du Parlement ;

- qu'a contrario, la poursuite des privatisations permettrait aux entreprises intéressées de choisir leurs alliances et de se présenter à armes égales sur les marchés financiers ;

- qu'enfin, les privatisations permettraient de poursuivre dans la voie du développement de l'actionnariat populaire et des salariés.

b) L'impératif de maîtrise des finances publiques

Votre Commission, en proposant un abattement sur les dépenses civiles courantes, poursuit l'objectif d'une meilleure réduction du déficit budgétaire : une réduction qui s'opère par des économies sur le train de vie de l'Etat et non par l'augmentation des recettes.

La réduction supplémentaire et massive du déficit qu'autorise le produit des privatisations s'inscrit dans une perspective à plus long terme.

Elle consiste en réalité à substituer, à hauteur de 35 milliards de francs, l'émission de titres en capital (les actions des sociétés privatisées) à l'émission d'emprunt.

Le volume des émissions par l'Etat sur le marché financier en 1991 n'en sera pas modifié.

En revanche, en réduisant de 35 milliards de francs les besoins d'emprunt du Trésor, cette politique allège sensiblement la charge de la dette.

• Pour 1991, l'économie réalisée est négligeable, compte tenu de l'évaluation des intérêts à payer sur les nouveaux emprunts l'année même de leur émission : la diminution de la charge de la dette serait ainsi de 1 milliard de francs (soit 0,7 % de la charge totale prévue pour l'an prochain).

• Pour les années suivantes, l'effet est nettement sensible : de l'ordre de 3,5 milliards de francs par an, soit le tiers de l'effort actuel de réduction du déficit budgétaire.

Dès lors, la poursuite du programme de privatisations, au rythme ne serait-ce que d'une entreprise par an, permettra rapidement de maîtriser l'évolution de la charge de la dette qui, aujourd'hui, creuse le déficit budgétaire.

Elle permettra d'atteindre un assainissement en profondeur des finances publiques, sans pour autant sacrifier les allègements d'impôts nécessaires à la réalisation d'une croissance équilibrée et efficace.

Grâce à cette politique, le solde budgétaire courant, hors recettes exceptionnelles des privatisations, pourra être ramené sans tarder à un niveau proche de l'équilibre.

Ainsi sera-t-il mis fin à la ponction qu'opère l'Etat sur l'épargne nationale, au détriment des investissements productifs.

II- RENFORCER LA CAPACITE D'EPARGNE DES MENAGES ET DES ENTREPRISES

Les principaux allégements fiscaux que propose la Commission des Finances représentent une dizaine de milliards de francs, soit l'équivalent de l'abattement qu'elle demande sur les dépenses civiles de fonctionnement de l'Etat.

Ils sont prioritairement consacrés au renforcement de la capacité d'épargne des ménages et des entreprises.

A. SAUVEGARDER LA CAPACITÉ D'ÉPARGNE DES MÉNAGES

1. Alléger et simplifier le barème de l'impôt sur le revenu

La proposition de la Commission des Finances s'inscrit en réalité dans un triple contexte.

. Rien n'est fait dans le projet de loi de finances pour l'épargne.

Or, le déficit d'épargne est un élément de faiblesse majeure de notre économie, le ministre d'Etat, ministre de l'économie et des finances le souligne lui-même avec force. Baisser l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire alléger les prélèvements sur le revenu disponible permet, si cette mesure est suffisamment "ciblée",

- soit de provoquer un effort d'épargne supplémentaire à hauteur de tout ou partie du revenu disponible supplémentaire,**
- soit d'éviter la ponction qu'opéreraient les ménages sur leur épargne pour maintenir leur consommation, en cas de diminution de leur revenu disponible.**

Cet effort en faveur du revenu disponible doit être demandé à l'Etat et non aux entreprises : car dans ce dernier cas, l'amélioration de l'épargne des ménages se traduirait par une charge supplémentaire pour les entreprises et donc une détérioration de leur autofinancement : globalement, l'épargne nationale n'en serait pas améliorée.

. Rien n'est fait dans le projet de loi de finances pour l'impôt sur le revenu.

Or cet impôt - le Conseil national des impôts l'a rappelé récemment - est certes d'un rendement faible, mais son poids est ressenti comme excessif et pénalisant par ceux (peu nombreux) qui le paient : une réforme de l'impôt sur le revenu est, de l'avis général, devenu nécessaire par une simplification des tranches et une atténuation de leur progressivité : c'est au prix d'une telle réforme qui ne peut intervenir que sur plusieurs années que l'impôt sur le revenu trouvera une place à la fois plus conséquente et plus efficace dans les recettes de l'Etat.

. Rien n'est fait dans le projet de loi de finances pour les entreprises individuelles qui ne bénéficient pas des baisses successives de l'impôt sur les sociétés.

Or, celles-ci constituent un tissu d'entreprises essentielles à la création d'emplois : alléger l'impôt sur le revenu permet de rétablir un équilibre aujourd'hui largement compromis.

La proposition de la Commission des finances répond à cette triple insuffisance du projet de loi de finances. Elle tend à équilibrer efficacité économique et équité.

Elle se traduit par un élargissement des 7ème et 8ème tranches de revenus imposables.

Cette mesure a pour effet une baisse du taux moyen d'imposition qui est la plus sensible pour l'actuelle huitième tranche (1) (- 1,2 point) et s'atténue ensuite pour ne représenter que 0,3 point pour la tranche la plus élevée.

2. Diminuer dès 1991 les droits de succession

Pouvoir transmettre son patrimoine dans de bonnes conditions est une forte incitation à l'épargne.

1. Correspondant à des revenus mensuels compris entre 9.000 et 15.000 francs.

Le montant des abattements sur les successions en ligne directe n'a pas été réévalué depuis la loi de finances pour 1984. Répondant à un voeu exprimé par l'ensemble des groupes politiques, l'Assemblée nationale a décidé de porter cet abattement de 275.000 francs à 300.000 francs, de donner un avantage supplémentaire au conjoint survivant pour lequel l'abattement est porté à 330.000 francs, de permettre le cumul des abattements avec celui spécifique accordé aux héritiers souffrant d'un handicap physique ou mental.

Mais à la demande du Gouvernement, cette disposition ne s'appliquerait toutefois qu'à compter du 1er janvier 1992.

Votre Commission des Finances propose de ne pas retarder davantage l'entrée en vigueur de cette mesure et considère qu'elle doit être la première étape d'une indispensable réforme d'ensemble de la fiscalité du patrimoine, considérée comme inadaptée et pénalisante, notamment en cas de transmission d'entreprises.

B. ORIENTER L'ÉPARGNE VERS L'ENTREPRISE

1. Réduire d'un point le taux de l'impôt sur les bénéfices distribués

Favorable à la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, la Commission des Finances a toujours été hostile au principe d'une imposition différenciée selon l'affectation du résultat.

La surtaxation des bénéfices distribués appelle en effet quatre critiques majeures :

- Elle incite l'entreprise à réduire la rémunération directe versée aux actionnaires alors même que les actions ont, dans l'ensemble, une rentabilité et une fiscalité moins avantageuses que les obligations ;

- Ce faisant, elle contribue à la sous-évaluation des sociétés cotées, fragilisant de ce fait ces sociétés confrontées à des tentatives de prises de contrôle inamicales en rendant onéreuse toute augmentation de capital sur le marché ;

- Elle est peu compatible avec une allocation optimale de l'épargne qui doit pouvoir se porter librement sur les secteurs en développement, ceux qui feront la compétitivité de l'économie française dans les années à venir ;

• Elle va à l'encontre de la pratique suivie chez nos principaux concurrents étrangers ; en matière d'impôt sur les sociétés, la France retient une démarche doublement atypique.

- C'est le seul pays qui procède à une sur-imposition des bénéfices non conservés par l'entreprise : la R.F.A. privilégie, quant à elle, les distributions.

- C'est le seul Etat qui a choisi d'accroître le différentiel entre les deux taux : le Japon est revenu à un taux unique pour les résultats des exercices ouverts à compter de 1991.

En réalité, l'écart considérable de 8 points entre les deux taux qui résulteraient des propositions du Gouvernement n'a guère de justification économique, sinon que la baisse d'un point du taux de l'impôt sur les sociétés portant sur les bénéfices réinvestis est moins onéreuse pour le budget de l'Etat que la baisse d'un point sur l'ensemble des bénéfices.

Aussi, sans remettre en cause la mesure proposée par le Gouvernement, votre Commission propose de la compléter par une baisse d'un point du taux sur les bénéfices distribués.

Cette démarche lui semble particulièrement opportune dans le contexte actuel du marché financier. Elle favorise en effet l'investissement de l'épargne en actions par le biais d'une augmentation de l'avoir fiscal.

2. Aménager l'impôt de bourse

Les inconvénients de l'impôt de bourse semblent désormais unanimement reconnus. Constituant un frein pour les transactions, il apparaît en outre comme un facteur de délocalisation des opérations les plus importantes, au détriment de la place de Paris : les transactions portant sur les grandes valeurs françaises cotées à Londres représentent à elles seules près du tiers du volume des opérations sur ces actions traitées à Paris.

Calculé à partir d'un barème progressif, l'impôt de bourse s'applique au taux le plus élevé sur les petites transactions et, de ce fait, ne facilite pas l'accès des épargnants à la bourse.

A terme, la suppression de cet impôt est inéluctable. Aussi, reprenant la position qu'elle avait déjà prise l'an dernier, votre

Commission des Finances propose de franchir une première étape dès 1991.

Elle prévoit de substituer à l'actuel barème un tarif unique de 1 ‰, applicable quel que soit le moment de la transaction : cette mesure est particulièrement favorable aux plus petites transactions pour lesquelles l'impôt de bourse est ramené de 3 à 1 ‰.

Ce dispositif permet, en outre, aux intermédiaires français d'afficher une cotation "prix nets" comme il est de règle pour toute place financière moderne.

C. PRENDRE EN COMPTE LA CRISE AGRICOLE

Enfin, il est paradoxal de constater que le projet de loi de finances ne comporte aucune mesure significative dans le domaine de la fiscalité agricole, alors que l'agriculture française traverse actuellement une crise grave. Pour remédier à ce qui constitue une véritable carence du projet de budget, deux dispositions paraissent prioritaires :

1. Alléger la taxe foncière sur les propriétés non bâties

Cette mesure permettra d'apporter immédiatement une aide significative aux agriculteurs en difficulté.

La proposition de la Commission tend à une réduction à hauteur de 60 % des parts départementales et régionales de cette taxe, représentant ainsi un allègement de la charge fiscale des agriculteurs de 1,6 milliard de francs. Il est proposé que cette perte de ressources pour les collectivités locales concernées soit compensée en 1991 par le budget de l'Etat, premier responsable de la solidarité nationale.

Pour les années suivantes, dans le cadre d'un remodelage de la fiscalité directe locale, la Commission des Finances entend proposer une étape supplémentaire qui pourrait prendre la forme d'une suppression totale des parts départementales et régionales de la taxe foncière non bâtie, assortie de la création de ressources fiscales de substitution pour ces collectivités, mieux adaptées à l'évolution des charges auxquelles elles doivent faire face.

2. Permettre dès 1991 la déductibilité totale de la T.V.A. grevant le fioul à usage agricole.

Cette disposition vise à alléger les charges des exploitations et à renforcer leur compétitivité. Elle s'inscrit en outre dans la perspective de l'harmonisation européenne des droits à déduction de la T.V.A.

°

° °

L'alternative budgétaire que vous propose votre Commission se résume ainsi :

- **10 milliards de francs d'économies sur les dépenses civiles de fonctionnement de l'Etat.**
- **10 milliards de francs d'allègements fiscaux supplémentaires en faveur de l'épargne des ménages et des entreprises.**

Soit une réduction "vertueuse" du déficit budgétaire dans l'enveloppe que s'est fixée le Gouvernement.

Seule une telle méthode permet de redresser les différentes composantes de l'épargne nationale : l'épargne de l'Etat, l'épargne des ménages, l'épargne des entreprises.

-
- **35 milliards de francs de recettes de privatisations.**

Soit une réduction supplémentaire du déficit de 35 milliards de francs.

Seul un tel effort permet de desserrer la contrainte insupportable que fait peser la dette sur le budget de l'Etat.