

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions du développement de la Nation pour le IX^e Plan (première loi de Plan).

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, Pierre Croze, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1523, 1583, 1560, 1559, 1569 et in-8° 382.

Sénat : 399 (1982-1983).

Plan. - Collectivités locales - Consommation - Entreprises - Epargne - Finances publiques - Impôts et taxes - Industrie - Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE : Un plan qui donne la priorité au financement des entreprises	5
Chapitre I. – <i>L'objectif central : financer la modernisation de l'industrie</i>	7
I. – Un objectif quasi exclusif	7
II. – Des problèmes de cohérence	8
Chapitre II. – <i>Les moyens : des mesures très classiques</i>	11
I. – Stabiliser les charges des entreprises	11
II. – Favoriser l'épargne aux dépens de la consommation	17
III. – Revoir les financements aidés par l'Etat	20
IV. – Améliorer le fonctionnement du système bancaire	23
DEUXIÈME PARTIE : Un choix qui pèsera surtout sur les ménages et les collectivités locales	27
Chapitre I. – <i>Les finances publiques : des incertitudes et des ambiguïtés</i>	29
I. – L'Etat : une rigueur tempérée	29
II. – Les entreprises publiques : une charge croissante	33
III. – Les régimes sociaux : financer les dépenses et maîtriser les coûts	35
Chapitre II. – <i>Les ménages et les collectivités locales : de rudes sacrifices en perspective</i>	45
I. – Les ménages	45
II. – Les collectivités locales	48
EXAMEN EN COMMISSION	57

INTRODUCTION

Lorsque les travaux parlementaires se déroulent dans un cadre renouvelé mais continu, comme celui de la planification, il est toujours utile, au moment d'examiner un nouveau texte, de se référer au précédent.

Dans son avis sur le Plan intérimaire, votre commission des Finances avait critiqué les équilibres qui étaient proposés pour l'économie française sur les deux exercices 1982-1983.

Les faits lui ont, hélas, donné raison.

Le projet de loi de Plan qui nous est soumis ne contient pratiquement aucun élément chiffré en matière de finances publiques, non plus qu'aucune projection économétrique sur les grands équilibres de notre économie. Ces données figureront dans la seconde loi de Plan qui doit être soumise au Parlement à l'automne. Mais, en l'état, leur absence marque les limites du travail que votre Commission pouvait accomplir sur un projet qui mêle souvent les bonnes intentions, les généralités et les mesures de détail dans un foisonnement qui - c'est le moins qu'on puisse dire - ne facilite pas sa compréhension.

En conclusion de son rapport sur le Plan intérimaire, votre commission des Finances avait mentionné que « 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 (...). L'orientation de la conjoncture sera, à cet égard, déterminante ».

Dans le contexte de rigueur que nous connaissons, cette affirmation demeure toujours valable. D'ailleurs, dans son avis sur le projet de Plan, le Conseil économique et social s'est demandé « s'il n'y a pas en fait deux Plans : l'un pour les années 1984-1985, avec une priorité absolue accordée au commerce extérieur et qui, compte tenu des moyens et délais, serait une sorte de Plan conjoncturel et l'autre pour les années 1984-1988 dont la mise en œuvre commencerait dès le départ, mais ne pourrait véritablement s'affirmer qu'à partir de 1985 » (1).

(1) Conseil économique et social. Avis sur le projet de loi sur le IX^e Plan, p. 6.

Aussi, votre commission des Finances s'est-elle efforcée de déterminer les principaux équilibres de financement proposés par la première loi de Plan et les possibilités de réalisation de ces équilibres, compte tenu de certaines ambiguïtés qui apparaissent dans le document et des tensions d'exécution qui semblent inévitables.

PREMIÈRE PARTIE

UN PLAN QUI DONNE LA PRIORITÉ AU FINANCEMENT DES ENTREPRISES

Si le IX^e Plan apparaît, de prime abord, comme l'expression d'une double volonté : réussir la modernisation de l'économie française, d'une part, réaliser une société plus juste, d'autre part, il s'en faut de beaucoup que ces deux grandes orientations aient, dans le rapport qui vous est soumis, une importance comparable.

En réalité, le premier de ces objectifs est roi, le second lui est subordonné et, même, paraît moins un objectif en soi qu'une condition à la réalisation de l'objectif prioritaire.

Dès lors, l'emploi et la lutte contre le chômage, pourtant au premier rang des préoccupations du Gouvernement en 1981 et 1982, se trouvent relégués au rang d'objectifs secondaires. Comme l'affirme le Gouvernement, si « la reprise de l'activité économique constitue, bien entendu, l'arme la plus efficace contre le chômage, tout progrès dans ce domaine serait illusoire si le prix à payer était la dégradation durable de nos grands équilibres économiques » (1).

Au plan financier, il n'est pas surprenant dans ces conditions que l'idée-force de modernisation ait conduit le Gouvernement à donner la priorité au financement des entreprises.

Tant au niveau de la définition de cette politique financière qu'à celui des moyens proposés, les indications contenues dans cette première loi de Plan apparaissent ainsi comme le signe d'un retour spectaculaire à un classicisme économique que notre pays a bien connu à diverses reprises par le passé.

(1) Discours du Premier ministre devant l'Assemblée nationale le 14 juin 1983.

CHAPITRE PREMIER

L'OBJECTIF CENTRAL : FINANCER LA MODERNISATION DE L'INDUSTRIE

« La France construira une économie qui gagnera avec ceux qui entreprennent. » Cette belle métaphore guerrière que l'on trouve dans les toutes premières pages du Rapport sur le IX^e Plan, et que n'auraient pas reniée les rédacteurs du Plan précédent, est significative du sentiment qui sous-tend tout le projet de Plan, selon lequel la compétition internationale dans laquelle la France est impliquée impose avant toutes choses de moderniser l'appareil productif du pays.

I. - Un objectif quasi exclusif.

On n'aura aucune peine à observer que semblable constatation manque pour le moins d'originalité et qu'elle inspire la plupart des politiques économiques menées à travers le monde. *On est frappé cependant du caractère quasi exclusif de la priorité donnée par le Plan au développement industriel.* Le VIII^e Plan lui-même dans ses six « grandes options » avait proposé au pays une série d'objectifs plus équilibrés (1).

Pour le IX^e Plan, la modernisation de l'industrie est la clef de l'avenir. C'est à elle, notamment, et à la réduction de notre indépendance énergétique que le déficit du commerce extérieur devra d'être rétabli en deux ans.

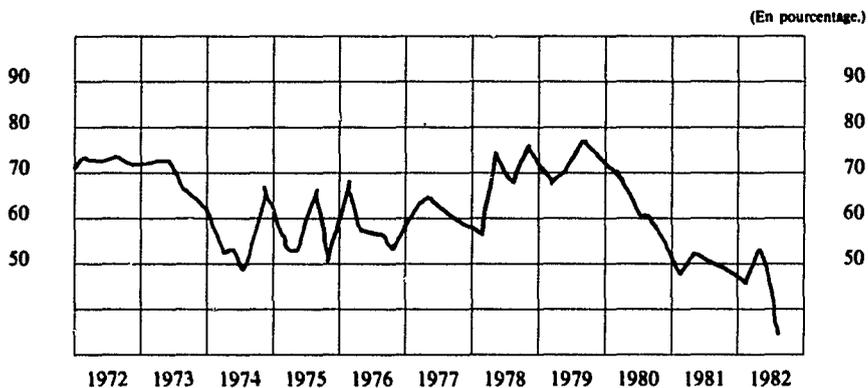
Loin de nous la pensée de nier la nécessité de rendre nos entreprises compétitives. *Le financement des entreprises françaises doit, en effet, être l'une des priorités de l'action gouverne-*

(1) Les six grandes options du VIII^e Plan étaient les suivantes :

- réduire notre dépendance énergétique ;
- développer une industrie concurrentielle ;
- renforcer le secteur agro-alimentaire ;
- agir pour l'emploi ;
- maîtriser le coût des transferts sociaux.

mentale. On n'en veut pour preuve que l'accélération de la dégradation de l'autofinancement du secteur privé. Le taux d'autofinancement de ce dernier est aujourd'hui inférieur à 50 %, comme le montre le graphique ci-après :

TAUX D'AUTOFINANCEMENT DES SOCIÉTÉS PRIVÉES



Source : Note de conjoncture de la commission des Finances du Sénat ; mai 1983.

II. - Des problèmes de cohérence.

Votre Rapporteur ne peut cependant, en face d'une ambition aussi clairement affirmée et aussi omniprésente dans tout le projet de Plan, s'empêcher de poser *quelques questions de cohérence* :

a) En premier lieu, force est de constater que la politique économique et financière proposée par le Plan ressemble à s'y méprendre à *une politique de l'offre, en opposition complète avec la politique de relance par la demande menée de mi-1981 à mi-1982*. Après avoir choisi de relancer la croissance par un accroissement du pouvoir d'achat des consommateurs, le Gouvernement se propose d'agir au niveau de la production en orientant vers les entreprises une part accrue de l'épargne des ménages.

b) Miser quasi exclusivement sur le développement industriel, *en ignorant presque complètement le secteur agricole*, est un pari dangereux au plan économique et difficile à faire accepter au plan social par l'ensemble des Français.

L'agriculture apparaît dans le IX^e Plan comme une non-priorité.

Pourtant, dix-huit régions ont inscrit dans leur priorité la nécessité de la modernisation et du développement de l'agriculture.

Malgré cela et malgré la contribution qu'il apporte à l'amélioration de la balance commerciale et au développement de l'emploi en milieu rural, le secteur agro-alimentaire est absent des priorités du IX^e Plan.

Certes, l'adaptation et la rénovation de l'appareil de production agricole et alimentaire figurent dans le cadre de référence que constituent les grandes actions, ainsi que dans le programme prioritaire n° 1, mais l'agriculture ne fait pas l'objet d'un programme prioritaire d'exécution spécifique.

Dans ces conditions, on peut s'interroger avec inquiétude sur la façon dont sera assuré le financement de l'effort indispensable qui doit être fait en faveur du développement des investissements, de la réduction des coûts de production et de l'amélioration des fonds propres des industries agro-alimentaires ; et ce, d'autant plus que le Crédit agricole pourrait ne plus être en mesure d'accompagner financièrement l'évolution de l'agriculture française.

c) Est-on bien assuré, par ailleurs, que l'amélioration de la situation financière des entreprises et la restauration de leur marge d'autofinancement suffiront à relancer l'investissement et à rééquilibrer le commerce extérieur ? En d'autres termes, les entreprises, même placées dans de meilleures conditions, auront-elles les marchés qui leur permettront de produire davantage ?

Dans son avis sur le Plan, le Conseil économique et social a fort pertinemment observé qu'« en laissant entendre que la diminution de la consommation est la condition première de l'investissement, (le Plan) *semble ignorer le rôle que joue la perspective de débouchés dans la décision d'investir* ».

d) Enfin, la politique du « tout-industrie » ne peut manquer d'avoir des *retombées sociales importantes* que le Gouvernement actuel, moins qu'un autre, ne peut sous-estimer.

C'est d'ailleurs pour cette raison que, dans sa seconde partie, le présent rapport analyse plus en détail les incidences financières de l'option prise, tant il est vrai qu'un Plan ne peut être crédible si ses choix se heurtent à une réalité économique et sociale qui en rend impossible la mise en œuvre.

CHAPITRE II

LES MOYENS : DES MESURES TRÈS CLASSIQUES

Les mesures proposées par le IX^e Plan pour réaliser la modernisation de nos entreprises ne constituent pas réellement des innovations. Il est vrai qu'en ce domaine une certaine prudence s'impose compte tenu de la fragilité des équilibres financiers ainsi que de la sensibilité de l'opinion et des milieux financiers aux réformes de structure.

Les moyens envisagés peuvent être regroupés autour de quatre types d'action :

- stabilisation des charges des entreprises ;
- encouragement à l'épargne ;
- révision des financements aidés par l'Etat ;
- amélioration du fonctionnement du système bancaire.

I. - Stabiliser les charges des entreprises.

La nécessité de stabiliser les charges des entreprises est établie par le IX^e Plan à partir d'un constat irréfutable. Mais cet objectif demeure insuffisant et difficile à atteindre.

a) Un constat irréfutable : la dégradation de la situation financière des entreprises.

Le constat de base établi par le IX^e Plan est celui de la dégradation profonde et sans précédent de la situation financière des entreprises françaises depuis le deuxième choc pétrolier.

Les graphiques sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des entreprises et des ratios caractéristiques de la situation des sociétés, reproduits en pages 108 et 109 du rapport annexé à la première loi de Plan, sont éloquentes.

Nul ne saurait contester le diagnostic ainsi posé. Les causes en sont connues. Ce sont notamment :

- l'augmentation des prélèvements obligatoires :

Le dernier rapport du Conseil national des impôts a confirmé que la part prépondérante des entreprises dans le financement des prélèvements obligatoires constituait, en 1980, l'une des caractéristiques essentielles de la fiscalité française.

En effet, les prélèvements sur les entreprises, exprimés en pourcentage du P.I.B., étaient cette année-là près de deux fois plus élevés en France (16,7 %), que dans la moyenne des pays de l'O.C.D.E. (8,4 %).

Une telle situation s'expliquait, pour l'essentiel, par le poids particulièrement lourd des cotisations de sécurité sociale acquittées par les employeurs dans notre pays (12,4 % du P.I.B. contre 5 %, en moyenne, dans les Etats de l'O.C.D.E.).

Ces inégalités n'ont pourtant pas empêché nos entreprises de subir de 1980 à 1982 une augmentation de leurs charges sociales équivalente à 0,8 % du P.I.B.

- la hausse des coûts salariaux :

Traditionnellement, le fait que les employeurs participent davantage, dans notre pays, au financement de la protection sociale des salariés, était compensé par le versement de salaires directs moins élevés que chez nos principaux concurrents étrangers.

Or, la France est un des seuls pays dans lesquels la hausse des coûts salariaux par unité produite se soit accélérée dans l'industrie en 1981.

Cette hausse, bien qu'ayant été ralentie en 1982, est demeurée, en pourcentage, cette année-là, près de deux fois plus forte chez nous que dans les plus grands pays de l'O.C.D.E. et presque quatre fois plus importante qu'en Allemagne fédérale.

- la montée de l'endettement :

Le recul de l'autofinancement des investissements provoqué par les évolutions qui viennent d'être décrites a conduit les entreprises à s'endetter lourdement. Le montant de l'endettement bancaire et obligataire des entreprises privées serait voisin, actuellement, de 1.300 milliards de francs, soit environ une fois et demie le budget de l'Etat.

L'I.N.S.E.E. notait au mois d'avril dernier que les besoins de financement des sociétés étaient devenus très lourds en 1982 (198 milliards de francs contre 135 en 1981) et qu'un fort pour-

centage d'entreprises industrielles (près de 50 %) continuaient, au début de 1983, à éprouver des difficultés de trésorerie.

Malgré la distribution des prêts bonifiés, la charge de la dette s'est, dans l'ensemble, alourdie en raison de la tension des taux d'intérêt imposés par les difficultés monétaires et la persistance d'un rythme élevé d'inflation. Les taux d'intérêt à court terme français demeurent actuellement les plus élevés de ceux des grands pays industriels.

b) Les propositions du IX^e Plan.

L'objectif de stabilisation des charges des entreprises est lié à l'impératif de modernisation de notre appareil productif qui conditionne, lui-même, l'équilibre des échanges extérieurs et le retour à un rythme de croissance favorable à l'emploi.

- Il s'agit tout d'abord de permettre une *reconstitution des fonds propres* des entreprises qui leur permette d'investir sans s'endetter davantage.

La restauration de l'autofinancement des sociétés doit être complétée par un assouplissement des conditions d'augmentation des fonds propres externes et une incitation à l'offre de capitaux à risque.

- *D'un point de vue fiscal*, la proclamation de la volonté de ne pas augmenter les prélèvements que subissent les entreprises s'accompagne de l'annonce d'un réexamen des avantages qui leur sont consentis. Il est prévu également que les nouvelles sociétés ne devraient pas être surchargées pendant leurs premières années d'existence et qu'il sera procédé à un examen des droits de succession exigibles lors des transmissions d'entreprises.

Les évolutions « erratiques » et « anti-économiques » de la taxe professionnelle devraient, par ailleurs, être « contenues ». Des mesures plus positives sont d'autre part envisagées, certaines très ambitieuses dans leur principe, telles celles consistant en une réforme de l'assiette et du mode de calcul des cotisations sociales, d'autres plus limitées, comme celles prévoyant d'encourager la création et le développement d'entreprises artisanales innovantes, ou de permettre l'accélération des amortissements d'équipements de productique.

En dehors des mesures fiscales à l'examen desquelles votre commission des Finances est plus particulièrement attachée, la stabilisation des charges des entreprises suppose aussi :

- une réduction progressive des *taux des concours financiers* et bancaires s'accompagnant du maintien d'une aide à la résorption des dettes importantes grevées de lourds paiements d'intérêt ;

- une progression des *rémunérations horaires* moins rapide que les progrès de productivité globale ;

- une modification de la *structure des prix* relatifs dans un sens moins défavorable à l'industrie.

* * *

En définitive, la stabilisation des charges des entreprises a pour objet, au moyen d'un développement de leurs fonds propres, de permettre la modernisation de l'industrie et la mutation de l'appareil productif.

La cause est ambitieuse.

Il ne s'agit pas moins que de combler le retard accumulé au cours des dix dernières années par un effort considérable d'investissement qui ne néglige a priori aucun secteur. Il est dès lors permis de se demander si la politique proposée en ce qui concerne les charges des entreprises est de nature à permettre à ces dernières de financer tous les investissements nécessaires.

En d'autres termes, *si la stabilisation des charges des entreprises est assurément préférable à leur augmentation, s'agit-il pour autant d'un objectif suffisant, au regard de l'impératif de modernisation de l'industrie et de mutation de l'appareil productif ?*

Il ne le semble pas.

c) Un objectif nécessaire mais non suffisant.

Alors que le niveau des prélèvements obligatoires est dans notre pays l'un des plus élevés du monde et que nos établissements assument une part prépondérante de ce fardeau, il n'est question, au mieux, que « de ne pas accroître le poids des charges sociales sur les entreprises » ou, à tout le moins, de faire en sorte que les prélèvements n'augmentent pas plus vite en France que dans les autres grands pays industriels.

Concernant ce dernier point il est regrettable que le rapport annexé au présent projet de loi ne contienne aucune comparaison entre la France et l'étranger des charges supportées par les entreprises. Un tel rapprochement aurait permis en effet de montrer que l'objectif souhaitable pour la compétitivité de nos industries est non pas de stabiliser mais *de réduire* leurs charges.

Il aurait été également intéressant de comparer les incitations fiscales à l'investissement et à l'épargne proposées par le IX^e Plan avec celles qui ont été récemment mises en œuvre dans les pays étrangers.

Des allègements fiscaux substantiels viennent en effet d'être accordés aux entreprises chez nos principaux partenaires commerciaux : en Grande-Bretagne (réduction de taux d'imposition et allègements de charges sociales) et en Allemagne fédérale (minoration de la taxe commerciale, répartition plus favorable du report de pertes, conditions d'amortissement plus avantageuses).

En comparaison les avantages fiscaux prévus par le IX^e Plan peuvent paraître soit insuffisants, soit trop vagues :

Il n'est question ainsi que de « contenir » les évolutions de la taxe professionnelle pourtant qualifiées « d'erratiques » et « d'anti-économiques ».

Les mesures consistant à « ne pas surcharger les entreprises nouvelles pendant leurs premières années d'existence » paraissent avoir déjà été prises et ne témoignent pas, au demeurant, d'une particulière largesse de l'Etat, s'agissant d'années durant lesquelles les sociétés ne font en général pas de bénéfice.

D'autres mesures envisagées gagneraient à être précisées :

- Selon quels critères sera-t-il procédé à un réexamen des dépenses fiscales et à un examen des droits de succession sur la transmission d'entreprises ?

- Qu'en sera-t-il des mesures tendant à encourager fiscalement les augmentations de capital ou la création et le développement d'entreprises artisanales innovantes ?

L'objectif de stabilisation des charges des entreprises paraît donc insuffisant au regard de l'effort considérable d'investissement demandé à celles-ci. Pourtant, il s'agit d'un résultat qui ne paraît pas facile à atteindre compte tenu des évolutions prévisibles du revenu national, des charges budgétaires, des salaires et des taux d'intérêt.

d) Un objectif pourtant difficile à atteindre.

Les raisons de cette situation sont diverses. Elles tiennent essentiellement à :

- L'évolution du revenu national.

Le rapport annexé au projet de loi envisage (p. 150) une croissance ralentie dans un environnement international défavorable.

Il devrait en résulter une augmentation modeste du revenu national ne facilitant ni la collecte de l'épargne ni celle des recettes fiscales nécessaires à la réalisation des objectifs du Plan.

- L'évolution des charges budgétaires.

Le IX^e Plan n'affirme qu'une volonté de « stabiliser » le déficit budgétaire exprimé en pourcentage du P.I.B., afin que recettes et dépenses publiques ne croissent pas à un rythme supérieur à celui de l'activité nationale.

Compte tenu du niveau de la dette publique et de la nécessité de développer l'épargne volontaire des Français, un plus grand effort de rigueur budgétaire aurait été concevable.

Il est à craindre pourtant qu'un déficit ainsi stabilisé ne permette pas de financer toutes les dépenses prévues par le IX^e Plan.

- L'augmentation prévisible de certaines charges des entreprises.

En dehors d'une augmentation de leurs prélèvements obligatoires, il est à craindre que les entreprises ne subissent aussi, en conséquence de l'exécution du IX^e Plan, un accroissement de certains de leurs coûts.

• Les coûts salariaux :

Le IX^e Plan prévoit que la poursuite du relèvement des bas salaires doit s'effectuer dans le cadre de négociations portant sur l'ensemble des grilles de salaires.

Il paraît, dans ces conditions, difficile de vouloir, comme le prévoit le rapport, éviter à la fois un écrasement de l'échelle des salaires et une augmentation générale des coûts salariaux. A tout le moins, une augmentation de coût partielle, sinon générale, se produira certainement.

Par ailleurs, on voit mal comment la réduction jusqu'à 35 heures du temps de travail pourrait – comme le prescrit le rapport – « n'obérer en aucun cas la compétitivité et la capacité de production des entreprises ».

L'I.N.S.E.E. a au contraire noté, s'agissant du passage aux 39 heures, que l'accélération du rythme de croissance des salaires au premier semestre 1982 était « largement imputable aux mécanismes de compensation salariale qui ont fait suite à la baisse de la durée hebdomadaire ».

L'application des lois Auroux et la démocratisation du secteur public devraient également provoquer une augmentation des dépenses de personnel des entreprises.

• *Les taux d'intérêt :*

Il est probable que le franc restera vulnérable, au moins dans les premières années du Plan, en raison de la dette extérieure et des difficultés de notre commerce extérieur.

Dans ces conditions, il est à craindre que le coût du crédit demeure élevé pour les entreprises d'autant que la charge budgétaire des bonifications d'intérêt devra être limitée à cause de la multiplicité des dépenses concurrentes.

• *Les autres charges :*

Le IX^e Plan prévoit une participation accrue des entreprises à l'effort national de recherche (la part de la dépense nationale de recherche-développement assumée par les entreprises devrait atteindre 1,5 % du P.I.B.).

II. - Favoriser l'épargne aux dépens de la consommation.

Le Plan propose à cet égard plusieurs objectifs :

a) **Susciter une épargne plus importante pour faire face à des besoins de financement accrus.**

Du fait des orientations de la stratégie économique du Gouvernement, le pari industriel, qui repose sur des investissements massifs, dans des secteurs où les « retours » de l'investissement sont relativement lents, crée une augmentation de la demande de capitaux immédiate et continue.

Le rôle actif que l'Etat veut jouer par l'instrument budgétaire, tout en modérant le prélèvement fiscal ne peut qu'accentuer le phénomène dans la mesure où elle fera croître le besoin de financement des administrations publiques.

En outre, la priorité donnée à la lutte contre l'inflation et au rétablissement de l'équilibre extérieur qui suppose un usage modéré des moyens monétaires dans la couverture du découvert du Trésor, accentuera le recours de l'Etat à l'épargne financière.

b) Mieux mobiliser l'épargne.

Il s'agit essentiellement des nouvelles procédures de « mobilisation de l'épargne » et de « gestion collective » visées page 304 du rapport.

Afin que l'épargne s'oriente vers les secteurs prioritaires, on pourrait envisager, certes, de recourir à l'épargne forcée. Mais l'épargnant discerne mal ce qui la distingue, dans la procédure de collecte, de la fiscalité. En outre, elle comporte le risque de s'opérer par transfert de l'épargne volontaire.

Reste l'épargne négociée : les fonds salariaux peuvent permettre de « geler » des sommes provenant des augmentations de salaires dues au progrès de productivité, de les soustraire à la consommation et de les affecter au financement des investissements.

Elle autorise un autofinancement réalisé avec l'accord de toutes les parties intéressées à la consolidation des hauts de bilan des firmes, et en même temps assurer la cohésion de la communauté humaine que constitue l'entreprise, solidaire dans son désir de croissance et de survie.

On observera par ailleurs que quels que soient les procédés envisagés pour mobiliser l'épargne, celle-ci dépend beaucoup de l'environnement économique et du contexte psychologique.

A cet égard, la perspective de croissance ralentie présentée par le Plan donne à penser que le lien statistique observé entre l'évolution du revenu et celle de l'épargne depuis quelques années sera à nouveau vérifié. La stagnation du revenu a entraîné une baisse de l'épargne.

L'épargne, fût-elle constituée pour des motifs de précaution, a besoin de certitudes, ou du moins d'anticipations positives.

Le IX^e Plan joue mal le rôle de « réducteur d'incertitudes » s'agissant notamment des lignes de force de la politique économique et sociale en l'absence d'engagements chiffrés.

Néanmoins, la priorité accordée à la lutte contre l'inflation peut donner l'espoir à l'épargnant de taux d'intérêt réels fortement positifs favorables aux créanciers.

c) Agir sur la rémunération de l'épargne et la hiérarchie des taux d'intérêt.

Le IX^e Plan l'affirme clairement (cf. rapport p. 149) :

« L'expérience de ces dernières années montre qu'en France le niveau des taux d'intérêt est sans grande influence sur le volume de l'épargne. »

« En revanche, la hiérarchie des taux détermine largement la structure de l'épargne des ménages. Aussi convient-il de poursuivre la politique d'ouverture de l'éventail des taux afin de permettre aux pouvoirs publics d'orienter la structure des placements selon les besoins de la politique économique, sans qu'il soit nécessaire cependant d'assurer aux placements les plus longs une rémunération nette d'impôt excédant le niveau de l'inflation anticipée.

« Une telle politique permettra de réserver les ressources peu coûteuses pour les financements privilégiés par le Plan. »

On peut cependant contester cette affirmation compte tenu de l'impact de certaines mesures prises par le passé en vue d'améliorer la rémunération de l'épargne. Ainsi en a-t-il été du transfert important de ressources opéré vers les actifs les mieux rémunérés, lorsqu'en avril 1979, le montant du dépôt ouvrant droit à une rémunération libre a été ramené de 200.000 à 100.000 F.

De même, on estime à 1,2 million le nombre de foyers fiscaux qui ont utilisé, en 1978 et 1979, les possibilités offertes par la loi Monory, parmi lesquels un foyer sur deux aurait accédé pour la première fois, à la bourse.

Il est permis d'ajouter que le niveau élevé des taux d'intérêt réels n'est sans doute pas étranger à la bonne tenue du marché financier ces deux dernières années.

On doit observer également que l'Etat est à la recherche d'une diminution du coût du capital pour les émetteurs publics. Cette attitude est à mettre en relation avec la forte croissance de la dette et de la charge de la dette de l'Etat et du secteur public en général.

d) Refuser l'encouragement fiscal.

« Une action résolue est nécessaire pour développer l'ensemble de l'épargne qui ne peut ni ne doit reposer uniquement, ni même principalement, sur des incitations fiscales. » (p. 303).

Les avantages fiscaux actuellement accordés (exonération des intérêts du livret A, détaxation de l'épargne investie en actions par la loi Monory, compte d'épargne en actions) compensaient les faibles taux d'intérêt réels ou même leur absence, dans le cas d'une situation fortement inflationniste.

La réduction de l'inflation et le maintien de taux d'intérêt élevés rentabilisent fortement les placements financiers et, dans ce cas, la réduction des avantages fiscaux se justifie pleinement.

Il est à remarquer que tous les produits d'épargne lancés depuis 1981 (livret rose, compte d'épargne en actions, compte pour le développement industriel) sont fondés sur des exonérations fiscales.

III. - Revoir les financements aidés par l'Etat.

La réforme des aides à l'industrie constitue une ambition depuis longtemps affichée.

Déjà en son temps, le rapport sur les aides publiques à l'industrie (dit rapport Hannoun) s'était interrogé sur l'efficacité des interventions de l'Etat.

La présentation générale du projet de loi de finances pour 1983 indiquait pour sa part : « Un examen d'ensemble de la procédure d'aide publique a été engagé. Les régimes existants sont trop nombreux, trop complexes, trop dispersés... A chaque fois que possible les subventions seront remplacées par des allègements d'impôts. »

Le projet de première loi de Plan s'inscrit dans le droit fil de ces dernières déclarations.

Il affirme à son tour que « le réexamen des moyens affectés par le budget de l'Etat au développement industriel devra en améliorer l'efficacité » (1).

Cette réforme des financements aidés, à la lecture du volumineux document annexé au projet de loi, semble répondre à plusieurs objectifs.

a) La préférence aux avantages fiscaux.

Faisant suite au crédit d'impôts en faveur des entreprises se livrant à la recherche et au développement, institué par la loi de finances pour 1983, le projet de loi propose notamment un

(1) Projet de loi, p. 95.

« statut fiscal adapté devant permettre de ne pas surcharger une entreprise nouvelle pendant ses premières années d'existence » (1).

Ce statut a fait, sans attendre, l'objet d'une des neuf décisions pour la modernisation industrielle adoptées au cours du Conseil des ministres du 29 avril 1983 et constituant le « volet offensif » du plan de rigueur arrêté le 25 mars 1983. Les entreprises industrielles créées à partir de 1983 seront exonérées d'impôts directs pendant leur trois premières années d'activité.

Si les avantages fiscaux constituent une procédure à priori simple d'application et fortement incitative, ils présentent une difficulté quant à l'appréciation de l'effort effectif consenti par le budget de l'Etat. L'évaluation des « dépenses fiscales » qui figure désormais en annexe du projet de loi de finances ne constitue en effet qu'une approximation des moins-values qu'elles entraînent dans les recettes du budget.

b) Une plus grande sélectivité.

La plus grande sélectivité prônée par le projet de première loi de plan vise à la fois les aides directes de l'Etat et la politique du crédit notamment les bonifications d'intérêts.

Il est fait ainsi grief au système actuel des aides directes de l'Etat au secteur productif, de s'être constitué par sédimentation des procédures au cours du temps.

Aussi est-il prévu qu'une réforme tendant à améliorer l'efficacité du système d'aide sera mise en œuvre au cours du IX^e Plan afin de restaurer les marges d'action en organisant *un réexamen périodique du caractère plus ou moins prioritaire des différentes aides* (2).

S'agissant de la distribution du crédit, un redéploiement des bonifications d'intérêts devra être opéré afin de favoriser prioritairement les secteurs sur lesquels la stratégie du IX^e Plan fait porter l'effort.

Cette plus grande sélectivité suppose à l'évidence une définition claire de priorités au sein même du choix opéré en faveur de la modernisation de l'appareil productif.

Refusant de « tout miser sur quelques secteurs d'activités au détriment de l'ensemble », estimant que « la politique des créneaux n'est pas adaptée à une stratégie de modernisation de l'appareil productif d'un pays » (3), le projet de première loi de

(1) *Ibidem*, p. 104.

(2) *Ibidem*, p. 151.

(3) *Ibidem*, p. 87.

Plan n'affirme pas moins que les points forts de l'économie française dans la compétition internationale sont nettement moins nombreux que ceux des autres grandes économies industrielles (1) ou encore que la modernisation des activités productives doit être hiérarchisée et les critères et priorités clairement précisés (2).

Multiplier la définition des priorités, qu'il s'agisse de moderniser les industries de base, d'améliorer la compétitivité des industries de transformation, de valoriser les atouts agricoles et énergétiques ou de développer massivement les technologies nouvelles, présente le danger de n'en réaliser aucune et de rendre vaine l'affirmation d'une plus grande sélectivité des financements aidés par l'Etat.

c) Une aide contractuelle.

Selon le document annexé au projet de première loi de Plan (3), le système actuel d'aide de l'Etat au secteur productif, « privilégie les aides de soutien par abonnement » (aides qui ne sont pas spécifiquement associées à un projet et qui sont renouvelées quasi automatiquement) au détriment des aides « structurantes par contrat » (aides qui ont un objet défini et qui sont renégociées pour chaque projet).

C'est cette seconde catégorie d'aides que l'on entend favoriser au cours du IX^e Plan.

Cette proposition va sans doute dans le sens d'un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds publics.

Il est regrettable cependant que le document annexé au projet de loi ne retienne pas les suggestions, avancées au cours des travaux préparatoires, d'une discussion globale avec chaque groupe industriel du secteur public sur les aides demandées au titre de leurs différents projets. Ces groupes négocient en effet avec l'Etat des contrats de plan.

Il serait logique dans la démarche retenue que ces contrats comportent un recensement exhaustif des aides de quelque nature que ce soit dont bénéficient des groupes industriels en sus des dotations en capital qui leur sont attribuées.

Il est regrettable également que le document annexé au projet de loi introduise une dangereuse ambiguïté dans les procédures de contrôle et de suivi des aides publiques.

(1) *Ibidem*, p. 127.

(2) *Ibidem*, p. 159.

(3) *Ibidem*, p. 151.

Une phrase sibylline mais paradoxalement éclairante (2) indique, en effet, que « l'octroi des aides publiques sera progressivement subordonné à la conclusion d'accords d'entreprise favorisés par la mise en place des lois relatives aux droits des travailleurs ».

Il semble que soient particulièrement visés les accords que les partenaires doivent obligatoirement négocier en vertu de la loi du 4 août 1982 en matière de droit d'expression des salariés.

S'agit-il d'inciter fermement, grâce à « l'arme » que constituent les aides publiques, les partenaires à aboutir à un accord ? Dans cette hypothèse, il convient de manifester quelques inquiétudes quant au détournement de procédures dont la réforme proposée a pour but de renforcer l'efficacité économique.

Ou s'agit-il, comme paraissent l'indiquer les travaux préparatoires du IX^e Plan « d'associer les partenaires sociaux à l'orientation et à l'évaluation du système d'aide » ? Là encore, il semble qu'une confusion s'instaure entre les responsabilités des uns et des autres et notamment des contrôleurs d'Etat dont le rôle est précisément de s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics.

IV. - Améliorer le fonctionnement du système bancaire.

Pour faire parvenir l'épargne des Français au cœur des entreprises, les planificateurs du IX^e Plan n'hésitent pas à parler de « mobilisation » des intermédiaires financiers.

Certes, les nationalisations bancaires ont mis à la disposition de l'Etat les moyens de peser sur la politique de collecte et de diffusion de l'épargne par le réseau bancaire. Encore faudrait-il être sûr que l'Etat propriétaire soit en mesure d'intervenir efficacement pour infléchir en cas de besoin le comportement traditionnels des milieux bancaires.

Sans aborder ce problème pourtant fondamental, le Plan propose d'agir à deux niveaux : sur les coûts du crédit et sur sa distribution.

a) Comment réduire le coût du crédit ?

Il s'agit avant tout de renforcer les fonds propres des banques, que le Plan reconnaît comme « particulièrement faibles ». Ceci

(1) *Ibidem*, p. 112.

passer par une réforme de la structure du système bancaire propre à permettre un abaissement notable des coûts du crédit.

Le Plan constate que le coût du crédit est fondé généralement sur un *coût d'approvisionnement* en liquidités du système bancaire surévalué. Ce coût en effet est habituellement calculé d'après le taux du marché monétaire, taux qui est pourtant marginal et qui est souvent maintenu à un haut niveau pour défendre la monnaie. Cette pratique aboutit à des rentes de situation pour les banques – elles sont nombreuses – qui ne recourent au marché monétaire qu'à titre secondaire. Dès lors, une « restructuration » du système bancaire est nécessaire pour obtenir « des établissements mieux équilibrés en emplois et en ressources ».

Une action sur le *coût de fonctionnement* des banques est également envisagée, afin d'atteindre à plus de productivité. Une meilleure implantation des agences, une réduction du coût du traitement des moyens de paiement par l'informatique, une formation plus active du personnel sont proposées à cette fin.

En bref, il s'agit de parvenir à une « réduction progressive du taux des concours financiers et bancaires, en rapprochant le coût du crédit de celui de la collecte et en abaissant ce dernier à mesure que l'inflation décroît » (1).

On ne peut, bien entendu, qu'être d'accord avec ces orientations, étant observé que le problème se situe au niveau de la mise en application. Ce n'est en effet un secret pour personne que le niveau des taux d'intérêt sur le marché intérieur est lié à celui du marché international et aux nécessités de la lutte contre l'inflation. En outre, dans son avis sur les options du VIII^e Plan, votre Rapporteur notait déjà que des efforts devaient être réalisés afin de « limiter le coût des intermédiaires financiers pour la collectivité », notamment par « une mise en concurrence plus effective des divers circuits de financement ». Il n'est pas certain que le Gouvernement puisse s'engager réellement dans cette direction.

b) Comment mieux distribuer le crédit ?

La priorité donnée par le Plan au financement des entreprises conduit à recommander au niveau de la distribution du crédit plus de sélectivité, plus d'audace de la part des banquiers et plus de décentralisation :

– *Plus de sélectivité*, car le Plan souhaite « une concentration des efforts en direction des activités productives et une sélectivité renouvée s'appliquant à l'ensemble des concours et des établissements ».

(1) Rapport p. 302.

A cet égard, le Plan rejoint les observations de votre Commission sur le Plan intérimaire qui, constatant que les financements à taux privilégiés représentaient environ 45 % de la masse des crédits distribués, estimait cette situation « parfaitement malsaine ». Le Plan juge ce système de crédits privilégiés trop onéreux pour le Trésor, trop rigide et peu maîtrisable. En outre, le Plan observe que « cette sélectivité prend trop souvent la forme d'aides de soutien et n'est que trop rarement associée à une opération précise ».

Le Plan propose en conséquence de rendre les bonifications de l'Etat plus dégressives et donc de réduire leur coût budgétaire. Parallèlement à cette évolution, le Plan préconise une responsabilité plus directe des banques et établissements financiers, notamment par le développement de procédures jumelées entre les institutions spécialisées (Crédit national par exemple) et les banques de dépôt.

- *Plus d'audace* également, car il convient que les banques prennent plus de participation au capital des entreprises, et donc plus de risques que ne leur vaut leur rôle traditionnel de prêteur. Elles seront aussi incitées à pratiquer de nouveaux types d'intervention, en particulier sous forme d'aide à la gestion financière des P.M.E.

- *Plus de décentralisation*, par la régionalisation des grands réseaux bancaires et par le renforcement des organismes financiers locaux. Sur ce point également, votre Rapporteur avait exprimé, à l'occasion du Plan intérimaire, un semblable souhait. A noter que, dans cette perspective, le Plan annonce la mise en place de conférences régionales de financement associant l'Etat, les régions et les représentants locaux des organismes financiers. Cette initiative semble correspondre à la création des « Conférences d'harmonisation des investissements » prévues au niveau des régions et des départements par l'article 18 de la loi du 7 janvier 1983 et dont un décret du 22 avril vient de préciser la composition.

DEUXIÈME PARTIE

UN CHOIX QUI PÈSERA SURTOUT SUR LES MÉNAGES ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

La volonté clairement affirmée du IX^e Plan d'orienter l'épargne vers le financement des investissements des entreprises, tout en facilitant la reconstitution de leurs fonds propres, aura des conséquences non négligeables pour les autres partenaires économiques : Etat, collectivités locales, ménages.

Cependant, une analyse attentive du rapport qui vous est soumis montre que les contraintes qui pèseront sur les différentes parties prenantes au financement de la nation ne seront pas également réparties.

C'est ainsi que la rigueur dont l'Etat veut marquer sa gestion semble relativement tempérée. Pour les ménages et les collectivités locales, en revanche, les difficultés financières seront certainement plus graves. En ce qui concerne le financement des régimes sociaux, enfin, beaucoup d'incertitudes demeurent.

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES PUBLIQUES : DES INCERTITUDES ET DES AMBIGUITÉS

I. - L'Etat : une rigueur tempérée.

Il est clair que de l'articulation entre les budgets annuels et la loi de Plan peut dépendre la réussite et le succès de celle-ci.

Le rapport annexé au présent projet de loi ne fournit cependant aucune indication sur les conséquences financières des « Programmes prioritaires d'exécution » ou sur le caractère contraignant des normes édictées dans la loi de Plan.

Néanmoins, l'annonce d'une plus grande rigueur de la politique budgétaire apparaît comme un moyen privilégié pour atteindre les objectifs contenus dans le Plan.

Pourtant, au-delà de la volonté affirmée de mieux maîtriser la dépense publique, l'Etat ne semble pas s'imposer les contraintes d'une politique budgétaire réellement efficace.

a) La rigueur annoncée dans la politique budgétaire...

Elle repose sur la double volonté, d'une part de limiter la dépense publique et d'arriver d'autre part à une plus grande sélectivité dans l'allocation des moyens budgétaires.

1° *La limitation des dépenses publiques* doit résulter de la poursuite de plusieurs objectifs concomitants :

- contenir les prélèvements obligatoires ;
- stabiliser le déficit budgétaire exprimé en pourcentage du P.I.B. ;
- faire en sorte que recettes et dépenses publiques ne progressent pas à un rythme supérieur à celui de l'activité nationale.

Dans cette perspective,

- le freinage des dépenses de fonctionnement du titre III mais aussi le freinage des dépenses d'intervention du titre IV à caractère passif doivent être poursuivis ;

- le blocage des recrutements dans la Fonction publique dans des limites strictes traduit également la volonté de limiter le train de vie des administrations de l'Etat.

2° Une *sélectivité accrue dans l'allocation des moyens budgétaires* souligne la volonté du Gouvernement de traduire en termes financiers les priorités affirmées en faveur de certaines actions.

L'objectif d'ensemble est de développer les dépenses qui peuvent avoir un effet positif sur l'emploi ou qui n'ont qu'un faible contenu en biens importés.

D'une manière générale, les dépenses d'investissement public doivent être privilégiées en raison de leur effet rapide sur le niveau de l'emploi.

Les « *Programmes prioritaires d'exécution* » définissent les secteurs qui doivent faire l'objet d'interventions budgétaires spécifiques - emploi, recherche, développement, formation professionnelle, économies d'énergie, développement industriel, nouveaux modes de communication, aides aux pays en développement - et profiter des économies réalisées par ailleurs.

Il n'appartient pas à la commission des Finances d'apprécier au fond le contenu de ces objectifs privilégiés mais plutôt de tenter d'en mesurer les implications budgétaires.

Pour n'en donner qu'un exemple, *l'enseignement technologique et la formation professionnelle* ont occupé une place importante dans les P.E.P.

La priorité accordée à la formation technologique des jeunes devra notamment entraîner trois types de conséquences budgétaires :

- tout d'abord, une forte croissance des crédits de formation continue des enseignants ;

- par ailleurs, une augmentation des capacités d'accueil des lycées d'enseignement professionnel et des lycées techniques ;

- enfin, une modernisation des équipements utilisés par les jeunes en formation et notamment un effort accru en faveur de l'introduction des technologies nouvelles.

Ainsi, peut être poursuivie la politique engagée à travers les lois de finances pour 1982 et 1983 en faveur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle.

b) ... paraît cependant relativement tempérée.

1° En premier lieu, *les moyens évoqués pour limiter les dépenses publiques apparaissent quelque peu illusoirs.*

Aussi bien le concept de « nouvelle gestion de la dépense publique » que le recours à des « instruments d'évaluation systématique de l'efficacité des dépenses publiques » demeurent parfaitement théoriques.

Certes, l'utilisation de méthodes du type R.C.B. (rationalisation des choix budgétaires) a pu donner des résultats encourageants dans les administrations qui les ont utilisées. Leur application reste cependant tout à fait limitée et soumise aux résistances internes des divers services. Pourtant, la commission des Finances du Sénat a toujours accordé le plus vif intérêt à ces méthodes en souhaitant notamment que les « services votés » des ministères soient scrupuleusement réexaminés chaque année.

Les résultats obtenus par ces économies de gestion ont été trop décevants pour attendre un réel changement dans ce domaine. Notamment, l'objectif de réduire au maximum les dépenses de fonctionnement ou d'intervention ne pourra être concrètement atteint pour les années à venir.

2° En outre, on peut s'interroger sur *la cohérence du financement de certains programmes*, notamment ceux qui ont été décidés en faveur du développement des industries de communication ou de la poursuite de la politique de grands travaux.

C'est ainsi que le « Programme prioritaire d'exécution » n° 4 intitulé « Développer les industries de communication » fait craindre les incohérences les plus graves concernant l'utilisation des finances publiques.

En effet, les projets relatifs au développement des nouveaux réseaux de communication (quatrième chaîne, réseaux câblés, satellites de télédiffusion directe...), au soutien des nouveaux programmes et des services de télédistribution ou de vidéo-communication interactive, s'inscrivent dans un contexte particulièrement défavorable.

Le gigantisme des choix effectués sur les nouvelles techniques laisse perplexe. Car, à l'analyse, ces décisions souffrent d'un grave déséquilibre financier.

En effet, il apparaît que l'Etat va être confronté à l'absence d'interlocuteurs privés pour financer ses projets. Aussi faut-il s'attendre à ce que les investissements soient entièrement publics. Ce sont ainsi entre 50 et 60 milliards de francs 1983 qui seront dégagés pour les nouvelles techniques de communication.

Il n'est pas raisonnable de faire appel de façon unilatérale à des dépenses supportées exclusivement par les contribuables.

Mais, plus gravement, ces décisions interviennent au moment où le tarissement des financements traditionnels de l'audiovisuel est évident. Tout d'abord, la mise en place des structures prévues par la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle va coûter plus de deux milliards de francs. Il est par ailleurs impossible d'accroître les prélèvements de nature fiscale au bénéfice de l'audiovisuel. Ceux-ci ont, en effet, progressé de 47 % dans le budget pour 1983 sans que la qualité de la gestion des organismes du service public audiovisuel soit améliorée.

La commission des Finances doit émettre les plus vives réserves devant des projets qui engageront les finances de l'Etat pour près de 60 milliards de francs sans qu'aient été réellement étudiés les équilibres de financement de ces nouveaux réseaux.

Des choix plus sélectifs et plus prudents, et donc réellement conformes aux objectifs du Plan, seraient certainement plus réalistes.

De même, la poursuite de très grands travaux culturels à Paris (15 milliards de francs de coût d'achèvement auxquels s'ajoutent les quelque 20 milliards de besoins de financement net de l'Exposition universelle) conduit à émettre quelques doutes sur la sincérité des intentions affichées.

3° L'augmentation de la charge de la dette publique.

L'objectif fixé de stabiliser le déficit budgétaire à son niveau actuel (soit environ 3 % du P.I.B.) n'empêchera pas une augmentation inquiétante de la dette publique.

Le montant de la dette publique, qui était en effet de 491 milliards de francs à la fin de 1981 contre 410 à la fin de 1980, était de 605 milliards de francs au 1^{er} octobre 1982.

Seul est pris en compte le mode de couverture des besoins de financement de l'Etat. Il apparaît à ce titre que l'Etat occupe une place trop importante sur le marché obligataire. En effet, le recours au marché financier, qu'autorisent les emprunts d'Etat à long terme, s'est accentué. Il représentait 15 milliards de francs en 1979, 25 milliards de francs en 1981 et 40 milliards de francs en 1982.

Cette situation est de nature à entraver la reprise de l'investissement puisque l'Etat risque d'évincer les emprunteurs privés.

De plus, des taux obligataires élevés qui résultent de cette politique sont en contradiction avec la volonté d'alléger les frais financiers des entreprises.

Face à une telle évolution, cette première loi de plan entend favoriser un recours accru au financement à court terme pour couvrir l'impasse budgétaire. Cette solution ne peut évidemment être tenue pour satisfaisante. Le recours à la création monétaire est de nature à accuser très fortement les tensions inflationnistes et place la France à contre-courant des politiques suivies par ses principaux partenaires.

Face à une dégradation de l'équilibre des finances publiques, l'Etat ne paraît pas s'imposer une vraie rigueur, de nature à enrayer une situation financière qui porte atteinte à la stabilité des prix, à l'investissement et au crédit de la monnaie.

II. - Les entreprises publiques : une charge croissante.

Contrairement au Plan intérimaire pour 1982-1983 qui lui consacrait des développements spécifiques, le secteur public fait l'objet, dans le document annexé au projet de première loi de plan, d'une relative discrétion. Il n'en reste pas moins que la charge qu'il représente pour les finances publiques devrait croître au cours des prochaines années.

a) Une relative discrétion.

Au fil des pages du volumineux document annexé au projet de loi, on apprend que le secteur public jouera un rôle moteur dans la transformation de l'appareil productif (1); qu'il devra notamment parier sur des projets ambitieux, jouer un rôle de pilote et de relais dans la prospection des marchés à l'exportation, organiser le redéploiement des industries de base (2); que les entreprises de ce secteur jouiront de l'autonomie de gestion dans le cadre des contrats de plan qu'elles concluront avec l'Etat.

Ces contrats seront l'instrument de la conciliation entre la stratégie de l'entreprise et les « grandes priorités nationales » (l'emploi, l'équilibre extérieur, le développement de la recherche, l'amélioration du dialogue social et des conditions de travail) (3).

Ils seront de surcroît un élément essentiel de la règle de « transparence » qui doit régir le secteur public.

(1) Projet de loi, p. 7.

(2) *Ibidem* II, p. 23.

(3) *Ibidem*, p. 106.

Il convient, toutefois, de souligner les limites d'une telle transparence. A la fin du premier trimestre 1983, les rapporteurs désignés par la commission des Finances pour suivre et apprécier la gestion des sociétés industrielles du secteur public ont demandé communication des contrats de plan conclus entre l'Etat et ces entreprises. *Aucune réponse ne leur est parvenue à ce jour.*

b) Une charge croissante.

La charge qu'a représentée le secteur public pour le budget de l'Etat au cours des deux dernières années a évolué de manière préoccupante.

COÛT BUDGÉTAIRE DU SECTEUR PUBLIC EN 1982-1983 (1)

	1982			1983
	Loi de finances initiale	Lois de finances rectificatives	Total	Loi de finances initiale
Concours en capital	2.724	9.317	12.041	11.342
Prêts du Trésor	600	»	600	»
Contribution à l'exploitation	23.378	1.994	25.732	26.831
Charges de retraite	16.823	263	17.086	18.661
Total	43.525	11.574	55.099	56.834

(1) Hors coût budgétaire des nationalisations qui s'établit à 11 milliards de francs pour ces deux exercices.

Ainsi le coût du secteur public figurant dans la loi de finances pour 1983 est en progression de 30 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1982. Les prévisions de cette dernière ont été elles-mêmes dépassées de plus de 25 % en cours d'année.

En dépit de ces concours considérables, les résultats des entreprises du secteur public se sont fortement aggravés.

Les déficits des entreprises nationales et des sociétés industrielles atteignent en 1982 plus de 35 milliards de francs. Ils n'étaient pour les mêmes entreprises que de 2 milliards de francs en 1980.

Aussi n'est-ce pas sans inquiétude que l'on peut lire dans le document annexé au projet de loi que l'effort budgétaire en faveur du secteur public « *devra être poursuivi et amplifié* » (1).

Certes le même document estime que ces concours, notamment en capital, seront accordés « *compte tenu d'une appréciation rigoureuse des objectifs et de la gestion* » (2) de ces entreprises et

(1) *Ibidem*, p. 107.

(2) *Ibidem*, p. 153.

que « rien ne justifie la permanence des déficits du secteur public industriel » (1).

Par ailleurs, les orientations du IX^e Plan indiquent que, dans le secteur public, « l'évolution des effectifs sera maintenue dans des limites strictes grâce à la recherche active de gain de productivité » (2).

Cependant l'affirmation de la nécessaire rigueur de gestion s'accompagne de considérations ambiguës selon lesquelles « *des critères de gestion plus diversifiés devront être définis à côté des résultats financiers*, notamment pour prendre en compte la spécificité des entreprises nationales » (3).

S'agissant particulièrement de l'énergie, les orientations du IX^e Plan proposent « d'accroître la cadence des substitutions d'énergie (énergies nationales *socialement rentables* vis-à-vis des énergies importées...) dont l'évolution récente révèle un retard qui ne saurait s'accroître sans dommage pour la balance des paiements » (4).

Dans ces conditions, il est à craindre que le budget de l'Etat ne soit conduit à accorder des concours toujours plus importants.

Il suffit de rappeler que les subventions aux Charbonnages de France inscrites dans la loi de finances pour 1983 s'élèvent à 6,5 milliards de francs hors charges de retraites, en progression de plus de 60 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1981, et pour une production qui stagnera aux environs de 18 milliards de tonnes contre 20,1 milliards en 1981.

III. - Les régimes sociaux : financer les dépenses et maîtriser les coûts.

« 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 » ainsi s'exprimait votre commission des Finances en décembre 1981.

Ce constat demeure valable et prend toute sa signification si l'on considère la première loi de plan soumise au Parlement.

(1) *Ibidem*, p. 106.

(2) *Ibidem*, p. 153.

(3) *Ibidem*, p. 106.

(4) *Ibidem*, p. 186.

Cette dernière réaffirme l'ampleur et la gravité de l'enjeu pour notre système de protection sociale.

Mais la réponse qu'elle apporte, partagée entre le souci d'une plus grande rigueur dans l'emploi des ressources et la volonté d'une plus grande solidarité entre toutes les parties prenantes, apparaît comme incomplète et souvent imprécise.

a) Une constatation : l'évolution des dépenses de protection sociale doit être infléchie.

« La poursuite des tendances antérieures de progression des différentes branches de la protection sociale soulèverait des difficultés insurmontables pendant le IX^e Plan. »

Malgré l'absence d'« un cadrage quantitatif » minimum – regretté à fort juste titre par le Conseil économique et social – cette prévision ressort très clairement des différents documents chiffrés mis à la disposition du public tant en ce qui concerne le constat du passé que les perspectives d'avenir.

1° Le constat du passé.

On rappellera en premier lieu que *les dépenses sociales ont crû beaucoup plus rapidement que le produit intérieur brut (P.I.B.).*

Avec 896 milliards de francs en 1981, les dites dépenses représentent *30 % du P.I.B.* contre 16 % il y a vingt ans et seulement 24 % en 1975 ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après.

	1960 <i>rappel</i>	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Dépenses de protection sociale (en milliards de francs)	47	348	407	476	549	648	752	896
Part des dépenses de protection sociale dans le P.I.B.	15,9 %	24 %	24,2 %	25,2 %	25,6 %	26,5 %	27,2 %	28,9 %
Accroissement annuel en valeur	»	»	+ 16,9 %	+ 16,9 %	+ 15,3 %	+ 18 %	+ 16 %	+ 19 %
Accroissement annuel en volume	»	»	+ 6,5 %	+ 7,2 %	+ 5,3 %	+ 7 %	+ 3,7 %	+ 6,2 %
P.I.B. en valeur (en milliards de francs) .	297	1.452 (+ 13,6 %)	1.678 (+ 15,5 %)	1.885 (+ 12,3 %)	2.141 (+ 13,6 %)	2.440 (+ 14 %)	2.759 (+ 13 %)	3.094 (+ 12 %)

Source : Comptes de la protection sociale et comptes de la nation.

Si l'on considère *les différentes prestations*, on constate une évolution différenciée selon les risques couverts, ainsi que le montre le tableau ci-après :

STRUCTURE DES PRESTATIONS SOCIALES

(En pourcentage.)

	1960	1965	1970	1975	1980	1981 (1)
Santé	33,1	34,9	35,9	35,5	35,5	35,5
Famille-maternité	31	25,3	21,2	16,6	14,6	15,2
Viellissement survie	33,7	36,5	39,8	42	42,7	39
Emploi	1,2	1,5	2	3,9	6,6	8,7
Divers et ajustements	1	1,8	1,1	2	0,6	1,6
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Compte de la protection sociale.

(1) Année 1981 : effort social de la nation.

On notera l'importance des deux secteurs – santé et vieillesse – qui représentent près de 70 % des prestations servies, ainsi que la très forte progression des prestations de chômage liée à la crise de l'emploi.

Si l'on examine plus particulièrement *les dépenses de santé*, il apparaît qu'elles ont été multipliées par 6,8 en douze ans (1970-1982) passant de 44 milliards en 1970 (872 F par personne) à 286 milliards en 1982 (5.300 F par personne).

Dans ce contexte, le fait saillant réside dans *la place grandissante prise par l'hospitalisation* dont la part est passée de 37 % en 1970 à 50,4 % en 1982.

2° Les perspectives d'avenir.

Dans le cadre d'une étude réalisée en 1982 les spécialistes de l'I.N.S.E.E., sur la base de trois scénarios (cf. tableau ci-après), évaluaient entre 66 et 120 milliards, le chiffre du déséquilibre potentiel entre cotisations et prestations à l'horizon 1986.

Ainsi, « à taux de cotisation inchangés et en l'absence de revalorisation spécifique des retraites, des prestations chômage et des allocations familiales, le déséquilibre potentiel des organismes de sécurité sociale représenterait, en 1986, de 4 % à 9 % de la masse salariale, ce qui revient à dire que le combler nécessiterait chaque année une hausse des cotisations (employeurs ou salariés) de un à deux points ».

**ORDRE DE GRANDEUR DU DÉSÉQUILIBRE POTENTIEL
DANS TROIS SCÉNARIOS**

	Hypothèses		Conséquences						
	Taux annuel moyen de croissance des effectifs (%)	Taux annuel moyen de croissance du pouvoir d'achat du salaire mensuel	Chômage en fin de période (en millions)	Cotisations sociales		Prestations sociales		Déséquilibre potentiel (1)	
				En milliards 1981	Croissance annuelle (en %)	En milliards 1981	Croissance annuelle (en %)	En milliards 1981	Rapporté à la masse salariale (en %)
Scénario A	0	2	2,4	647	2	802	5,1	120	8,7
Scénario B	1	2,5	1,9	695	2,5	796	5,0	66	4,5
Scénario C	1	1	1,7	647	2	768	4,2	86	6,3

(1) Le « déséquilibre potentiel » est défini non pas comme la différence entre cotisations et prestations mais par rapport à la situation qui prévalait en 1980. Or, cette année-là les cotisations sociales ont couvert à 95,6 % les prestations. Le déséquilibre potentiel est donc égal à la différence : $0,956 \times \text{prestations} - \text{cotisations}$.

Ces rappels chiffrés situent dans toute son ampleur le double défi auquel se trouve confronté notre système de protection sociale : maîtriser les coûts et faire face aux besoins de financement.

Il convient à présent d'examiner la réponse donnée par cette première loi de plan.

II. - La maîtrise des coûts : peu de propositions nouvelles.

Cette première loi de plan compte sur une meilleure régulation du système de santé et la recherche d'une solidarité élargie dans le domaine des retraites, pour maîtriser l'évolution des prestations.

a) De la réduction des gaspillages à la réforme hospitalière en passant par un développement de la politique de prévention, la « grande action » n° 9 et le « programme prioritaire d'exécution » n° 11 ne comportent pas de mesures réellement nouvelles.

A travers la grande action n° 9 intitulée « Améliorer la vie quotidienne des Français », on se propose de réorganiser le système de santé en orientant l'action dans deux directions privilégiées :

- *la régulation globale du système de santé* qui recouvre :
 - l'amélioration des moyens de gestion directe des activités de santé,
 - l'instauration de procédures d'évaluation et de concertation sur les objectifs et les moyens,
 - la redéfinition de la répartition des responsabilités entre Etat, Parlement, collectivités locales et organismes sociaux ;
- *une meilleure utilisation des ressources* autour de quatre axes :
 - le rééquilibrage entre la médecine de haute technicité et la médecine de première ligne : éducation sanitaire, prévention sanitaire, médecine généraliste.
On soulignera à cet égard que l'arrêté d'annulation du 5 mai dernier va à l'encontre des priorités ainsi affichées pénalisant la formation des professions médicales et les programmes de protection et de prévention sanitaires,
 - le développement des services sanitaires extra-hospitaliers,
 - une politique rigoureuse de gestion médicale et financière des équipements,
 - la collaboration des personnels médicaux et paramédicaux et des gestionnaires.

Quant au **programme prioritaire d'exécution n° 11** « Moderniser et mieux gérer le système de santé », il précise les grandes orientations précédentes ainsi que les moyens pour les mettre en œuvre, à savoir :

- le développement des moyens de connaissance des besoins (banques de données hospitalières, évaluation des soins, analyse de l'activité médicale) ;

- la programmation de l'activité hospitalière (diminutions ou transferts de capacité, rénovation des lits vétustes, encadrement de l'évolution des effectifs) ;

- le développement des alternatives à l'hospitalisation (transformation progressive des lits d'hospice, services infirmiers à domicile, redéploiement des capacités des hôpitaux psychiatriques).

Quant à la redistribution des responsabilités relatives à l'organisation et à la gestion du système dans le cadre de la décentralisation, le projet demeure très imprécis.

b) Un problème particulier : l'évolution des retraites.

Reprenant la proposition d'*évolution différenciée des retraites* faite par M. Lion dans le rapport de préparation du VIII^e Plan intitulé « Vieillir demain » : « on devra envisager de limiter la répercussion vers le haut de l'échelle, de la revalorisation des bas revenus. A cet effet, la majorité des membres du groupe sont partisans de moduler l'indexation des pensions. L'indexation la plus favorable (actuellement sur les salaires) doit être conservée pour les revenus de retraite les plus modestes. Elle pourrait être remise en cause pour les pensions plus élevées », le IX^e Plan propose de modérer l'évolution des pensions posant une question essentielle pour des millions de retraités : « La question qui se pose aujourd'hui est celle des conditions de revalorisation des pensions qui ne sont plus adaptées aux possibilités d'une économie en crise et aux évolutions démographiques à long terme. Ainsi les pensions du régime général, indexées sur les salaires bruts, ont augmenté ces dernières années plus vite que les salaires nets. »

Parallèlement, il annonce l'harmonisation des régimes de retraite, une réforme des transferts de compensation démographique ainsi que la poursuite de la refonte du minimum vieillesse déjà engagée.

On soulignera, pour la regretter, l'absence de tout chiffrage concernant les conséquences de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans.

Ainsi pour préserver certaines priorités (situation de pauvreté liée souvent au chômage prolongé, famille) les acteurs de la dépense sociale – et plus particulièrement de la dépense médicale – sont appelés à faire un effort de rigueur renouvelé.

III. – Le financement : vers une réforme du prélèvement social.

a) Une certaine ambiguïté au niveau des objectifs.

« Malgré les réformes qui permettront d'infléchir la tendance, les dépenses continueront à augmenter... De nouvelles sources de financement devront être dégagées qui ne compromettent point des dynamismes économiques fragiles. »

Toute la difficulté de l'entreprise est ainsi posée. On souhaite prioritairement « dépenser mieux sans dépenser plus ». Toutefois, en ne voulant ni rationner ni mettre à la charge des ménages

une plus large part des dépenses (et pourtant certaines mesures récentes s'y apparentent beaucoup : réduction du remboursement de certains médicaments, forfait hospitalier...) ne prend-on pas la responsabilité d'un surcroît de dépenses ?

A cet égard, le IX^e Plan ne paraît pas apporter une réponse claire à la question essentielle de l'affectation de ressources nouvelles à la couverture des dépenses sociales.

Cinq phrases clefs permettent de cerner les intentions des pouvoirs publics en cette matière :

- « l'assiette « salaires » pénalise les industries de main-d'œuvre et compromet les créations d'emplois » ;

- « la nécessité incontournable de la modernisation de notre appareil productif impose que le partage de la valeur ajoutée soit rééquilibré au profit des entreprises » ;

- « le recours à la T.V.A., bien qu'il présente des inconvénients sur le plan de l'inflation et de l'équité, ne peut être écarté a priori » ;

- « l'essentiel du financement devrait être recherché par un prélèvement social assis sur la totalité des revenus des ménages » ;

- « le développement d'un tel prélèvement direct... demandera plusieurs années. Pendant ce temps, le recours à d'autres procédures de financement ne pesant pas non plus sur les entreprises n'est pas à écarter ».

La réforme du prélèvement social apparaît ainsi à l'ordre du jour. *Il s'agit prioritairement de modifier la répartition de la charge financière, ce qui n'emporte pas automatiquement un accroissement des ressources disponibles.*

b) Les mécanismes proposés.

1° Le déplafonnement.

En raison de l'existence d'un salaire plafond, les charges sociales sont moins élevées en pourcentage pour les hauts salaires favorisant ainsi les entreprises - situées dans les secteurs capitalistiques le plus souvent - qui pratiquent des salaires élevés.

Ainsi, non seulement le niveau des charges sociales d'une entreprise dépend de la part de ses frais de personnel dans la valeur ajoutée, mais plus encore de *l'importance de la masse des salaires sous plafond dans l'ensemble des rémunérations.*

Si la suppression du plafond est compensée par une baisse du taux des cotisations (coût financier nul pour la S.S.), outre des effets économiques incertains, cela pose un redoutable problème.

En effet, clé de voûte de l'édifice, on ne peut le déplacer, voire le supprimer sans *remettre en cause l'équilibre d'ensemble* : le cas est très net en matière d'assurance vieillesse où les recettes des régimes complémentaires des cadres dépendent étroitement du niveau du plafond.

Par ailleurs, *ses conséquences sur l'emploi* sont difficiles à cerner : l'abaissement des charges peut concerner des secteurs en difficulté où les créations d'emplois sont impossibles, tandis que certaines entreprises de pointe peuvent être freinées dans leur essor par le relèvement des charges.

En outre, seule une partie des industries de main-d'œuvre serait avantagée, car, dans certaines, l'importance des frais de personnel tient à l'emploi d'une main-d'œuvre qualifiée et bien rémunérée.

2° L'élargissement de l'assiette des cotisations à la totalité de la valeur ajoutée.

Arguments pour et contre s'affrontent avec vigueur. Pour les uns :

- la référence exclusive à la rémunération du travail favorise les entreprises capitalistiques ;

- la croissance des charges sociales constatée depuis vingt ans contribue au processus de substitution du capital au travail ;

- l'assiette actuelle fausse le jeu de la concurrence entre les entreprises, au détriment de celles qui emploient de la main-d'œuvre.

Pour les autres, il est inopportun d'envisager une pénalisation des investissements à un moment où ils font le plus défaut pour relancer la machine économique et créer les emplois de demain.

Le IX^e Plan n'a pas envisagé cette hypothèse très délicate à mettre en œuvre.

3° La fiscalisation.

Cette modification revient à transférer directement ou indirectement au budget de l'Etat le poids d'une partie des charges sociales.

C'est la solution prioritairement retenue par les pouvoirs publics qui ont décidé, dans un premier temps, de transférer

progressivement le financement des prestations familiales « sur une cotisation proportionnelle assise sur *l'ensemble des revenus du travail et du capital* », recouvrée selon la technique de la *retenue à la source*.

Cependant, la grande action n° 7 indique – d'une manière peu claire au demeurant – que « s'agissant des charges des entreprises, un allégement pourra être obtenu en ne transférant pas intégralement aux ménages le montant des cotisations acquittées par les employeurs ».

Il ne faudrait pas que la fiscalisation vienne se surajouter au régime des cotisations actuellement existant.

Reste *l'utilisation de la T.V.A.* Il s'agirait de compenser une diminution des cotisations sociales patronales par une augmentation de la T.V.A.

Sur ce point, l'analyse récente faite par le Conseil des impôts est précieuse :

« L'utilisation des modèles T.V.A. et Metric de la direction de la prévention et de l'I.N.S.E.E. font apparaître qu'une hausse de taux de la T.V.A. provoque une augmentation des prix et exerce un effet de freinage de la conjoncture.

« Si la hausse est compensée par une diminution des prélèvements supportés par les ménages, les effets du freinage (dégradation de l'emploi et amélioration du commerce extérieur) sont annulés ; si la compensation consiste en une diminution des prélèvements à la charge des entreprises, les conséquences négatives sur l'emploi de la hausse du taux de la T.V.A. subsistent, mais les structures financières des entreprises s'assainissent, tandis que l'amélioration du commerce extérieur se maintient. »

Il convient cependant d'être réaliste. Cette réforme de fond – qui nécessite impérativement des simulations – suppose d'importants délais de réalisation.

Or, le problème qui se pose aux régimes sociaux pour faire face aux dépenses qui leur incombent est immédiat.

La première loi de Plan n'aborde pas la façon de le résoudre. Elle reste silencieuse sur la question des cotisations, fût-ce pour indiquer qu'il n'est pas envisagé de les augmenter.

Pour l'instant, l'ordonnance n° 83-355 du 30 avril 1983 instituant une contribution sur les revenus des personnes physiques destinée au financement des régimes de sécurité sociale constitue la seule amorce de cette fiscalisation.

On doit cependant s'interroger sur la façon dont cette fiscalisation partielle est introduite. Elle ne se traduit en aucune façon par un allègement positif des charges des entreprises tout en alourdissant celles pesant sur les ménages.

CHAPITRE II

LES MÉNAGES ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES : DE RUDES SACRIFICES EN PERSPECTIVE

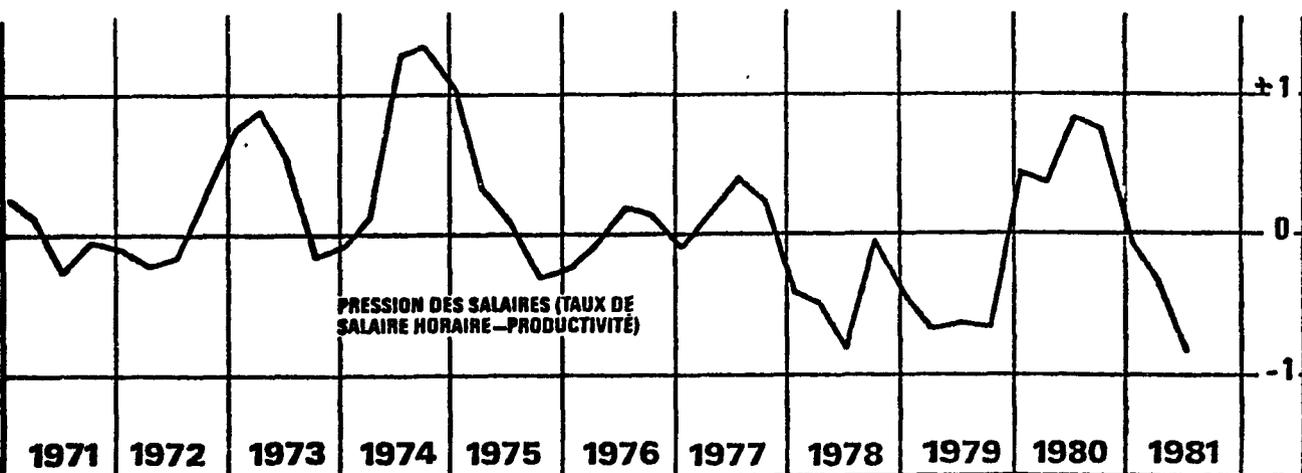
I. - Les ménages.

Les conséquences des options du IX^e Plan sur le revenu et le pouvoir d'achat des Français seront sensibles à deux niveaux :

a) Les revenus eux-mêmes progresseront moins que par le passé.

Trois actions précises sont proposées pour la réalisation de cet objectif :

- maintien de la progression des salaires horaires au-dessous du rythme de progression de la productivité (rapport, p. 149). On doit constater sur ce point que, depuis 1981, cette situation est conforme à la réalité, comme elle l'était déjà en 1978 et 1979, années au cours desquelles le partage des revenus a été défavorable aux salariés :

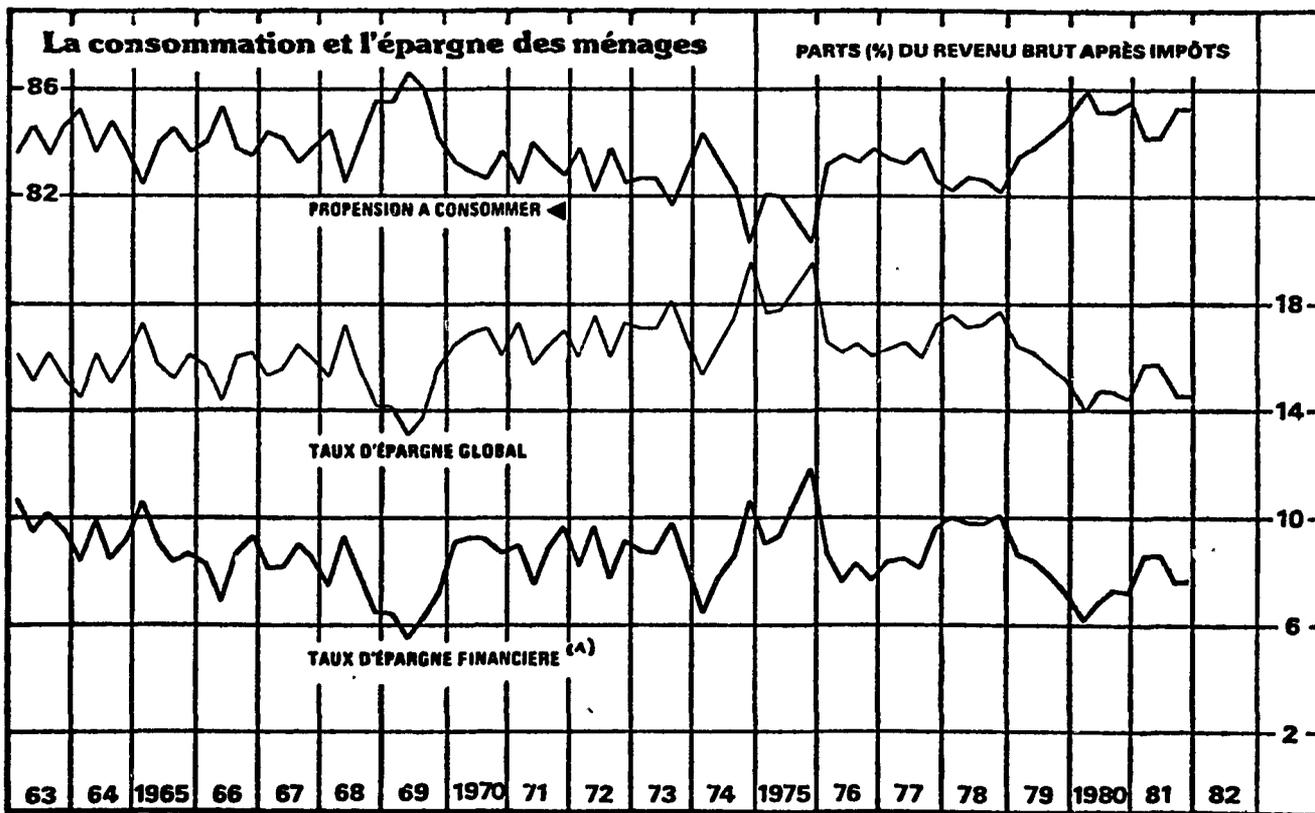


- limitation des procédures d'indexation automatique des revenus non salariaux, c'est-à-dire contrôle des marges commerciales calculées en pourcentage des prix de vente ;

- contrôle de la fixation des revenus salariaux par la définition à l'avance d'une « norme de hausse de prix » et de clauses de rendez-vous en fin de période. L'objectif est de « susciter des anticipations moins inflationnistes des agents économiques » (Rapport p. 141).

b) La part des revenus consommés sera réduite du fait de la priorité donnée au développement de l'épargne et à son orientation vers les entreprises. La ligne de partage entre investissement et consommation devrait donc changer de façon significative.

On sait en effet que la tendance en longue période est une évolution parallèle de la consommation et des revenus.



(1) Non compris l'épargne investie dans l'immobilier

Il ressort cependant des données recensées par la Comptabilité nationale que, depuis 1973 et surtout depuis 1979, on constate un retournement de la propension à consommer et une baisse du taux d'épargne des ménages. Celui-ci est ainsi passé, en pourcentage du revenu brut :

de 16,7 % en 1970 ;
à 18,6 % en 1975 ;
17,5 % en 1978 ;
14,6 % en 1980 ;
et à 14,8 % en 1981.

Le graphique ci-dessus traduit visuellement cette évolution.

c) Les mesures d'accompagnement proposées.

Ces contraintes vont être sans aucun doute très lourdes pour les ménages. Les rédacteurs du IX^e Plan en sont conscients, qui observent que « la modération de la progression des revenus... ne sera acceptée que si elle est répartie équitablement entre toutes les catégories sociales ».

Solidarité et réduction des inégalités, telles sont les conditions pour que l'impératif économique du Plan puisse, selon ses auteurs, être supporté socialement.

Plusieurs propositions concourent à la réunion de ces conditions :

1° Revaloriser en priorité les bas salaires.

2° Orienter *les prélèvements fiscaux* vers une plus grande équité : cela se traduit notamment par :

- une meilleure adéquation des prélèvements supportés par les non-salariés à leur revenu réel ;

- la poursuite de la lutte contre *la fraude fiscale*, car, comme l'observent justement les auteurs du Plan, « une réduction significative des inégalités dues à la fraude fiscale est une des conditions premières pour que la réforme législative proportionnant mieux le prélèvement fiscal aux capacités contributives de chacun se traduise dans les faits et soit bien acceptée » ;

- une modification de *la fiscalité agricole* passant par une meilleure connaissance des revenus individuels des agriculteurs, et allant dans le sens d'une plus grande adaptation de l'impôt à leur capacité contributive ;

- une réduction des « aspects contestables » du *quotient familial* qui, malgré son récent plafonnement, favorise les familles disposant des revenus les plus élevés ;

- une révision de l'assiette de *la taxe d'habitation* et de *celle des taxes foncières* afin de rapprocher la première des revenus des particuliers, et la seconde de la réalité économique ;

- une réforme de *l'impôt sur les successions* dont les insuffisances sont soulignées : « L'impôt n'est toujours pas progressif, il ne tient pas compte de la fortune de l'héritier, il est peu favorable aux familles. Les exonérations devront être revues. Le problème de l'incidence des droits de succession sur la transmission des entreprises devra faire l'objet d'un examen particulier (1). »

L'ensemble de ces mesures (dont on n'a relevé que les plus précises et les plus significatives) sont toutes favorables aux citoyens dont les revenus sont les plus modestes. *On peut toutefois se demander si elles ne feront pas autant de mécontents dans les classes moyennes qui semblent condamnées à subir, à la fois, une baisse de pouvoir d'achat et un accroissement de la pression fiscale.*

II. - Les collectivités locales.

L'exposé des motifs du projet de loi indique d'emblée que : « la convergence de deux réformes, celle de la planification et celle de la décentralisation permet ainsi au plan de prendre un nouveau départ ». D'un point de vue financier, et compte tenu des modifications intervenues depuis le vote de la loi du 2 mars 1982 et de celle du 7 janvier 1983, cette constatation apparaît fondée.

Toutefois, si l'on considère les conséquences des priorités définies en ce qui concerne l'Etat, les entreprises et les institutions sociales, on peut estimer que, **parmi les acteurs économiques qui auront à souffrir des tensions d'exécution prévisibles du Plan, les collectivités locales seront, avec les ménages, au premier rang.**

(1) Rapport, p. 261.

a) **Les dépenses : les collectivités locales passent du rôle d'investisseur à celui de régulateur de l'activité économique et sociale.**

1° *La priorité n'est plus donnée à l'investissement.*

Alors que les collectivités locales ont été, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, un des moteurs de l'investissement en France, assurant à elles seules 76,79 % des dépenses des administrations publiques en 1982, les perspectives ouvertes par le IX^e Plan laissent à penser que ce rôle directeur va être atténué.

RÉPARTITION DE LA F.B.C.F. PAR CATÉGORIE D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(Pourcentage en valeur.)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Etat	16,97	17,01	16,98	16,07	15,86	15,09
Administrations publiques locales	75,10	73,97	74,33	74,33	75,72	76,79
dont :						
- E.P.R. (1)	»	»	»	»	»	»
- Départements	8,76	9,29	9,35	9,54	10,31	»
- Communes et groupements	57,06	55,93	57,43	56,61	58,88	»

(1) Cf. projet de loi p. 295.

D'une part (ces faits seront examinés plus loin) le financement des investissements sera plus malaisé dans les années à venir pour les collectivités locales. D'autre part, le IX^e Plan signifie explicitement la fin de la période de grands équipements et de grands travaux que la France a connue depuis quelque trente ans.

Ainsi, est clairement définie la nécessité « de substituer à la création d'équipements supplémentaires le dialogue entre les acteurs concernés pour valoriser ceux qui existent déjà » (1).

D'une telle observation découle une évolution des budgets locaux dans le sens d'une substantielle augmentation des sections de *fonctionnement*, consacrées à l'entretien courant et à la maintenance des équipements. Une telle évolution n'est pas, on peut le remarquer, exactement cohérente avec l'objectif de modération globale des dépenses de fonctionnement des administrations publiques qui figure dans le document qui nous est présenté.

(1) *Ibidem*, p. 153.

Bien plus, on peut s'interroger sur la cohérence d'un tel objectif de réduction de l'investissement au regard du souci, exprimé par le rapport, de « moderniser et soutenir l'effort du bâtiment et des travaux publics » (1), compte tenu de l'effet d'entraînement que jouaient dans ce secteur les programmes d'équipement des collectivités locales, notamment en matière de voirie, de réseaux divers, de constructions scolaires.

2° Les collectivités locales promues au rôle de régulateurs de l'activité économique et sociale :

- *L'interventionnisme économique* des collectivités locales est rendu possible par la loi du 2 mars 1982. Les articles 5, 48 et 66 de la loi ont largement ouvert les possibilités d'intervention économique des collectivités locales.

Certes, l'intervention économique des collectivités locales n'est pas vraiment un fait nouveau dans la mesure où, selon une étude effectuée par la direction de la comptabilité publique, plus de 96.000 interventions de départements et de communes de plus de 700 habitants ont été recensées en 1979.

Cependant, même si 60 % des collectivités locales semblent peu favorables à l'exercice des pouvoirs nouveaux que la loi leur a confiés en la matière, on imagine facilement comment, par l'effet de pressions conjuguées, leur indépendance de décision dans ce secteur pourrait être facilement contournée.

L'étude des budgets régionaux pour 1983 confirme l'évolution préoccupante des charges dévolues aux Régions dans ce domaine. Dans ces budgets les sommes destinées à l'action économique passent de 9,4 % en 1982 à 13 % du total en 1983.

Par ailleurs, le rapport indique explicitement : « en ce qui concerne les interventions économiques, le dispositif défini par le Plan intérimaire sera reconduit : il conviendra toutefois de suivre les conditions dans lesquelles régions, départements et communes exercent et coordonnent leurs compétences pour apporter durant le IX^e Plan les adaptations nécessaires » (2).

Ainsi, se dessine très clairement l'expansion des dépenses d'intervention économique des collectivités locales pour la durée du Plan.

- En ce qui concerne *l'action sociale* des collectivités locales, compte tenu de l'évolution de la politique de l'emploi et des difficultés prévisibles de financement des institutions sociales, c'est

(1) Cf. projet de loi, p. 95.

(2) Cf. projet de loi, p. 82 et 267.

à un fort gonflement des dépenses qu'il faut s'attendre au niveau des départements, mais aussi des communes. Il est, en effet, prévisible que le relais *d'assistance aux chômeurs non indemnisés* tendra à être assuré de façon accrue par les bureaux d'aide sociale.

Le transfert par l'Etat aux départements de ses compétences en matière d'action sociale et de santé dans le cadre de la décentralisation (soit 17 milliards en 1985 sur la base de 1983) accentuera ce phénomène.

* * *

En conclusion, en ce qui concerne les emplois des collectivités locales, deux menaces très claires peuvent être distinguées :

- le fléchissement prévisible des investissements des collectivités locales va réduire d'autant l'activité industrielle, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics ;

- l'accroissement considérable des charges auxquelles les collectivités locales, et notamment les départements, auront à faire face en matière d'action sociale et d'interventionnisme économique va dégager des besoins de financement que l'évolution prévisible des ressources des collectivités locales ne parviendra pas à satisfaire. Comment sera couvert ce besoin net de financement ? C'est sur ce point que le rapport sur le IX^e Plan est muet.

b) Les ressources : vers un recours accru à la fiscalité locale.

Bien que l'amélioration du financement de la décentralisation constitue un des objectifs théoriques du IX^e Plan (1), et qu'il soit explicitement affirmé que « *la décentralisation* – aussi bien en matière institutionnelle qu'économique – ne pourra s'affirmer sans que soient *fixées plus clairement les conditions de financement* (2) ».

L'amélioration du financement de la décentralisation est, à plusieurs reprises, évoquée (3). Cette amélioration couvrirait les subventions, la fiscalité locale et l'emprunt.

(1) Cf. projet de loi, p. 21 et 267 à 270.

(2) *Ibidem*, p. 23.

(3) *Ibidem*, p. 82, 267, 308.

1° *Les subventions de l'Etat aux collectivités locales.*

La politique de globalisation des subventions de l'Etat sera poursuivie. Le projet de loi affirme :

« La globalisation des concours de l'Etat devrait en conséquence, au cours du IX^e Plan, être améliorée par un regroupement total ou partiel des fonds globalisés et par l'inclusion dans ces concours d'une part importante des subventions spécifiques de fonctionnement ou d'investissements qui subsistent, représentant aujourd'hui près de 40 % des concours de l'Etat. »

Si cet objectif peut être théoriquement considéré comme positif, il soulève en réalité deux difficultés d'application :

- les mécanismes de péréquation de ces dotations auxquels il a fallu recourir pour assurer un financement cohérent des diverses collectivités locales s'avèrent extrêmement lourds et comportent parfois des effets négatifs ;

- les mécanismes d'indexation de ces dotations ne permettent pas d'escompter une évolution particulièrement favorable de la ressource, compte tenu des perspectives économiques d'ensemble esquissées par le projet de loi. La dotation globale de fonctionnement est, en effet, indexée sur l'évolution du produit net de la T.V.A. Quant à la dotation globale d'équipement, elle est indexée sur les dépenses d'investissement des administrations publiques qui ne devraient pas connaître une évolution très favorable.

2° *La fiscalité locale.*

Après avoir souligné (cf. p. 268) l'évolution préoccupante de la fiscalité locale dans la période récente, le projet de Plan conclut à la nécessité d'une « rénovation profonde », fondée sur trois objectifs :

- meilleure prise en compte des revenus des ménages dans la taxe d'habitation ;
- amélioration des bases des taxes foncières ;
- stabilisation de l'impôt local sur les entreprises, à savoir la taxe professionnelle.

De tels objectifs soulèvent des objections de fond. Compte tenu des besoins de financement en expansion décrits plus hauts et du fléchissement prévisible des concours de l'Etat, les collectivités locales vont, en effet, être conduites à alourdir leur fiscalité.

Si l'objectif de modération de la taxe professionnelle est respecté, c'est vers un alourdissement sensible de la fiscalité des ménages que l'on s'oriente.

Or, la pression fiscale actuelle semble avoir atteint la limite du tolérable. Dès lors, on peut émettre les plus expresses réserves, pour la durée du Plan, sur l'objectif ainsi défini.

C'est ce double phénomène de désengagement budgétaire de l'Etat et l'alourdissement de la fiscalité que la discussion des textes relatifs à la décentralisation a déjà mis en lumière par la condamnation du « transfert des mauvais risques » ou du « transfert de l'impopularité ».

Il y a là, incontestablement, un fait préoccupant.

Parallèlement à ces évolutions en volume, il faut souligner deux projets :

- l'évolution de la base d'imposition de la taxe professionnelle qui serait « progressivement transformée en impôt sur le volume des activités et les résultats de l'entreprise (1) ;

- « l'établissement d'un impôt assis et collecté sur des bases spécifiquement régionales dont l'institution et les effets pourraient être éventuellement expérimentés avant la fin du IX^e Plan dans quelques régions. » Le projet ajoute à bon escient : « Compte tenu du niveau de la pression fiscale et des prélèvements obligatoires et de la nécessité de contenir leur progression, ces modifications ne pourront intervenir qu'en contrepartie d'une réduction correspondante des impôts d'Etat » (2).

Ainsi serait-on conduit à instituer « une véritable fiscalité régionale évolutive » (3).

3° *Le crédit et les collectivités locales :*

Dernier facteur qui pèsera sur le financement des collectivités locales : le crédit. A cet égard, deux éléments s'avèrent relativement préoccupants :

- *Les perspectives des prêts Minjoz ne peuvent être considérées comme favorables.*

Ainsi, en 1982, les contingents Minjoz atteignaient un montant de 21,63 milliards de francs. Pour 1983, les estimations portent sur un chiffre de 22,34 milliards de francs, soit une augmentation de 3,28 % en francs courants et un tassement de - 4,72 % en francs constants.

(1) Cf. projet de loi, p. 268.

(2) *Ibidem*, p. 269.

(3) *Ibidem*, p. 80.

Au sein de ces contingents, les prêts versés aux collectivités locales qui avaient atteint 16,32 milliards de francs en 1982 seront probablement affectés par ce tassement en 1983.

Il a été observé que l'institution du livret d'épargne populaire aboutit, au début de l'année 1983, à un glissement au détriment du livret « A » et que, d'autre part, la concurrence exercée par le secteur de la construction face aux prêts aux collectivités locales laisse peser des menaces sur l'accès de ces dernières au crédit.

En outre, a été passée sous silence *l'évolution*, voulue par le Gouvernement, de l'épargne *vers des placements plus « longs »*, en particulier sous forme obligataire, qui explique l'érosion des dépôts sur les livrets « A » des caisses d'épargne, source essentielle du financement du crédit aux collectivités locales.

Dans la mesure où les procédures Minjot constituent jusqu'à présent la clé de voûte du système du crédit aux collectivités locales, il faut donc s'attendre, si cette source de financement devait se tarir en partie, à ce que les collectivités locales se tournent vers des procédures plus proches du système bancaire et à des conditions plus voisines des taux du marché, ce qui réduira d'autant leurs capacités de financement.

- La priorité explicitement donnée par le IX^e Plan à l'innovation et à l'exportation des entreprises implique que l'accès au crédit des collectivités locales sera plus malaisé.

Déjà, l'annonce en mars 1983, des mesures complémentaires du Plan de rigueur qui, dans la perspective, assurément louable, d'une réduction des déficits des collectivités publiques, comprennent notamment une réduction de l'ordre de deux milliards de francs sur l'enveloppe des prêts mis à la disposition des collectivités locales. Il faut s'attendre à des annulations d'engagements pris par les organismes prêteurs, c'est-à-dire la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales et le Crédit agricole.

Il convient à cet égard, de rappeler que les communes et leurs groupements ont emprunté en 1982 quelque cinquante milliards aux caisses publiques pour financer leurs équipements. L'économie prévue de deux milliards sur l'enveloppe des emprunts prévisibles pour 1983 représenterait donc une contraction de l'ordre de 4 % du crédit, ce qui n'est pas négligeable.

Cette raréfaction du crédit constitue un tournant dans l'histoire des finances locales. En effet, depuis la Seconde Guerre mondiale, c'est par le recours au crédit à l'équipement que les

collectivités locales sont parvenues à améliorer sensiblement la vie quotidienne de leurs administrés.

*
* *

En définitive, alors que les collectivités locales vont avoir, pour la durée du IX^e Plan, à faire face aux compétences nouvelles que leur transfère l'Etat, notamment dans le domaine de l'action sociale et de l'interventionnisme économique, les redéploiements des ressources locales auxquels on aurait pu s'attendre n'interviendront qu'au prix d'un *alourdissement de la fiscalité*.

En effet, la globalisation des subventions s'accompagnant d'un désengagement de l'Etat et le crédit se raréfiant, c'est vers le recours au seul autofinancement que l'on semble vouloir orienter les collectivités locales.

Cela signifie en particulier un recours plus important à la fiscalité locale et, par conséquent, dans la mesure où le Plan exprime la nécessité de limiter les prélèvements sur les entreprises, à un prélèvement accru sur les ménages.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la Commission a procédé, sur le rapport de **M. Georges Lombard**, rapporteur, à l'examen pour avis du projet de loi le 22 juin 1983.

Le Rapporteur a présenté différentes observations sur le financement du Plan :

1° *L'objectif principal* du projet de loi est de moderniser l'appareil productif français – à l'exclusion, semble-t-il, de l'agriculture. Cette politique du « tout industriel » passe par la restauration à long terme de la situation financière des entreprises.

2° *Les moyens* envisagés en vue de la réalisation de cet objectif sont multiples mais concernent en priorité la stabilisation – probablement insuffisante et, en toute hypothèse, formulée de façon très floue – des charges fiscales et sociales de nos entreprises et la réorientation de l'épargne vers le secteur industriel, en particulier grâce à une réforme du secteur bancaire.

3° Ces choix emportent des *conséquences* graves qui rendent aléatoire la réalisation du Plan. Sur ce point, **M. Georges Lombard** a précisé que la gestion des finances publiques – Etat et surtout entreprises publiques – et des régimes sociaux sera caractérisée par une rigueur très tempérée ; il en résultera des besoins importants de financement qui ne manqueront pas d'entrer en concurrence avec ceux des entreprises.

En second lieu, certaines difficultés d'exécution apparaîtront, notamment du fait des contraintes qui pèseront sur les ménages et de la réduction des concours aux collectivités locales.

En conclusion, **M. Lombard** a indiqué que *le IX^e Plan repose sur deux paris* :

– le premier suppose que la restauration de la capacité financière – en admettant qu'elle soit menée à bien – suffira à relancer les investissements et rétablir l'équilibre de notre commerce extérieur ;

– le second implique que les incidences sociales du choix opéré par le Plan n'en compromettent pas l'exécution.

Or ces deux paris sont loin d'être gagnés, compte tenu des contraintes extérieures qui pèsent sur notre économie et de l'absence de consensus au niveau social.

Pour ces raisons, votre Rapporteur n'a pas proposé à la Commission d'émettre un avis favorable au projet de loi.

M. Monory a reconnu que certaines orientations du Plan étaient bonnes, bien que le document annexé au projet de loi n'en tire pas les conséquences avec assez de clarté. Il a toutefois déploré que la seconde loi de Plan fixant les moyens financiers n'ait pu être discutée en même temps que le présent projet de loi. Il a enfin déploré la baisse de l'épargne et le rôle diminué que le Plan assigne aux collectivités locales.

M. Josy Moinet s'est interrogé sur le fait de savoir si, dans une économie ouverte, le Plan pouvait être réducteur d'incertitudes ; il a également souhaité qu'une réflexion soit menée sur le rôle exact dévolu au crédit bancaire dans le projet, sur les moyens d'améliorer notre balance des invisibles et sur la compatibilité d'aides de l'Etat à finalité sociale avec l'objectif de restauration de l'autofinancement des entreprises.

M. Edouard Bonnefous, président, a mis en parallèle l'ambition des projets exposés et la faiblesse des moyens de financement proposés par le document.

A titre d'illustration, le Président a évoqué la croissance de la fiscalisation des ménages, qui entraînera à terme une baisse de l'épargne, sur laquelle on ne pourra pas compter pour pourvoir au financement des entreprises.

M. Descours Desacres a fait part de son scepticisme sur l'intérêt de la planification actuelle dans une économie où la dérive monétaire est importante et où les réglementations s'exercent en dehors du cadre du Plan.

*
* *

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