

N° 133

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1981.

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, approuvant le Plan intérimaire pour 1982 et 1983.

Par M. Georges LOMBARD,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 576, 607, 592, 597, 599, 603 et in-8° 75.

Sénat : 118 (1981-1982).

Plan. — Budget de l'Etat - Chômage : indemnisation - Finances publiques - Impôts et taxes - Inflation - Investissements - Politique monétaire.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
CHAPITRE PREMIER. — Les orientations générales	7
A. — <i>La situation économique</i>	7
B. — <i>La stratégie adoptée</i>	9
I. — Le court terme : une politique de relance massive en vue de réduire le chômage	9
II. — La préparation de l'avenir : les réformes	10
III. — Observations	11
C. — <i>La fragilité des équilibres</i>	12
I. — L'absence de projections associées à l'exécution du Plan	13
II. — Les tensions sur les agrégats	14
III. — L'aléa international	18
CHAPITRE II. — Le financement de l'économie	21
A. — <i>Les données générales</i>	21
I. — Epargne et investissement	21
II. — Besoins et capacités de financement	22
III. — Les circuits financiers	24
IV. — La monnaie	25
B. — <i>Le financement des entreprises privées</i>	26
I. — La nécessité de l'investissement	26
II. — L'autofinancement	27
III. — Les apports externes	28
C. — <i>Les entreprises publiques</i>	29
I. — Un choix qui n'est pas sans risque	29
II. — Un coût préoccupant pour le budget de l'Etat	32
III. — La procédure des « contrats de plan »	33
CHAPITRE III. — Les finances publiques	35
A. — <i>La progression des dépenses des administrations publiques</i>	35
I. — L'Etat	35
II. — Les collectivités locales	41
III. — La Sécurité sociale	42

B. — <i>L'évolution des prélèvements obligatoires</i>	45
C. — <i>L'augmentation de la dette publique</i>	50
CHAPITRE IV. — Observations sur les articles	55
Audition en Commission de M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire	58
Examen en Commission	61

INTRODUCTION

Le Plan intérimaire qui est soumis à l'approbation de notre Assemblée est, à bien des égards, singulier. Original par sa durée, deux ans au lieu de cinq, il présente toutes les caractéristiques d'un exercice de transition avec toutes les incertitudes que cela peut comporter.

Le bouleversement politique intervenu depuis le mois de mai dernier rendait inévitablement caduc le projet de VIII^e Plan élaboré par le gouvernement précédent et qui avait été déposé à l'automne 1980 devant le Parlement sans que celui-ci ait alors le temps de l'examiner. Le nouveau Gouvernement aurait pu, utilisant les travaux techniques effectués alors, bâtir très rapidement un Plan au contenu différent. Mais l'exercice était périlleux et ne cadrerait pas avec la nouvelle conception de la planification. Une autre solution aurait pu consister à mettre immédiatement en chantier un projet de Plan différent. Mais, compte tenu du délai habituel, celui-ci n'aurait pas pu être prêt avant la fin de 1982. Le Gouvernement a finalement préféré se donner un peu plus de temps de façon à pouvoir d'abord réfléchir à de nouvelles modalités. Il envisage de soumettre un projet de loi dans ce sens à la session de printemps de 1982 en vue de la préparation d'un Plan pour la période 1984-1988.

Dès lors, un délai de trois ans (1981 à 1983) aurait séparé la fin du VII^e Plan et le début du VIII^e. C'est pourquoi le Gouvernement a prévu un Plan intérimaire pour les années 1982 et 1983. Ni sa durée ni ses conditions de préparation n'en font un véritable Plan. Articulé avec le budget de 1982, du fait de la concomitance des travaux, le Plan intérimaire ne fait qu'ouvrir quelques perspectives, souvent floues, sur ce que pourrait être l'évolution ultérieure de l'économie et de la société française.

Une seule commission réunissant les différents partenaires sociaux et les diverses administrations a été constituée. Ses travaux se sont déroulés d'août à la mi-octobre. Elle a pu s'appuyer sur une consultation régionale nécessairement limitée par les délais et sur quelques groupes de travail purement administratifs qui ont approfondi plusieurs sujets particuliers. S'agissant des problèmes de financement en général et de finances publiques en particulier sur lesquels la commission des Finances fait porter son avis, il n'y

a eu aucun groupe de travail en raison du déroulement, en parallèle, de la préparation du budget et notamment l'élaboration du rapport économique et financier.

C'est en effet ce document, limité il est vrai à l'année 1982, qui retrace le mieux les conséquences des décisions prévues par le Gouvernement en matière économique et sociale. Par contre, il n'a pas été possible de préparer des projections à plus long terme intégrant ces orientations nouvelles. Les prévisions établies par l'I.N.S.E.E. et par la Direction de la prévision pour les années 1981 à 1986 au cours de l'été se sont en effet contentées de reprendre les prévisions établies précédemment à l'horizon 1985 en tenant compte seulement des résultats des comptes de la nation pour 1980, des hausses des prix de l'énergie et de certains des travaux effectués en 1980 pour la préparation du VIII^e Plan. Ces projections « tendanciennes » ont pu être utilisées par le service des études législatives du Sénat pour mettre à jour le scénario de référence établi par lui en 1980, en liaison avec les commissions du Sénat.

C'est sur ces données réduites qu'a été amenée à travailler la commission des Finances pour préparer son avis. Elle a heureusement pu compléter son information grâce à l'audition du ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire et à la collaboration des services du Commissariat général au Plan. Par contre, la Commission regrette que les délais qui lui ont été impartis n'aient pas pu permettre l'audition du ministre de l'Economie et des Finances et la consultation de ses services.

CHAPITRE PREMIER

LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Avant d'aborder plus en détail les domaines sur lesquels porte plus spécifiquement l'avis de la commission des Finances, il nous a paru indispensable de rappeler brièvement les principales orientations générales de ce Plan intérimaire, renvoyant au rapport de la commission des Affaires économiques, saisie au fond, pour une analyse plus détaillée.

Tout d'abord, nous retracerons les principales caractéristiques de la situation économique en France et à l'étranger. Puis nous présenterons schématiquement la stratégie du Plan en distinguant ce qui porte sur les deux années examinées et ce qui ouvre des voies vers un avenir plus lointain et plus incertain. Enfin, nous passerons en revue les différents risques qui affectent les grands équilibres économiques et rendent problématique le succès du Plan.

A. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Alors que plusieurs dérèglements étaient apparus à la fin des années 1960 et au début des années 1970 (accroissement du chômage, accélération de l'inflation, déséquilibre du système monétaire international, premières tentatives des pays producteurs de pétrole pour devenir maîtres de leurs ressources naturelles...), le choc pétrolier de 1973 a précipité une crise dont les effets ne sont pas près de s'estomper. En France, comme dans la plupart des grands pays, s'achèvent en 1973 plus de deux décennies de croissance forte et régulière reposant sur un développement exceptionnel du commerce mondial, une relative stabilité monétaire et une énergie de moins en moins coûteuse. Depuis lors la croissance est devenue beaucoup

plus faible et irrégulière. Presque partout le taux de croissance moyen de 1973 à 1980 est proche de la moitié de celui de la période précédente. La France, qui avait gardé jusqu'en 1975 des taux de croissance supérieurs à la moyenne de ses partenaires, s'est trouvée ramenée à leur niveau pour la période 1976-1980 : 2,7 % par an contre 5 % pour le Japon, 3 % pour les Etats-Unis, 3,2 % pour l'Allemagne, 3,4 % pour l'Italie et 3 % pour la moyenne O.C.D.E. Parmi les grands pays, seule la Grande-Bretagne fait moins bien avec 1 % par an.

Les effets du second choc pétrolier ont été moins brutaux mais plus durables. La France conserve un taux moyen avec 1,3 % en 1980 et 0,6 % en 1981. Le Gouvernement espère, des mesures qu'il a prises, une croissance en 1982 un peu supérieure à celle des partenaires, soit 3,1 % (contre 2 % pour l'ensemble de l'O.C.D.E.).

Le taux de chômage s'est partout accru : pour les sept principaux pays de l'O.C.D.E. il est passé de moins de 3 % avant 1970 à 3,7 % en 1974 et 5,6 % en 1980 (après une légère amélioration en 1979) et il atteindrait 7 % en 1982. Pour la France on est passé de 1,9 % en 1967 à 2,8 % en 1974 et 6,3 % en 1980 et sans doute près de 7,5 % en 1981. C'est dire que la France, autrefois bien placée, a maintenant un taux de chômage plus élevé que la moyenne de ses partenaires.

L'inflation après le sommet de 1975 est restée plusieurs années proche de 10 %. En 1980, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 13,6 %. D'octobre 1980 à octobre 1981, il y a une légère accélération à 14,1 %. Mais cette stabilité est en réalité une dégradation par rapport à nos partenaires : le différentiel d'inflation avec ceux-ci, faible jusqu'en 1973 et encore en 1975 avait atteint près de 2 % en 1974, 1976 et 1977 puis plus de 3 % en 1978. Retombé à 1,2 % en 1979, il grimpe à 3,1 % en 1980 mais atteint 4,4 % en octobre 1981.

La balance commerciale avait été très fortement déséquilibrée en 1974 et en 1976 après une amélioration conjoncturelle en 1975. Mais la France avait pu alors redresser assez rapidement sa situation et avait retrouvé un excédent en 1978. Mais le deuxième choc pétrolier a ramené le déficit à partir de mai 1979. Pour l'ensemble de 1979 le déficit a été limité à 13,6 milliards de francs (chiffres douaniers F.O.B./F.O.B.). En 1980, il atteint 61,8 milliards de francs soit 2,2 % du P.I.B. En 1981, il devrait être du même ordre de grandeur. Mais il faut souligner que lors du premier choc pétrolier seul le déficit énergétique avait été responsable de la dégradation alors que cette fois-ci, à l'aggravation du déficit énergétique (de 84 milliards de francs en 1979 à 133 en 1980) s'ajoute la détérioration du solde des produits manufacturés résultant principalement de la croissance très rapide du taux de pénétration étrangère. Celui-ci est passé de moins de 32 % au début de 1979 à près de

37 % au troisième trimestre 1981. Cette évolution est d'ailleurs à mettre en relation avec les déficits importants enregistrés vis-à-vis de l'Allemagne (16,8 milliards de francs en 1980 et 14,9 pour les neuf premiers mois de 1981), des Etats-Unis (23,9 milliards de francs en 1980 et 18,6 pour les neuf premiers mois de 1981) et du Japon (7,1 milliards de francs en 1980).

B. — LA STRATÉGIE ADOPTÉE

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Plan intérimaire est présenté comme un document de référence fixant les objectifs et éclairant les choix du Gouvernement.

Son dispositif est décrit comme s'opposant à la politique antérieure, essentiellement sur deux points :

— dans une approche immédiate, il s'agit de stabiliser la progression du chômage puis d'inverser la tendance ;

— en perspective, le Plan prévoit de nombreuses réformes de structures correspondant à la recherche d'une croissance durable et autonome mais également à l'élargissement de la solidarité sociale, sous ses deux aspects de ponction et de redistribution des revenus.

La juxtaposition d'une politique à court terme et de projets préparant l'avenir n'est pas, en soi, contradictoire ; elle pose cependant des problèmes de cohérence et d'ajustement dans le délai de réalisation du Plan.

I. — Le court terme : une politique de relance massive en vue de réduire le chômage.

Sur la base de certains des éléments du rapport de la Commission Bloch-Lainé, le Plan dresse un constat « des effets profondément négatifs » d'une politique libérale dans l'ordre économique ; il en prend le contrepied en préconisant une croissance rapide, assise sur des « finances publiques actives », en vue de redresser rapidement la situation de l'emploi.

Le succès de ce programme suppose la création nette de 400.000 à 500.000 emplois au cours des deux prochaines années, dégagés par :

— une croissance rapide, supérieure à 3 % dès 1982 et d'un rythme analogue en 1983 ;

— une répartition équilibrée des fruits de la croissance entre consommation et investissement ;

— et l'amorce d'une réduction de la durée du travail qui se poursuivra au-delà de la durée d'exécution du Plan.

La réalisation de ces objectifs devrait s'opérer dans un contexte de renforcement de la lutte contre l'inflation, notamment assurée par une progression négociée du pouvoir d'achat des plus bas salaires — le S.M.I.C. étant appelé à croître en 1982 et 1983 dans les mêmes proportions qu'en 1981 (rappelons que de décembre 1980 à décembre 1981 son augmentation a été de 20,1 %).

II. — La préparation de l'avenir : les réformes.

Le Plan « fixe les orientations du Gouvernement en matière d'activités productives et propose des actions répondant à l'exigence d'un renouveau de la solidarité ».

Au premier chef, les réformes proposées par le Plan ont pour objet d'assurer le retour à une croissance de l'économie, durable, plus rapide et surtout plus autonome. Trois secteurs seront privilégiés : l'industrie, la recherche et l'énergie ; les priorités dont ils bénéficieront au cours du Plan intérimaire seront poursuivies ultérieurement afin de reconquérir le marché intérieur.

La solidarité est à la fois un des moyens et un des objectifs du Plan. Appréhendée sous l'angle des transferts, elle doit, pour partie, assurer le financement du dispositif de relance. Comprise comme but, sa revendication correspond à la recherche d'un meilleur équilibre de la vie quotidienne en matière de protection sociale, de logement, d'urbanisme, et de culture ; elle s'étend également aux rapports de la France avec les pays en voie de développement.

III. — Observations.

Qui ne souhaiterait établir une croissance forte et indépendante en renforçant la solidarité entre Français, et entre la France et les pays les plus démunis ?

L'analyse de la viabilité économique et financière d'une démarche dont les objectifs ne peuvent que recevoir l'assentiment de tous, sera effectuée dans la suite de ce rapport.

Mais, dès maintenant, l'articulation des options du Plan entre le court terme et la préparation de l'avenir appelle deux observations.

La simultanéité des mesures conjoncturelles et des réformes d'ensemble pose le problème de leur synchronisme, la diversité des buts poursuivis, le problème de leur adéquation.

1. LA SIMULTANÉITÉ DES PROGRAMMES

Dans le même temps, le Plan prévoit de réussir une relance du type keynésien traditionnel et d'introduire des changements de structures importants — notamment en matière fiscale et sociale — susceptibles de modifier fortement les comportements attendus des agents économiques.

A ce seul degré, il existe, sinon une contradiction entre les objectifs, du moins un danger de disjonction des moyens dans leur mise en œuvre.

2. LA DIVERSITÉ DES BUTS

Il n'y a aucune incohérence de principe à projeter une relance de l'activité accompagnée d'actions de redistribution sociale.

Savoir si ce dessein est compatible avec une croissance durable de l'économie est plus complexe : la pérennité de la relance exige le respect d'un cheminement très délicat entre l'impulsion donnée à la consommation et à l'investissement public et sa consolidation par la reprise de l'investissement privé dont l'incitation ne doit être réduite ni par l'effet des mesures initiales de redistribution du revenu, ni par les perspectives concrètes d'utilisation des équipements dans les entreprises.

L'étroitesse de la voie à suivre pour la bonne fin du Plan pourrait être mise en évidence dans d'autres domaines — s'agissant, par exemple, de la coexistence d'une relance de la consommation favorisant le déficit extérieur et de la volonté, affirmée par ailleurs, de reconquérir le marché intérieur.

Ce type de remarque ne tend pas à nier la compatibilité des options choisies mais à attirer l'attention sur la difficulté à articuler dans le temps une action à court terme et un projet à horizon plus lointain. A cet égard, si les deux aspects de la stratégie adoptée ne sont pas antinomiques, force est de constater que leur orchestration n'est pas acquise.

Au demeurant, le Commissariat général du Plan est conscient de cette difficulté puisqu'il a engagé le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification (C.E.P.R.E. M.A.P.) à entreprendre, en 1982, des travaux sur « l'articulation des politiques à court, moyen et long terme ».

C. — LA FRAGILITÉ DES ÉQUILIBRES

Le propos du Plan intérimaire est volontariste puisqu'il repose sur l'espoir de contrecarrer, en France et dans des délais brefs, les tendances de longue durée de l'économie mondiale.

Par le retournement conceptuel qu'il suppose, ce projet pose une question de principe dont la réponse n'est pas sans conséquences pratiques : quel est, en courte période, le degré d'autonomie de notre politique tant vis-à-vis des réalités profondes de l'économie française que de notre environnement international ?

A ce stade de l'examen, on doit observer que la réalisation des propositions du Plan intérimaire dépend de postulats dont la validité n'est pas établie.

En définitive, la réussite du Plan est liée à la stabilité de facteurs traditionnellement déséquilibrants ; à ce titre, on peut recenser trois incertitudes : l'absence des projections chiffrées associées aux objectifs, les tensions sur les agrégats et l'aléa représenté par l'évolution du contexte économique international.

I. — L'absence de projections associées à l'exécution du Plan.

Comme lors des précédents Plans, aucune description économétrique des objectifs n'est avancée dans le projet de loi qui nous est soumis.

L'exposé des motifs en précise les raisons : « En raison des conditions de son élaboration et des changements qui entreront dans les faits au cours des deux années à venir, le Plan intérimaire comporte peu de prévisions chiffrées, les prévisions antérieures se fondant sur des hypothèses d'actions abandonnées. Il comporte également peu d'objectifs quantifiés, compte tenu de sa brièveté d'exécution et surtout de la nécessité préalable de renverser les tendances antérieures. »

Il est vrai que l'article 3 du projet prévoit que le Gouvernement déposera devant le Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances pour 1983 qui fera état des rapports entre les options du Plan intérimaire et les moyens budgétaires soutenant sa réalisation.

Mais cet effort louable d'information ne portera pas sur les projections tendancielles de l'économie française.

Le défaut de formalisation de l'évolution des grands équilibres s'explique mal.

D'une part, le Gouvernement dispose, grâce à l'I.N.S.E.E. et à la Direction de la prévision, de modèles à moyen terme (D.M.S.) et à court terme (Metric) qui eussent permis une approche prévisionnelle ; au reste, « les principales hypothèses économiques pour 1982 » qui figurent dans le rapport économique et financier sur la loi de finances ont été ordonnées grâce à l'un de ses modèles.

D'autre part, l'argument, selon lequel l'importance des changements à intervenir, en particulier dans le domaine des prélèvements obligatoires, interdisait de présenter des projections valables, ne tient qu'imparfaitement. Si ces transformations devaient être aussi importantes qu'annoncées, la prudence commanderait d'avoir un instrument de mesure de l'activité permettant d'en évaluer les effets.

En tout état de cause, l'absence de projections économétriques jointes au Plan — qui a été relevée par le Conseil économique et social — renforce les incertitudes qui peuvent affecter la réalisation de ses objectifs ; elle empêche, indirectement, votre commission des Finances de se prononcer avec la rigueur qu'elle est accoutumée à donner à ses avis.

A cet effet, il est hautement regrettable que le ministre de l'Economie et des Finances n'ait pas cru devoir autoriser l'audition du Directeur de la prévision, que votre Rapporteur estimait indispensable à votre bonne information.

II. — Les tensions sur les agrégats.

1. UN PARI AUDACIEUX

A court terme, les propositions du Plan prennent appui sur l'idée qu'il est possible de stabiliser le marché du travail puis d'en rectifier l'évolution, tout en conservant leur aplomb aux deux autres grandeurs directrices de l'économie, les prix et le commerce extérieur.

Dans sa conception, ce projet est audacieux puisqu'il postule le redressement d'une variable économique modérément sensible à la conjoncture et, dans le même temps, la permanence de données réceptives à ses oscillations.

Le dispositif prévu en matière de création d'emploi est double :

— grâce au développement de postes institutionnels dans les administrations publiques et à une redistribution du travail obtenue par une diminution de sa durée (réduction progressive vers les trente-cinq heures hebdomadaires, cinquième semaine de congés, encouragements spécifiques à la préretraite et abaissement de l'âge de la retraite), le Plan a pour objet de diminuer l'effectif des demandeurs d'emplois ;

— parallèlement une politique budgétaire active s'efforcera de soutenir la croissance par l'augmentation de la consommation et de l'investissement des administrations et du secteur public en vue de stimuler la reprise des investissements du secteur privé.

Cette action est liée à la contention dans les limites admissibles de deux autres agrégats, les prix et les échanges extérieurs :

— le Plan prévoit de contrôler l'inflation, en maîtrisant une hausse plus rapide que précédemment du S.M.I.C. et en surveillant les effets de diffusion ; il propose, également, de maintenir l'encadrement monétaire tout en renforçant la sélectivité de l'octroi des crédits ; ces mesures sont jugées suffisantes pour éviter tout dérapage sur les prix et la sortie du système monétaire européen ;

— le Plan vise à diminuer les conséquences extérieures d'une relance de la demande, en concentrant l'action budgétaire sur des

secteurs peu exposés à la concurrence internationale comme le bâtiment.

Pour aller à l'essentiel, l'analyse macro-économique de l'action à court terme présentée se résume à étudier deux questions :

— les sacrifices consentis sur la dépense publique pour réactiver l'économie auront-ils les suites escomptées en matière d'emploi ?

— l'ampleur de ces sacrifices ne va-t-elle pas détériorer deux variables dont dépend, en fin de compte, le caractère durable de la croissance qui nous est proposée : les prix et les soldes extérieurs ?

A l'examen, on observe qu'un projet qui apparaît, dans sa conception, comme un pari audacieux, risque de connaître dans son exécution des tensions dangereuses.

2. UNE EXÉCUTION DÉLICATE

A l'horizon qu'elle s'assigne, la réalisation du Plan est susceptible d'être contrariée aussi bien par des déséquilibres internes que par les caractéristiques de l'évolution, en longue période, de notre économie.

a) *Une architecture tendue.*

Les équilibres prévus par le Plan sont tendus. La reprise de l'investissement privé est encore incertaine, l'ampleur de la relance est porteuse d'effets en retour sur l'inflation et les échanges.

● *L'investissement du secteur privé et son influence sur la réduction du chômage.*

Compte tenu de l'importance des mesures budgétaires mises en œuvre, il n'est pas déraisonnable d'espérer, sur la base d'une reprise de la croissance, une inflexion de la formation de capital des entreprises qui aurait pour résultat des gains sur l'emploi.

Néanmoins, plusieurs éléments conduisent à tempérer l'optimisme de cette appréciation.

En premier lieu, sans même prendre en compte le poids de l'accroissement du prélèvement obligatoire sur l'entreprise, le calcul économique des entrepreneurs est occulté par l'incertitude qui marque le contenu des réformes à venir. Sur des points aussi importants que la fiscalité, les rapports du travail ou les contributions sociales, le flou demeure ; il ne facilite ni l'investissement ni l'embauche. La dernière enquête de l'I.N.S.E.E., qui ne prévoit pas de reprise de l'investissement au premier semestre de 1982, confirme cette analyse.

En second lieu, le rapport économique et financier souligne que l'appareil industriel se trouve actuellement dans une situation de sous-utilisation des capacités de production, ce qui laisse à supposer qu'un accroissement de production n'implique pas de façon mécanique un accroissement de l'offre d'emploi.

Enfin, on doit s'interroger sur la portée en terme d'emplois des investissements qui pourraient être dégagés. Selon toute probabilité, il s'agirait d'équipements de haute modernisation, très coûteux, dont la charge d'amortissement aboutirait à un partage défavorable au facteur travail : il suffit de penser aux perspectives qu'offre la robotique dans l'industrie.

• *Les contraintes internes et externes : l'inflation et le commerce extérieur.*

Si la maîtrise du crédit et celle des salaires — sous réserve du contrôle de la diffusion de l'augmentation du S.M.I.C. qui n'est, pour l'instant, qu'une hypothèse de travail — semblent envisageables dans l'immédiat, la suractivité des finances publiques n'est pas exempte d'inconvénients sur d'autres déterminants des prix.

• **L'importance des déficits budgétaires de 1981 et de 1982, ainsi que la probabilité d'un écart de même ordre entre les recettes et les dépenses en 1983, n'exclut pas qu'ils soient financés en partie par des opérations de trésorerie.**

• **L'élévation des prélèvements obligatoires sur les entreprises se transférera sur les prix. Ce phénomène, indiscutable pour les secteurs non soumis à la concurrence n'est pas à écarter pour les secteurs exposés.**

La France s'installe progressivement dans la permanence du déficit extérieur. Il est à craindre, en dépit du réajustement de parités effectué il y a peu et sous réserve de celui qui pourrait intervenir, que l'action de soutien de la consommation qui est actuellement menée n'amplifie ce déséquilibre.

L'impulsion donnée à la consommation suppose, pour être neutre sur nos échanges, que la demande trouve une contrepartie, à un niveau de prix satisfaisant, de l'offre de notre appareil productif. La différence de flexibilité des offres étrangères et françaises à la sollicitation de notre demande intérieure, qui s'exprime dans le fait qu'un point de croissance supplémentaire augmente les importations de plus d'une unité, prouve que cette hypothèse n'est pas réalisée.

De surcroît, le choix d'un différentiel de croissance avec nos principaux partenaires est, en lui-même, facteur d'un accroissement du déséquilibre extérieur.

*b) Les contraintes inhérentes à l'évolution
sur longue période de notre économie.*

Le jugement qui précède sur la viabilité des options économiques à court terme du Plan peut paraître pessimiste. Mais on ne doit pas oublier, qu'en 1975, au début de la crise, une tentative de cet ordre a été esquissée, ni qu'elle a été l'occasion de dérapages importants sur les prix et le commerce extérieur sans pour autant être décisive en matière d'emploi.

Probablement, parce qu'elle n'avait pas plus pris en considération les données de base de notre économie que ne le fait le projet qui est soumis à notre examen.

Dans le cadre de la préparation du Plan, une simulation a été effectuée en juillet sur les bases de la politique antérieurement menée.

Cette étude qui s'intitule assez justement « projections tendancielles de l'économie française pour les années 1981-1986 » mettait en évidence la fragilité de notre économie sur des points essentiels.

En fonction d'une croissance de 2,5 %, en moyenne annuelle sur la période 1981-1986, donc légèrement inférieure à celle proposée, les évolutions décrites par le modèle étaient doublement préoccupantes :

— Une diminution de 730.000 emplois, dont 450.000 dans l'industrie, apparaissait à l'horizon 1986 ; simultanément la population active potentielle croissait de 1.215.000 jusqu'en 1986.

La mise en jeu de ces deux phénomènes correspondait à une insuffisance de 1.945.000 emplois et à une augmentation des demandeurs d'emploi évaluée à la moitié de ce chiffre.

— Par ailleurs, un déficit durable du commerce extérieur persistait alors que la politique que le modèle était censé simuler avait pour objet le retour à l'équilibre extérieur.

On peut inférer de ces travaux la nécessité de réformes de structures visant à reconquérir le marché intérieur — qui figurent dans le Plan — mais également l'obligation de n'engager qu'avec prudence des modifications importantes de politique économique.

Ces enseignements n'ont pas été oubliés dans « Les Principales Hypothèses économiques pour 1982 » annexées au rapport économique et financier.

Ce document qui contraste avec l'optimisme implicite du projet resitue l'économie française dans son évolution de longue durée.

En particulier, il insiste (p. 16 à 19) sur deux points :

- le différentiel d'inflation entre la France et ses principaux partenaires s'aggrave régulièrement depuis 1974 ;
- la structure de notre commerce extérieur est fragile.

On rappellera que les tensions déjà introduites, à court terme, par le Plan porteront justement sur ces deux grandeurs qui sont, en quelque sorte, les arcs-boutants de nos équilibres économiques.

III. — L'aléa international.

Il est inutile, aujourd'hui, de rappeler l'interdépendance de l'économie française avec son environnement international, sinon pour insister sur le fait que celui-ci est très hétérogène dans ses décisions, incertain dans ses tendances et brusque dans ses changements.

Cette contrainte externe pèse sur les choix opérés dans notre pays qui doivent conserver une compatibilité avec ceux effectués hors de nos frontières et, dans le même temps, se garder des évolutions susceptibles de les modifier.

1. LA CROISSANCE DE LA DEMANDE MONDIALE

Les précisions portant sur la demande extérieure ont été analysées dans « Les Principales Hypothèses économiques pour 1982 » :

« Si le développement de la demande mondiale apporte un soutien à la croissance de l'économie française alors même que les pouvoirs publics français cherchent à stimuler la croissance de celle-ci, il faut noter que les évolutions devraient s'inscrire, avec des rythmes différents, dans le même sens, c'est-à-dire celui d'une reprise de l'activité après une phase récessive s'arrêtant en général au cours du deuxième semestre 1981. Les perspectives pour la France traduisent un différentiel d'environ 1 point de croissance du P.I.B. pour 1981 et 1982, différentiel qui avait existé en longue période mais qui s'annulait progressivement depuis 1977. »

Le caractère prudent de ces conclusions, quant à l'efficacité de l'appui que la relance française peut attendre de l'extérieur, est tem-

péré d'observations qui rappellent que l'évolution de notre environnement international n'est pas assurée :

« En sens inverse, les déséquilibres peuvent être plus durables : la demande des pays n'appartenant pas à l'O.C.D.E. ne jouera pas un rôle de stimulant comparable, car l'excédent des balances des paiements des pays de l'O.P.E.P. dans leur ensemble ne doit pas se résorber aussi rapidement du fait du maintien du prix du pétrole à son niveau de 1981, comme d'une moindre croissance prévisible de leur demande. De même, la croissance des pays en voie de développement et des pays de l'Est devrait être également plus modérée. Par ailleurs, le risque de mouvements plus erratiques des parités peut contribuer à freiner une reprise durable en accroissant les incertitudes pour les différents opérateurs. »

On ajoutera, pour mesurer la permanence de l'aléa international sur ce point, que M. Maurice Blin, rapporteur général, avait souligné, dans son excellent rapport sur le projet de loi de finances, les dangers d'une politique budgétaire trop active au moment où nos principaux partenaires s'engageaient dans une voie opposée.

2. L'ÉNERGIE

Les prévisions sur l'évolution du prix de l'énergie formulent l'hypothèse d'une stabilité du prix du pétrole en 1982 — essentiellement du fait de la diminution de la demande et de la restriction de la part de l'offre portée à la hausse (conflit irako-iranien).

Mais ces mêmes prévisions insistent sur la précarité de la pause escomptée de l'ajustement de l'offre et de la demande. En terme de prix du pétrole importé : des mouvements imprévus, de nature politique, peuvent altérer cet espoir, qu'il s'agisse des décisions prises au sein de l'O.P.E.P. ou de la traduction en francs des variations de la parité du dollar consécutives aux inflexions de la politique économique américaine.



Les options à court terme définies dans le Plan ne sont pas incompatibles avec les tendances prévisibles de notre environnement international mais elles reposent sur les plus favorables de ces hypothèses, sans considérer les conséquences en retour de retournements de conjoncture toujours envisageables. Or, si l'aléa international ne peut pas être maîtrisé, son éventualité ne doit pas non plus être ignorée.



Les mesures à long terme contenues dans le Plan sont nombreuses : certaines sont éminemment critiquables, une part d'entre elles devraient faire l'objet d'une mise en œuvre prudente ; d'autres, enfin, comme celles qui reposent sur la volonté de reconquérir le marché intérieur, sont indispensables.

Indépendamment de toute discussion sur leur contenu, l'intérêt de ces propositions souligne que le Plan demeure un instrument d'analyse utile.

Mais, dans le contexte du projet qui nous est soumis, le débat se rapporte moins à l'analyse du bien-fondé de ces orientations qu'à celle de la politique économique qui les sous-tend à un horizon de deux ans.

Sur ce point, plusieurs remarques s'imposent.

D'une façon presque mécanique, les surplus budgétaires injectés dans l'économie créent les conditions d'une relance de l'activité dont l'ampleur reste à chiffrer exactement.

Mais la consolidation de cette action n'est pas acquise : la fragilité du projet procède autant des tensions qu'il introduit sur les prix et le commerce extérieur que des incertitudes qu'il laisse subsister sur la reprise des investissements du secteur privé ; l'absence de chiffrage des objectifs symbolise un aléa que l'importance de l'environnement international accroît.

Il serait irréaliste, en raison des inerties des grandeurs mises en jeu, d'imaginer une solution de continuité de l'économie française, ou un scénario de rupture extérieure, du moins au terme que le Plan s'assigne.

Néanmoins la possibilité d'un glissement de l'économie par dérapages successifs qui se retournerait contre les objectifs du Plan doit être évoquée.

La tradition de votre commission des Finances et des Comptes économiques de la nation lui impose donc d'examiner avec une attention particulière les conséquences du projet de Plan intérimaire sur les équilibres de financement de l'économie et sur l'évolution des finances publiques.

CHAPITRE II

LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

Ce chapitre a pour objet d'examiner comment les choix effectués par le Plan intérimaire, avec toutes les incertitudes que nous venons d'évoquer, vont se répercuter sur les conditions du financement de l'économie. Après un tour d'horizon des besoins ou des capacités de financement des agents économiques tels qu'ils découlent de l'évolution respective de leur épargne et de leurs investissements, puis des tensions qui en résulteront sur les circuits de financement, le marché financier et l'équilibre monétaire, nous nous attacherons à examiner comment pourra s'effectuer le financement des entreprises. Un développement particulier sera consacré aux entreprises publiques, compte tenu de l'extension du secteur public industriel et de la nationalisation quasi totale du système bancaire.

L'étude des possibilités concrètes de financement de l'économie montre que le « bouclage » financier du Plan s'accompagnera de fortes tensions.

A. — LES DONNÉES GÉNÉRALES

I. — Epargne et investissement.

Après avoir fortement augmenté de 1960 à 1966, le taux d'investissement s'était ensuite à peu près stabilisé entre 23 et 24 % du P.I.B. jusqu'en 1976. Depuis lors, il a régulièrement baissé avec un très léger mieux en 1980. De 1978 à 1980, le taux d'investissement français est devenu inférieur à celui de la moyenne des pays de l'O.C.D.E. alors que dans le passé il lui était nettement supérieur. Tandis que les premiers travaux pour le VIII^e Plan prévoyaient une poursuite de ce mouvement jusqu'en 1984, les dernières projections,

tenant compte du mauvais résultat de 1981 (moins de 21 %), laissent espérer un redressement de 1982 à 1984. Le Plan intérimaire lui-même prévoit de favoriser le développement de l'investissement.

Les agents économiques sont concernés différemment par ces évolutions. La chute de l'investissement s'est produite de 1975 à 1979 pour les entreprises (à l'exception des entreprises publiques), en 1977 et 1978 pour les administrations et pour les ménages. En 1981, une nouvelle chute affecte les entreprises et les ménages. Selon les projections 1981-1986, la reprise de l'investissement serait assurée en 1982 essentiellement par les administrations et en 1983 par les ménages et les entreprises. Mais, tenant compte des mesures de relance prises par le Gouvernement, le rapport économique et financier prévoit une reprise de l'investissement des entreprises de 3 % dès 1982. Le Plan intérimaire laisse espérer la poursuite de ce mouvement.

Du côté de l'épargne, les ménages ont conservé un haut niveau jusqu'en 1978. La chute observée en 1979 et surtout en 1980 a permis le maintien de la consommation malgré la moindre progression des revenus. Pour les entreprises, leur épargne (revenu disponible brut) a été fortement réduite entre 1974 et 1977 et à nouveau en 1980 après la nette amélioration de 1978 et 1979. Pour la période du Plan intérimaire, le taux d'épargne des ménages devrait se stabiliser et l'épargne des entreprises pourrait se redresser.

II. — Besoins et capacités de financement.

C'est la combinaison des évolutions de l'investissement et de l'épargne qui détermine les besoins et les capacités de financement. Ils ont évolué comme suit dans le passé :

BESOINS (—) ET CAPACITES (+) DE FINANCEMENT DES AGENTS ECONOMIQUES

(En pourcentage du P.I.B.)

	Moyennes annuelles	
	1959-1973	1974-1980
Sociétés non financières	— 4,4	— 4,9
Ménages	+ 3,8	+ 4,4
Administrations	+ 0,7	— 0,7
Divers	+ 0,1	+ 0,3
Ensemble de la nation	+ 0,2	— 0,9

L'augmentation du besoin de financement des entreprises résulte d'une réduction de l'épargne plus forte que celle de l'investissement (à l'exception des années 1978 et 1979). La progression de la capacité de financement des ménages provient, à l'inverse, du maintien de l'épargne et de la baisse de l'investissement (sauf en 1979 et surtout 1980 où la capacité de financement n'est plus que de 2,6 % du P.I.B.). Pour les administrations, le renversement de capacité à besoin de financement résulte de l'acceptation d'un déficit du budget de l'Etat avec une réduction de l'investissement.

Au total, le besoin de financement de la nation et donc son appel à des financements de l'étranger a été relativement important, notamment en 1974, 1976, 1980 et sans doute aussi en 1981.

Pour les prochaines années, les projections tendanciennes débouchaient sur un ralentissement des besoins de financement des entreprises d'un peu plus de 5 % du P.I.B. en 1980-1981 à moins de 4 % en 1985. Par contre, le besoin de financement des administrations devait croître jusqu'aux environs de 3 % du P.I.B. Cette structure des besoins de financement tout à fait nouvelle pour la France la rapprocherait de ses principaux partenaires où les administrations ont depuis longtemps des besoins de financement importants, dépassant parfois ceux des sociétés. La capacité de financement des ménages ne se réduisant que très légèrement, le besoin de financement de la nation serait alors à peu près stable et compris entre 0,5 et 0,6 % du P.I.B., soit un peu moins que la moyenne de la période 1973-1980.

Les estimations pour 1981 et les prévisions pour 1982 du rapport économique et financier diffèrent quelque peu de ce schéma. Si le besoin de financement des administrations s'établit bien à un niveau élevé (2,3 à 2,4 % du P.I.B.), celui des sociétés est particulièrement faible (3,6 % en 1981, 3,2 % en 1982) car leur investissement est très fortement déprimé en 1981 et ne reprendrait que lentement en 1982 alors qu'il est prévu que leur épargne se rétablit en 1982. Par contre, pour les ménages la capacité de financement serait plus faible (3,4 % du P.I.B. en 1981 et 3,1 % en 1982) du fait de la modération de la progression des revenus et de la faiblesse du taux d'épargne. Au total, le recours à l'extérieur (le besoin de financement de la nation) serait particulièrement important (1,5 % en 1981 et 1,4 % en 1982).

De telles perspectives ne semblent pas devoir poser trop de problèmes pour 1982, même si les prévisions de croissance ne devaient pas se réaliser. En effet, dans ce dernier cas, le besoin de financement des administrations serait certes augmenté, mais celui des entreprises serait réduit car c'est l'investissement des entreprises qui serait frappé en premier lieu par ce ralentissement. Par contre, pour 1985 et les années ultérieures, des difficultés graves pourraient surgir de la conjonction :

— de l'inévitable accroissement des besoins des administrations (voir le chapitre III) ;

— des limites aux capacités de financement des ménages, une forte croissance des revenus étant exclue par le Plan intérimaire et l'augmentation du taux d'épargne ne pouvant être que modeste ;

— de la nécessité de faire repartir l'investissement des entreprises pour réaliser l'indispensable modernisation de l'économie, alors que les possibilités d'améliorer les marges restent limitées ;

— de l'impossibilité de recourir indéfiniment à un fort endettement extérieur. Celui qui est prévu pour 1981 et 1982 semble permis par les marges existantes et la crédibilité de la signature de la France. Mais cela ne pourra pas durer.

Les tensions ainsi provoquées risquent d'entraîner des dérapages monétaires, tant internes qu'externes. En outre, la réalisation d'ajustements aussi importants nécessite une profonde réorganisation des circuits financiers.

III. — Les circuits financiers.

Lors des plans précédents les comités ou commissions du financement ont chaque fois recommandé des réformes des circuits de financement et le comité du VIII^e Plan n'a pas manqué de le faire.

Le Plan intérimaire annonce, sans les préciser, des réformes pour mobiliser au mieux l'épargne des ménages. Une commission sur ce sujet a été mise en place en août 1981 et elle ne doit remettre ses conclusions qu'au printemps 1982.

S'agissant de l'orientation de l'épargne vers les placements longs, il est prévu de poursuivre les mesures prises par le précédent gouvernement, notamment la loi Monory. Ces mesures avaient déjà eu un certain effet puisque le marché financier a connu en 1980 un développement important favorisé par l'évolution des taux d'intérêt : les émissions brutes d'obligations se sont élevées à 112 milliards de francs contre 65 en 1979 et 58 en 1978. Les émissions brutes d'actions, plus modestes, se sont élevées en 1980 à 21 milliards de francs contre 14 en 1978 et 1979. En 1981, malgré les incertitudes de l'heure, le niveau du marché semble s'être maintenu et l'on peut espérer un léger développement en 1982 si les taux du long terme restent convenablement rémunérateurs.

Mais l'aspect qui méritera l'attention la plus vive est l'importance des crédits à taux privilégiés et du cloisonnement des réseaux qui lui est lié.

En 1980 l'encours des prêts comportait des financements à taux privilégiés à hauteur de près de 45 % avec la répartition suivante selon les secteurs économiques :

Secteur	Prêts à taux privilégiés	Prêts à taux du marché	Total
Agriculture	3,4	2,0	5,4
Equipement des entreprises	5,9	9,6	15,5
Logement accession	14,6	12,8	27,4
Logement location	6,7	0,3	7,0
Equipements collectifs	8,1	1,4	9,5
Exportations	6,0	2,4	8,4
Autres	»	26,8	26,8
Total	44,7	55,3	100,0

Cette situation est parfaitement malsaine. Les projections « tendanciennes » aboutissaient à un développement de la part des crédits à taux privilégiés, en particulier pour le logement.

Le développement du besoin de financement des administrations et le redéploiement indispensable de l'économie exigent qu'il soit mis un frein à cette tendance et que soit brisée la rigidité des circuits à taux privilégiés, qui passent par des établissements spécialisés. Le système bancaire doit acquérir la plus grande souplesse, tant sectorielle que régionale. Les aides, sans doute nécessaires, à telle ou telle activité devront alors trouver d'autres formes que les crédits à taux privilégiés.

Il est à craindre que l'accroissement de la tendance à la discrimination des conditions de crédits s'amplifie, le projet de loi de finances pour 1982 et le projet de Plan intérimaire reposant pour partie sur l'idée que la sélectivité des financements devient un instrument indispensable d'orientation économique.

IV. — La monnaie.

Après les excès constatés de 1970 à 1975 où la création monétaire avait alimenté l'inflation, les mesures prises en matière d'encadrement du crédit ont entraîné un ralentissement des différents indi-

cateurs (disponibilités monétaires-M1, masse monétaire-M2, ensemble des liquidités-M3). Dans les projections « tendanciennes » ce mouvement de ralentissement devait se poursuivre tout au long du VIII^e Plan facilitant le ralentissement de l'inflation.

Selon le rapport économique et financier la croissance de la masse monétaire serait voisine de celle du P.I.B. en valeur en 1981 et lui serait nettement inférieure en 1982 (13 % au lieu de 17 %). Une telle prévision paraît optimiste et ne semble pouvoir être atteinte que si les équilibres de besoins et de capacités de financement sont obtenus dans les conditions prévues. **Au moindre dérapage, en particulier pour répondre au besoin de financement des administrations (qu'il s'accroisse ou qu'il ne puisse être suffisamment satisfait par appel au marché financier) l'appel excessif à la création monétaire risque d'être inévitable. Ainsi serait relancé le processus inflationniste, même si celui-ci ne dépend pas uniquement de facteurs monétaires.**

En ce qui concerne la situation de la monnaie française sur les marchés extérieurs, après le réajustement opéré au mois d'octobre dernier, on ne dispose guère de marges : si le différentiel d'inflation devait rester durablement élevé un nouvel ajustement monétaire pourrait devenir rapidement nécessaire, surtout si le déficit du commerce extérieur ne pouvait pas être rapidement résorbé. Certes, cette situation n'est pas entièrement nouvelle puisque les projections « tendanciennes » tablaient déjà, pour maintenir la compétitivité des prix français, sur une dépréciation du franc régulière mais dégressive (de 5,2 % en 1982 à 2,1 % en 1986). Les propositions contenues dans le Plan intérimaire ne peuvent qu'accentuer ce phénomène.

B. — LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES PRIVÉES

Le financement des entreprises privées constitue un élément clé de l'avenir de notre pays.

I. — La nécessité de l'investissement.

Rappelons que l'investissement de ces entreprises (hors logement) a été presque stable en volume de 1976 à 1980 à un niveau inférieur de 5 à 8 % à celui de 1973. Ont été particulièrement touchés les secteurs industriels et surtout ceux produisant des biens

intermédiaires et des biens de consommation. Aussi bien l'âge moyen des équipements qui était constamment inférieur à six ans avant 1974 s'est-il élevé à six ans et demi en 1980. Il en résulte que les marges de capacités de production annoncées par les industriels sont souvent le fait de machines anciennes, grosses consommatrices d'énergie et donc généralement inutilisables dans les conditions économiques actuelles. C'est dire que si notre pays ne veut pas être définitivement dépassé et envahi de produits étrangers, il va lui falloir investir massivement et très rapidement de façon à combler ce retard accumulé. A cet égard la croissance de 3 % de la F.B.C.F. productive des entreprises en 1982 ne constitue guère plus qu'un rattrapage après la croissance de 2,4 % en 1980 et la chute de 4,9 % en 1981. Mais elle représente tout de même une accélération par rapport aux projections tendanciennes qui prévoyaient une lente progression du taux de croissance de 0 % en 1982 à près de 5 % en 1986.

II. — L'autofinancement.

Le redressement de l'autofinancement des entreprises constitue une condition nécessaire mais pas suffisante de redémarrage de l'investissement, comme l'a montré l'évolution récente pour les sociétés (non compris donc les entreprises individuelles).

EVOLUTION DU PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE DES SOCIÉTÉS PRIVÉES

(En pourcentage de la valeur ajoutée.)

	1972	1974	1976	1979	1980
Salaires bruts	49,5	50,8	51,9	50,3	51,4
Charges sociales	14,5	15,1	17,1	17,8	18,3
Rémunération des salariés	64,0	65,9	69,0	68,1	69,7
Impôts liés à la production	7,1	6,8	6,4	7,4	7,2
Intérêts nets	5,6	6,9	5,7	5,0	5,0
Revenus de la propriété	4,1	4,3	3,7	3,6	3,7
Impôts courants	3,7	4,8	4,1	3,6	4,1
Transferts courants ..	1,1	1,1	0,7	0,5	0,
Revenu disponible brut (= épargne brute) ..	14,4	10,2	10,4	11,8	10,3

La nette amélioration de l'épargne brute entre 1976 et 1979 n'a pas eu sur le redémarrage de l'investissement tout l'effet qu'on aurait pu en attendre.

Pour l'avenir, les projections tendanciennes établies par le Service des études législatives du Sénat laissent prévoir une amélioration progressive avec une baisse de la part de la rémunération des salariés ainsi que des intérêts. L'épargne brute aurait retrouvé un haut niveau en 1986.

Après la légère dégradation encore observée en 1981, le rapport économique et financier annexé au budget pour 1982, prévoit une très sensible amélioration pour 1982 avec une baisse de la part des salaires bruts, des impôts et des intérêts. Le Plan intérimaire insiste sur la nécessité de poursuivre ce redressement, parallèlement au développement des fonds propres, en particulier pour les P.M.E. Il fait reposer ce redressement sur trois facteurs dont la réalisation n'est pas assurée :

- une croissance forte ;
- la stabilisation des impôts et des cotisations sociales ;
- l'amélioration de la productivité.

III. — Les apports externes.

Le Plan intérimaire tablant sur un développement parallèle de l'investissement et de l'autofinancement laisse subsister des besoins importants de financement externe.

Trois aspects retiennent l'attention :

— Le besoin de fonds propres d'origine externe. Il est estimé indispensable pour soustraire au maximum les entreprises aux aléas conjoncturels et leur permettre de prendre les risques liés au développement. Il n'est pas certain que les prêts participatifs constituent la bonne réponse. L'orientation de l'épargne vers l'actionnariat reste aléatoire dans les conditions actuelles.

— L'endettement à long terme devrait rester la principale source de financement. Le Plan prévoit de le faciliter par une bonne hiérarchie des taux. Mais celle-ci ne peut être obtenue qu'en l'absence de crise monétaire internationale ou nationale. Quant à l'orientation de l'épargne vers les besoins des entreprises, elle est liée à l'adoption de mécanismes fiscaux et elle peut être facilitée par la maîtrise du crédit résultant de la nationalisation des banques.

— Le crédit interentreprise apparaît depuis longtemps anormalement développé en France. Un groupe de travail du Plan et un rapport du Conseil économique et social l'ont mis en évidence. Il permet au commerce (en particulier les distributeurs concentrés) de reporter sur les secteurs industriels la charge du financement, et à l'intérieur de l'industrie il charge les entreprises amont et les sous-traitants. Il paraît donc indispensable de tenter de réduire le crédit interentreprise en commençant par limiter les abus les plus manifestes.

C. — LES ENTREPRISES PUBLIQUES

Le Plan intérimaire mentionne immédiatement, parmi les réformes de structure, l'extension du secteur public qui devrait « promouvoir une nouvelle dynamique de croissance, s'appuyant sur le développement d'une base industrielle aujourd'hui trop étroite pour pouvoir assurer à la fois un niveau de vie élevé et le plein emploi ».

Cette conception répond aux idées exprimées dans l'exposé des motifs du projet de loi de nationalisation qui a déjà été soumis au Parlement : face aux difficultés économiques (inflation, chômage, déficit commercial), elle propose une solution juridique : le transfert à l'Etat de la propriété du capital de firmes privées.

Un tel pari, aussi audacieux, risque cependant de détourner du circuit productif une somme très importante : au minimum 15 milliards de francs en 1982 et en 1983, compte non tenu des autres projets de nationalisation (firmes à participation étrangère). Sans doute ne serait-ce pas payer trop cher le rétablissement de nos grands équilibres ; mais un échec aboutirait à cumuler les inconvénients d'une réforme non seulement mal engagée, mais encore extrêmement coûteuse pour le budget, compte tenu notamment de la procédure des « contrats de plan » prévue par le Plan intérimaire.

I. — Un choix qui n'est pas sans risques.

Que peut-on raisonnablement attendre de l'extension du secteur public ?

Il convient, évidemment, de nuancer la réponse à une semblable question.

L'accroissement de l'emprise de l'Etat sur l'économie devrait modifier certains comportements ; une prudence élémentaire commande cependant de ne pas exagérer la portée de ces transformations.

a) *Une emprise accentuée de l'Etat sur l'économie.*

Au terme des nationalisations projetées, les entreprises publiques :

— emploieront près du tiers des effectifs industriels ;

— assureront plus de 40 % du chiffre d'affaires global de l'industrie ; mais cette statistique recouvre des situations variées (le pourcentage du chiffre d'affaires global réalisé par les entreprises publiques sera de 80 % dans la sidérurgie ; de 75 % dans les fibres synthétiques ; de 74 % dans l'armement ; de 71 % dans l'extraction et la préparation du fer ; de 52 % dans la chimie de base ; de 42 % dans l'électronique ménager et professionnel) ;

— et contrôleront 90 % des dépôts et 85 % des crédits distribués par les banques inscrites.

Cette emprise accentuée de l'Etat sur l'économie aboutira à limiter l'initiative privée. Mais cette réforme ne modifiera pas, évidemment, notre capacité de production, le volume de nos investissements, et notre compétitivité sur les marchés extérieurs si elle ne conduit pas à transformer les comportements des agents économiques.

b) *Des transformations d'une portée modeste.*

Les nationalisations peuvent-elles constituer une solution à nos difficultés actuelles ? Il est permis d'en douter compte tenu de l'expérience déjà acquise dans la gestion des entreprises publiques.

Premier point, le plus important de tous : *faut-il en attendre une résorption significative du chômage ?*

On sait que, dans les grandes entreprises nationales, les effectifs ont faiblement progressé de 1975 à 1980 (+ 3,3 %), alors qu'ils diminuaient dans le secteur privé.

Mais une analyse de détail révèle qu'ils régressaient dans les firmes appartenant à l'Etat soumises à la concurrence : le groupe Renault a perdu 4 % de ses personnels de 1975 à 1980.

De plus, seules les petites et moyennes entreprises ont véritablement créé des emplois au lendemain du premier « choc pétrolier ». Les grands groupes ont été beaucoup moins dynamiques que les petites unités de production.

Deuxième point, non négligeable : *faut-il en attendre une reprise de l'investissement ?*

Un examen comparé des performances réalisées, depuis 1973, par les entreprises publiques et par les firmes privées révèle que seule, la contribution des premières à la formation brute de capital fixe a pu compenser le vieillissement de notre appareil productif.

Encore faut-il ne pas commettre de contresens à ce sujet. Les grands programmes d'équipements collectifs mis à la charge des entreprises publiques (supersonique Concorde, train à grande vitesse, centrales électronucléaires) faussent les statistiques.

Mais indépendamment de cette question de pure méthodologie, il résulte de la projection tendancielle qui a été effectuée au début des travaux préparatoires du Plan intérimaire que les perspectives pour les années 1981-1986 traduisent une stabilisation du niveau d'investissements des entreprises publiques (1).

Troisième point, essentiel : *les modalités de la gestion des banques répondront-elles mieux aux exigences de l'intérêt général ?*

Cela suppose que le système bancaire n'hésite pas à assumer des risques accrus dans le domaine industriel :

Notons que, d'ores et déjà, des efforts importants sont accomplis en faveur des entreprises : on ne peut à la fois dénoncer la croissance du taux d'endettement des firmes et critiquer la prudence des banquiers.

Quatrième point, traditionnel : *l'extension du secteur public permettra-t-elle de modifier la structure de financement des entreprises appartenant à l'Etat ?*

Les grands programmes d'équipement mis à la charge des entreprises publiques ont été financés, depuis 1974, conformément aux objectifs du VII^e Plan, c'est-à-dire :

— par l'obtention de marges d'autofinancement accrues : les ressources propres des grandes entreprises nationales ont représenté environ 50 % de leurs investissements en 1980, contre près de 40 % en 1975 ;

— par un recours intensif à l'endettement soit sur le marché intérieur, soit sur le marché international.

Cette situation globale dissimule des évolutions contrastées.

Electricité de France, par exemple, qui assure 80 % des investissements du secteur énergie, a vu son autofinancement stagner aux

(1) « Note sur la projection tendancielle de l'économie française pour les années 1981-1986 », établie par le service des études législatives du Sénat.

environs de 35 % et a dû emprunter massivement ; plus de la moitié de son endettement est contracté auprès d'établissements étrangers.

Mais, dans l'ensemble, le versement de subventions par l'Etat a pu être contenu dans des limites relativement satisfaisantes.

Actuellement, cette évolution se trouve remise en cause sous l'effet de deux facteurs.

D'abord, la volonté de ne pas accélérer le rythme de l'inflation par une politique de vérité des prix ; la part de l'autofinancement risque donc de diminuer.

Ensuite, la nécessité de ne pas exagérer le recours à l'endettement sur les marchés extérieurs, compte tenu tout à la fois de l'ampleur des variations de cours des devises et du niveau élevé des taux d'intérêt.

Le budget de l'Etat sera donc appelé à contribuer au financement des entreprises publiques.

Le coût effectif, pour les finances publiques, représente pourtant une somme importante.

Compte tenu de la loi de finances initiale et des « collectifs » successifs, cette charge est :

— hors charges de retraites, de 23,25 milliards de francs en 1980 et de 29,09 milliards de francs en 1981 ;

— charges de retraites comprises, de 35,59 milliards de francs en 1980 et de 43,40 milliards de francs en 1981.

Le projet de loi de finances initiale pour 1982 prévoit, hors charges de retraites, 26,70 milliards de francs, et charges de retraites comprises, 43,52 milliards de francs.

Ces sommes seront majorées par les nationalisations.

L'extension du secteur public va donc augmenter le coût budgétaire des entreprises appartenant à l'Etat, d'autant plus que la procédure des « contrats de plan », prévue par le Plan intérimaire, doit s'avérer très onéreuse.

II. — Un coût préoccupant pour le budget de l'Etat.

L'extension du secteur public comporte un coût très important.

La charge immédiate, qui est la mieux connue, n'est d'ailleurs pas la moindre.

Quelles en seront les composantes ?

— D'abord, *l'indemnisation des actionnaires* : soit 35 milliards de francs amortissables en quinze ans pour les cinq groupes industriels, les 36 banques et les deux compagnies financières figurant dans le projet de loi de nationalisation ; mais aussi quelque un milliard de francs pour Matra, et d'autres dépenses pour l'entreprise Dassault et pour les trois sociétés à forte participation étrangère.

— Ensuite, *le service des intérêts* des obligations émises en échange des actions : environ 5 à 7 milliards de francs par an.

— Enfin, le coût des procès éventuels.

Mais les nationalisations obéreront, pendant de nombreuses années, le budget de l'Etat.

A terme, il convient de prendre en considération :

— le financement des pertes d'exploitation de sociétés structurellement déficitaires (Usinor et Sacilor) ;

— le respect des obligations imparties aux actionnaires : le projet de loi de finances rectificative pour 1981 prévoit déjà 800 millions de francs, à ce titre, pour Usinor et pour Sacilor ;

— le coût de la compensation des charges de service public imposées aux entreprises dans le cadre des futurs « contrats de plan ».

III. — La procédure des « contrats de plan ».

Le Plan intérimaire prévoit que les entreprises publiques « auront pleine autonomie de gestion dans le cadre de *contrats de plan* pluriannuels, révisables, qu'elles négocieront avec leur ministre de tutelle ».

Pour l'instant, on sait seulement :

— que ces « contrats de plan » fixeront les objectifs de développement industriel et social des entreprises, *ainsi que* « les engagements réciproques entre celles-ci et l'Etat » ;

— qu'un Comité interministériel examinera leur cohérence avec les grandes orientations du Plan ;

— que leur contenu, négocié, sera révisable ;

— que leur durée sera pluriannuelle.

Cette procédure, qui n'est pas sans rappeler les anciens « contrats de programme » conclus entre l'Etat et les entreprises publiques, va se révéler très onéreuse.

En effet, des « contrats de plan » définiront les contraintes imposées par l'Etat, compte tenu des choix établis par le Plan ; ils préciseront les modalités de compensation financière accordée par l'Etat.

Mais la plus grande imprécision règne au sujet du contenu des obligations qui seront imposées par l'Etat aux entreprises publiques : favoriser le développement régional ? Pratiquer une politique « tiers-mondiste » ?

Il est, en effet, concevable, par exemple, que la société Pechiney relève ses tarifs pratiqués pour l'achat de l'énergie dans les pays du Tiers-Monde, moyennant une compensation versée par l'Etat...

Le montant des sommes en jeu dépendra donc de la politique générale des pouvoirs publics.

CHAPITRE III

LES FINANCES PUBLIQUES

L'accroissement des dépenses budgétaires en 1982 et les projets décrits mais peu chiffrés du Plan intérimaire introduisent des éléments préoccupants pour l'équilibre de nos finances publiques.

Le présent chapitre s'efforce de déterminer le volume d'une augmentation de la dépense publique que l'on peut, dès à présent, estimer inévitable et d'évaluer les moyens — prélèvements obligatoires, dette — par lesquels le financement de ces dépenses pourra être satisfait sans recours à la création monétaire dont chacun connaît les conséquences.

A. — LA PROGRESSION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I. — L'Etat.

Les dépenses que l'Etat doit effectuer pour l'exécution du Plan intérimaire correspondent à la poursuite d'objectifs ambitieux, mobilisent des instruments de financement diversifiés et entraînent des conséquences, à court terme, sur le choix des priorités du projet de loi de finances pour 1982 et, à moyen terme, sur la structure et le rôle des finances publiques ; ils impliquent sans conteste une augmentation des dépenses de l'Etat.

1. DES OBJECTIFS AMBITIEUX MALGRÉ UNE VOLONTÉ DE MODÉRATION

a) *Des objectifs ambitieux qui accroissent les dépenses publiques.*

Les dépenses du Plan intérimaire doivent permettre la poursuite de trois principaux objectifs relatifs, respectivement, à :

- l'emploi,
- la solidarité,
- et l'appareil productif national.

Les mesures prévues à l'appui de ces trois principaux objectifs sont définies d'une façon très extensive qui n'est pas compatible avec une stabilisation de la dépense publique.

• *Les priorités en matière d'emploi.*

Il n'est pas précisé dans quelles proportions les différents secteurs de l'économie doivent contribuer à la création d'emplois.

La réalisation d'une croissance durable et plus rapide, un effort de formation professionnelle, une modération des charges des entreprises s'accompagnant d'une modification favorable de leur environnement ainsi qu'une aide conjoncturelle accrue de l'Etat devraient permettre à l'industrie de contribuer à faire reculer le chômage en dépit des conséquences peu favorables à l'emploi des efforts de restructuration, de modernisation et de productivité qui demeurent nécessaires. Le partage du travail s'avère donc particulièrement indispensable dans le secteur secondaire.

Des actions spécifiques devront aussi être menées dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, puisqu'il s'agit d'une industrie de main-d'œuvre par excellence.

Mais dans le secteur primaire, le Plan intérimaire estime également nécessaire de mener une politique de l'emploi agricole reposant, notamment, sur un « partage de la production » plus favorable aux petites et moyennes exploitations et une revalorisation des aides spécifiques à l'installation des jeunes agriculteurs.

Enfin, dans le secteur tertiaire, tout en reconnaissant la nécessité de mieux connaître les activités concernées et de maîtriser leurs caractéristiques inflationnistes, le Plan intérimaire estime possible de créer de nombreux emplois, compte tenu notamment de l'existence d'une demande croissante des ménages dans les domaines social et culturel, et celui des loisirs.

Il compte notamment sur l'apparition d'une « spirale de créations d'emplois » dans le secteur associatif, sur la relance de l'emploi commercial par la réduction de la durée du travail et sur la poursuite, en 1983, de la politique de créations directes d'emplois publics et des aides à la création d'emplois d'initiative locale (210.000 emplois nouveaux en moins de trente-six mois à partir de 1981).

La politique de l'emploi doit également favoriser l'emploi féminin, doter le service public de l'emploi, après l'avoir unifié, d'instruments « diversifiés » et adaptés (contrats emploi-formation, stages de mise à niveau, apprentissage, formation alternée, programmes de réentraînement au travail...).

• *Les priorités en matière de solidarité.*

La notion de solidarité retenue par le Plan intérimaire est très large, elle inclut l'égalisation des conditions d'accès des Français à la culture (solidarité nationale) et la coopération au développement des autres pays (solidarité internationale) en plus des dépenses de protection sociale qui seront évoquées plus loin dans ce rapport.

Les dépenses du ministère de la Culture, qui ont été doublées en 1982, devraient représenter 1 % du budget de l'Etat en 1983.

De nombreuses mesures seront prises dans le cadre du Plan de deux ans (création de bibliothèques centrales de prêt dans dix-sept départements, étoffement du réseau des bibliothèques municipales associatives ou d'entreprises, aide aux conservatoires municipaux de musique, etc.).

Concernant la coopération, les dépenses d'aide publique au développement devraient passer de 0,36 % en 1981 à 0,70 % du P.N.B. en 1988, l'aide aux pays les moins avancés passant, pour sa part, de 0,09 % en 1980 à 0,15 % de ce même P.N.B. en 1988.

• *Les priorités en matière d'activités productives.*

S'agissant des politiques des activités productives, c'est le redressement des moyens consacrés à la recherche et au développement technologique qui fait l'objet des hypothèses chiffrées les plus nombreuses.

L'accroissement moyen en volume du financement budgétaire de la recherche doit être de 10,9 % entre 1981 et 1983, afin de faire passer, d'ici à 1985, de 1,8 % à 2,5 % du produit intérieur brut la dépense nationale de recherche et de développement.

De 1980 à 1985, l'effort financier supplémentaire demandé à la nation devrait être de l'ordre de 60 millions de francs en 1980.

La part du budget civil confiée au ministère de la Recherche et de la Technologie devra s'accroître au détriment de celles de la

recherche finalisée sur le budget militaire et de l'enveloppe interministérielle de recherche.

La croissance du financement industriel (+ 8 % en volume par an entre 1982 et 1985) devant être moins rapide que celle du financement administratif (+ 11,3 % d'accroissement moyen annuel entre 1981 et 1985), le financement civil des administrations deviendra prépondérant (50 millions de francs sur 80 millions de francs de dépense nationale en 1985).

D'autres actions doivent porter sur la rénovation des structures industrielles et les problèmes énergétiques.

La politique industrielle que traduit ce Plan intérimaire se veut globale.

Elle part d'abord du principe qu'« il n'y a pas de secteur condamné mais seulement des technologies dépassées ».

Ainsi le Plan considère-t-il que les réorganisations nécessaires à la constitution de groupes compétitifs « ne devront pas pour autant se traduire par une condamnation des branches d'activité dont ces groupes seront amenés à se séparer ».

Le Plan intérimaire désire ne plus se contenter d'une approche en terme de « créneaux de spécialisation » privilégiant les techniques de pointe ou les secteurs menacés. Il veut prendre en compte les interdépendances entre les entreprises.

Cela ne l'empêche pas de prévoir la continuation d'actions de reconversion (qui doivent cependant être davantage « programmées » qu'auparavant) et de soutien aux secteurs très menacés, ainsi que des actions spécifiques en faveur des « technologies qui conditionnent l'avenir » (électronique, biens d'équipement professionnel, biotechnologies).

Concernant la politique de l'énergie, le Plan reconnaît que les moyens risquent de ne pas correspondre aux objectifs énoncés (développement des statistiques sur la connaissance de la consommation d'énergie, réduction de la dépendance énergétique par les économies et les substitutions d'énergie, aide aux travaux dans les secteurs résidentiels et tertiaires et industriels, modification des transports, accroissement de la sécurité des installations nucléaires...).

Ainsi se contentera-t-on « d'étudier et de mettre en œuvre des renforcements de l'aide aux investissements énergétiques, en priorité en faveur de ceux qui ont pour objet l'utilisation rationnelle de l'énergie et le développement des énergies nouvelles ».

Il est prévu de faire appel :

- à un désencadrement sélectif des crédits ;
- à des emprunts internationaux ;
- à la politique des prix et tarifs.

Des économies devraient être permises par la réduction du programme de construction de centrales nucléaires : six tranches P.W.R. (1×900 MWe et 5×1.300 MWe) au lieu des neuf projetées par le précédent gouvernement.

Sans en indiquer les moyens de financement, le Plan envisage la construction de 50.000 maisons solaires et une adaptation de l'outil de raffinage à l'évolution de la qualité des pétroles importés.

b) Une volonté de modération.

En dépit de l'incidence des mesures décrites ci-dessus, le Plan rappelle l'exigence d'une modération de la dépense publique sur certains points.

Ainsi rappelle-t-il la décision de différer l'exécution de 15 milliards de francs de dépenses en 1982 à la suite du réajustement de la parité du franc au sein du système monétaire européen.

Il annonce, à cette occasion, qu'une régulation des dépenses publiques sera opérée en fonction de l'état de la conjoncture, sans préciser à quel niveau de charges cette régulation s'effectuera.

Il est également prévu de limiter globalement le poids des prélèvements obligatoires, bien que les projections du Commissariat au Plan relatives aux finances publiques estiment, au contraire, que « le poids des prélèvements obligatoires des administrations publiques sera au terme du Plan intérimaire supérieur de deux points à son niveau de 1980 ».

Il est aussi proclamé que le rythme de progression des transferts sociaux devra être modéré, en particulier pour ce qui est des dépenses de santé, affirmation qui ne semble compatible ni avec les projections qui tablent sur une évolution rapide des subventions de l'Etat à la Sécurité sociale, ni avec les priorités affichées en matière de solidarité.

En définitive, si la fermeté de la volonté qui s'exprime sur ce point ne doit pas être mise en doute, on rappellera que le poids des dépenses publiques consolidées dans l'activité économique devrait passer de 46,1 % en 1980 à 48,8 % en 1983.

2. DES INSTRUMENTS DIVERSIFIÉS

L'exécution du Plan intérimaire ne doit pas faire appel aux seules dépenses budgétaires.

Il est également prévu de solliciter les instruments du crédit (banques, réseaux mutualistes et institutions financières non ban-

caires) de mobiliser l'épargne et de faire appel aux marchés financiers, national et international.

D'autre part, la concertation internationale, européenne notamment, sera recherchée autant que possible.

Cet appel à des sources de financement extérieures au budget de l'Etat correspond à l'esprit d'un document qui s'efforce de mobiliser le maximum de moyens en vue de la réalisation de ces objectifs.

Il diverge néanmoins avec la volonté de réactiver l'investissement privé dont les circuits habituels de financement subiront les sollicitations d'une partie du secteur public.

3. DES CONSÉQUENCES SENSIBLES A COURT ET A MOYEN TERMES

a) *La correspondance entre les objectifs du Plan intérimaire et le projet de loi de finances pour 1982.*

L'élaboration simultanée du projet de Plan intérimaire et du projet de loi de finances pour 1982 a permis une convergence qu'un document budgétaire élaboré par le ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire a tenté de mettre en valeur.

Il apparaît ainsi que plus de 45 milliards de francs de mesures budgétaires nouvelles pour les dépenses ordinaires et plus de 99,5 milliards pour les autorisations de programme — ce qui permet de préjuger un accroissement de la dépense publique dans les années à venir — correspondent à des orientations du Plan intérimaire.

En 1981, 44.328 emplois publics ont été créés et 61.206 pour 1982 pour des montants respectifs de 1,5 et 6,2 milliards de francs.

S'agissant des activités productives, 45,6 milliards (soit 1,46 % du P.I.B.) seront consacrés au redressement de la recherche et de la technologie françaises en 1982 (Défense y compris).

Concernant les actions de solidarité, les crédits de coopération destinés aux organisations non gouvernementales augmentent de 76,8 % en 1982, les concours financiers divers de 36,2 % et l'aide multilatérale de 32 %.

Le budget de la Culture a doublé en 1982, passant de 3,1 à 6,44 milliards, ce qui a permis de créer 3.500 emplois associatifs permanents et de prévoir, pour la décentralisation culturelle, une dotation culturelle régionale de 500 millions de francs et un fonds spécial de développement culturel de 150 millions de francs.

**b) Les conséquences de la modification
du rôle des finances publiques à moyen terme.**

A moyen terme, les finances publiques doivent devenir plus « actives », le déficit budgétaire constituant un élément essentiel de la relance et les transferts un instrument irremplaçable de solidarité.

Ce choix est préoccupant si l'on considère les résultats de la projection tendancielle 1981-1986, établie sur la base d'une plus grande rigueur budgétaire.

D'après cette formalisation, le solde négatif des finances publiques devait atteindre 2,6 % du P.I.B. en 1986.

De même, les dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale connaissant une évolution sensiblement plus rapide que celle du produit intérieur brut, le poids de la dette publique s'alourdira, qu'il s'agisse des intérêts versés (+ 32 % de 1980 à 1983) ou des remboursements d'emprunts à long terme.

La notion « d'activité des finances publiques » ne semblant pas séparable de l'accroissement des charges de l'Etat, on peut conjecturer que le besoin de financement, calculé sur des bases moins rigoureuses que celles de la projection tendancielle 1981-1986, sera notablement accru par rapport aux résultats de cette projection.

II. — Les collectivités locales.

Il est impossible de préjuger du contenu des futures lois sur les compétences et les ressources des collectivités territoriales.

Cependant, le Plan intérimaire prévoit :

— que la part du produit de la fiscalité devant revenir aux collectivités locales passera de 19 % à 25 % ;

— que la plus large initiative devra être laissée aux collectivités territoriales en matière d'animation économique, sauf en ce qui concerne les interventions *directes* en faveur des entreprises (subventions, bonifications d'intérêt) qui, parce qu'elles sont susceptibles d'affecter l'efficacité des incitations d'aménagement du territoire, devront s'effectuer dans le cadre d'accords entre l'Etat et les régions.

Les contrats Etat-régions prévus par l'article 2 du Plan intérimaire permettront la mise en œuvre de politiques conjointes de l'Etat

et des régions, ainsi que l'octroi d'une aide de l'Etat à la réalisation des programmes régionaux de grande ampleur.

L'article 4 du projet de Plan précise d'autre part que « les collectivités locales et les établissements publics régionaux pourront accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises dans des conditions d'éligibilité, et notamment de plafonds fixés par décret ».

Les projections tendancielles élaborées dans le cadre du Plan intérimaire font état :

— d'une croissance modérée des salaires versés par les administrations territoriales en raison, notamment, d'une modération de leurs recrutements ;

— d'une croissance des transferts de recettes fiscales de l'Etat un peu moins rapide que celle de leurs recettes fiscales propres ;

— d'une décélération de leurs dépenses courantes leur permettant de dégager une épargne accrue et donc de relancer leurs investissements à partir de 1983 (+ 3,2 % par an, en volume, de 1983 à 1986 au lieu de + 1,2 % de 1980 à 1983).

III. — La sécurité sociale.

Avant d'examiner les prévisions pour les années à venir, on rappellera que sur la période 1960-1979, l'ensemble des prestations sociales recensées par le compte de la protection sociale a enregistré un *taux de croissance annuel moyen* de 14,7 % en francs courants (contre 5,7 % pour le P.I.B.) et de 8,5 % en francs constants.

Toutefois les évolutions ont été différenciées suivant les risques couverts (en francs constants) :

— maladie-invalidité-infirmité	+ 8,1 %
— accidents du travail	+ 6,7 %
— vieillesse-décès-survie	+ 8,7 %
— prestations familiales et maternité	+ 3,8 %
— chômage	+ 16,7 %

Ce dernier poste a connu une croissance accélérée à partir de 1973. Sur la période 1973-1980, il a enregistré un *taux annuel moyen de croissance en francs constants* (prix de 1970) égal à 37,4 %.

La projection tendancielle de l'économie française pour les années 1981-1986 réalisée — à politiques inchangées — fait apparaître pour les années 1980-1983 un grave déséquilibre entre les dépenses et les recettes sociales.

Bien que le *taux annuel d'accroissement en volume des dépenses* marque une décélération par rapport aux tendances passées et ne s'établisse qu'à 5,5 % (maladie [+ 5,4 %], accidents du travail [+ 2,6 %], prestations familiales [+ 0,2 %], prestations vieillesse [+ 4,1 %], chômage [+ 23,8 %]), celui des recettes est encore plus faible, 3,6 %, et ce, malgré un relèvement important du taux des cotisations.

Quelles sont, à l'heure actuelle, les prévisions pour l'année 1982 ?

Tous régimes de sécurité sociale (régimes de base et régimes complémentaires) et régime d'indemnisation du chômage confondus, les dépenses de protection sociale devraient s'élever à près de 950 milliards de francs en 1982 contre 790 milliards en 1981, soit une progression de 20 % en francs courants.

En utilisant les prix à la consommation comme déflateur, on obtient pour l'année 1982 un *taux annuel d'accroissement en volume* égal à 6,5 %, nettement supérieur à celui figurant dans les prévisions indiquées ci-dessus et supérieur également à celui estimé pour 1981 à 5,3 %.

En ce qui concerne les régimes de base de la sécurité sociale, dont les dépenses progresseront de 4,1 %, on notera que :

— les dépenses d'assurance maladie retrouvent un rythme de croissance de 4,7 % après une pause en 1981 (+ 2,3 %) ;

— les prestations familiales enregistrent une progression très importante : + 5 % en 1982 contre 3,3 % en 1981, 2,3 % en 1980 ;

— les dépenses d'assurance vieillesse connaissent une croissance soutenue (+ 4,2 % en 1982 contre 2,4 % en 1981).

Quant aux dépenses d'indemnisation du chômage, elles enregistrent une croissance spectaculaire de 25 % en volume passant de 70 milliards en 1981 à 99 milliards en 1982.

Toutefois, ces projections 1982, établies sur la base des hypothèses économiques contenues dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1982, sont entachées d'une grande incertitude.

Ainsi, pour les régimes obligatoires de sécurité sociale (annexe jaune à la loi de finances), elles ne prennent en compte, comme mesures nouvelles, que la revalorisation du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés à 2.000 F par mois le 1^{er} janvier 1982.

Il s'agit donc de prévisions à législation constante.

Or, il convient de considérer les mesures nouvelles arrêtées le 10 novembre 1981, à savoir :

— le rétablissement de la couverture par l'assurance maladie pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits à indemnisation depuis plus d'un an et les primo-demandeurs d'emploi non indemnisés ;

— l'amélioration des remboursements de divers « biens médicaux » (lunettes, prothèses dentaires et auditives) ;

— la suppression de la franchise de 80 F par mois pour la « 26^e maladie » ;

— l'amélioration des pensions des retraités dont les droits ont été liquidés avant la loi Boulin de 1975 ;

— le relèvement du taux des pensions de réversion de 50 % à 52 % ;

— la revalorisation sous des formes variées de nombreuses prestations familiales.

Leur coût s'élève à 7 milliards de francs en 1982 (chiffre qui pourrait se trouver minoré par la réalisation d'économies en matière de dépenses hospitalières, pharmaceutiques et d'honoraires), ce qui portera le taux annuel d'accroissement en volume pour l'année 1982 à 7,3 % soit près de 2 points au-dessus du taux figurant dans la projection tendancielle évoquée ci-dessus.

Le Plan intérimaire ne prévoit pas en ce domaine l'intervention d'autres mesures nouvelles que celles déjà arrêtées pour les années 1982 et 1983.

Tout en affirmant qu'« il reste cependant beaucoup à faire pour combler les insuffisances de notre système de protection sociale » et que le Gouvernement s'attachera, à l'avenir, à rétablir l'équité là où incohérences et injustices se sont établies et à développer des efforts particuliers pour des catégories de populations spécifiques, le Plan affirme clairement :

— qu'« une augmentation trop rapide des dépenses au-delà des engagements pris par le Gouvernement pour 1981-1982 se heurterait à de graves difficultés » ;

— qu'« un étalement des réformes à effectuer dans les deux années qui viennent et une modération de l'évolution globale des dépenses sont nécessaires » ;

— et que « toute mesure entraînant des dépenses supplémentaires, notamment dans le domaine de l'assurance maladie, ne peut se concevoir sans économie corrélative, afin de rester compatible avec la recherche d'une stabilisation des prélèvements obligatoires ».

On ne peut qu'approuver ces affirmations de principe mais la gravité et l'ampleur du problème conduisent à s'interroger : ne faudrait-il pas aller plus loin et envisager une stabilisation accentuée des dépenses ?

En effet, nous venons de voir qu'après une année 1981 raisonnable, en 1982 le taux annuel d'accroissement en volume des dépenses de sécurité sociale dépasserait de près de 2 points le taux figurant dans la projection tendancielle.

Or, on rappellera que, sur cette base, il était nécessaire de procéder à un relèvement massif des cotisations (11 points en six ans) ou de prévoir un financement budgétaire ou fiscal à due concurrence.

Élément central d'une réflexion sur le déficit public, l'évolution des dépenses de sécurité sociale constitue très certainement l'une des grandes incertitudes qui pèsent sur ce Plan intérimaire. Une très grande rigueur devrait régner en ce domaine.



Devant la progression rapide des dépenses publiques qui, on vient de le voir, se dessine à travers le Plan intérimaire et le projet de budget pour 1982, il est naturel que votre commission des Finances se soit montrée particulièrement attentive au problème de leur financement.

Elle l'a engagé sous deux aspects :

— d'une part, en ce qui concerne le niveau et la structure des prélèvements obligatoires ;

— d'autre part, en ce qui concerne l'augmentation de la dette publique.

B. — L'ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le Plan intérimaire consacre quelques lignes (assez denses, il est vrai) aux prélèvements obligatoires. Annonçant une « réforme en profondeur » de ces prélèvements, il suggère trois lignes d'action :

— d'une manière générale, limiter le poids global des prélèvements publics ;

— dans le domaine fiscal, faire davantage porter l'effort sur les impôts sur les revenus et les patrimoines ;

— dans le domaine social, stabiliser les cotisations sociales payées par les entreprises.

I. — Limiter le poids global des prélèvements obligatoires.

Votre commission des Finances ne peut évidemment contester un tel objectif, d'autant qu'il s'agit là d'un but poursuivi constamment, avec plus ou moins de bonheur, par le précédent gouvernement.

Cependant, un rapide aperçu de l'évolution récente de ces prélèvements dans notre pays suffira à se convaincre de la permanence et de la régularité de leur progression.

(En pourcentage du P.I.B.)

	1959	1970	1980
Impôts	23,1	22,7	23,6
Cotisations sociales	9,7	12,9	18,0
Total des prélèvements obligatoires	32,8	35,6	41,6

On constate, en premier lieu, que, sur l'ensemble de la période 1970-1980, le niveau global des prélèvements obligatoires a augmenté de six points, contre trois pendant la décennie précédente ; il y a donc eu une nette accélération depuis dix ans.

En outre, on observe deux phénomènes très marqués :

— une stabilité du prélèvement fiscal au cours des vingt dernières années ;

— une progression spectaculaire du volume des cotisations sociales, (de 85 % en vingt ans et de 40 % en dix ans) qui suffit à elle seule à expliquer l'aggravation globale des prélèvements obligatoires.

Comme le montre le tableau ci-dessous qui permet d'apprécier la situation de la France par rapport aux autres pays de l'O.C.D.E., notre niveau de prélèvements obligatoires nous place dans le peloton de tête des pays développés, juste derrière le Benelux.

PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES (1977)

(En pourcentage du P.I.B.)

	Impôts	Sécurité sociale	Divers	Ensemble
France	20,9	16,6	2,1	39,6
Belgique	29,6	13,3	»	42,9
R.U.	28,8	7,1	0,7	36,6
Italie	21,2	16,4	»	37,6
Pays-Bas	29,0	17,2	0,1	46,3
R.F.A.	24,7	12,9	0,6	38,2
U.S.A.	25,8	7,5	»	30,3
Japon	14,3	6,8	1,1	22,2
Ensemble O.C.D.E.	25,8	8,7	0,7	36,2

Cependant, si le concept de prélèvements obligatoires n'est pas en soi dépourvu de signification, on peut néanmoins penser que la détermination de leur niveau global est moins un choix de politique économique que la résultante d'autres choix portant, entre autres, sur la structure de ces prélèvements, sur l'évolution souhaitable de telle ou telle de leurs composantes, sur la répartition de la charge fiscale entre les particuliers et les entreprises, etc.

Aussi bien votre Rapporteur se propose-t-il d'insister plus particulièrement sur ces différents points qui sont au cœur des problèmes financiers qui vont se poser dans les deux années à venir.

II. — Augmenter le poids relatif de la fiscalité directe.

Traditionnellement, la fiscalité française se distingue par la grande faiblesse des impôts directs (et notamment de l'impôt sur le revenu). Le tableau ci-dessous le confirme.

IMPOTS PERÇUS (1977)

(En pourcentage du P.I.B.)

	Impôts directs				Impôts indirects
	Impôts sur le revenu	Impôts sur les sociétés	Impôts sur le patrimoine	Total	
France	5,2	2,3	1,3	8,8	12,1
Belgique	14,2	2,7	1,2	18,1	11,5
Royaume-Uni	12,5	2,5	4,4	19,4	9,4
Italie	7	2,4	1,4	10,8	10,4
Pays-Bas	12,2	3,1	1,8	17,1	11,9
R.F.A.	11,9	2,1	1,2	15,2	9,5
Etats-Unis	10,1	3,5	4	20,6	5,2
Japon	4,9	3,6	1,9	10,4	3,9
Ensemble C.C.D.E. .	11,5	2,7	2	15,2	10,6

Si la situation paraît s'être légèrement améliorée depuis quelques années (en 1980, et en ce qui concerne les seules recettes fiscales de l'Etat, les impôts directs ont représenté 7,4 % du P.I.B. contre 5,6 % en 1973), la structure de notre fiscalité reste néanmoins encore très déséquilibrée.

Dès lors, on ne peut s'étonner que le Plan intérimaire affirme l'intention du Gouvernement de redresser quelque peu cette situation.

Sans toutefois faire allusion à un éventuel abaissement des taux de T.V.A. sur des produits de première nécessité, le Plan annonce diverses mesures, dont un certain nombre figurent effectivement dans le budget 1982 ; ainsi en est-il du prélèvement exceptionnel sur les hauts revenus, de la création de l'impôt sur les grandes fortunes et du plafonnement du quotient familial. Pour l'avenir et en attendant la réforme de la fiscalité locale, le Plan laisse entrevoir un réexamen des déductions du revenu global admises au titre de l'impôt sur le revenu. L'objectif serait de donner un caractère plus forfaitaire à ces déductions et d'éviter que l'avantage fiscal qu'elles comportent croisse proportionnellement aux revenus imposés. Ceci ne signifie pas cependant que les impôts sur les personnes soient voués dans un avenir prévisible à de grandes réformes. Il semble au contraire que l'imposition des entreprises pourrait faire l'objet de changements plus profonds, compte tenu de la nécessité de procéder dans un délai raisonnable à une modernisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle.

III. — Stabiliser les charges sociales des entreprises.

Dans le domaine social également, il est bien connu que la structure du financement est marquée par un certain déséquilibre. Le tableau ci-après en donne la mesure, par comparaison avec nos partenaires de la C.E.E.

STRUCTURES DES RECETTES DE LA PROTECTION SOCIALE EN 1976 DANS LA C.E.E.

(En pourcentage.)

	France	Belgique	Irlande	R.F.A.	G.-B.	Italie	DK	Pays-Bas
Cotisations	80,2	64	37,5	71,4	58,3	80,8	23,2	79,1
dont :								
— employeurs .	59,6	43,8	24,8	45,6	40,6	67,6	10,5	42,9
— personnes protégées	20,6	20,2	12,7	25,8	17,7	13,1	12,7	36,2
Contributions fiscales et diverses.	19,8	36	62,5	28,6	41,7	19,3	62,5	20,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

On s'explique donc aisément la volonté manifestée dans le Plan intérimaire de stabiliser *la part des entreprises* dans le financement des dépenses sociales. Dans cette perspective, le Plan laisse présager un dé plafonnement au moins partiel des cotisations des salariés. Toutefois, cette mesure si nécessaire soit-elle ne suffira probablement pas à assurer l'avenir. En fait, celui-ci paraît surtout dépendre de la réponse que le Gouvernement apportera aux deux questions suivantes :

— si l'augmentation des cotisations des salariés se révèle insuffisante à couvrir l'accroissement des dépenses sociales, une fiscalisation partielle du financement de la sécurité sociale ne sera-t-elle pas nécessaire ?

— la part des entreprises dans l'ensemble des prélèvements obligatoires a-t-elle réellement atteint un seuil qui ne saurait être franchi sans inconvénient ?

Sans prétendre trancher à cet égard sur le fond, on peut simplement constater que, d'une manière générale, en considérant l'ensemble des prélèvements obligatoires, la France est, parmi les pays développés, un de ceux qui demandent le plus à ses entreprises.

RÉPARTITION DES PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES

(En pourcentage du P.I.B.)

	France	G.-B.	R.F.A.	P.-B.	U.S.A.
Entreprises	17	12	12	14	10
Ménages	22	24	26	32	20
Total	39	36	38	46	30

SOURCE: O.C.D.E.

Cette situation pourrait laisser penser que, une fois engrangé le bénéfice d'un déplaçonnement des cotisations des salariés, il n'y aurait guère d'autre alternative que l'alourdissement, selon des techniques à déterminer — aménagement du barème, imposition des cotisations sociales, etc. — de la fiscalité sur les personnes.

A cet égard, les prévisions effectuées dans le cadre de la loi de finances pour 1982 n'incitent guère à l'optimisme. Il y est indiqué en effet que les prélèvements obligatoires augmenteront en 1982 de plus de 19 % (en valeur), « sensiblement plus rapidement que le produit intérieur brut » (1).

C. — L'AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE

Bien qu'il s'agisse d'un problème qui concerne essentiellement l'Etat, votre Rapporteur spécial a tenu à l'aborder également sous l'angle des finances locales.

A cet égard, il convient de souligner l'absence de tout commentaire sur l'endettement futur des administrations publiques dans le Plan, ce qui peut légitimement surprendre.

A défaut, on peut se référer aux prévisions établies dans le cadre de la loi de finances pour 1982. Il en ressort (comme le montre le tableau ci-dessous) une aggravation des besoins de financement des diverses administrations publiques (2) en 1981, suivie d'une certaine stabilisation l'année suivante.

(1) Rapport économique et financier. (Hypothèses économiques pour 1982, p. 55.)

(2) Le besoin de financement correspond aux investissements qui ne peuvent être financés par l'épargne brute des administrations.

BESOINS ET CAPACITÉS DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(En milliards de francs.)

	1975	1980	1981 (p)	1982 (p)
Etat	— 26,21	— 3,15	— 52,8	n.d.
Administrations publiques locales ..	— 13,48	— 16,10	— 18,4	n.d.
Sécurité sociale	+ 8,24	+ 27,34	— 5,5	n.d.
Divers	— 1,01	+ 2,28	+ 2,4	n.d.
Total administrations publiques.	— 32,46	+ 10,37	— 74,2	— 83

(p) Prévisions du rapport économique et financier pour 1982.

On notera que le solde dégagé en 1980 apparaît dans l'évolution de ces dix dernières années, comme très exceptionnel. Il est dû pour une part à la compression des dépenses de l'Etat et, surtout, à de fortes majorations de cotisations sociales. Le renversement opéré dès 1981 est d'ailleurs brutal.

I. — Le poids de la dette de l'Etat.

Il est difficile de faire une prévision exacte de l'évolution de la dette publique au-delà de 1982, dans l'incertitude où l'on est du niveau du déficit budgétaire et des taux d'intérêt qui seront ceux de 1983. Tout au plus, en ce qui concerne *le niveau et le financement du déficit budgétaire*, peut-on risquer quelques estimations, nécessairement très générales :

— le déficit budgétaire pourrait se situer autour de 100 milliards en 1982 (la prévision de 95,5 milliards du projet de loi de finances paraît relativement sincère) et probablement au-delà en 1983, en francs constants ;

— la part du déficit financé par recours à l'emprunt à long terme devrait osciller autour de 40 milliards de francs en 1982, mais selon les prévisions des services du Plan, elle pourrait être voisine de 70 milliards en 1985. Rappelons que cette part s'est élevée à 15 milliards en 1979, 31 milliards en 1980 et 25 milliards pour les trois premiers trimestres de 1981. Quel que soit le chiffre retenu, il convient de souligner qu'il suppose un gonflement important des autres modes de financement : ressources dites « monétaires » (C.C.P., Bons du Trésor détenus par le système bancaire, concours

de la Banque de France, etc.) dont l'apport a été négatif en 1980 (— 7,32 milliards de francs) et ressources dites « liquides » (Bons du Trésor détenus par le public et la Caisse des dépôts, dépôts des collectivités locales, etc.) dont l'apport n'a pas dépassé 9,05 milliards de francs en 1980.

Selon un schéma assez plausible, le financement du déficit public pourrait être le suivant en 1985 (en milliards de francs) :

— Emprunts d'Etat	67
— Dépôts des correspondants et bons sur formules ..	6,2
— Caisse des dépôts	27
— Financement monétaire	37,4
	<hr/>
Total	137,6

Pour ce qui est de la charge de la dette (1), on rappelle que les crédits ouverts par les diverses lois de finances pour 1981 ont atteint à ce jour un total de 39,6 milliards de francs, contre 26,08 milliards en 1980.

Pour 1982, l'augmentation prévisible est importante puisque la charge nette passerait à 51,37 milliards de francs (+ 29,6 %).

A plus long terme, l'encours de la dette pourrait passer de 500 milliards de francs environ à la fin 1982 à 900 milliards de francs en 1985, soit 24 % du P.I.B. marchand contre 16,3 % en moyenne sur la période 1973-1978. On mesure l'ampleur de l'accroissement de charge résultant d'une telle évolution.

II. — Le moindre endettement des collectivités locales.

Les observations déjà formulées plus haut en ce qui concerne l'évolution des dépenses des collectivités locales dispensera votre Rapporteur de se livrer à une analyse détaillée des perspectives financières relatives aux collectivités locales. Il suffit à cet égard de rappeler que après les années 1977 et 1978 marquées par une sensible contraction des investissements, l'année 1979 a vu une reprise modérée (+ 13,6 % en valeur), mais inférieure à celle des années 1971-1976 (+ 5,6 % en volume par an). En 1980, les dépenses d'équipement des collectivités locales ne représentent plus que 26,6 % des dépenses locales contre 33,5 % en 1971.

(1) On trouvera dans le rapport sur le budget 1982 des charges communes de notre collègue Duffaut une analyse détaillée des crédits budgétaires prévus à ce titre.

Au niveau du financement, on a pu observer un certain renversement de tendance, à peu près parallèle à celui qu'ont connu les dépenses elles-mêmes. Entre 1976 et 1980, en effet, le taux d'auto-financement des collectivités locales a doublé, grâce en particulier à l'augmentation de la pression fiscale et à l'extension des transferts versés par l'Etat (D.G.F., F.C.T.V.A., etc.). Surtout, le recours à l'emprunt est resté stable en valeur absolue et a décliné en valeur relative.

VENTILATION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES

(En pourcentage.)

	1976	1977	1978
Subventions	21,7	22,7	19,9
Emprunts	60,6	54,7	49
Autofinancement	17,7	22,4	31

Ce recul de l'endettement des collectivités locales peut sans doute, s'expliquer par le fait que de nombreux besoins d'investissements commencent à être satisfaits mais aussi par le niveau élevé d'endettement atteint vers la fin des années 1970 (1) par de nombreuses collectivités qui ont depuis lors marqué une pause. Enfin, le niveau élevé atteint par les taux d'intérêt a indéniablement joué un rôle dissuasif.

Ces tendances sont-elles durables ? Autant qu'on puisse en juger, il est probable qu'elles se prolongeront au moins jusqu'au terme du Plan intérimaire. Plusieurs indices le laissent supposer :

1° Le niveau d'investissement : pour 1982 et 1983, il ne semble pas à cet égard qu'il faille s'attendre à une reprise véritable en ce domaine de la part des collectivités locales.

2° Le montant des transferts de l'Etat augmentera moins fortement que les années précédentes : on s'attend à une progression de 15,4 % seulement des contributions globales de l'Etat (D.G.F. + F.C.T.V.A.) contre 19,2 % en 1981. Mais, si la reprise de l'économie et de l'investissement attendue pour le second semestre 1982 se confirme et se prolonge en 1983, les dotations versées au cours de cette dernière année devraient être plus substantielles. L'institution éventuelle d'une dotation globale d'équipement ainsi que le nouveau partage des compétences financières entre l'Etat et les collectivités locales pourraient accentuer cette tendance.

(1) La part des intérêts dans le total des dépenses des collectivités locales est passée de 6,4 % en 1973 à 8,3 % en 1979.

3° La réforme de la fiscalité locale, qui est annoncée pour 1982 et qui devrait entrer en vigueur en 1983 pourrait éventuellement permettre de dégager quelques nouvelles mesures sans toutefois que la pression fiscale puisse s'aggraver sensiblement, compte tenu du niveau élevé qu'elle a atteint : rappelons que, sur la période 1971-1977, la fiscalité locale a connu un taux de progression moyen annuel de 17,1 % (contre 14,8 % pour les impôts d'Etat).



En définitive, le problème majeur qui se posera en 1982 et surtout en 1983 sera sans doute celui de la concurrence des diverses parties prenantes — Etat, collectivités locales, entreprises — sur le marché financier très sollicité par les uns et les autres — sauf peut-être en ce qui concerne les collectivités locales. L'orientation de la conjoncture sera à cet égard déterminante. En particulier, si la reprise des investissements privés intervient dans le courant de l'année 1982, l'équilibre financier de 1983 risque de s'établir avec difficulté. Mais, à l'opposé, si la relance de l'activité est insuffisante en 1983, les ressources fiscales diminueront — sauf à augmenter les prélèvements obligatoires — ce qui introduira soit des tensions sur le marché financier, soit un financement monétaire du déficit de l'Etat.

Ces dangers mesurent très exactement l'espérance de réalisation de propositions dont la bonne fin passera, en tout état de cause, par un cheminement très étroit.

CHAPITRE IV

OBSERVATIONS SUR LES ARTICLES

Article premier.

Approbation de l'annexe.

L'article premier porte approbation des dispositions de l'annexe qui ont été analysées dans le présent rapport.

Art. 2.

Contrats de plan entre l'Etat et les régions ou les entreprises.

A. — *Les contrats entre l'Etat et les régions.*

Les contrats entre l'Etat et les régions témoignent de la volonté de lier la politique d'aménagement du territoire à l'exécution du Plan.

Ces contrats seront conclus dans une double perspective :

— répondre aux besoins régionaux non pas seulement sous la forme de subventions de correction des inégalités entre régions, mais également pour relayer financièrement l'animation du développement régional lorsqu'il se heurte à une insuffisance de ressources ;

— et assurer une cohérence entre les programmes régionaux et les grands programmes nationaux.

L'emploi des crédits se rapportant à ces contrats sera soumis au Parlement dans les documents annexes au projet de loi de finances répertoriant la ventilation régionale du budget de l'Etat et à l'occasion du compte rendu annuel sur l'exécution du Plan.

B. — *Les contrats Etat-entreprises.*

Ces contrats concernent d'abord les entreprises publiques. Ils fixeront la stratégie de ces entreprises dans le délai de réalisation du Plan.

Cette procédure a été décrite dans le chapitre II (cf. p. 33).

Elle vise à clarifier la gestion du secteur public en faisant apparaître les contraintes de service public auxquelles elles seront soumises.

Si son principe est acceptable, les modalités de son exécution n'écartent pas tout risque de dérapage.

D'une part, le mélange des genres entre l'économie publique et l'économie privée est délicat à manier. Fixer pour cinq ans sur des normes de service public les grands objectifs d'une entreprise y introduit un élément de rigidité peu acceptable dans le monde changeant où nous vivons. Il est, certes, précisé que ces contrats seront annuellement révisables. Mais, dans ce cas, les révisions donneront lieu à des arbitrages difficiles entre les buts que l'Etat voudra assigner aux entreprises publiques et les voies que lui imposera le libre jeu de la concurrence. L'expérience du secteur public français en témoigne.

Et l'idée que des entreprises comme Renault n'ont pu échapper à ce glissement que grâce à une autonomie de gestion presque totale conforte cet exemple.

D'autre part, dans l'hypothèse d'une détérioration de la situation, la tentation sera grande de faire passer des contraintes d'ordre social, en particulier en matière d'emploi, avant les priorités économiques de chaque entreprise.

Art. 3.

Le contrôle parlementaire.

L'article 3, amendé par l'Assemblée nationale, définit les moyens du contrôle parlementaire :

1° Au début de la session d'automne de 1982, le Gouvernement présentera un rapport décrivant l'articulation entre les options du Plan et les moyens budgétaires mobilisés par sa réalisation.

2° Au cours de la session d'automne de 1983, le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport sur la réalisation du Plan.

3° Une commission sera chargée de suivre l'exécution du Plan. Seront membres de cette commission :

— un représentant de chacune des commissions saisies au fond et pour avis du projet de plan dans chaque Assemblée ;

— le Rapporteur général de la commission des Finances, les Rapporteurs spéciaux et pour avis du budget du ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire de chaque Assemblée ;

— et le Rapporteur pour avis du Conseil économique et social.

Dans leur ensemble, ces dispositions assurent au contrôle parlementaire une extension satisfaisante.

Cependant, on souhaitera que la commission chargée du suivi de la réalisation du Plan intérimaire soit également informée des travaux d'élaboration du Plan quinquennal 1984-1988. Cette précision pourrait figurer dans le projet de loi portant sur les procédures d'élaboration du Plan qui sera soumis au Parlement au printemps.

Art. 4.

Aides accordées par les collectivités et les établissements publics régionaux.

Les collectivités locales et les établissements publics régionaux pourront soit attribuer des aides aux entreprises, soit attribuer des aides en vue de créer ou de développer des services aux entreprises.

En outre, par le biais de conventions passées avec l'Etat, ils pourront mener des actions de politique industrielle ou agricole.

Sans se prononcer sur le fond de ce dispositif, on notera que son ampleur potentielle et, par suite, les charges qu'il implique pour les finances locales contrastent singulièrement avec les incertitudes actuelles de la réforme des compétences et des ressources des collectivités locales.

AUDITION EN COMMISSION DE M. MICHEL ROCARD, MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DU PLAN ET DE L'AMÉ- NAGEMENT DU TERRITOIRE

Réunie le 14 décembre 1981 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, et de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la Commission a procédé à l'audition de M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire.

M. Michel Rocard a noté tout d'abord que le caractère intérimaire du Plan permettra de préparer dans de bonnes conditions le prochain Plan quinquennal qui portera sur les années 1984-1988 mais n'autorisera pas, dans le délai de son élaboration, à présenter des projections associées non plus qu'une programmation régionale.

L'axe principal du Plan est la lutte contre le chômage. Au-delà du moyen que constitue la redistribution du travail, le premier objectif en cette matière demeure de réactiver la croissance à un niveau de 3 % pour les deux années 1982 et 1983.

Ce choix comporte des risques d'aggravation du déficit extérieur mais, dans le même temps, une politique active d'économie d'énergie et de reconquête du marché intérieur en atténuera les dangers et, à terme, aboutira à détendre la contrainte extérieure.

En définitive, l'équilibre proposé par le Plan est d'accepter une dégradation compensée du commerce extérieur pour créer 400.000 à 500.000 emplois nets sur les deux ans.

En réponse à une question de M. Edouard Bonnefous, président, le ministre d'Etat a souligné que le partage du travail amorcerait la relance de l'activité.

M. Georges Lombard a indiqué que le Plan n'était pas réducteur d'incertitude car il n'était pas chiffré et a fait part au ministre d'Etat des obstacles, notamment fiscaux, pesant sur la reprise de l'investissement.

M. Yves Durand s'est inquiété des blocages de toute nature qui pourraient limiter la mise en œuvre de la réduction de la durée du travail, dans des conditions assez souples pour les entreprises.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est demandé dans le cadre de quelles procédures d'arbitrage s'effectuerait la régionalisation du Plan.

Sur ces points, le ministre d'Etat a fait valoir :

— que la relative incertitude d'évaluation chiffrée des objectifs du Plan s'expliquait très largement par l'environnement aléatoire dans lequel évolue l'économie française ;

— et que l'amenuisement des marges des entreprises était imputable au ralentissement de la croissance, celle-ci étant appelée à se développer à nouveau avec la relance. Mais, a ajouté le ministre d'Etat, la solution des problèmes de financement des entreprises n'est pas séparable de la réforme d'un système bancaire qui gonfle artificiellement leurs charges financières et encourage insuffisamment les investissements à risque.

S'agissant des soldes financiers des administrations publiques, M. Michel Rocard a souligné que le Plan rappelait qu'une grande rigueur était nécessaire pour assainir nos finances publiques.

Le ministre d'Etat a relevé les résultats brillants d'entreprises nationalisées comme Renault et Air France, tout en soulignant que le Gouvernement poserait dans les contrats de Plan des principes clairs de gestion afin d'éviter la bureaucratisation de ces entreprises.

Enfin, M. Michel Rocard a noté que la régionalisation complète du Plan n'était pas possible dans l'état actuel de nos structures locales mais qu'elle figurerait dans le projet de loi sur les méthodes d'élaboration du Plan qui sera soumis au Parlement au printemps prochain.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 16 décembre 1981 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission des Finances a procédé, sur le rapport de M. Georges Lombard, rapporteur pour avis, à l'examen du projet approuvant le Plan intérimaire pour 1982 et 1983.

Le Rapporteur a présenté deux remarques préliminaires :

— le bilan de la gestion précédente qui figure dans l'annexe du projet de loi est manifestement outré ;

— le plan porte des actions précises à court terme mais contient également des actions à long terme qui n'auront d'effets qu'à un horizon plus lointain ; l'articulation de ces deux catégories d'actions posera des problèmes de synchronisme et de cohérence.

M. Georges Lombard a avancé trois observations :

1. La stratégie proposée se heurtera à des contraintes. Le Plan pose le postulat qu'il est possible de réactiver le marché du travail en stabilisant l'évolution de deux autres grandeurs significatives : les prix et le commerce extérieur.

Or ce choix est doublement hasardeux.

D'une part, le relais par l'investissement privé de la relance de la consommation demeure incertain, d'autant que la reprise de l'activité mondiale n'est pas acquise.

D'autre part, les actions de soutien de la consommation et de l'investissement public risquent d'avoir des effets en retard très négatifs sur l'inflation et sur le solde de notre balance extérieure.

2. Les choix opérés introduisent des tensions dans le financement de l'économie. Ainsi, à partir de 1983, la conjonction de quatre éléments (l'accroissement des dépenses de l'Etat, la baisse des disponibilités des ménages, la faiblesse des moyens des entreprises et de l'impossibilité de recourir à un financement extérieur) laisse à supposer que toute reprise éventuelle de l'investissement, même modeste, sera créatrice de dérapages monétaires. A cet égard, le pari engagé par le Plan intérimaire semble difficile à gagner.

3. Le volume de l'augmentation des dépenses des administrations publiques et, en particulier, de la Sécurité sociale, suppose un accrois-

sement des prélèvements obligatoires et un gonflement de la dette publique sans que ces inconvénients puissent éluder le danger d'un recours à la création monétaire.

En définitive, la réalisation du Plan intérimaire repose sur la dissipation d'aléas qui ne sont pas levés mais implique de très grands risques pour l'évolution de nos grands équilibres économiques et financiers.

M. Jacques Descours Desacres a fait part de son inquiétude quant à l'augmentation du prélèvement obligatoire.

M. René Monory a estimé que l'hypothèse d'un différentiel de croissance avec nos partenaires n'était viable que dans le cadre d'une compétitivité extérieure des entreprises — que les actions prévues par le Plan n'étaient pas susceptibles d'améliorer.

M. René Ballayer s'est déclaré préoccupé des conséquences de l'ampleur du déficit budgétaire.

M. Edouard Bonnefous a souligné que la réduction de la durée du travail n'était pas une solution réelle à la crise de l'emploi et qu'elle pouvait être dangereuse pour la compétitivité de nos exportations.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a regretté qu'aucune projection chiffrée n'accompagne le projet et que le degré de régionalisation n'en soit pas avancé.

M. Georges Lombard a répondu aux intervenants.

La Commission a rejeté le projet de Plan intérimaire.