POLITIQUE

Le débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale

La majorité minimise ses divergences avec le gouvernement

Pour la première fois au cours d'une session de printemps, un débat d'orientation budgétaire a été organisé à l'Assemblée nationale, jeudi 12 avril. Cette initiative, qui a permis aux députés de faire entendre leur voix avant les grands arbitrages budgétaires décidés par le gouvernement, a été saluée par l'ensemble des groupes politiques. Le ministre de l'économie et des finances, M. Pierre Bérégovoy, s'est lui aussi félicité de ce débat, qui a fait apparaître, selon lui, des *« points d'accord »* entre les groupes parlementaires – y compris ceux de l'opposition – et le gouvernement, notamment sur la définition des priorités budgétaires, la poursuite de la politique de réduction du déficit, ou encore certaines dispositions fiscales comme la baisse de la TVA ou de l'impôt sur les sociétés. M. Bérégovoy a également souligné que cette discussion avait *« démenti l'existence de différents entre le groupe socialiste et le gouvernement »*.

Vrai débat d'orientation budgétaire ou simple *« dialogue socialo-socialiste »* ? La question, posée ironiquement par **M. Edmond Alphandéry** (UDC, Maine-et-Loire), pouvait certes être soulevée tant ces dernières semaines ont été riches en polémiques entre le gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale. D'autant que l'initiative de cette discussion revenait au groupe socialiste, très soucieux d'intervenir « en amont » dans la préparation de la loi de finances afin de ne pas se voir proposer, à l'automne prochain, un budget sur lequel il ne pourrait peser politiquement qu'à la marge.

Mais si ce débat en séance publique a incontestablement été l'occasion de quelques clarifications internes à la majorité, il a également permis aux autres groupes composant l'Assemblée de s'exprimer sur les priorités budgétaires à venir et sur les réformes envisagées, notamment celle de la fiscalité locale.

MM. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie et des finances, et **Michel Charasse,** ministre du budget, s'étaient partagé les rôles. Au premier, la définition de la ligne politique générale et la mission de rasséréner le groupe socialiste, au second, l'aridité des chiffres et le rappel des contraintes budgétaires.

Priorités : éducation, emploi, environnement, recherche

M. Bérégovoy s'est donc employé à définir le contenu de la fameuse *« nouvelle étape sociale »* qui hante tous les débats au sein de la majorité. Pour réussir, a souligné le ministre de l'économie et des finances, trois conditions doivent être réunies : une monnaie solide, une politique budgétaire conciliant *« efficacité économique et réduction des inégalités sociales »* et enfin une politique des revenus complétée par un système de redistribution *« plus performant »*.

C'est sur ces deux derniers points que M. Bérégovoy s'est attardé. Une politique budgétaire *« au service de la croissance »*, a-t-il expliqué, passe d'abord par la poursuite de la réduction du déficit. *« En deux ans,* a indiqué M. Bérégovoy, *le déficit budgétaire a été réduit de 115 milliards à 90 milliards de francs. L'objectif du gouvernement est de franchir une nouvelle étape le ramenant à 70 milliards »*, au rythme de 10 milliards de baisse par an.

Cette politique budgétaire passe ensuite, par une définition plus « *rigoureuse* » des priorités, au premier rang desquelles figurent l'éducation, la recherche, l'environnement et l'emploi. « *Retenir ces priorités,* a averti le ministre, *signifie qu'il n'y en aura pas d'autres.* »

Autre préoccupation du gouvernement : la politique des revenus. Le rapport du CERC, décidément douloureux pour l'actuelle majorité, en ce qu'il témoignait d'une aggravation des inégalités de revenus au cours des dix dernières années, a une fois de plus été évoqué. Rappelant les mesures prises depuis 1988 – revenu minimum d'insertion, relance de l'épargne populaire, rétablissement de l'impôt sur la fortune, efforts en faveur du logement social et de l'éducation nationale, – M. Bérégovoy a observé que ces dispositions concouraient *« mieux que de longs discours à la réduction des inégalités »* et, a ajouté le ministre, *« le rapport du CERC le démontrera lorqu'il prendra en compte les années 1988, 1989 et 1990 »*.

A propos des bas salaires et précisément de la revalorisation du SMIC, M. Bérégovoy a indiqué que si des *« coups de pouce, comme en 1988 et 1989, pouvaient être justifiés »*, il n'était pas pour autant envisageable de poursuivre dans cette voie *« sans en mesurer au préalable les effets sur l'emploi des travailleurs moins qualifiés »*. Le ministre a d'ailleurs souhaité que s'engage sur ce sujet une discussion « *franche* » avec les partenaires sociaux.

L'effort doit porter en priorité sur le développement de la qualification, afin de donner aux salariés la possibilité de progresser. Conformément au vœu exprimé par le président de la commission des finances, **M. Dominique Strauss-Kahn** (PS, Val-d'Oise), le ministre s'est également déclaré favorable au développement de nouvelles formes de rémunération, comme l'intéressement collectif et la relance des fonds salariaux.

Complémentaire de cette politique des revenus, la fiscalité est elle aussi, a indiqué M. Bérégovoy, un moyen d'introduire *« plus d'équité sociale et plus d'efficacité économique »*. Toutefois, a souligné le ministre, *« toute réforme fiscale demande du temps »*. Et il ne faut, en la matière, *« rien entreprendre qui affaiblisse le mouvement amorcé, mais fragile, de la reconstitution de l'épargne des ménages »*.

Quant à l'épargne des entreprises, elle doit également être encouragée, a déclaré M. Bérégovoy, *« par une nouvelle baisse de l'impôt des sociétés sur les bénéfices réinvestis »*. Enfin, le ministre a rappelé que de nombreuses inégalités avaient pour origine le chômage. Un propos d'ailleurs repris avec force par l'ensemble des orateurs, qui, à droite comme à gauche, ont semblé soucieux de rappeler une « *priorité* » un peu oubliée.

« Un illusoire grand soir fiscal »

Il revenait ensuite à **M. Charasse** de se livrer à son exercice familier de comptable en chef de la maison France. Le ministre du budget a donné quelques chiffres : de 1988 à 1990, les recettes fiscales supplémentaires, avant allègements, se sont élevées en francs constants, à 65 milliards par an.

Ces *« dividendes de la croissance »*, a observé M. Charasse, ont permis, entre autres, la réduction du déficit budgétaire, la poursuite de la politique d'allègements fiscaux – les prélèvements obligatoires se sont abaissés de 44,8 % en 1987 à 44,2 % en 1990, – la revalorisation de la fonction publique – le pouvoir d'achat des fonctionnaires a progressé *« de plus de 3 % en 1989 »* – et un effort important en faveur du logement social.

« Mais... », s'est empressé d'indiquer le ministre du budget, *« les contraintes restent fortes »*, l'équilibre des finances publiques *« fragile »*, et le poids des engagements européens *« lourd »*. L'harmonisation européenne, a précisé M. Charasse, impose d'ici à 1993, *« au moins 20 milliards de pertes de fiscalité »*. Autre contrainte, hexagonale cette fois : les engagements de dépenses pluriannuels de revalorisation de la politique salariale dans la fonction publique, dépenses qui représentent 40 % du budget.

Inutile donc, a averti M. Charasse, d'envisager *« un illusoire grand soir fiscal »*. Mieux vaut *« poursuivre et adapter »* ce qui a été entrepris : la baisse du taux majoré de la TVA – et non, comme le souhaitent les groupes UDF ou UDC, celle du taux normal à 18,6 %, – et la diminution de l'impôt sur les sociétés. A ce propos, M. Charasse a évoqué la possibilité de *« réouvrir »* le dossier de la taxation des plus-values à long terme des entreprises.

M. Bérégovoy lui a d'ailleurs fait écho plus tard sur ce point, à la grande satisfaction du groupe socialiste, en indiquant que s'il fallait *« encourager la reconstitution des fonds propres des entreprises »*, il s'avérait en contre-partie souhaitable de *« pénaliser celles qui spéculent sur les marchés »*. *« Les entreprises ne peuvent à la fois obtenir et ne rien céder »*, avait averti de son côté **M. Raymond Douyère** (PS, Sarthe).

La contribution sociale de solidarité

A propos de la contribution sociale de solidarité, M. Charasse a indiqué qu'elle ne jouerait pleinement son rôle de réduction des inégalités que si *« elle se substitue et non s'ajoute à des cotisations existantes »*. Le ministre du budget s'est en revanche montré plus circonspect sur la réforme de la fiscalité du patrimoine : pour les droits de succession comme pour l'impôt sur la fortune, a noté M. Charasse, la France est déjà l'un des pays où le poids et l'impact de ces deux impôts – *« les seuls à avoir une vocation large et redistributive »* – jouent *« le rôle le plus significatif »*.

Puis est venu, pour le ministre, le moment d'aborder la question la fiscalité locale... Très attendu sur ce sujet, M. Charasse s'est efforcé de rassurer le groupe socialiste : il est *« légitime »* de vouloir réformer la taxe d'habitation qui est un impôt *« injuste »*.

Evoquant la simulation tant contestée par le groupe, M. Charasse a observé qu'on ne devait pas, au vu de ses seuls résultats, *« jeter l'anathème sur le principe même de cette réforme »* ni se lancer dans une *« assimilation pittoresque »* avec la *poll-tax* britannique. La taxe d'habitation doit être *« presque une redevance »*, a déclaré M. Charasse, ce qui signifie qu'elle doit *« asseoir équitablement la participation des habitants de la commune, du département ou de la région, en fonction des services qu'ils leurs offrent »*. Un constat qui justifie donc à ses yeux, que *« davantage de contribuables locaux participent financièrement à la vie locale »*.

Le groupe socialiste ne pouvait dès lors que *« prendre acte »* des propos ministériels. C'est ce qu'ont fait successivement **MM. Strauss-Kahn, Alain Richard** (PS, Val-d'Oise), rapporteur général du budget, et **Douyère.** M. Strauss-Kahn, heureux de constater qu'il n'y avait pas de *« désaccord »* entre le gouvernement et sa majorité, sur la nécessité d'une réforme fiscale, a observé qu'il n'était pas question *« de créer de nouveaux impôts, mais d'en remplacer de moins bons par des meilleurs, sous peine de voir le parti de progrès se transformer en parti de conservatisme »*. Il s'est toutefois dit convaincu que, sur la taxe d'habitation, il était possible de *« trouver une formule selon laquelle 80 % des Français seraient bénéficiaires sans, pour autant, qu'apparaissent de nouveaux contribuables »*.

M. Richard, comme M. Strauss-Kahn, a encouragé le gouvernement dans sa politique de réduction du déficit budgétaire et a insisté sur deux priorités budgétaires : les dépenses de rémunération des personnels enseignants et celles de la fonction publique. Il a également souhaité une croissance réelle du budget de l'environnement.

Leur tour venu, les orateurs de l'opposition et du groupe communiste ont soudainement rompu « l'harmonie » retrouvée au cours de ce long dialogue *« socialo-socialiste »*. **M. Alphandéry** a rappelé de sévères réalités : la France abrite deux millions et demi de chômeurs, c'est-à-dire 9 % à 10 % de la population active, soit un taux supérieur de 50 % à celui de la Grande-Bretagne ou de la République fédérale allemande. Pour résorber ce chômage, le député centriste a souhaité un infléchissement de la politique gouvernementale sur deux points : la formation professionnelle et les charges sociales. Sur ce dernier sujet, M. Alphandéry a renouvelé sa proposition de *« budgétisation progressive de la politique familiale afin de décharger les entreprises de ce fardeau »*, à l'échéance de dix ans. Il a également souligné qu'en matière de fiscalité locale *« la seule vraie réforme était celle de la taxe professionnelle »*.

M. Philippe Vasseur (UDF, Pas-de-Calais) a, pour sa part, mis en garde le gouvernement contre les velléités socialistes en matière de réforme fiscale : *« Ne touchez pas à l'héritage, c'est contraire au vœu d'une majorité de Français »*, a déclaré M. Vasseur, ajoutant que l'Etat *« y gagnerait peu et que l'effet psychologique pourrait être l'inverse de celui attendu »*. Sur la taxation des plus-values, l'orateur UDF a indiqué que, s'il était *« possible »* d'alourdir la fiscalité des plus-values mobilières, tout en mesurant *« les risques d'évasion »* des capitaux, il n'était en revanche pas envisageable d'instituer – comme le souhaitent certains députés socialistes – une imposition des plus-values sur les ventes de résidences principales.

Il a également fait part de son hostilité au prélèvement sur les revenus à la source qui *« éloignerait les contribuables de la notion de dépense publique »*. Quant à la taxe d'habitation, M. Vasseur a observé que son groupe ne suivrait pas le gouvernement sur une réforme qui frapperait, d'après la simulation, cinq millions de personnes actuellement exonérées.

M. Philippe Auberger (RPR, Yonne) avait, lui, choisi d'ironiser sur les atermoiements du gouvernement et du groupe socialiste dans cette phase de préparation du budget . Dénonçant *« l'impéritie »* gouvernementale alors même que la conjoncture favorable devrait permettre une politique audacieuse, M. Auberger a constaté : *« On parle beaucoup de réformes, mais en fait aucun projet ne semble devoir être mené à son terme à bref délai. (...) La France est-elle vraiment gouvernée ? On en doute parfois dans le domaine économique et financier tant la ligne directrice paraît vague et incertaine. »*

« Satisfaire les multinationales »

Nul soutien n'était non plus à attendre de **M. Jean-Claude Gayssot** (PC, Seine-Saint-Denis), qui a fustigé l'ensemble des projets de la majorité en matière budgétaire, destinés, selon l'orateur communiste, *« à satisfaire les multinationales et les puissances financières »* et à alourdir, notamment par la taxe d'habitation, les impôts qui pèsent sur les familles. Rien n'a trouvé grâce à ses yeux : ni la retenue directe de l'impôt sur les salaires *« qui obligerait les seuls salariés à payer l'impôt au comptant en favorisant au passage la trésorerie des entreprises »* ni la cotisation sociale généralisée *« qui réduirait encore le pouvoir d'achat des familles »*. *« Pas un seul domaine n'échappe au recul social »*, a jugé sèchement M. Gayssot.

Ces critiques n'ont pas semblé entamer une seconde la sérénité de M. Bérégovoy qui s'est au contraire réjoui, dans son intervention de conclusion, de déceler des points de convergences entre plusieurs groupes politiques et le gouvernement. Mais comme, en dépit des ces « convergences », l'hémicycle ne témoignait pas d'un enthousiasme débordant pour les grandes lignes prévisionnelles de son budget, le ministre de l'économie est allé chercher ailleurs son *satisfecit*.

Avec gourmandise, malgré l'heure très avancée de la nuit, M. Bérégovoy a fait lecture aux députés des louanges que viennent de décerner à la politique économique française des journaux allemands et japonais, décidément moins bégueules que les élus hexagonaux.

PASCALE ROBERT-DIARD