

S É N A T

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

Au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, définissant les moyens d'exécution du 9^e Plan de développement économique, social et culturel (deuxième loi de Plan).

Par M. Georges LOMBARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Mameret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 1789, 1833, 1824, 1834 et in-8° 477.
Sénat : 88 (1983-1984).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	05
PREMIERE PARTIE : Le financement des priorités	09
A. La description fine du financement des priorités constitue une démarche intéressante dans la présentation du Plan	09
1. Le financement des P.P.E. Présentation	09
a. Le financement budgétaire	09
b. Le financement non budgétaire	10
2. Les dotations	11
a. Montant	11
b. Répartition des crédits	12
B. Elle n'est pas exempte d'ambiguïtés	16
1. Au fond : elle soulève des inquiétudes quant au contenu réel des autres objectifs	16
a. Les grands objectifs quantifiés : exemple, la loi de programmation militaire	16
b. L'approche sectorielle : exemple, l'Agriculture	17
2. Le caractère « prioritaire » des P.P.E. peut à de nombreux égards être contesté	18
a. En valeur absolue	18
b. Sur le plan budgétaire	19
3. Enfin, le rattachement des chapitres budgétaires aux P.P.E. présente, dans certains cas, un caractère artificiel	20
DEUXIEME PARTIE : Les relais privilégiés de l'exécution du Plan	22
A. Les entreprises publiques	22
1. Les besoins en fonds propres considérables du secteur public industriel	22
a. Présentation	22
b. Les concours de l'Etat	23
2. La situation particulière des entreprises publiques du secteur de l'énergie	24
a. L'incertitude de la politique tarifaire	24
b. Les perspectives du charbon national	25
3. Une transparence relative : les contrats de plan	25
a. Présentation	25
b. Un contrôle inexistant	26
B. Les collectivités locales, les régions et les moyens d'exécution du IX^e Plan	27
1. Le financement du P.P.E. n° 9 « Réussir la décentralisation »	28
a. semble privilégier une déconcentration d'accompagnement	28
b. ne lève pas les ambiguïtés sur l'avenir des finances locales	29

	Pages
2. Les contrats de plan Etat/régions	32
a. Un financement aléatoire	33
b. Un financement difficilement contrôlable	34
TROISIEME PARTIE : La cohérence macro-économique du projet de loi	37
A. Un pari sur les comportements	37
1. Les ménages et le comportement d'épargne	37
a. La capacité d'épargne	37
b. L'évolution récente	38
c. Le comportement d'épargne	38
2. Les intermédiaires financiers et le coût de l'intermédiation financière	39
a. L'amélioration des fonds propres des banques	39
b. La maîtrise du coût de l'intermédiation financière	40
3. Les entreprises et l'environnement international	41
a. La modernisation de l'industrie constitue un enjeu fondamental du IX ^e Plan	41
b. L'évolution des coûts salariaux et financiers	42
c. La dépendance de l'environnement international	43
B. La fragilité des grands équilibres	44
1. Les prix	44
2. L'emploi	46
QUATRIEME PARTIE : L'évolution des finances publiques	49
A. Le déficit budgétaire	49
1. Un déficit inévitable	49
a. Les moyens illusoire de maîtriser les dépenses publiques	49
b. L'évolution attendue du déficit	50
2. Conséquences	51
a. L'accroissement de la dette intérieure	51
b. Un financement dangereux	51
B. « La rénovation des prélèvements obligatoires. »	52
1. Cette rénovation est aujourd'hui largement amorcée	52
a. La pression fiscale s'est alourdie, particulièrement pour les ménages	52
b. Le projet de loi de finances pour 1984 comporte de nombreuses modifications annoncées dans le Plan	53
2. La seconde loi de Plan se situe cependant sur de nombreux points en retrait par rapport à la première loi de Plan	53
a. Les prélèvement sociaux	53
b. Les charges des entreprises	54
3. Elle ne donne aucune indication précise sur l'évolution des prélèvements obligatoires pour la durée du Plan	56
— Le scénario retenu par le service des études économiques du Sénat	
CONCLUSION	58
EXAMEN EN COMMISSION	59

INTRODUCTION

La première loi de Plan définissait les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions du développement de la Nation. La seconde loi de Plan a pour objet d'en préciser les moyens d'exécution. Ainsi, si la première loi de Plan définissait une volonté, un cadre d'action, la seconde lui donne une réalité chiffrée.

- Conformément à l'article 9 du 29 juillet 1982 portant réforme de la réforme de la planification, le présent objet de loi est examiné lors de la première session ordinaire qui précède l'entrée en vigueur du plan. Ainsi, après le Plan Monnet (1947-1953) et le Plan Massé (1962-1965), le IX^e Plan est examiné avant sa première année d'exécution ; c'est aussi la première fois qu'un Plan sert à définir les orientations du budget.

Il faut à cet égard rendre hommage aux services du commissariat général du Plan qui, en collaboration avec les ministres concernés et en concertation avec de nombreux partenaires, ont réalisé un travail considérable dans des conditions difficiles.

- Ce projet de loi est un projet chiffré. Il précise en premier lieu l'enveloppe financière budgétaire au titre des programmes prioritaires d'exécution, « noyau dur du IX^e Plan ». Ce financement est ventilé par sous-programme au sein de chaque programme prioritaire ; l'enveloppe financière pour la durée et le financement dans le cadre du projet de loi de finances pour 1984 sont précisés pour chacun d'eux.

Il comporte en second lieu une série d'indicateurs associés à chaque programme prioritaire d'exécution. Ils portent sur les objectifs, les moyens, les résultats des actions et comportent des grandeurs physiques et financières : production, parc, capacité, ratios, taux de pénétration, coût... « Ils visent à repérer les points les plus sensibles de la mise en œuvre des priorités retenues ».

Ces deux indications chiffrées constituent un élément fondamental très appréciable.

- Enfin, il prévoit des procédures de contrôle et de suivi. Le Parlement est considéré comme un acteur important du suivi de l'exécution du Plan.

— Lors de la session de printemps, il doit examiner un rapport présenté par le gouvernement exposant l'état d'avancement des actions engagées, et rendant compte de l'exécution des contrats de plans entre l'Etat et les régions. Lors de la session d'automne, un rapport annexé au projet de loi de finances décrit les moyens budgétaires que le gouvernement propose d'affecter à la réalisation des programmes prioritaires et des contrats de plan. Cette procédure constitue bien un engagement contraignant.

— Les engagements de cette nature ont été respectés cette année et le Parlement dispose avant l'examen du présent projet de loi, d'une part d'un rapport sur l'exécution du Plan intérimaire (1981-1983) et d'autre part d'une annexe précisant chapitre par chapitre, l'ensemble des moyens budgétaires affectés aux programmes prioritaires d'exécution.

Ainsi, la seconde loi de Plan vise à éviter les trois écueils naturels de la planification : une volonté sans moyen, un acheminement sans point de repère, une action sans contrôle. Elle constitue donc un progrès incontestable.

Il n'en demeure pas moins qu'elle laisse subsister un certain nombre de points d'ombre.

- Elle répète plus qu'elle ne précise. C'est le cas notamment de la « rénovation » des prélèvements obligatoires et « de la rénovation profonde de la fiscalité locale » qui seront deux orientations majeures des prochaines années et sur lesquelles la seconde loi de Plan n'apporte aucun éclaircissement, pourtant légitimement attendu par votre Commission des Finances lors de l'examen de la première loi de Plan ;

- Elle esquisse plus qu'elle n'expose les conditions et les moyens de « la cohérence macro-économique ». Si l'incertitude sur l'environnement international est naturelle, le manque de précision sur le cheminement véritable des grandes valeurs d'équilibre peut être regretté. Ainsi « l'écart entre la progression des prix en France et celle constatée chez nos principaux partenaires sera annulé » (1), et « une reconstitution de la capacité d'autofinancement des entreprises est nécessaire » (1), mais, ce sont les menages qui fourniront les ressources complémentaires nécessaires pour assurer l'équilibre des autres secteurs institutionnels. Cette capacité dépendra largement de l'évolution des revenus réels ».

(1) Rapport annexe au projet de deuxième loi de Plan, p. 172.

● Enfin, votre Commission des Finances ne peut que répéter ce qu'elle mentionnait en conclusion de son rapport sur le plan intérimaire et en introduction de son rapport sur la première loi de Plan, à savoir que, aux vues des résultats constatés en cette fin d'année, notamment dans la lutte contre la hausse des prix, et à l'approche des prochaines négociations salariales, « l'orientation de la conjoncture sera déterminante » pour l'avenir, ou plus simplement, pour la crédibilité du IX^e Plan.

Le présent rapport a pour objet d'examiner les aspects budgétaires et financiers de la seconde loi de Plan.

PREMIÈRE PARTIE

LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS

A. LA DESCRIPTION FINE DU FINANCEMENT DES PRIORITÉS CONSTITUE UNE DÉMARCHE INTÉRESSANTE DANS LA PRÉSENTATION DU PLAN

1. Le financement des P.P.E. - Présentation

Pas plus que la deuxième loi de plan ne couvre l'essentiel des actions de l'Etat, le plan ne peut se résumer aux seuls programmes prioritaires d'exécution (P.P.E.). Il n'en demeure pas moins qu'ils en constituent le noyau dur et qu'ils bénéficient d'un financement privilégié qui traduit la détermination du gouvernement dans ses choix à moyen terme.

a) *Le financement budgétaire*

Le financement des 12 P.P.E. constitue un engagement déterminant de la puissance publique dans la réorganisation de son budget.

Les P.P.E. servent de base au remodelage des finances publiques ; ils regroupent des crédits dispersés entre différents budgets et permettent de suivre l'ensemble des dotations consacrées à une même action. Ainsi, le P.P.E n° 7, « mieux vendre en France et à l'étranger », regroupe les crédits de 15 budgets.

L'exécution de chaque P.P.E. peut être suivie grâce à une série d'indicateurs adaptés aux caractéristiques des actions entreprises. Le rapport précise cependant que ce sont « des instruments d'observa-

tion et non des normes contraignantes ». En outre, les annexes au projet de loi de finances décrivant les services votés et les mesures nouvelles par ministère (« bleus budgétaires ») comportent une mention explicite, par chapitre, des dotations consacrées aux P.P.E. Enfin, un rapport soumis au Parlement récapitule et présente le niveau définitif des crédits demandés.

Comme le souligne M. Mossion dans son rapport établi au nom de la Délégation du Sénat pour la planification sur l'élaboration de la deuxième loi de Plan, cette présentation constitue une amélioration sensible par rapport aux anciens « Programmes d'actions prioritaires » du VII^e Plan : « Sans doute la présence de ces crédits dans le dispositif ne leur confère-t-elle aucune force obligatoire — l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances l'interdirait —, mais le caractère d'engagement moral de l'exécutif comme du législatif s'en trouve incontestablement renforcé. » (1)

b) *Le financement non budgétaire*

Les dotations budgétaires affectées aux P.P.E. sont complétées par un certain nombre d'aides financières à effet multiplicateur. En dehors de l'institutions de fonds salariaux, qui constitue plus un mécanisme d'« incitation » à l'épargne, il s'agit pour l'essentiel :

— du Fonds industriel de modernisation, créé par arrêté du 28 juillet 1983, et alimenté par le compte pour le développement industriel (CODEVI). Placé auprès de l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche, le Fonds a pour objet de contribuer au financement des investissements matériels et immatériels concourant à la modernisation des entreprises. Les aides financières prennent la forme de prêts participatifs ou de prêts à des organismes de crédit bail assortis de conditions privilégiées.

Les concours du Fonds industriel de modernisation devraient atteindre le montant considérable de 5 milliards de francs en 1984 (3 milliards de francs en 1983), soit le double environ des crédits de politique industrielle. Ils contribuent à l'exécution du P.P.E. n° 1 « Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne ».

— L'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles (I.F.C.I.C.), créé le 22 juin 1983, sous la forme d'une société anonyme au capital de 1 million de francs, réparti entre l'Etat (20 p. cent) et divers organismes de crédit. Les interventions concerneront principalement le cinéma et les industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel.

(1) Rapport d'information Sénat (1983/1984) n° 120, p. 30.

L'I.F.C.I.C. concourt à l'exécution du P.P.E. n° 4 « Développer les industries de communication ».

— La société pour le financement de l'innovation (INODEV), société anonyme créée à l'initiative des pouvoirs publics, dont l'objet est le financement des besoins des entreprises pour le lancement industriel et commercial des innovations.

Le financement de ces besoins est effectué sur ressources bancaires. L'INODEV se porte caution des emprunteurs de telle sorte que le banquier se trouve déchargé de tout risque. Elle bénéficie à cet effet d'un fonds de garantie doté par le ministre de l'Industrie et de la Recherche.

Au 31 décembre 1982, 1 007 dossiers représentant un montant de 933 millions de francs ont été reçus (depuis septembre 1978), l'objectif fixé à INODEV par les pouvoirs publics pour l'année 1983 étant de 400 à 500 millions.

L'INODEV contribue à l'exécution du P.P.E. n° 3 « Favoriser la recherche et l'innovation ».

2. Dotations

a) *Montant*

• Les dotations prévues dans le budget de 1984 pour financer les P.P.E. s'élèvent à 59,4 milliards de francs, soit 6,4 p. cent de l'ensemble des dépenses de l'Etat (opérations définitives, y compris dette publique).

Elles se répartissent en 31,4 milliards de francs de dépenses ordinaires et 28 milliards de francs d'autorisations de programme. Ainsi, les dépenses en capital représentent près de 47 p. cent du total des P.P.E. alors qu'elles ne constituent que 10 p. cent du budget de l'Etat. Les autorisations de programme sont pour leur quasi totalité inscrites au titre VI. Près de 40 p. cent des dépenses d'intervention en capital sont ainsi programmées dans le plan.

Sur l'enveloppe de 60 milliards de francs, 54,6 milliards sont réservés à des dépenses à effet incitatif direct, 3,4 milliards de crédits de personnel et 1,3 milliard de dotations pour le financement exclusif des contrats de Plan.

L'enveloppe consacrée à l'exécution du Plan progresse de 9,4 milliards de francs par rapport aux actions similaires du budget de 1983. La progression globale des dotations 84 accordée aux 12 P.P.E. seuls est d'environ 18,8 p. cent alors que celle des dépenses totales du budget n'est que de 6,3 p. cent.

• L'enveloppe budgétaire pour la durée du plan est exprimée en francs constants 1984. (voir détails en annexe).

Une masse globale de 350 Mds F sera consacrée au financement des P.P.E. dans les cinq budgets des années 1984-1988 (en francs constants de 1984).

La progression moyenne des crédits consacrés aux P.P.E. devrait donc être chaque année supérieure à 7 p. cent en volume, ce qui accuse le caractère prioritaire des actions qui y sont insérées puisque l'ensemble des crédits budgétaires ne devrait croître annuellement que de 2 p. cent environ en volume.

	Base 1984 Mds F	Enveloppe 1984 - 1988 (en Mds F constants 1984)
Dépenses ordinaires	31,4	183,2
Autorisations de programmes	28,0	167,3
Total	59,4	350,5

b) Répartition des crédits

Si le plan dégage 12 programmes prioritaires d'exécution, la répartition du financement budgétaire qui leur est consacré est concentrée sur 3 d'entre eux.

Soit :

le P.P.E. n° 2 « Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes »,

le P.P.E. n° 3 « Favoriser la recherche et l'innovation »,

le P.P.E. n° 6 « Agir pour l'emploi ».

Tant pour les dépenses ordinaires que pour les autorisations de programme, 2 P.P.E. représentant à eux seuls près de la moitié du total des crédits affectés aux P.P.E. (P.P.E. 2 et 6 en dépenses

ordinaires ; P.P.E. 2 et 3 en autorisations de programme). Les autres P.P.E bénéficient de dotations moins importantes (voir détails ci-après).

Le programme prioritaire d'exécution intéressant la famille, qui ne figurait pas à l'origine, reçoit la part du pauvre : en 1984, 0,6 p. cent des dépenses ordinaires inscrites au titre de l'ensemble des P.P.E., 0,003 p. cent des autorisations de programme ; pour l'ensemble de la période 1984-88, 0,6 p. cent des dépenses ordinaires et 0,1 p. cent des autorisations de programme. La situation démographique alarmante que connaît notre pays aurait mérité un meilleur traitement.

RÉPARTITION DES CRÉDITS

FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DES P.P.E.

Unité : MF 1984

	Base 1984		Enveloppe 9 ^e Plan	
	Total	Pourcentage	Total	Pourcentage
1. Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne	3 176	5,4 %	19 880	5,7 %
2. Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes	16 534	27,8 %	91 237	26,0 %
3. Favoriser la recherche et l'innovation	10 683	18,0 %	64 305	18,4 %
4. Développer les industries de communication	3 594	6,1 %	21 191	6,0 %
5. Réduire la dépendance énergétique	2 767	4,6 %	15 462	4,4 %
6. Agir pour l'emploi	5 356	9,0 %	36 278	10,4 %
7. Vendre mieux en France et à l'étranger	4 776	8,0 %	28 190	8,0 %
8. Assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité	226	0,4 %	1 309	0,4 %
9. Réussir la décentralisation	3 296	5,6 %	21 043	6,0 %
10. Mieux vivre dans la ville	2 576	4,4 %	15 086	4,3 %
11. Moderniser et mieux gérer le système de santé	5 107	8,6 %	28 698	8,2 %
12. Améliorer la justice et la sécurité ...	1 275	2,1 %	7 861	2,2 %
TOTAL	59 366	100,0 %	350 540	100,0 %

Observation importante. Ce tableau est donné à titre indicatif. L'addition des dépenses ordinaires et des autorisations de programme, figurant sous la rubrique « total », telle qu'elle est présentée dans le rapport annexé au projet de loi de plan (page 12) est en effet extrêmement contestable, tant sur le plan économique que sur le plan budgétaire. La lecture du présent tableau doit être complétée par celle des tableaux figurant ci-après.

FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DES P.P.E.

Unité : MF 1984

	Base 1984					Enveloppe 9 ^e Plan				
	Hors BCR		Total	BCR *	Total	Hors BCR		Total	CR *	Total
	DO (1)	AP (2)	hors BCR (3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (3) + (4)	DO (6)	AP (7)	hors BCR (8) = (6) + (7)	(9)	(10) = (8) + (9)
1. Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne	499	2 061	2 560	616	3 176	3 871	11 356	15 227	4 653	19 880
2. Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes ...	12 970	3 564	16 534	—	16 534	70 135	21 102	91 237	—	91 237
3. Favoriser la recherche et l'innovation	519	2 266	2 785	7 898	10 683	3 342	11 807	15 149	49 156	64 305
4. Développer les industries de communication	3 318	161	3 479	115	3 594	19 462	951	20 413	778	21 191
5. Réduire la dépendance énergétique ...	672	1 690	2 362	405	2 767	3 403	9 586	12 989	2 473	15 462
6. Agir pour l'emploi	5 140	216	5 356	—	5 356	34 980	1 298	36 278	—	36 278
7. Vendre mieux en France et à l'étranger	3 611	1 148	4 759	17	4 776	20 308	7 784	28 092	98	28 190
8. Assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité	187	39	226	—	226	1 084	225	1 309	—	1 309
9. Réussir la décentralisation	213	3 083	3 296	—	3 296	2 357	18 686	21 043	—	21 043
10. Mieux vivre dans la ville	75	2 501	2 576	—	2 576	594	14 552	15 086	—	15 086
11. Moderniser et mieux gérer le système de santé	3 745	1 362	5 107	—	5 107	20 767	7 931	28 698	—	28 698
12. Améliorer la justice et la sécurité	567	708	1 275	—	1 275	3 562	4 299	7 861	—	7 861
TOTAL	31 516	18 799	50 315	9 051	59 366	183 805	109 577	293 382	57 158	350 540

* BCR (Budget Civil de Recherche) A.P. uniquement

Hors budget civil de la recherche, le taux de croissance annuel moyen en volume des dotations budgétaires affectées aux P.P.E. s'établit à 6,7 % entre 1983 et 1988, ce qui correspond à 5,9 % entre 1984 et 1988.

La loi de programmation de la recherche se termine en 1985 ; une nouvelle programmation définira alors les conditions du financement de la recherche au-delà de 1985, y compris pour la part incluse dans les P.P.E. En tenant compte de l'évaluation actuelle de la part des dépenses du B.C.R. dans les P.P.E., le taux de croissance annuel moyen en volume de l'ensemble des programmes s'élève à 7,1 % entre 1983 et 1988.

B. Elle n'est pas exempte d'ambiguïtés

**1. Au fond : elle soulève des inquiétudes
quant au contenu réel des autres objectifs**

En effet, la précision apportée à la description des P.P.E. révèle a contrario les non-priorités ou les ambiguïtés des autres objectifs. C'est notamment le cas pour :

a) « *les grands objectifs quantifiés* » :
exemple : la programmation militaire.

La programmation militaire a été définie par des engagements de crédits votés globalement pour la durée du plan, et exprimés en francs courants, alors que les P.P.E. sont exprimés en francs constants. Même si une révision doit intervenir en cours de programme, l'enveloppe financière apparaît d'ores et déjà insuffisante.

Si le montant global du projet de budget pour 1984 correspond exactement à la première tranche annuelle de la loi de programmation militaire, force est de relever dès à présent à deux distorsions majeures.

— Ainsi, la programmation a été construite sur une hypothèse de hausse des prix de 6,2 p. cent. Les prévisions associées au budget pour 1984 sont de 6,6 p. cent. La progression en termes réels du budget de la Défense n'est donc que de 0,06 p. cent alors qu'elle était selon la programmation de 0,4 p. cent.

— En outre, le budget doit couvrir la totalité des dépenses des Armées. Or, la loi de programmation ne prend pas en compte les dépenses exceptionnelles entraînées par les opérations extérieures. Leur surcoût a été estimé pour 1983 à 1 200 millions de francs. Leur montant sur une année pleine est, bien entendu, supérieur à ce chiffre.

b) *l'approche sectorielle, exemple : l'agriculture*

Mieux prise en compte dans la seconde loi de Plan, la présence de l'agriculture se résume toutefois encore trop à des déclarations de principe, à savoir :

- renforcer la contribution de l'agriculture au redressement de la balance commerciale,
- faire participer l'agriculture à la lutte contre le chômage,
- promouvoir, à travers l'agriculture, la réalisation des orientations en faveur de l'aménagement du territoire.

Pour réaliser ces objectifs, l'agriculture est présente dans huit des douze programmes prioritaires d'exécution (P.P.E.) au titre desquels elle devrait bénéficier sur la période 1984-1988 de 11 milliards de francs en dépenses ordinaires et de 6,8 milliards en autorisations de programme.

La contribution du ministère de l'Agriculture aux seuls P.P.E. concernés par l'agriculture ne s'élève qu'à 6,5 p. cent, étant souligné que 10 p. cent de cette enveloppe sont attribués au P.P.E. n° 12 « améliorer la justice et la sécurité » qui n'intéresse qu'indirectement le monde agricole.

Cette dernière remarque peut d'ailleurs s'appliquer à d'autres programmes, et l'on constate ainsi que nombre des actions figurant au titre de l'agriculture dans les P.P.E. n'ont qu'une relation indirecte avec elle, concernant principalement l'environnement agricole, la branche des industries agro-alimentaires, l'aménagement rural...

Certes, le développement d'un environnement favorable à l'agriculture est utile, mais, il ne saurait remplacer la satisfaction des besoins prioritaires constitués par les investissements.

Le groupe d'experts du Plan, qui a étudié plus particulièrement les facteurs qui influenceront à long terme l'agriculture, a dégagé trois facteurs sur lesquels on devrait agir en priorité :

- améliorer la productivité de notre espace agricole,
- mettre en œuvre le progrès technique dans les exploitations,
- desserrer les contraintes financières et améliorer les conditions de travail.

La seconde loi de plan ne paraît pas avoir retenu les moyens appropriés pour y répondre.

2. Le caractère « prioritaire » des P.P.E. peut à de nombreux égards être contesté

a) En valeur absolue

Le rapport établi au nom de la Délégation du Sénat pour la planification est parfaitement clair à cet égard.

« La somme globale qui est consacrée aux douze P.P.E. demeure modeste ; moins de 60 milliards de francs dans le budget de 1984, soit 6,4 p. cent des dépenses de l'Etat.

Sans doute le Gouvernement explique-t-il qu'il n'était pas souhaitable de « rigidifier le budget à l'excès, au point d'empêcher un éventuel ajustement conjoncturel » et que « le risque aurait existé si la masse allouée aux programmes prioritaires avait pesé trop lourdement dans l'ensemble des dépenses » (1).

Sans doute aussi fait-il valoir que ces 6,4 p. cent du budget seront, durant les cinq années du Plan, affectés d'une croissance plus forte que les 93,6 p. cent que constituent les autres dépenses budgétaires et que le pourcentage des crédits consacrés aux P.P.E. dans le budget est, en conséquence, appelé à croître au fil des ans.

On se doit malgré tout de s'interroger : peut-on vraiment avec 6,4 p. cent de dépenses budgétaires employés au financement des priorités du Plan parler de renaissance du Plan et comparer le IX^e Plan au Plan Monnet ? » (2)

Ces considérations doivent être complétées par le fait que la première année du Plan, le financement recouvre moins du cinquième de la dotation prévue pour l'ensemble des cinq années du Plan.

Il convient en outre d'espérer qu'aucune annulation en cours d'exercice ne viendra encore réduire ces dotations comme ce fut le cas en 1983.

(1) M. Le Garrec à l'Assemblée nationale, le 19 octobre 1983.

(2) Rapport d'information Sénat (1983-1984) n° 120.

b) *Sur le plan budgétaire*

● Il est en premier lieu extrêmement surprenant de constater que pour les dépenses en capital, l'engagement de l'Etat ne porte que sur les seules autorisations de programme sans crédits de paiement correspondant, qui seront les seuls vrais déterminants du financement des investissements.

● D'autre part, il est difficile d'accorder beaucoup de crédit à des informations qui portent sur des masses financières et des chapitres budgétaires en régression. C'est notamment le cas pour les crédits suivants :

— Santé, Solidarité Nationale : P.P.E. n° 11, chapitre 43-13 « Protection et prévention sanitaire - 9,8 p. cent ;

— Mer : P.P.E. n° 7, chapitre 44-36 « Pêche maritime » ;

— Industries : P.P.E. n° 5, chapitre 45-91. Les subventions d'investissement inscrites en faveur de l'Agence française pour la maîtrise d'énergie ont perdu beaucoup de leur sens. Largement débudgétisées, elles ont fait l'objet en 1983 d'une annulation de 80 p. cent ;

— Environnement : P.P.E. n° 12, chapitre 57-12 « Prévention des pollutions » et 67-10 « Travaux de protection contre les eaux » ;

— Plan : gonflement artificiel des crédits pépéhués affectés au CEPIL. En effet, pour l'essentiel, ce gonflement sert à rembourser des dettes contractées auprès de l'INSEE et majore des dotations qui n'avaient pas augmenté depuis trois ans.

Ce mécanisme affecte également le P.P.E. n° 2 pourtant central dans le dispositif du plan.

A un niveau très général, le rattachement budgétaire de l'objectif d'éducation et d'insertion professionnelle des jeunes peut apparaître quelque peu artificiel. En effet, c'est en 1981, 1982 et 1983 que la politique de formation a été clairement affirmée et traduite au niveau financier. Le budget pour 1984 marque précisément les premiers signes d'essoufflement : les crédits de l'Education nationale ne progressent que de 8,4 p. cent (augmentation liée en grande partie à la progression des rémunérations) et les crédits de formation professionnelle (inscrits aux services généraux du Premier ministre) régressent en valeur réelle.

Il faut à cet égard s'interroger sur les 3 millions de francs accordés pour l'amélioration des « conditions de réussite scolaire » sur un chapitre 37-93 en régression de près de 12 p. cent. Régression

d'autant plus surprenante qu'elle porte sur la « réorganisation administrative et les réformes pédagogiques » qui constituent pourtant un des aspects les plus novateurs et les plus fondamentaux de la rénovation du système éducatif.

Il apparaît donc que le IX^e Plan tente plus de s'adapter à la politique de formation professionnelle mise en place qu'il ne la précède et la détermine réellement et que le P.P.E. n° 2 est plus une justification a posteriori et tardive d'un des aspects les plus positifs de la politique menée depuis 1981, que l'initiation d'une politique à moyen terme réellement ambitieuse.

Ainsi il peut apparaître quelque peu contradictoire de rattacher à des programmes définis comme prioritaires, des crédits en diminution (en valeur ou en volume), et ce, dès la première année d'exécution du Plan.

c. Enfin, le rattachement des chapitres budgétaires au P.P.E. présente, dans certains cas, un caractère artificiel.

Beaucoup de P.P.E. forment un tout cohérent et le rattachement des chapitres n'appelle pas d'observations particulières. Ce n'est pas le cas pour tous.

Ainsi, ce rattachement peut apparaître :

— imprécis : Certaines dotations budgétaires 1984 sont portées pour la totalité de leur montant au titre d'actions qui n'en comportent qu'une partie seulement (budget de la Santé). Ainsi figure au titre du maintien en milieu ordinaire des personnes âgées, la totalité de la dotation d'action sociale en faveur des personnes âgées.

● A l'inverse, les P.P.E. ne comportent souvent qu'une fraction des dotations des chapitres référencés — Industrie P.P.E. n° 1, chapitre 64-92 = 48 MF pépéhués sur un total de 2 400 MF ;

● Certains chapitres semblent avoir été oubliés. Ainsi, le bleu de l'Industrie indique que le chapitre 44-95 (fonds de garantie des prêts du FIM), doté de 400 millions de francs, est affecté au P.P.E. n° 1. Il ne figure pourtant pas dans la récapitulation de ce programme. De même, il n'y a pas concordance entre les crédits figurant dans le Plan et le document annexe à la L.F. 1984 par le PPE n° 2.

● P.P.E. n° 12 : Industrie — Contrôle portant sur les établissements industriels **non classés**. Le chapitre 31-61 qui lui est rattaché comporte les crédits de l'inspection des établissements **classés**.

● P.P.E. n° 3 : Budget de la Recherche - Le sous-programme 3 du P.P.E. n° 3 porte inscription de 77,5 MF en vue d'améliorer la formation par la recherche de futurs cadres d'entreprises, par la voie

de contrats industriels de formation par la recherche (CIFRE). 150 de ceux-ci seront en cours en 1984. Sur la base d'une charge budgétaire brute de 7 000 F (cf. annexe jaune au budget de la Recherche, page 75), le coût de cette action ne devrait pas excéder 36,12 MF en 1984, soit moins de la moitié du crédit auquel il est fait allusion.

Ce sont des exemples parmi d'autres qui montrent qu'il existe une imprécision regrettable dans la définition chiffrée des P.P.E.

— Contestable : P.P.E. n° 7 - Ministère des relations Extérieures.

Au total, l'enveloppe accordée au ministère des Relations extérieures, pendant la durée du IX^e Plan, pour sa participation au sous programme 1 « mobiliser les hommes » devrait se monter à 4 176,1 MF ; ce qui, par rapport à la base de 1984 (709,7 MF), correspond à une augmentation de plus de 20 p. cent par an.

Toutefois, il importe de souligner que cette base, calculée en augmentant de 6,2 p. cent les crédits de 1983, ne tient compte ni des effets de la dépréciation du franc, s'agissant de dépenses effectuées en grande partie à l'étranger, ni du transfert de 22,9 MF, en provenance du ministère de l'Education nationale, de crédits affectés au fonctionnement des écoles françaises à l'étranger.

La prise en considération de ces deux éléments porterait la base 1984 à 786 MF (contre 709,7 MF) et augmenterait, de ce fait, l'enveloppe globale du IX^e Plan à 4 557,6 MF au lieu de 4 176,1 MF retenus.

— Artificiel : P.P.E n° 7 - Ministère des relations extérieures.

Le sous-programme 1 du P.P.E. 7 prévoit de rendre « plus attrayantes » les conditions d'expatriation. Cette volonté de sécuriser ceux de nos compatriotes qui pourraient être appelés à séjourner à l'étranger conduit à des assimilations quelque peu surprenantes.

C'est ainsi que le rattachement à un programme destiné à mieux vendre à l'étranger, de crédits consacrés à couvrir des frais de rapatriement ou à aider les Français handicapés ou âgés de l'étranger semble à première vue témoigner d'une conception assez peu offensive de notre action commerciale extérieure !

DEUXIÈME PARTIE

LES RELAIS PRIVILÉGIÉS DE L'EXÉCUTION DU PLAN

A. ENTREPRISES PUBLIQUES

Le poids des entreprises publiques dans l'économie nationale, le rôle déterminant qu'elles jouent dans certains secteurs (énergie, transport, industrie de base, filière électronique notamment) en font un secteur privilégié d'exécution du Plan.

1. Les besoins en fonds propres considérables du secteur public industriel

a) *Présentation*

Si, notamment dans le domaine de l'industrie, ces entreprises ont accès dans des conditions de droit commun aux financements prévus dans le cadre des programmes prioritaires, les dotations en capital que leur accord l'Etat actionnaire restent en dehors de la programmation budgétaire liée au Plan.

Ces dotations en capital accordées au seul secteur public industriel qui s'élèvent pour 1984 à 12,85 milliards de francs, représentent près de la moitié des autorisations de programme affectées aux programmes prioritaires du IX^e Plan.

Cet effort budgétaire considérable prolonge celui réalisé en 1983, exercice au cours duquel les mêmes entreprises ont reçu 12,45 milliards de francs (dont 5 milliards au titre du collectif de fin d'année 1982 et 7,45 milliards au titre de la loi de finances pour 1983).

Il est à craindre, en l'absence de répartition officielle que ces contributions bénéficient en 1984 comme en 1983 de façon prioritaire

au secteur traditionnel en difficulté et non au développement des activités d'avenir (en 1983, les trois-quarts des concours en capital de l'Etat ont été affectés à la sidérurgie et à la chimie).

b) Dans ces conditions, les deux objectifs que s'assignent les pouvoirs publics : la réduction des concours de l'Etat en cours de Plan et l'orientation de ces concours vers les secteurs à fort potentiel de développement constituent un double pari.

Le rapport annexé au présent projet de loi indique en effet que l'actionnaire public devra maintenir des apports significatifs notamment en début de plan afin de permettre un retour à une situation de bilan mieux équilibrée d'ici à 1986. Conjugée à l'effort d'autofinancement des entreprises, cette situation devrait permettre une réduction des concours budgétaires de l'Etat en cours de plan. Dans le même temps, ajoutent les auteurs, l'action de l'Etat actionnaire sera orientée pour privilégier le secteur à fort potentiel de développement.

Ce retour à l'équilibre impliquera à l'évidence une rigueur accrue de gestion et l'acceptation d'un redéploiement et d'une adaptation de ces entreprises aux mutations industrielles.

Cette rigueur semble mal s'accommoder des exigences de la solidarité et de l'intérêt général auxquelles le secteur public doit être associé notamment en matière d'emploi. Les restructurations envisagées notamment dans la sidérurgie et la chimie mais également dans le secteur des télécommunications impliquent des réductions considérables d'effectifs.

A défaut d'une politique de vérité, seule à même de générer des emplois durables, il est vain d'espérer que les sociétés du secteur public industriel retrouvent une capacité d'autofinancement significative.

Il est à craindre que les apports de l'Etat actionnaire aient, comme par le passé, pour effet davantage de combler les déficits enregistrés que de permettre un allègement de l'endettement.

L'effort d'investissement s'il est poursuivi comme semblent l'impliquer les objectifs du plan se traduira par une nouvelle aggravation des charges financières et partant de nouveaux déficits et de nouveaux concours publics.

Dans ces conditions, il n'est pas certain que l'Etat actionnaire puisse dégager des moyens suffisants en faveur des entreprises les plus performantes mais qui, placées sur des secteurs en forte mutation technologique, exigent pour rester compétitives sur les marchés mondiaux un fort volume d'investissements et de recherche.

2. La situation particulière des entreprises publiques du secteur de l'énergie

L'énergie est l'un des quatre « grands objectifs quantifiés du IX^e Plan » (1).

La situation de départ des entreprises publiques du secteur de l'énergie — Electricité de France et Charbonnages de France — apparaît particulièrement alarmante.

Ces entreprises enregistreront en 1983, comme en 1982, des pertes catastrophiques (de l'ordre de 6 milliards de francs pour E.D.F., 2 milliards de francs pour G.D.F. et au minimum 900 millions de francs selon les déclarations du secrétaire d'Etat chargé de l'Energie, pour C.D.F. après 6,5 milliards de subventions publiques), leur endettement atteint des proportions véritablement vertigineuses (180 milliards de francs pour E.D.F., 27 milliards de francs pour G.D.F., près de 15 milliards de francs pour C.D.F.) marqué de surcroît par la part importante de la dette libellée en devises.

L'évolution de cette situation dépend à la fois de la politique tarifaire qui sera adoptée au cours du Plan et des perspectives affirmées de production nationale d'énergie.

a) L'incertitude de la politique tarifaire

L'expérience récente incite à la plus grande prudence en la matière. A l'automne 1983, les hausses tarifaires nécessaires ont été en effet freinées (E.D.F.), voire tout simplement différées (G.D.F.) au nom de la lutte contre l'inflation qui s'apparente en l'espèce davantage à la politique de l'indice.

Dès la première année d'exécution du Plan, il est à craindre que les objectifs en matière de prix (+ 5 p. cent) s'accommodent mal de la vérité des tarifs publics et ne permettent aux entreprises de financer leurs investissements qu'au prix d'un endettement supplémentaire et de déficits croissants.

De surcroît, la contrainte tarifaire devient particulièrement insupportable dans le cas particulier de Gaz de France qui, pour la même année 1984, verra selon toute probabilité mis à sa charge le surcoût du gaz algérien dont le caractère politique apparaît plus nettement encore du fait de la surabondance de nos approvisionnements à l'horizon 1990.

(1) Rapport annexé au projet de loi du Plan, p. 116-117.

b) *Les perspectives du charbon national*

Le rapport annexé au présent projet de loi, à la suite des amendements adoptés à l'Assemblée nationale, prévoit que l'objectif d'indépendance énergétique conduit à viser que la production nationale de charbon soit en mesure de couvrir au moins la moitié de la consommation. En tout état de cause, est-il ajouté, l'Etat maintiendra en francs constants l'effort financier fait pour les bassins charbonniers.

La subvention aux Charbonnages de France qui a augmenté de plus de 55 p. cent en deux ans s'établit en 1983 à un niveau extrêmement élevé, contemporain en réalité des objectifs qui apparaissent désormais inconsiderés de relance de la production. Ces concours budgétaires qui devront être maintenus en francs constants continueront donc d'obérer le budget de l'industrie.

3. Une transparence relative : les contrats de plan

a) *Présentation*

Le mécanisme des contrats de plan prévu par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification et qui devait lier l'Etat et « les entreprises publiques ou privées » (1) s'applique selon les termes mêmes de l'exposé des motifs du projet de loi « principalement aux entreprises publiques ».

L'introduction du rapport annexé au projet de loi indique implicitement que seules ces entreprises sont en réalité concernées par ce mécanisme contractuel.

De même la quatrième partie de ce rapport consacrée aux contrats de plan Etat-entreprises traite exclusivement des contrats de plan entre l'Etat et les entreprises publiques.

Destinés à vérifier la cohérence entre la stratégie de chaque entreprise et les orientations prioritaires définies par le Plan, les contrats de plan doivent également associer le secteur public à la réalisation des objectifs de solidarité et d'intérêt général.

Du point de vue qui intéresse plus particulièrement la Commission des Finances, ils doivent permettre l'établissement de « relations financières claires » entre l'Etat et les entreprises publiques.

(1) Loi n° 82.653 du 29 juillet 1982, article 11 : l'Etat peut conclure avec... les entreprises publiques ou privées... des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.

b) *Un contrôle inexistant*

L'article 13 de la loi portant réforme de la planification indique que chaque année à l'ouverture de la session de printemps le gouvernement dépose au Parlement un rapport qui rend compte de l'exécution des contrats de plan.

Cette obligation implique à l'évidence que le Parlement, notamment à travers sa Commission des Finances, ait eu connaissance des contrats de plan eux-mêmes au même titre d'ailleurs que les régions concernées qui, en vertu de l'article 11 de ladite loi, bénéficient d'un droit de communication (1).

Or l'expérience des contrats de plan conclus entre l'Etat et les sociétés du secteur public industriel au cours du premier semestre 1983 constitue un sujet de grave préoccupation.

La communication en l'état de ces documents a été refusée à la Commission des Finances du Sénat en raison des « aspects confidentiels tenant au secret de l'industrie et des affaires ».

Cette argumentation semble tout à fait paradoxale alors que le rapport annexé au présent projet de loi de finances insiste sur la « véritable concertation au sein de l'entreprise » dont l'élaboration des contrats de plan doit être l'occasion.

Le rapport (2) indique en effet que les contrats de plan devront être **transmis pour information** aux institutions représentatives du personnel et être **soumis à la délibération** des conseils d'administration (où siègent des représentants des salariés et des personnalités compétentes).

Une telle discrimination à l'égard du Parlement est tout à fait inacceptable tant en raison des prérogatives de la représentation nationale que des concours budgétaires considérables qu'il lui est demandé d'approuver.

A l'occasion de l'examen des crédits budgétaires de son ministère devant le Sénat (3), le **ministre de l'Industrie et de la Recherche tentait de justifier la position du gouvernement en**

(1) Article 11 de la loi du 29 juillet 1983 : Les contrats conclus entre l'Etat... et les entreprises doivent être communiqués aux régions concernées.

(2) Rapport annexé au projet de loi, p. 153.

(3) J.O. Débats Sénat. Séance du 5 décembre 1983, page 3792.

interprétant de façon restrictive le texte du rapport annexé. En effet, selon le ministre, seuls les plans d'entreprise et non les contrats de plan doivent être transmis aux institutions représentatives du personnel et soumis à la délibération des conseils d'administration.

Outre qu'elle est tout à fait contraire à la lettre du texte annexé, cette interprétation apparaît curieuse car le secret de l'industrie et des affaires s'applique tout aussi bien au plan de l'entreprise qu'au contrat de plan conclu avec l'Etat.

En tout état de cause, il semble que la plus extrême confusion soit ici de mise.

Elle ne cessera pas tant que le décret prévu par la loi du 19 juillet 1982 n'aura pas été pris qui doit préciser les modalités de conclusion des contrats de plan Etat-entreprise.

De surcroît, la modification adoptée par l'Assemblée nationale tendant à substituer à l'avis du conseil d'administration une véritable délibération ne facilite pas la tâche d'interprétation.

Cette modification implique en effet que le conseil d'administration puisse refuser l'approbation du contrat de plan. Quelle serait alors la conséquence de cette attitude ? Qui en définitive représente l'entreprise dans la négociation et la conclusion de ces contrats ? A quel moment et à l'issue de quelle procédure cet acte devient-il parfait ? Quelles sont les sanctions frappant le non-respect des engagements ?

Ces questions demeurent actuellement sans réponse.

B. LES COLLECTIVITÉS LOCALES, LES RÉGIONS ET LES MOYENS D'EXÉCUTION DU IX^e PLAN

Le rapport pour avis rendu au nom de la Commission des Finances en juin 1983 sur la première loi de plan témoignait de la crainte que la priorité accordée au financement des entreprises ne pèse particulièrement sur les collectivités locales, contraignant celles-ci, en définitive à « de rudes sacrifices » et à un alourdissement de la fiscalité (1).

(1) Cf. rapport n° 421 (Sénat 1982-1983) p. 48 à 55.

L'examen du projet de loi définissant les moyens d'exécution du IX^e Plàn (2^e loi de Plan) est l'occasion de s'interroger sur la réalité des fondements de cette crainte, dans le cadre d'une étude du financement des priorités du Plan.

Il est à cet égard révélateur que le projet de loi ne prenne en compte la dimension « collectivités locales » qu'à la marge dans son raisonnement sur la cohérence globale et que cette dimension soit presque absente de la 5^e partie du rapport, relative au financement.

Ainsi, s'agissant de la cohérence financière, l'adaptation des finances locales n'est-elle conçue que dans une perspective évitant « toute aggravation de la pression fiscale pesant sur les entreprises, notamment industrielles » (1).

Une observation semble par conséquent pouvoir être faite : le planificateur n'a pris en compte que marginalement l'évolution des finances locales et, même s'il affirme que les collectivités locales devront « être en mesure d'apporter leur contribution à l'équilibre financier d'ensemble » (1), il semble surtout avoir raisonné en termes d'équilibre des finances de l'Etat et non d'équilibre des finances publiques.

Dans cette perspective, deux remarques peuvent être faites :

I. Le financement du P.P.E. n° 9, « Réussir la décentralisation » semble privilégier une déconcentration d'accompagnement et ne lève pas les ambiguïtés sur l'avenir des finances locales :

a) Des moyens budgétaires modestes et orientés vers une déconcentration d'accompagnement :

• **Des moyens budgétaires modestes.**

La première caractéristique du financement budgétaire du P.P.E. n° 9, réparti en 7 sous-programmes, est qu'il est, à l'heure actuelle, muet sur deux points importants :

— le financement des contrats de plan (sous-programme 2), aspect sur lequel il sera revenu plus loin ;

— l'évolution des ressources des collectivités locales et leurs relations financières avec l'Etat (sous-programme 3).

Si on compare le montant de l'enveloppe du P.P.E. n° 9 par rapport à l'enveloppe des autres P.P.E., on s'aperçoit que celle-ci n'arrive qu'en septième position parmi les douze P.P.E., ce qui constitue un élément d'appréciation non négligeable.

(1) Rapport annexé au projet de loi, p. 174.

Au total, le P.P.E. n° 9 porte actuellement sur 3,08 milliards de francs pour 1984 et sur 18,68 milliards de francs 1984 pour la période du IX^e Plan. **Ces chiffres apparaissent modestes si on les rapproche du montant des concours attribués par l'Etat aux collectivités locales en 1984, soit 128,24 milliards de francs, et du montant des dépenses concernées par les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, soit environ 27,8 milliards de francs en base 1983.**

• **Des moyens qui s'orientent plus vers une déconcentration d'accompagnement que vers la décentralisation.**

Il est, à cet égard, révélateur que le sous-programme 3 (évolution des ressources des collectivités locales et de leurs relations financières avec l'Etat) ne fasse l'objet d'aucune inscription de crédits.

En réalité, si l'on considère le contenu des actions faisant l'objet d'un financement sur le budget de l'Etat dans le P.P.E. n° 9, on constate que la priorité est donnée aux actions de déconcentration, qu'il s'agisse de l'exercice de la solidarité nationale outre-mer, de l'équipement des préfectures et tribunaux administratifs ou du renforcement des effectifs des préfectures et sous-préfectures ; la priorité est par ailleurs donnée à l'amélioration de l'outil statistique et d'information dont dispose l'Etat sur les collectivités locales (sous-programme 1 et action 1 du sous-programme 6).

Les actions de décentralisation proprement dites ne font pas l'objet d'une estimation à l'heure actuelle sur le plan budgétaire, l'essentiel du financement étant renvoyé à la procédure des contrats de plan Etat-régions.

b) Des perspectives qui ne lèvent pas les ambiguïtés pesant sur l'avenir des finances locales :

L'incertitude qui caractérise le P.P.E. n° 9 se manifeste particulièrement dans le sous-programme 3 « Evolution des ressources des collectivités locales et de leurs relations financières avec l'Etat ».

Certes, et il faut s'en féliciter, le rapport annexé au projet de loi affirme que la décentralisation implique « une réflexion d'ensemble sur les trois grandes catégories de ressources dont disposent les collectivités locales » (1).

(1) cf. rapport annexé au projet de loi p. 79.

Le précédent rapport de votre Commission des Finances avait, à cet égard, clairement marqué les trois caractéristiques principales qui affectent actuellement les finances locales : érosion progressive des concours de l'Etat, raréfaction du crédit, risques accrus d'un alourdissement de la fiscalité locale (1).

Le projet de loi définissant les moyens d'exécution du IX^e Plan ne parvient à échapper à ce constat qu'en passant sous silence, le financement budgétaire du sous-programme 2, inscrit seulement pour mémoire, et en procédant à un exposé de caractère très général sur l'évolution des ressources.

• S'agissant des **concours d'Etat**, c'est vers une généralisation des procédures de globalisation et de péréquation que l'on semble s'orienter.

Or, c'est précisément ce moment qui est choisi pour réviser les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement, alors que la D.G.F. n'évolue plus aussi favorablement que par le passé en raison de son indexation sur les ressources nettes de la T.V.A. et que la D.G.E. a connu une mise en œuvre douloureuse pour les départements et les communes rurales (2).

Par ailleurs, la réflexion d'ensemble sur les concours de l'Etat aux collectivités locales s'oriente dans deux directions que méconnaît le rapport annexé au projet de loi :

— d'une part, le recours systématique à la **péréquation**, à travers la D.G.F., la D.G.E., le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et, pour une partie, la dotation générale de décentralisation aboutit à un système d'une excessive complexité et à **une délocalisation de la ressource** qui vont à l'encontre de la pratique volontariste vers laquelle devrait tendre une réelle décentralisation financière ;

— d'autre part, le **financement budgétaire des concours de l'Etat** aux collectivités locales pose lui-même un problème dans la mesure où ces concours sont **d'un volume comparable au déficit du budget de l'Etat**. Aussi d'aucuns n'ont-ils pas hésité à dire qu'en finançant les collectivités locales par l'impasse, l'Etat prive celles-ci d'une partie de leurs capacités de recours à l'emprunt puisque sa place sur le marché intérieur du crédit s'accroît pour assurer le financement du déficit budgétaire.

(1) cf. avis n° 421 (Sénat 1982-1983), p. 52 à 54.

(2) cf. avis n° 67 (Sénat 1983-1984) de M. Pierre Salvi, p. 50 et suivantes.

Il y avait là deux éléments de discussion auxquels le projet de loi ne donne aucune réponse, ce qui peut paraître regrettable. En fait, **le seul point sur lequel il n'y ait pas de véritable doute, c'est l'évolution probablement défavorable des concours de l'Etat aux collectivités locales, compte tenu des variables économiques sur lesquelles ils sont indexés (T.V.A. et formation brute de capital fixe des administrations publiques).**

● S'agissant du **crédit aux collectivités locales**, le rapport annexé au projet de loi, qui reconnaît que « les collectivités locales réalisent actuellement plus des deux tiers de la formation brute de capital fixe des administrations (1), indique que celles-ci « devront être en mesure de disposer des ressources d'emprunt nécessaires à la poursuite de leur effort d'équipement ».

Dans la réalité, on peut s'interroger sur la sincérité d'un tel souhait. En effet, les constatations faites dans l'avis n° 421 restent toutes valables et, compte tenu de la priorité accordée au crédit à l'industrie et à l'exportation, **l'accès des collectivités locales au crédit sera assurément plus difficile pendant la durée du IX^e Plan que par le passé.**

A titre d'exemple les excédents des livrets « A » des Caisses d'épargne, qui alimentent les contingents Minjoz, source privilégiée du crédit aux collectivités locales, n'atteignaient que 2,5 milliards de francs pour les huit premiers mois de 1983, soit un fléchissement de 64,3 p. cent par rapport à la même période de l'année précédente.

Par ailleurs, l'extension du bénéfice des ressources drainées par les comptes pour le développement industriel (CODEVI) aux collectivités locales a été écartée, malgré le souhait exprimé par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale en novembre 1983.

La raréfaction de l'accès des collectivités locales au crédit peut donc être considérée comme acquise. Il est vrai que le IX^e Plan semble, implicitement, anticiper un fléchissement des besoins en financement des équipements des collectivités locales dans la mesure où il utilise l'euphémisme « raisonnable » (2) pour caractériser ceux-ci.

● S'agissant de la **fiscalité locale**, le rapport annexé au projet de loi évoque la nécessité d'une « adaptation progressive » (3) d'une « rénovation ».

(1) cf. rapport annexé au projet de loi, p. 80.

(2) cf. rapport annexé au projet de loi, p. 79.

(3) ibidem.

Quatre directions semblent devoir être suivies :

— prise en compte des baisses de potentiel fiscal, de certaines communes, ce qui semble supposer un recours accru à la péréquation, notamment en matière de taxe professionnelle ;

— préférence accordée à cette péréquation fiscale par rapport à l'attribution de concours de l'Etat, ce qui confirme les craintes émises plus haut ;

— meilleure prise en compte des revenus effectifs des ménages ;

— stabilisation de l'impôt local sur les entreprises, ce qui implique un alourdissement mécanique de la fiscalité sur les ménages à travers la taxe d'habitation et les taxes foncières. Sur ce point, il est caractéristique que l'article 13 du projet de la loi de finances pour 1984 propose une réduction des durées d'exonération.

En résumé, s'agissant des perspectives des finances locales pour la durée du IX^e Plan, rien de ce qui a été annoncé dans le rapport pour avis n° 421 (Sénat 1982-1983) ne peut être infirmé et c'est, selon toutes probabilités, vers un alourdissement de la fiscalité locale sur les ménages que l'on s'oriente, avec les risques de transfert de l'impopolarité par l'impôt qui ont été mis en évidence à plusieurs reprises.

2. Les contrats de Plan Etat-régions : un financement aléatoire et difficilement contrôlable.

Les contrats de plan Etats-régions sont conçus par le projet de loi comme le relais et l'amplificateur des impulsions données par la partie programmée du Plan. A cet égard, ils ne seront pas seulement le relais du P.P.E. n° 9, mais de l'ensemble des programmes prioritaires d'exécution.

La préparation de ces contrats implique la concertation avec les représentants des forces économiques et sociales, dans un cadre décentralisé. A cet égard, l'avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 23 novembre 1983 (1) apporte d'utiles éléments d'appréciation auxquels on pourra se reporter.

(1) Conseil économique et social. Les adaptations administratives nécessaires à la préparation de la planification régionale — avis du 23 novembre 1983 — 163 pages.

A la base des contrats de plan Etat-régions, il y a l'idée **apparemment très séduisante « d'engagement réciproque »** sur des actions :

— d'intérêt national (P.P.E.), auxquelles s'associent les régions ;

— d'intérêt spécifiquement régional mais compatible avec le plan national, auxquelles s'associe l'Etat.

Le rapport pour avis n° 421 (Sénat 1982-1983) avait déjà souligné les risques que comporte une planification qui, d'une part, privilégie l'échelon régional et qui, d'autre part, multiplie les risques d'établissement de **tutelles** de l'Etat sur la région et de régions sur les autres collectivités locales, notamment à la faveur des contrats de plan. Il ne semble donc pas indispensable d'y revenir.

En revanche, le financement des contrats de plan soulève deux problèmes : d'une part, il est aléatoire ; d'autre part, il est difficilement contrôlable.

a) *Un financement aléatoire.*

La caractéristique principale du financement des contrats de plan Etat-régions dans le cadre du IX^e Plan est qu'il apparaît, dans l'état actuel, absolument aléatoire. Le projet de deuxième loi de Plan l'indique d'ailleurs très clairement dans son exposé des motifs : « Ces contrats prévoiront des engagements budgétaires de l'Etat qu'il est **prématuré de chiffrer actuellement** » (1).

Certes, l'exposé des motifs prévoit que ces engagements « seront récapitulés dans un document qui sera communiqué au Parlement » mais la date de cette communication n'est pas déterminée et, pour l'heure, le Parlement doit se contenter du principe de leur caractère prioritaire, fondé sur l'article 12 de la loi portant réforme de la planification et de leur rattachement — formel — au sous-programme n° 2 du P.P.E. n° 9 « Réussir la décentralisation ».

En tout état de cause, **l'incertitude est, par nécessité, totale** sur le contenu financier des contrats de plan puisque la conclusion définitive de ceux-ci ne pourra, selon le rapport, « aboutir qu'après l'approbation par le Parlement de la deuxième loi de Plan et l'adoption des plans régionaux » (2).

(1) cf. rapport annexé au projet de loi p. 1.

(2) *ibidem*, p. 157.

Actuellement, la procédure contractuelle est en cours jusqu'à la fin de l'année 1983 et le rapport annexé précise seulement que « leur signature pourra intervenir dès le début de 1984 » (1).

L'idée maîtresse du contrat de plan Etat-régions est la notion de **cofinancement** qu'il s'agisse de la mise en œuvre des P.P.E. ou d'opérations d'intérêt strictement régional.

Mais le rapport se borne, pour le chiffrage, à une déclaration d'intention, affirmant que « les objectifs seront quantifiés chaque fois que cela est possible » (2).

Il est donc impossible d'apprécier clairement, quel sera le contenu financier des contrats de plan Etat-régions et, par voie de conséquence, leur impact sur les finances locales et, plus généralement, sur les finances publiques.

b) *Un financement difficilement contrôlable.*

Le deuxième problème que pose le financement des contrats de plan est qu'il sera difficilement contrôlable.

Il faut, en effet, distinguer deux canaux dans ce financement :

— d'une part, celui qui concerne la mise en œuvre des programmes prioritaires d'exécution qui sera bondé par les bases budgétaires de ces programmes, ce qui pose tous les problèmes posés dans le présent rapport ;

— d'autre part, celui qui permettra la réalisation des priorités régionales reconnues compatibles avec celles du plan national et qui sera abondé « sur des chapitres budgétaires dont une partie des crédits sera réservée pour assurer l'exécution par l'Etat de ses engagements contractuels » (3).

Le sous-programme 2 du P.P.E. n° 9 qui traite de ce financement est très clair à cet égard.

L'essentiel du financement transitera par quatre fonds :

— pour la métropole, le Fonds interministériel d'aménagement du territoire (FIAT) et le Fonds interministériel de développement et d'aménagement (FIDAR) ;

(1) cf. rapport annexé au projet de loi, p. 9.

(2) cf. rapport annexé au projet de loi p. 156.

(3) cf. rapport annexé au projet de loi, p. 78.

— pour l'outre-mer, le Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) et le Fonds d'investissement pour le développement économique et social pour les territoires d'outre-mer (FIDES).

Or, la caractéristique de ces fonds est que leur gestion est interministérielle, c'est-à-dire que les décisions d'emploi sont prises au sein de comités interministériels (CIAT, CIOM).

Si le financement interministériel présente l'avantage de la souplesse, il présente, en revanche, l'inconvénient d'être difficilement contrôlable. En effet, les engagements de crédits sont pris au cours de réunions semestrielles et le contrôle de la consommation, de ces crédits est très malaisé. L'exécution du plan « Grand Sud-Ouest », dans le passé récent, est très révélatrice de cet inconvénient.

Certes, le rapport annexé au projet de loi précise que « les engagements pris par l'Etat à l'occasion des contrats de plan seront récapitulés dans un document qui sera communiqué au Parlement » et que « les crédits ainsi définis seront pris en considération dans la préparation de la loi de finances de l'année et seront identifiés sous forme d'une annexe à cette loi de finances » (1).

Mais, il faut craindre que, dans le cadre de la discussion des lois de finances, le contrôle du Parlement sur l'exécution du plan et le rythme de consommation des crédits affectés aux contrats de plan Etat-régions ne demeure aussi difficile que dans le passé.

(1) cf. rapport annexé au projet de loi, p. 79.

TROISIÈME PARTIE

LA COHÉRENCE MACRO-ÉCONOMIQUE

L'ambition de votre Commission des Finances dans cette partie est moins de procéder à une analyse économique du projet de loi de plan que de commenter ses orientations à partir des modifications intervenues récemment dans le domaine financier.

A) *UN PARI SUR LES COMPORTEMENTS*

1. Les ménages et le comportement d'épargne

a) *La cohérence macro-économique et financière du projet est liée à la capacité d'épargne et à l'évolution de la consommation des ménages*

En effet, compte tenu des objectifs retenus pour les entreprises (stabilisation des prélèvements fiscaux et sociaux, et restauration de la capacité d'autofinancement), ce sont les ménages qui fourniront les ressources complémentaires nécessaires pour financer les priorités du plan et pour assurer l'équilibre des comptes des autres secteurs institutionnels.

Ce dernier point est capital pour le succès du plan. Le rapporteur du Conseil économique et social en a parfaitement exposé les difficultés : « S'agissant des ménages, la répartition du revenu net disponible entre épargne et consommation est largement fonction du revenu distribué. La volonté affirmée d'une maîtrise des transferts sociaux et du freinage programmé de l'accroissement du revenu net disponible des ménages risque d'avoir pour principal effet de peser sur la capacité d'épargne des ménages de façon globale » (1).

(1) J.O., débats A.N. 30 novembre 1983, page 5737.

b) *Evolution récente (1). L'épargne est en baisse mais mieux orientée*

Le taux d'épargne recule régulièrement depuis 1981, passant de 16,1 p. cent du revenu au premier trimestre de 1982 à 14,5 p. cent au second trimestre de 1983.

Cependant, le comportement des Français s'est modifié au profit d'une épargne longue, affectée au secteur productif tandis que l'épargne liquide, traditionnellement destinée à une consommation ultérieure, diminuait. Pour les sept premiers mois de 1983, la collecte des Caisses d'épargne se situe en retrait de 1,7 milliard (13,3 milliards au lieu de 15) sur l'an dernier. En revanche, les émissions d'obligations ont augmenté (120 milliards, soit + 25 p. cent par rapport aux 92 milliards de la période correspondante de 1982, année record). L'emprunt d'Etat 13,7 p. cent — 13,2 p. cent lancé en septembre 1983 a été si rapidement couvert que son montant a pu être porté de 15 à 25 milliards de francs.

Le développement de l'épargne obligataire ne s'est pas effectué aux dépens de l'épargne à risque, mais s'est au contraire accompagné d'un appel sans précédent des entreprises aux augmentations de capital.

En outre, le compte pour le développement industriel (CODEVI) a fait un bon démarrage depuis sa création le 3 octobre sur tous les réseaux de collecte. Il a drainé, depuis cette date, 30 à 40 milliards de francs. Le nombre de comptes déjà ouverts est évalué à 2 millions et les ouvertures s'effectuent au rythme de 100 000 comptes par jour.

c) *Perspectives. Le comportement d'épargne devrait être modifié*

Les auteurs du plan ont cru bon de préciser que « la rémunération n'est pas en France un déterminant majeur du montant de l'épargne des ménages » (2). Cette précision laisse présager une diminution sensible des taux créditeurs. Faute d'être spontanée, l'épargne sera probablement fortement « sollicitée ».

L'emprunt obligatoire d'avril 1983 et l'institution de fonds salariaux ne sont que les premières manifestations de ce « nouveau comportement ».

(1) Extrait de la note de conjoncture présentée par M. Maurice Blin, rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, 15 novembre 1983.

(2) Rapport annexé au projet de loi, p. 162.

Alors que l'acte d'épargne est essentiellement individuel et volontaire dans une économie libérale, le gouvernement propose de créer une forme d'épargne collective à laquelle les salariés ne sont pas invités à adhérer individuellement mais qui s'impose à eux par prélèvement à la source à la suite d'un accord entre syndicats et organisations patronales.

L'allocation des ressources ainsi collectées ne semble pas obéir aux règles habituelles de précaution et de rentabilité. Le texte indique seulement qu'il s'agit de financer des investissements productifs et des opérations tendant à la réduction de la durée du travail ou à la création d'emplois. Le flou de la formule autorise toutes les interprétations.

2. Les intermédiaires financiers et le coût de l'intermédiation financière

En matière de financement, le rapport annexé au présent projet de loi fixe comme objectif au IX^e Plan une amélioration de l'efficacité du système financier.

Pour ce faire, trois séries d'actions sont proposées : développer l'action des institutions financières en faveur des fonds propres des entreprises, mettre en œuvre une politique d'accompagnement de la désinflation, enfin moderniser l'activité du crédit, la maîtrise du coût de l'intermédiation financière et la poursuite de la décentralisation des décisions financières.

Cet objectif d'amélioration de l'efficacité financière devrait être facilité par la loi bancaire qui crée les conditions, du moins au niveau institutionnel, d'une meilleure homogénéité du système financier, mais sa réalisation implique que soient remplies plusieurs conditions :

a) L'amélioration des fonds propres des banques

L'intervention accrue en faveur du renforcement des fonds propres des entreprises et le passage progressif au cours du plan à d'autres modes de contrôle monétaire que l'encadrement du crédit supposent selon les termes mêmes du rapport du IX^e Plan, l'accroissement des fonds propres des banques et des institutions financières, afin de préserver leurs impératifs de solvabilité et de liquidité.

Le renforcement des fonds propres du système bancaire français constitue donc une condition sous-jacente à l'amélioration de son fonctionnement.

Or sa situation de ce point de vue se compare défavorablement à celle des pays étrangers. De surcroît comme le note le dernier rapport de la Commission de contrôle des banques, son coefficient de solvabilité s'est fortement dégradé au cours des deux dernières années.

Deux directions s'ouvrent aux pouvoirs publics pour remédier à cette évolution.

Permettre d'une part aux banques d'améliorer leurs conditions d'exploitation afin de générer des résultats conséquents qui mis en réserve leur permettront d'améliorer leur bilan. Force est de reconnaître que les orientations du IX^e Plan ne vont pas sans équivoque dans ce sens lorsqu'elles déplorent le transfert de ressources qui s'effectue du système productif vers le système financier et souhaitent « décaler la hiérarchie des taux débiteurs vers le bas » risque de perpétuer le phénomène de contremarge observé entre le taux de base bancaire et les taux du marché monétaire.

Remplir d'autre part son rôle d'actionnaire à l'égard des banques nationalisées qui représentent désormais la quasi-totalité de l'appareil bancaire.

Le rapport annexé au présent projet de loi prévoit effectivement sur ce point que la nationalisation permettra au cours du IX^e Plan le renforcement des fonds propres des établissements.

Ainsi le budget de l'Etat serait une nouvelle fois mis à contribution cette fois en faveur du secteur bancaire nationalisé.

b) *La maîtrise du coût de l'intermédiation financière*

Le coût de l'intermédiation bancaire mais également des assurances serait selon les études préparatoires du IX^e Plan trop élevé. Il est proposé qu'« un effort soit entrepris pour que le système financier dégage des gains de productivité significatifs » et qu'une « meilleure transparence des coûts d'intermédiation soit recherchée » afin, en particulier, « d'inviter les usagers à utiliser les services dont le prix de revient est le moins élevé » (1).

S'agissant du premier point, il est proposé notamment de contenir la progression des frais généraux des banques en limitant les écarts de salaires entre les institutions de crédit et les autres secteurs d'activité.

(1) Ibidem p. 165-166.

Cet démarche appelle deux réflexions.

- S'agissant des frais de personnel qui représentent environ 70 p. cent des frais généraux des banques, seul l'aspect rémunération est abordé dans le cadre du IX^e Plan. Or le problème majeur qui ne manquera pas de se poser au système bancaire est celui du niveau des effectifs. Le développement de l'informatisation et de l'automatisation, la multiplication des moyens de paiement électronique entraînent une modification des tâches et des gains de productivité considérables.

La profession se trouve dans une situation de sur-effectif bien qu'elle ait cessé globalement depuis le milieu des années 1970 d'augmenter ses personnels.

Le maintien de cette situation, voire dans certains établissements nationalisés, l'amorce d'une politique d'embauche volontariste au nom de l'impératif de l'emploi n'est pas sans peser sur le coût de l'intermédiation bancaire.

- Parmi les facteurs d'alourdissement des charges des banques, figurent en bonne place le poids des contraintes imposées par la puissance publique.

Les banques ont vu se multiplier les prélèvements fiscaux exceptionnels non déductibles et reconduits d'année en année. Elles ont subi d'autre part les effets d'un dispositif réglementaire qui s'épaissit, se diversifie et se complique au fil des ans, concernant notamment le fonctionnement des comptes, la législation fiscale, la réglementation des charges et les obligations statistiques dans les relations avec l'étranger.

Force est de reconnaître que l'histoire récente ne va pas dans le sens d'un allègement de ces contraintes. Sur ce point, la loi de finances pour 1984 qui fait obligation aux établissements de déclarer au fisc certains revenus mobiliers exonérés ou faisant l'objet d'un prélèvement à la source est à cet égard significatif.

3) Les entreprises et l'environnement international

a) La modernisation de l'industrie française constitue l'enjeu fondamental du IX^e Plan

C'est d'elle que dépend en définitive la réalisation des autres objectifs fondamentaux du Plan que sont l'affirmation de l'autorité de la France dans le monde, le développement de l'emploi et le renforcement de la solidarité entre les Français.

Ce sont les entreprises industrielles qui doivent contribuer de façon décisive au rétablissement de l'équilibre de notre commerce extérieur et c'est vers elles que doit être orientée en priorité l'épargne des ménages comme le souligne le rapport, « la réussite de ces actions fait appel à l'initiative des entreprises » (1).

Plutôt qu'à la notion d'initiative, c'est à celle d'effort qu'il faudrait se référer tant il est vrai que les entreprises devront à la fois, alors qu'elles supportent de lourdes charges, accroître leurs dépenses de recherche, moderniser leur outil de production, modifier la structure de leur consommation d'énergie, aménager le temps de travail de leurs salariés, améliorer la qualité de leurs produits et exporter davantage.

Autant que de l'évolution de leurs charges fiscales et sociales, la possibilité pour les entreprises d'accomplir l'effort qui leur est demandé, dépend :

- du comportement d'épargne des ménages (2) ;
- de l'évolution de leurs coûts salariaux et financiers ;
- enfin, de l'environnement international.

b) Concernant les coûts salariaux et financiers,
*le rapport précise que « la progression
de la rémunération horaire du travail
devrait être moins rapide que celle de la productivité horaire globale,
corrigée de l'évolution des termes de l'échange »*

Cependant, il est permis de se demander si les incidences des mesures prévues pour la formation professionnelle, l'aménagement du temps de travail (35 heures, temps partiel, congés sabbatique et de création d'entreprise...) ainsi que pour promouvoir les innovations sociales en même temps que les innovations technologiques, n'ont pas été quelque peu sous-estimées. La maîtrise de l'évolution des coûts salariaux dépendra par ailleurs de l'attitude des syndicats.

Quant aux coûts financiers, le rapport estime que « la part des charges d'intérêt dans la valeur ajoutée devrait diminuer grâce aux mesures visant à réduire les taux d'intérêt et à celles favorisant la reconstitution des fonds propres internes et externes des entreprises. »

(1) Ibidem, page 13.

(2) Voir supra

Si l'élévation du niveau des taux d'intérêt a indiscutablement aggravé les difficultés des entreprises françaises, l'origine de ces difficultés ne s'en trouve pas moins dans l'accroissement de leurs charges fiscales et sociales qui les a conduit à s'endetter pour pallier les conséquences de la diminution de leur autofinancement.

Il est prévu de « diminuer le niveau des taux débiteurs en faisant baisser les taux créditeurs » mais aucune solution n'est donnée afin de résoudre le problème posé par ailleurs de « la soumission des taux internes aux taux externes pour des raisons liées à la défense de la parité de notre monnaie ».

*c) Cet exemple situe l'importance des contraintes
résultant de l'évolution de l'environnement international*

Il n'y a certes pas de lien automatique entre la solidité de la monnaie d'un pays et le niveau élevé des taux d'intérêts pratiqués dans ce pays. L'exemple du franc suisse en témoigne.

Le niveau des taux d'intérêts est généralement représentatif du coût de la garantie que veulent obtenir les acquéreurs d'une monnaie contre une éventuelle dépréciation de celle-ci. Pour ces raisons, les pays à monnaie faible, comme la France et l'Italie, sont contraints de pratiquer des taux élevés. D'autre part, la conjonction qui existe actuellement aux Etats-Unis, de taux réels importants et d'une devise forte est un phénomène rare et qui n'est généralement pas durable.

Il est vain, cependant de s'attendre à voir baisser simultanément la monnaie et les taux d'intérêt américains. En effet,

— soit la reprise de l'économie des Etats-Unis s'avèrera durable et non inflationniste, ce qui permettra une baisse des taux réels américains mais accroîtra la confiance dans le dollar dont les cours resteront donc élevés,

— soit le déficit budgétaire et la demande de crédits des entreprises engendreront des tensions inflationnistes conduisant la Réserve fédérale à mener une politique monétaire restrictive qui fera monter les taux d'intérêt.

Dans l'un et l'autre cas, l'économie française subira des inconvénients de la situation existant outre-atlantique.

Une autre contrainte liée à l'environnement international que subissent les entreprises françaises est celle qui résulte de l'évolution de la demande extérieure. L'accroissement des exportations dépendra, outre de la combativité des entreprises françaises et de la qualité de leurs produits, de la conjoncture dans les pays étrangers.

C'est par la volonté de ne pas négliger les aléas internationaux que l'introduction du rapport annexé au projet de deuxième loi de plan explique qu'il n'a pas été établi de programmation exhaustive de toutes les actions que la Nation entreprendra au cours des cinq prochaines années.

Néanmoins la partie de ce rapport consacrée à la cohérence financière du plan étudie sommairement deux scénarios d'environnement international.

L'hypothèse la plus défavorable envisagée paraît cependant exagérément optimiste dans la mesure où elle table, au cas où la reprise tournerait court, sur une croissance étrangère de 1,5 p. cent par an sur la période 1984-1988, et sur une décroissance du prix réel du pétrole en dollar, pendant la même période, de 1,7 p. cent par an.

B. LA FRAGILITÉ DES GRANDS ÉQUILIBRES

1. Les prix

« L'écart entre la progression des prix en France et celle constatée chez nos principaux partenaires sera annulé » (1). Cette affirmation péremptoire est malheureusement fort peu étayée. Alors même que l'inflation perdure en France, tandis qu'elle ralentit considérablement un grand nombre d'économies voisines, le projet de deuxième loi de plan ne prévoit que des actions limitées se bornant à une politique d'accompagnement de la désinflation » (2).

Malgré un net ralentissement en 1982, l'inflation demeure plus forte en France que dans les autres grands pays industriels.

Le ralentissement en 1983 est insuffisant. La hausse risque finalement d'être très voisine de 9,4 p. cent, soit un taux très proche de 1982. D'ores et déjà, l'objectif de 5 p. cent en 1984 paraît menacé et les prévisions se situent entre 7,7 p. cent et 9,5 p. cent. La quasi disparition des tensions inflationnistes (emballement de la demande, création monétaire) et surtout le très net ralentissement des salaires au second semestre auraient dû avoir un impact plus sensible sur l'évolution des prix.

(1) Page 172.

(2) Page 162.

Prix à la consommation

ÉVOLUTION AU COURS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

	1978	1979	1980	1981	1982
France	+ 9,1 %	+ 10,5 %	+ 13,3 %	+ 13,4 %	+ 9,7 %
Allemagne	+ 2,6 %	+ 5,4 %	+ 5,5 %	+ 5,9 %	+ 4,6 %
Grande-Bretagne	+ 8,3 %	+ 17,2 %	+ 17,9 %	+ 11,9 %	+ 5,4 %
Etats-Unis	+ 7,6 %	+ 13,3 %	+ 13,5 %	+ 10,4 %	+ 3,9 %
Japon	+ 3,8 %	+ 5,8 %	+ 7,9 %	+ 4,9 %	+ 1,8 %

ÉVOLUTION AU COURS DES DERNIERS MOIS

	Juillet 1983	Août 1983	Septembre 1983	Octobre 1983	Au cours des 12 derniers mois connus
France	+ 0,9 %	+ 0,6 %	+ 0,8 %	+ 0,8 %	+ 10,4 %
Allemagne	+ 0,4 %	+ 0,3 %	+ 0,2 %	+ 0,0 %	+ 2,6 %
Grande-Bretagne	+ 0,5 %	+ 0,4 %	+ 0,4 %	+ 0,4 %	+ 5,0 %
Etats-Unis	+ 0,4 %	+ 0,3 %	+ 0,5 %	+ 0,3 %	+ 2,9 %
Japon	- 0,5 %	- 0,3 %	+ 1,3 %	+ 0,9 %	+ 11,4 %

Les causes dites « structurelles » paraissent donc profondes et l'on peut s'étonner dans ces conditions que la « politique d'accompagnement de la désinflation » se limite aux seuls objectifs d'« organisation de la baisse des taux débiteurs » et d'« évolution vers de nouveaux modes de contrôle monétaire ». En outre, la politique de tarification des entreprises publiques, qui apparaît pourtant déterminante dans ce domaine, est à peine effleurée.

Il convient de remarquer que le service des études économiques du Sénat a lui aussi estimé que le différentiel d'inflation entre la France et la moyenne de ses principaux partenaires serait résorbé en fin de période, sous la condition que le taux de change du franc évolue de sorte que soient annulés les écarts de compétitivité, entre la France et l'Allemagne. Cette condition est naturellement fondamentale et l'on peut regretter que le projet de loi ne contienne aucune indication s'y rapportant.

2. L'emploi

La stabilisation du chômage aux alentours de deux millions de demandeurs d'emploi a été réalisée au prix d'ajustements artificiels.

L'explosion attendue du nombre des demandeurs d'emploi est confirmée par les projections macro-économiques réalisées à partir du modèle D.M.S.

a) *Une stabilisation peu durable*

Deux facteurs peuvent expliquer la stagnation actuelle du nombre des demandeurs d'emploi (et même la légère baisse : moins 0,5 p. cent sur un an) :

- **La baisse de la productivité de la main-d'œuvre**

Il apparaît tout d'abord, au niveau industriel, que le ralentissement très net de l'activité ne s'est pas traduit par l'augmentation attendue du chômage.

Il a fallu en effet un certain délai aux entreprises pour s'adapter au niveau de l'activité. Aussi, le processus d'ajustement par la diminution des effectifs a-t-il été retardé et devrait-il intervenir dans le courant de l'année 1984.

Cette évolution correspond à la théorie des « cycles de productivité » puisque l'augmentation attendue du chômage a été compensée momentanément par la baisse de la productivité de la main-d'œuvre. Ce mouvement devrait s'inverser en 1984, annonçant une forte baisse des effectifs industriels.

- **La diminution artificielle du marché du travail**

— L'effectif des bénéficiaires d'une préretraite atteint 700 000 personnes contre 428 000 il y a :

— Le nombre des jeunes entrés en stage de formation s'établit à 70 100.

— Enfin, le nombre des radiations pour absence au contrôle ou non-réponse à une convocation a progressé de 5 p. cent par rapport à l'an dernier.

Ainsi, la stabilisation du chômage ne s'est pas faite par un mouvement positif des offres d'emploi (celles-ci ont retrouvé leur niveau le plus bas depuis 20 mois) mais par le retrait financièrement insupportable de près de 800 000 personnes du marché du travail.

Il est évident que ce type de mesure ne peut avoir, à moyen terme, que des effets pervers. En effet, en terme de variations, l'effet de ces mesures va se renverser à partir de 1985. Aussi aboutiront-elles à « remettre » sur la marché du travail près de 60 000 personnes par an en plus de l'augmentation tendancielle de la population active.

b) Des inquiétudes largement confirmées

A la lumière des études macro-économiques à moyen terme réalisées à partir du modèle D.M.S., les inquiétudes relatives à une explosion du chômage pour les années à venir apparaissent largement fondées.

Il apparaît en effet de manière très globale que le type de croissance qui interviendra entre 1983 et 1988 sera plus centrée sur l'industrie que sur le secteur tertiaire. Il faut donc craindre que la croissance se traduise plus en termes d'augmentation de la productivité que de créations d'emplois.

La croissance de l'activité dans les services est faible et les créations d'emplois qui en résultent sont très loin d'équilibrer les pertes d'emplois dans l'industrie et le bâtiment.

Dès lors, compte tenu des hypothèses faites hors modèle sur l'évolution de l'emploi dans l'agriculture (— 50 000 par an) et dans les administrations (+ 45 000 en 1983, + 28 000 en 1984 et ensuite + 12 000, soit + 0,3 % par an), la situation de l'emploi évoluerait comme suit :

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI

	En moyenne par an			Total cumulé en six ans
	1983-84	1985-86	1987-88	
Variations de :				
• Nombre d'emplois dans l'économie	— 139	— 106	— 83	— 650
• Population active potentielle	+ 80	+ 210	+ 190	+ 960
• Nombre de chômeurs (1)	+ 140	+ 155	+ 130	+ 860

(1) L'augmentation du nombre des chômeurs est inférieure au creusement de l'écart entre le nombre des emplois et celui des actifs potentiels en raison du fléchissement des taux d'activité : lié à la dégradation de l'emploi. En effet, les inflexions des taux d'activité par rapport à leur tendance supposée de long terme fonctionnent, dans les modèles, comme une « trappe à chômeurs » : quand l'emploi diminue, le chômage augmente moins fortement que le nombre des emplois perdus et, à l'inverse, quand l'emploi augmente, le chômage diminue moins nettement.

Au total, malgré la réduction de la durée du travail incluse dans le scénario, le nombre d'emplois dans l'économie diminuerait de 650 000 en six ans. Le nombre des chômeurs atteindrait ainsi 2 720 000 en 1988 (résultat moyen pour l'ensemble de l'année), soit un taux de chômage de 12 p. cent contre 8 p. cent en 1982.

Rappelons enfin que dans l'hypothèse d'absence de réduction de la durée du travail, le nombre de chômeurs atteindrait dans ce cas, 2 900 000, soit un taux de chômage de 13 p. cent.

QUATRIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

A. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE

1. Un déficit inévitable

a) *En premier lieu, les moyens proposés pour maîtriser les dépenses publiques apparaissent quelque peu illusoire*s

Le concept de nouvelle gestion de la dépense publique affirmé par la deuxième loi de plan repose sur trois axes principaux :

- l'établissement de projections triennales des finances publiques,
- l'utilisation active des budgets de programme,
- la révision des systèmes d'aide de l'Etat au secteur productif.

Tout en prenant acte des intentions affichées en matière d'économies budgétaires, il est difficile de penser que les moyens ainsi proposés soient réellement novateurs.

La Commission des Finances du Sénat a toujours vivement souhaité que les ministères réexaminent chaque année, avec la plus grande attention, les « services votés ».

De telles résistances sont apparues, notamment au regard de l'utilisation des méthodes du type R.C.B. (Rationalisation des choix budgétaires), qu'il est illusoire de croire que les méthodes aujourd'hui annoncées aient quelque efficacité.

Le budget pour 1984 reflète parfaitement cette inertie au niveau de la dépense publique. Le développement des dépenses de personnel empêche d'une part toute possibilité de redéploiement des

crédits (par exemple en matière d'Education nationale). D'autre part, le poids exorbitant des primes et interventions à caractère passif n'annonce aucune rationalisation financière effective.

De même, certains choix vont peser lourdement sur les finances publiques. Il faut évoquer ainsi les projets relatifs aux nouvelles techniques de communication audiovisuelle qui engageront les finances de l'Etat pour près de 60 milliards de francs sans qu'aient été réellement examinés les problèmes de financement de ces nouveaux réseaux.

Il faut également citer le programme des grands travaux culturels à Paris à propos desquels la Commission des Finances a émis les plus vives réserves et qui conduisent à s'interroger sur la réalité de la rigueur financière annoncée.

b) Compte tenu de ces éléments, et au regard des projections précédemment évoquées et effectuées à partir du modèle D.M.S., l'évolution du besoin de financement des administrations publiques devrait être la suivante :

BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET LOCALES

	1982		1984		1988	
	En milliards de F	En % du P.I.B.	En milliards de F	En % du P.I.B.	En milliards de F	En % du P.I.B.
• Administrations publiques centrales	67,5	1,9	118,5	2,9	164,4	3,0
dont : Etat	69,4	2,0	124,0	3,0	168,9	3,1
• Administrations publiques locales	18,4	0,5	10,0	0,2	10,5	0,2

2. Conséquences

a) *Même si, à partir de 1984, le besoin de financement des administrations, exprimé en pourcentage du P.I.B., se trouve stabilisé, il convient de garder à l'esprit que cela signifie une augmentation régulière d'année en année du volume de la dette publique*

Ainsi, en 1988, le besoin de financement cumulé de l'Etat atteint-il l'équivalent de 720 milliards de francs 1983.

Cette évolution est lourde de menaces. Ses effets les plus inquiétants portent en premier lieu sur l'augmentation de la charge de remboursement de la dette intérieure. Rappelons que celle-ci ne cesse de progresser depuis 1981 (cf. tableau ci-dessous) et qu'elle pourrait atteindre près de 100 milliards de francs (1983) pour l'exercice budgétaire de 1988.

CHARGE DE REMBOURSEMENT DE LA DETTE INTÉRIEURE

(en milliards de francs)

1981	44,8
1982	48,2
1983	56,1
1984	68,0

Source : Rapport économique et financier (loi de finances pour 1984).

b) *Mais c'est le mode de financement de ce déficit qui risque d'aboutir à placer notre économie dans une impasse*

L'Etat occupe en effet aujourd'hui une place trop importante sur le marché obligataire (40 milliards de francs en 1982) entraînant ainsi l'éviction des emprunteurs privés du marché financier.

Par ailleurs, le niveau élevé des taux obligataires qui résulte de cette situation contribue à alourdir les charges d'emprunt des entreprises.

Aussi, pour combattre cette évolution la loi de Plan annonce-t-elle une réorientation des mécanismes de financement de l'impasse budgétaire dans le sens d'un recours accru au financement à court terme qui est nécessairement moins coûteux.

Ce choix n'est pas sans risque dans la mesure où il s'accompagne d'une augmentation de la création monétaire de nature à renforcer très fortement l'inflation.

C'est donc à un arbitrage extrêmement périlleux qu'il faudra procéder si l'on ne veut pas placer notre pays à contre-courant des politiques menées par ses partenaires et porter atteinte à la stabilité de sa monnaie.

B. « LA RÉNOVATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES »

1. Cette rénovation est aujourd'hui largement amorcée

a) La pression fiscale s'est alourdie, particulièrement pour les ménages

Sous l'effet des majorations d'impôts, des prélèvements exceptionnels et de l'institution d'impôts nouveaux, la pression fiscale s'est rapidement accrue depuis trois ans. Il s'agit, il est vrai, d'une tendance ancienne, mais les dernières années marquent un nouveau saut dans les progressions.

ÉVOLUTION DU TAUX DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EFFECTIFS,
y compris ressources perçues au profit de la C.E.E.

(en % du P.I.B.)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Etat	17,3	17,9	18,6	18,6	18,9	18,6
O.D.A.C. *	0	0	0,2	0,2	0,2	0,2
Administrations locales	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	5,3
Administrations de sécurité sociale	16,6	17,6	18,5	18,5	19,0	19,8
C.E.E.	0,8	0,8	0,6	0,7	0,8	0,8
Total	39,5	41,1	42,6	42,8	43,8	44,7

* Organismes divers d'administration centrale (ce poste regroupe notamment les divers organismes interprofessionnels percevant des taxes parafiscales tels que l'office national interprofessionnel des céréales...).

En trois ans (1981-1983), l'augmentation de l'impôt sur le revenu est de près de 45 p. cent, hausse évaluée avant l'incidence de la majoration exceptionnelle en 1983 et après prise en compte des prélèvements exceptionnels de 1983 (impôt sécurité sociale — 1 p. cent sur le revenu de 1982).

Ainsi, le taux de croissance des impôts courants sur le revenu et le patrimoine est largement supérieur à celui des revenus bruts des ménages.

Taux de croissance n/n-1	1982	1983	1984
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	16,7 %	18,9 %	14,5 %
Revenu brut	14,7 %	9,8 %	6,9 %

Source : rapport économique et financier, 1983-1984 tableau 19.

*b) Le projet de loi de finances pour 1984
comporte des modifications annoncées dans le Plan (1)*

C'est notamment le cas :

- du contrôle fiscal. 984 postes créés en 1982-1983 opérationnels en 1984-1985, (articles 82 à 86 de la loi de finances) ;
- de la réforme de la fiscalité de succession (article 18) ;
- de la fiscalité des entreprises. Création et transmission des entreprises (article 7) ;
- du régime des déductions fiscales (articles 3 et 4) ;
- et surtout de la fiscalité agricole (article 72 à 81). On peut cependant s'interroger sur le point de savoir si ce nouveau régime super simplifié, plus compliqué que l'ancien « réel simplifié » permettra effectivement de répondre au but recherché, à savoir : amener le plus grand nombre d'agriculteurs à tenir une comptabilité pour un coût financier faible.

Ainsi, les suggestions les moins imprécises du projet de loi ont déjà été partiellement mises en œuvre par la loi de finances pour 1984.

**2. Elle se situe sur de nombreux points en retrait
par rapport à la première loi de plan**

a) Les prélèvements sociaux :

En dépit de leur ralentissement (de l'ordre de 3 p. cent en volume, contre 6,7 p. cent actuellement), les dépenses de santé continueront de croître à un taux supérieur au taux de croissance du PIB.

(1) page 169

« L'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux » est clairement réaffirmée. Votre Commission des Finances, dans son précédent rapport, a examiné les différentes formules envisagées :

- déplafonnement,
- élargissement de l'assiette au total de la valeur ajoutée,
- élargissement de l'assiette à l'ensemble des revenus, c'est-à-dire en réalité la fiscalisation.

Le seul élément nouveau de ce second projet de loi paraît être « la recherche de recettes supplémentaires ne portant pas atteinte à l'objectif de modernisation du système productif » (1). Cette « prise en charge partielle des dépenses de santé par d'autres moyens de contribution » (2), qui pourraient revêtir la forme d'assurances individuelles, constitue une orientation essentielle et trop vite esquissée. Votre commission regrette les nombreuses ambiguïtés entourant ce financement.

b) *Les charges des entreprises*

Par rapport à la première loi de Plan, les propositions relatives à la fiscalité des entreprises que présente le rapport annexé au présent projet de loi ne comportent pratiquement aucun élément nouveau.

Le présent projet reconnaît que la nécessité d'améliorer les comptes des entreprises est justifiée par « la particulière gravité », au départ, de leur situation. Mais cette situation particulièrement sérieuse de nos entreprises n'appelle, selon les rédacteurs, qu'une stabilisation de leurs charges fiscales.

Malgré les remarques formulées précédemment par votre rapporteur sur le caractère insuffisant de cet objectif, celui-ci n'a donc pas été modifié.

La partie fiscale du présent projet se caractérise, comme celle du document annexé à la présente loi de Plan, par son imprécision et ses lacunes.

Aucune précision n'est notamment fournie quant aux moyens de :

- « rechercher une meilleure adéquation des mécanismes de prélèvements aux capacités contributives des diverses catégories d'entreprises » ;

(1) p. 174

(2) Audition de M. Hubert Prevot, Commission du Plan, par M. Bernard Barbier, président de la délégation du Sénat pour la planification - 16 novembre 1981.

- ne pas défavoriser par rapport aux autres formes de placement les fonds à risques investis dans l'industrie ;
- encourager la recherche et l'innovation par l'octroi d'un « crédit d'impôt pour la recherche », l'amélioration du régime fiscal des brevets, des incitations fiscales à la création ;
- réformer la taxe d'apprentissage.

Sur certains points, le rapport annexé au présent projet est en retrait sur celui relatif à la première loi de Plan.

Il n'est plus question de dénoncer les évolutions « erratiques » et « anti-économiques » de la taxe professionnelle mais, seulement, d'entreprendre des études concernant cette taxe ainsi que les taxes foncières et la taxe d'habitation, afin d'adapter progressivement la fiscalité locale, comme l'exige la réussite de la décentralisation.

D'autre part, s'il est envisagé de réviser le système des aides de l'Etat au secteur productif, le thème du réexamen à ce titre des avantages fiscaux consentis aux entreprises n'est plus abordé.

Les mesures fiscales en faveur des entreprises envisagées par le IX^e Plan ne sont pas proportionnées à l'effort qui est exigé d'elles. Nombre de leurs demandes n'ont, tout d'abord, pas été prises en compte par le rapport annexé au présent projet (suppression du décalage d'un mois en matière de T.V.A., déductibilité fiscale de la provision pour congés payés, report en arrière des pertes ...)

En outre, le rendement des dispositions de la loi de finances pour 1984, qui aggravent les charges des entreprises (réduction du taux de déductibilité de la provision pour investissements et aménagement de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés ...) est supérieur au coût des allègements qui leur sont consentis (mesures en faveur des créations, des transmissions et des fonds propres des entreprises).

Or, dans le même temps, le budget de l'Allemagne Fédérale pour ne prendre l'exemple que de ce pays, va accorder aux entreprises allemandes des déductions fiscales de 3,5 milliards de deutsche-Mark.

Le rapport annexé à la deuxième loi de Plan affirme que « l'Etat devra veiller à ne pas pénaliser les entreprises françaises par rapport à leurs concurrents étrangers et notamment à ne pas accroître la pression des impôts et des cotisations à la sécurité Sociale qu'elles supportent ».

Etant donné la gravité de leur situation financière et le handicap qu'elles subissent du fait de la structure de nos prélèvements obligatoires (1), « ne pas pénaliser nos entreprises » suppose non seulement de « ne pas accroître » leurs charges mais de les réduire.

Telle n'est malheureusement pas la voie tracée par le IX^e Plan.

3) Elle ne donne aucune indication précise sur l'évolution des prélèvements obligatoires sur la durée du Plan

La seconde loi de plan n'apporte aucune précision sur cette question fondamentale ; pourtant, un point de prélèvements supplémentaires correspond à 35 milliards de francs, soit plus de la moitié du montant des crédits « pépéhués ». Des projections sur les finances publiques associées à un examen macro-économique à l'horizon 1988 (2) ont été réalisées par le service des études économiques du Sénat.

Selon l'hypothèse plus ou moins stricte retenue pour les dépenses de santé, le niveau des prélèvements obligatoires augmente dans les projections de 3 à 4 points de PIB entre 1982 et 1988, atteignant ainsi, soit un peu moins, soit un peu plus de 47 p. cent du PIB en 1988.

Cette progression de 3 points que retrace le scénario de référence est due, à concurrence de 2,3 points, au financement des dépenses sociales et de 0,7 point à la fiscalité propre des collectivités locales (cette dernière majoration, acquise pour l'essentiel en début de période, correspond pour 0,3 point de PIB au transfert aux collectivités locales de trois taxes d'Etat).

Dans l'hypothèse la plus stricte, l'essentiel de la majoration de 3 points du taux de prélèvement serait imputable aux deux premières années de la projection, soit 1,7 point en 1983-84 et 1,3 point en

(1) La part du total des prélèvements obligatoires supportée par les entreprises en France est de 40 p. cent contre 22,7 p. cent dans la moyenne des pays de l'O.C.D.E.

Cette situation tient, pour une large part, au poids particulièrement important des cotisations sociales, payées dans notre pays par les employeurs.

Aussi, le taux d'autofinancement de nos entreprises est-il particulièrement bas (51,2 p. cent en 1982).

(2) Ce scénario, présenté dans la note n° 83/47, a été construit à l'aide du modèle D.M.S. de l'INSEE. Sauf en matière de salaires, les comportements et relations observés sur le passé et décrits dans le modèle ont été prolongés sur la période de projection. Ce scénario se traduit principalement par un retour à l'équilibre des échanges extérieurs en 1985 (au prix d'un différentiel de croissance négatif par rapport à l'étranger), un net ralentissement de l'inflation, un glissement modéré du franc, une stabilité du pouvoir d'achat du salaire moyen par tête, une réduction de trois heures de la durée hebdomadaire du travail et une augmentation de 45 p. cent du chômage (au sens du B.I.T. et en moyenne annuelle) en 1982 et 1988. Par ailleurs, le besoin de financement de l'ensemble des Administrations publiques se trouve stabilisé aux alentours de 3 p. cent du P.I.B. sur la période de projection.

1985-88. Dans l'hypothèse de moindre freinage des dépenses de santé, le taux de prélèvement obligatoire augmenterait de 1,9 point entre 1982 et 1984 et de 2,1 points entre 1984 et 1988.

NIVEAU DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des prélèvements obligatoires dans la projection

	En % de P.I.B.			Variations en point de P.I.B.		
	1982	1984	1988	De 1982 à 1984	De 1984 à 1988	De 1982 à 1988
IMPOTS (1)	24,9	26,1	27,7	+ 1,2	+ 1,6	+ 2,8
dont :						
— Impôts d'Etat conservés par l'Etat	18,8	18,6	18,6	— 0,2	0	— 0,2
— Impôts affectés aux régimes sociaux	0,2	0,8	2,3	+ 0,6	+ 1,5	+ 2,1
— Reversements aux collectivités locales	1,9	2,1	2,1	+ 0,2	0	+ 0,2
— Fiscalité locale propre	3,0	3,6	3,7	+ 0,6	+ 0,1	+ 0,7
— C.E.E.	0,8	0,8	0	0	0	
COTISATIONS SOCIALES	18,8	19,3	19,0	+ 0,5	— 0,3	+ 0,2
dont :						
— Cotisations employeurs	12,5	12,9	12,6	+ 0,4	— 0,3	+ 0,1
— Cotisations salariés	4,7	4,8	4,8	+ 0,1	0	+ 0,1
TOTAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	43,7	45,4	46,7	+ 1,7	+ 1,3	+ 3,0
(1) dont :						
— Impôts liés à la production (hors ressources C.E.E.)	14,7	15,2	15,5	+ 0,5	+ 0,3	+ 0,8
— Impôts sur le revenu et le patrimoine	9,2	9,8	11,0	+ 0,6	+ 1,2	+ 1,8

CONCLUSION

« Le plan sera exécuté », disent ses auteurs. C'est possible.

Mais certaines ambitions seront déçues.

Les seules vraies certitudes sont, en l'état, la modification-diminution des concours de l'Etat aux collectivités locales et la rénovation-majoration des prélèvements obligatoires.

Le plan impose aussi des contraintes.

C'est la médaille et son revers.

A moins que ce ne soit l'endroit.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Georges Lombard**, rapporteur, pour avis à l'examen du projet de loi, le 15 décembre 1983.

Après avoir rappelé les objectifs du Plan et les principales conclusions de la Commission des Finances lors de l'examen de la première loi de Plan, le rapporteur a présenté différentes observations concernant ses aspects financiers.

Ces observations ont porté successivement sur le financement des programmes prioritaires d'exécution, les relais privilégiés d'exécution du Plan et la cohérence de l'ensemble.

Il a estimé particulièrement préoccupantes l'absence de moyens du contrôle des contrats de plan devant lier l'Etat et les entreprises publiques, l'évolution vers la délocalisation des ressources des collectivités locales, les ambiguïtés des objectifs assignés aux entreprises et les incertitudes concernant la rénovation de prélèvements obligatoires.

L'évolution probable des finances publiques, marquée par un déficit accru et une augmentation de la pression fiscale, devrait porter la marque de ces difficultés.

Pour ces raisons, votre rapporteur pour avis a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable au projet de loi.

M. Descours Desacres a demandé des précisions sur la répartition des financements affectés aux programmes prioritaires.

M. René Ballayer a fait part de ses inquiétudes sur l'avenir à court terme et a estimé que le projet de Plan renforçait, plutôt qu'atténuait, les incertitudes.

M. Edouard Bonnefous, président, s'est enquis de connaître les facteurs d'évolution des prélèvements obligatoires.

La commission, dans sa majorité, a émis un avis défavorable à l'adoption du projet de loi.