

N° 120

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 décembre 1983

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1), sur  
l'élaboration de la deuxième loi du IX<sup>e</sup> Plan.*

Par M. Jacques MOSSION,

Senateur

(1) Cette délégation est composée de MM. Bernard Barbier, président ; Daniel Milaud, Michel Rigou, Jacques Braconnier, Maurice Janetti, vice-présidents ; Raymond Dumont, secrétaire ; Henri Le Breton, Pierre Louvot, Geoffroy de Montalembert, Jacques Moission, Georges Mouly, Bernard Pellann, René Regnault, Roger Rinchet, Jacques Valade

**Plan.** - Commerce extérieur - Commission nationale de planification - Consommation - Entreprises - Investissement - Régions

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> .....	3
<b>I. - Le processus d'élaboration de la deuxième loi de Plan</b> .....	5
1° <i>L'élaboration du rapport accompagnant la deuxième loi de Plan</i> .....	6
a) La concertation .....	6
b) L'élaboration administrative .....	7
c) La procédure budgétaire .....	7
2° <i>Appréciation du processus d'élaboration</i> .....	8
a) La Commission nationale de planification .....	9
b) La liaison entre le Plan national et les plans des régions .....	12
<b>II. - Les enseignements des simulations macro-économiques</b> .....	15
1° <i>La projection 1983-1988</i> .....	15
a) Les différentiels entre la France et l'étranger .....	18
b) Le revenu des ménages .....	19
c) Le partage de la valeur ajoutée des entreprises .....	20
2° <i>Les finances publiques de 1983 à 1988</i> .....	21
a) Les prestations sociales .....	22
b) Les finances de l'Etat .....	24
c) Les finances locales .....	25
d) Le niveau des prélèvements obligatoires .....	25
<b>III. - Réflexions générales sur le rapport déposé par le Gouvernement</b> .....	27
1° <i>Le mécanisme des programmes prioritaires d'exécution</i> .....	29
a) Le caractère prioritaire des P.P.E. ....	29
b) Les P.P.E. constituent un progrès .....	30
c) Mais un progrès limité .....	31
2° <i>La cohérence globale du IX<sup>e</sup> Plan</i> .....	33
<b>Conclusion</b> .....	39

MESDAMES, MESSIEURS,

Chargée par le législateur d'informer l'assemblée dont elle est issue sur l'élaboration des plans, la délégation du Sénat pour la planification a décidé de déposer sur le Bureau de la Haute Assemblée un rapport d'information sur l'élaboration de la seconde loi du IX<sup>e</sup> Plan, comme elle l'avait fait au printemps dernier à propos de l'élaboration de la première loi du IX<sup>e</sup> Plan.

Comme le précédent, ce rapport se veut une réflexion en amont des débats et une introduction aux travaux auxquels vont se livrer les commissions permanentes du Sénat. En conséquence, il n'aborde ni le contenu de chacun des douze programmes prioritaires d'exécution ni les approches sectorielles du IX<sup>e</sup> Plan et s'articule autour de trois thèmes :

- les travaux préparatoires à la seconde loi du IX<sup>e</sup> Plan ;
- les études macro-économiques couvrant la période du IX<sup>e</sup> Plan ;
- quelques réflexions générales sur le rapport déposé par le Gouvernement.

## I. - LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA DEUXIÈME LOI DE PLAN

La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification a déterminé la procédure d'élaboration du Plan en distinguant deux lois de Plan.

a) **La première loi de Plan** - qui a été adoptée par l'Assemblée nationale en juin dernier - a défini, conformément à cette procédure, les choix stratégiques, les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus.

Elle ne s'est toutefois pas limitée à ces trois points car elle a également défini douze programmes prioritaires d'exécution et a quantifié un certain nombre d'objectifs macro-économiques. Compte tenu des exigences du calendrier, le Gouvernement a en effet décidé de définir ces programmes dès la première loi de Plan afin qu'ils puissent être pris en compte dans le budget pour 1984 et afin que les commissaires de la République régionaux en aient connaissance avant de commencer les discussions avec les régions. Quant à la quantification de certains objectifs macro-économiques, elle résulte de la lettre rectificative que le Gouvernement a déposée lors de l'examen de la première loi de Plan à l'Assemblée nationale afin de répondre à la volonté exprimée par le groupe socialiste de conférer une tonalité plus optimiste, plus souriante et plus volontariste à cette loi. Ces objectifs sont essentiellement les suivants :

- obtention, en 1988, d'un taux de croissance supérieur d'un point à celui observé chez nos partenaires de l'O.C.D.E. ;

- obtention, en 1988, d'une relation structurelle entre la croissance du produit intérieur brut et celle des importations comparable à celle de nos principaux partenaires ;

- annulation de l'écart entre la progression des prix en France et la moyenne constatée chez nos principaux partenaires ;

- obtention, en termes d'emplois, des meilleurs résultats de la C.E.E.

b) **La seconde loi de Plan** doit, aux termes de la loi portant réforme de la planification, définir les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de Plan. Il lui revient ainsi notamment

de prévoir l'évolution de certaines dépenses ou recettes publiques, de fixer les orientations en matière de prélèvements et de transferts sociaux et d'indiquer l'objet et la portée des contrats de plan que l'Etat doit conclure avec la région.

Nous rappellerons d'abord le processus qui a conduit à l'élaboration de la seconde loi de Plan, puis nous exposerons quelques éléments d'appréciation de ce processus.

## **1° L'ÉLABORATION DU RAPPORT ACCOMPAGNANT LA SECONDE LOI DE PLAN**

La seconde loi de Plan se veut, selon l'expression employée tant par le secrétaire d'Etat chargé de la Planification que par le commissaire au Plan, la loi des voies et moyens des objectifs définis par la première loi de Plan. Cette dernière ayant déjà déterminé les programmes prioritaires d'exécution, la seconde loi ne pouvait avoir pour objet principal que de détailler ceux-ci et de leur donner une traduction budgétaire.

Le processus d'élaboration s'est en conséquence ordonné autour de trois étapes :

a) une phase de concertation autour de la Commission nationale de planification :

b) une phase d'élaboration administrative du contenu détaillé des programmes prioritaires d'exécution :

c) une phase de procédure budgétaire.

### **a) La concertation.**

La phase de concertation pour la seconde loi s'est engagée avant même que le Parlement ne se soit prononcé sur la première loi de Plan ; elle a en effet commencé dès les premiers jours de mai pour s'achever dans la première quinzaine du mois de juillet. Ce chevauchement des travaux relatifs aux deux lois de Plan peut paraître paradoxal, mais il était inévitable dès lors que le Gouvernement s'attachait à ce que le IX<sup>e</sup> Plan ait fait l'objet d'une adoption définitive avant le 1<sup>er</sup> janvier 1984, date de son entrée en application.

Malgré ce chevauchement, cette concertation a dû se dérouler durant un temps relativement bref. Elle s'est essentiellement effectuée dans les sept commissions de travail et les deux intergroupes qui avaient été constitués par la Commission nationale de planification. Chacun de ces organes s'est livré à un examen détaillé des questions posées par la première loi de Plan dans son domaine de compétence et a préparé un rapport qui se présente le plus souvent sous la forme d'une liste de propositions.

La Commission nationale elle-même n'a connu qu'un nombre très restreint de réunions. Elle a étudié principalement deux thèmes qui sont, d'une part, la politique des activités productives et principalement la politique industrielle et, d'autre part, les relations entre le Plan national et les régions. Puis elle a examiné un avis d'ensemble élaboré par le commissariat général du Plan et qui reprenait les propositions émanant des commissions de travail et intergroupes.

#### **b) L'élaboration administrative.**

La deuxième phase visait à concrétiser les douze programmes prioritaires d'exécution définis par la première loi de Plan. A cette fin, il a été constitué douze groupes administratifs de préparation, composés exclusivement des membres de l'administration et tous placés sous la responsabilité d'un chef de service du commissariat général du Plan. Ces groupes se sont livrés à un examen détaillé de ce que pourrait comporter chaque programme prioritaire d'exécution et en ont effectué le chiffrage. Chaque programme a en conséquence été décomposé en sous-programmes et en actions ; puis un rapprochement avec la nomenclature budgétaire a permis de dégager une correspondance de chaque action avec les lignes budgétaires et de déterminer précisément les lignes budgétaires concernées par chaque programme.

Les groupes ont également procédé à l'estimation d'une enveloppe relative au coût pour 1984 et d'une autre enveloppe relative au coût pour l'ensemble de la durée du Plan pour chaque programme.

#### **c) La procédure budgétaire.**

A ce stade, une concertation s'est instaurée entre le commissariat général du Plan et la direction du Budget afin d'arrêter les crédits qu'il était réellement possible de consacrer aux pro-

grammes prioritaires d'exécution en 1984, tout en respectant les diverses contraintes budgétaires.

Le commissariat général du Plan a pour cela participé à l'ensemble des conférences budgétaires préparatoires à la loi de finances pour 1984. Ce dialogue à trois - ministère spécialisé, ministère des Finances, commissariat général du Plan - a permis de dégager un accord sur le montant des crédits alloués aux programmes prioritaires d'exécution en 1984 et sur les lignes budgétaires intéressées.

Il restait alors à fixer la progression de ces crédits durant les cinq années du Plan, compte tenu des contraintes existantes ou prévisibles dont les principales étaient :

- la limitation du déficit budgétaire à 3 % du P.I.B. ;
- la prise en compte des crédits déjà arrêtés par la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique et par la loi portant approbation de la programmation militaire ;
- la prise en compte des dépenses dues à l'évolution de la dette ;
- l'absence de croissance des effectifs du personnel (ce qui impliquait un redéploiement pour satisfaire aux emplois affectés à la réalisation des programmes prioritaires).

Il en est résulté, après arbitrage du Premier ministre, un taux de croissance de 7 % par an des crédits consacrés aux programmes prioritaires d'exécution.

## **2° APPRÉCIATION DU PROCESSUS D'ÉLABORATION**

Le processus d'élaboration de la seconde loi de Plan a confirmé de manière éclatante les réserves que la délégation avait émises dans son premier rapport à propos, d'une part, de la Commission nationale de planification et de la liaison entre ses travaux et le rapport gouvernemental et, d'autre part, de la relation entre le Plan national et les plans régionaux.

**a) La Commission nationale de planification.**

On serait tenté de conclure – à considérer le processus de concertation au cours de la préparation de la présente loi – que l'échec de la Commission nationale de planification au cours de la première phase des travaux du Plan a été tel que le commissariat général du Plan a limité au strict minimum imposé par la loi la participation de cet organe aux travaux de la seconde phase.

L'essentiel de la « concertation » s'est en effet déroulé au sein des commissions de travail et groupes créés par la Commission nationale et non au sein de la Commission nationale elle-même. Et, comme le législateur avait imposé qu'il y eut un « avis de la Commission nationale de planification », mais que – comme le note en préambule M. Le Garrec, secrétaire d'Etat chargé de la Planification et à ce titre président de cette Commission – il avait « laissé une grande souplesse en ce qui concerne le contenu des documents », « le parti a été pris de résumer, au risque d'en réduire la richesse, les propositions qui se sont dégagées des travaux des sept commissions de travail et des deux intergroupes de la Commission, ainsi que du groupe sur l'agriculture et les industries alimentaires ».

Fort évidemment, ce rapport – en raison sans doute de la difficulté du genre, mais aussi et surtout de son mode particulier d'élaboration par le commissariat général du Plan – ne pouvait refléter les opinions des divers membres de la Commission nationale. Aussi décida-t-on de lui adjoindre les observations des membres de la Commission ; c'est ainsi que l'on trouve en annexe les observations des treize organisations suivantes :

- Assemblée permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.).

- Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie (A.P.C.C.I.).

- Assemblée permanente des chambres de métiers (A.P.C.M.).

- Confédération française démocratique du travail (C.F.D.T.).

- Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.).

- Confédération générale des cadres (C.G.C.).

- Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E.).

- Confédération générale du travail (C.G.T.).
- Confédération générale du travail - Force ouvrière (C.G.T.-F.O.).
- Conseil national du patronat français (C.N.P.F.).
- Fédération de l'Education nationale (F.E.N.).
- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.).
- Mouvement français pour le planning familial (M.F.P.F.).

La délégation a estimé que trois observations pouvaient être formulées à ce propos :

1° On peut tout d'abord se demander si cette méthode qui conduit chaque organisation à mettre l'accent sur les seuls problèmes qui la concernent directement est véritablement de nature à favoriser la réalisation de cette « convergence intellectuelle explicite » que M. Rocard, alors ministre du Plan, appelait de ses vœux en installant le 8 septembre 1982 la Commission nationale de planification. Une telle méthode n'est-elle pas susceptible tout au contraire de renforcer ces « ties » que M. Le Garrec déplorait dans une interview au journal *Le Monde* (1) et qui font que « les patrons se font plus patrons que nature et les syndicalistes plus revendicatifs qu'à l'ordinaire ? » (1).

2° On peut également trouver, au hasard des observations annexées à l'avis de la Commission nationale de planification, la confirmation des craintes que la délégation avait exposées quant aux travaux de cette instance. Quelques exemples en fournissent une parfaite illustration :

*Observation de l'A.P.C.A. :*

« Les travaux de la Commission nationale de planification ont souffert de ne pouvoir disposer de scénarios macro-économiques et de chiffrages financiers pour l'ensemble des réflexions et pas seulement, comme le mentionne l'avis, pour celles concernant les transferts sociaux et les problèmes de financement.

« Pour ces raisons, l'avis reste trop souvent dans des considérations générales pouvant être suffisantes pour une première loi de Plan d'orientation mais qui ne correspondent sûrement pas à un objectif de seconde phase du Plan préparatoire à l'élaboration d'une loi de moyens.

« Aux conséquences néfastes de l'absence d'un cadrage financier, s'ajoutent des méthodes de travail défectueuses de la Commission nationale de planification qui, consultée sur ces thèmes trop généraux, dans des délais trop brefs, n'ont pas permis d'approfondissement. Il n'y a pas eu de réels débats permettant de dégager des priorités en rapprochant des points de vue. Les réunions ont été trop souvent un enregistrement de déclarations doctrinales successives »

(1) *Le Monde*, 30 juillet 1983

### *Observation de la C.G.T.-F.O. :*

« Lors de la présentation, le 13 juillet 1983, de la première version du rapport de deuxième phase de la C.N.P., la C.G.T.-F.O. avait fait savoir que le peu de temps dont les membres de la Commission avaient disposé pour étudier le document, ainsi que l'absence de connaissance totale des rapports des commissions de travail, constituaient des questions de forme, touchant au fond, et notamment au caractère démocratique de la consultation. »

### *Observation du C.N.P.F. :*

« L'avis de la Commission nationale de planification rédigé au terme de la seconde phase des travaux ne paraît pas répondre à son objectif : proposer des moyens nécessaires à la mise en œuvre efficace de la stratégie adoptée dans la première loi de Plan. La brièveté des délais et les conditions de travail n'ont pas permis à la Commission de proposer des éléments de solutions véritablement opérationnels aux difficultés présentes et futures de notre économie (...)

« La nature du projet d'avis de la Commission nationale de planification est peu claire (...) »

« Le document contient un certain nombre de propositions qui n'ont pas été vraiment débattues par les membres de la Commission, comme par exemple les fonds salariaux qu'il rapporte de laisser discuter au sein du groupe ad hoc récemment créée. Mais le projet d'avis utilise indûment les expressions « majorité de la Commission » ou « la Commission a pensé que... » alors qu'il n'y a jamais eu de vote en son sein (...)

« Le projet d'avis perd une bonne partie de sa signification, dans la mesure où l'encadrement financier du IX<sup>e</sup> Plan est pratiquement absent : la Commission nationale n'a pas pu jusqu'ici disposer d'éléments chiffrés propres à donner à l'ensemble de ses propositions un cadrage financier cohérent. »

### *Observation de la F.E.N. :*

« Deux remarques préliminaires s'imposent sur la nature du document et sur le fonctionnement de la Commission :

« - ce document, selon la tradition, n'a fait l'objet d'aucun vote au sein de la Commission nationale et ne saurait donc engager ses membres ;

« - le fonctionnement de la Commission n'a pu répondre pleinement à l'attente légitime des interlocuteurs sociaux. La F.E.N. a formulé oralement ses observations à ce sujet.

« Bien des débats positifs et constructifs ont eu lieu tant dans les commissions spécialisées que dans la Commission nationale, mais de toute évidence s'impose un nouvel examen de la composition et du mode de fonctionnement de la Commission nationale de planification. »

3<sup>o</sup> L'exposé des travaux d'élaboration de la seconde loi de Plan montre clairement que la phase administrative interministérielle a été beaucoup plus importante que la phase de concertation avec les partenaires sociaux et régionaux. Cela déjà tranche avec l'affirmation d'une démocratisation renouvelée du processus de planification. Mais surtout on peut douter, lorsque l'on rapproche l'avis de la Commission nationale de planification du rapport préparé par le Gouvernement, du lien effectif et direct entre la phase de concertation et la phase administrative.

### **M. Le Garrec répond ainsi à cette objection :**

« Le choix des priorités a largement été déterminé par les travaux du Plan : dès lors que, de commission en commission, se sont dégagées les grandes orientations. Les débats ont clairement fait apparaître ces lignes de fond : savoir qu'il fallait tenir compte de l'interdépendance

économique de la France, que les pays industrialisés se trouvaient non seulement dans une période de crise mais surtout dans une période de mutation et que donc la formation des individus s'imposait au premier chef. Même le problème du temps de travail, malgré des divergences de vue, est apparu comme une donnée essentielle. La puissance publique, de qui dépend l'organisation des ressources, avait la de quoi guider son action. » (1)

On conviendra à tout le moins que les priorités ainsi dégagées étaient bien vagues et qu'elles laissaient aux membres de l'administration qui ont poursuivi le travail d'élaboration du Plan une marge de manœuvre considérable.

### **b) La liaison entre le Plan national et les plans des régions.**

Ce n'est ni par négligence ni par oubli que nous n'avons pas mentionné plus haut les travaux des régions dans le processus d'élaboration de la seconde loi de Plan. C'est tout simplement parce que le processus de planification régionale s'est trouvé totalement distinct, au cours de cette seconde phase, du processus de planification nationale. La meilleure volonté ne permet aucunement de trouver ni dans l'avis de la Commission nationale de planification ni dans les travaux de préparation des programmes prioritaires d'exécution la trace d'une liaison avec les travaux menés au même moment à l'échelon régional.

Il convient cependant de retracer l'évolution de cette planification régionale depuis la première loi de Plan.

Les avant-projets de contrats de Plan Etat-régions ont été transmis le 1<sup>er</sup> juin à la D.A.T.A.R. qui avait la responsabilité de définir les mandats de négociation des commissaires de la République de région et de dégager les priorités du développement régional en vue de la réunion du Comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 27 juillet 1983.

La lettre du IX<sup>e</sup> Plan, éditée par le commissariat général du Plan, nous apprend ainsi les premiers enseignements que l'on pouvait tirer de ces avant-projets :

« La qualité inégale des documents et la diversité des conceptions du contrat en présence rendent hasardeuse toute entreprise de totalisation. De plus, les projets présentes sont en constante évolution et l'on ne peut tirer de cet examen d'un « chantier de négociations » des conclusions incontestables.

« L'analyse des avant-projets permet d'identifier, du côté de l'Etat et pour les organismes spécialisés de prêt, des difficultés de financement pour l'ensemble de la période - et dès 1984 - notamment pour les actions contractualisables qui s'inscrivent dans le cadre des programmes prioritaires d'exécution du Plan national

(1) Interview au journal *Le Monde*, 30 juillet 1983.

« Le coût des avant-projets de contrat de Plan est pour l'instant une notion peu fiable dans la mesure où les premières estimations demeurent dans beaucoup de cas partielles, certaines régions ayant manifestement soit sous-estimé, soit non évalué le montant des tiers concours (hors Etat et établissements publics régionaux) nécessaire pour la réalisation de leurs projets. Il apparaît néanmoins que les régions les mieux dotées présentent des avant-projets ayant les coûts les plus élevés, appelant des financements d'Etat conséquents en contrepartie de contributions financières régionales non négligeables. Il est clair que ces régions sont en mesure d'obtenir par les contrats de plan des effets de financement importants alors que les régions directement concernées par la politique d'aménagement du territoire présentent des avant-projets moins ambitieux. Une telle situation risque de rendre difficile une modulation des concours contractualisés de l'Etat en faveur des régions prioritaires au regard de la politique d'aménagement du territoire. »

Toutefois, le bilan dressé au lendemain de la réunion du C.I.A.T. se voulait optimiste, M. Le Garrec déclarant que « 80 % des priorités inscrites dans les avant-projets régionaux correspondent aux priorités nationales » et la lettre du IX<sup>e</sup> Plan précisant que :

« L'analyse des avant-projets de contrat de plan met en avant l'importance qu'attachent les régions au secteur productif, à l'éducation et à la formation. Aussi constate-t-on une forte convergence entre les priorités régionales et les priorités nationales arrêtées par la première loi de Plan.

« Cette convergence est particulièrement sensible dans la modernisation de l'industrie grâce aux nouvelles technologies, et dans la diffusion de la recherche et de l'innovation. Tous les avant-projets de contrats comportent une action pour inciter les P.M.E. à recourir davantage aux sociétés de services et de conseils, pour favoriser les « investissements incorporels ». Pratiquement tous prévoient la constitution ou le développement de pôles de recherche et de pôles de transfert technologique (...)

« Convergence également en ce qui concerne les priorités nationales en matière de mesures susceptibles d'améliorer notre commerce extérieur : un grand nombre de régions veulent engager des programmes de développement touristique, d'autres attachent une grande importance aux développements de leurs productions agricoles. Enfin, les régions font des propositions en matière d'économie d'énergie, notamment dans l'habitat, le développement des réseaux de chaleur, et la valorisation de la biomasse.

« D'une manière générale, les régions se sont efforcées de définir des priorités peu nombreuses et sélectives. »

Depuis lors, le processus de planification régionale s'est poursuivi de manière autonome. Certains présidents de régions ont fait part de leurs inquiétudes quant aux intentions de l'Etat dont les engagements financiers leur paraissaient totalement imprécis ; d'autres ont craint que l'Etat ne s'engage, en un premier temps, que pour l'année 1984.

Les informations qui ont filtré à ce sujet depuis la fin du mois de juillet sont fort rares. Nous en retiendrons deux toutefois. La première provient du Premier ministre qui, recevant le 27 octobre les 22 présidents des conseils régionaux, a annoncé qu'une enveloppe de 5 milliards de francs était prévue en 1984 pour les contrats de plan et a apporté la précision suivante :

« J'ai tenu à mettre un frein aux pratiques de certains ministères tendant à multiplier les demandes de concours financiers aux régions et ainsi « à mettre aux enchères » les crédits de l'Etat. Cette politique vous empêchait de dégager clairement et librement vos propres priorités. »

La seconde résulte d'une déclaration de M. Le Garrec à l'Assemblée nationale le 28 octobre :

« Je tiens à préciser (...) que l'engagement (de l'Etat) sera pluriannuel. Il ne s'agira pas d'un contrat de plan avec les régions pour la seule année 1984 »

Il n'est guère possible à ce jour d'apporter d'autres précisions. Là encore, M. Le Garrec, cette fois devant le Sénat le 24 novembre, signalait que ce n'était que vers la fin de décembre qu'il serait possible d'obtenir les premières informations complémentaires :

« L'ensemble des preprojets nous sont parvenus, nous en discuterons lors de la réunion que le C.I.A.T. tiendra, je le rappelle, durant la seconde quinzaine du mois de décembre. Dès que ce sera fait, je donnerai des informations au Parlement, probablement lors de la deuxième lecture du projet de IX<sup>e</sup> Plan.

« En tout état de cause, dans le rapport que le législateur nous oblige à déposer - ce qui est une bonne chose - lors de la session de printemps de 1984, nous globaliserons l'ensemble des travaux réalisés au titre des contrats de plan Etat-régions et des contrats de plan Etat-entreprises publiques.

« De la même manière, en annexe à la loi de finances pour 1985, seront détaillés les chiffres que nous vous aurons fournis dans ce rapport »

Ce n'est donc qu'en 1984 que l'on pourra juger de l'articulation du Plan national et des plans régionaux. Jusque-là il n'est guère possible que d'accorder au Gouvernement le bénéfice du doute.

## II. - LES ENSEIGNEMENTS DES SIMULATIONS MACRO-ÉCONOMIQUES

Comme ce fut le cas pour la première loi de Plan, aucun cadrage macro-économique global n'a été associé au projet élaboré par le Gouvernement pour la seconde loi de Plan. Sans doute des études ont-elles été effectuées par l'I.N.S.E.E. et la Direction de la prévision du ministère des Finances à la demande du commissariat général du Plan, mais aucune présentation publique n'en a été faite et l'on doit se contenter de l'affirmation que l'on trouve à la page 171 du rapport gouvernemental selon laquelle « elles montrent cependant que les grands objectifs définis par la première loi de Plan peuvent être atteints, au travers d'évolutions économiques et financières cohérentes, en appliquant résolument la stratégie du IX<sup>e</sup> Plan, et en ajustant l'intensité des efforts selon les cas d'environnement international envisagés ».

Il est d'autant plus regrettable que ces études n'aient pas été publiées que le rapport - tout en précisant qu'elles ne constituent ni des prévisions, ni des engagements de l'Etat, mais qu'elles doivent être considérées comme « un élément d'appréciation » - en extrait quelques chiffres bien choisis qui confortent sa thèse sans toutefois fournir suffisamment d'informations pour que l'on puisse juger raisonnablement de la cohérence et de la vraisemblance de l'ensemble.

Afin que le Sénat puisse disposer d'un « élément d'appréciation » du rapport gouvernemental, la délégation a en conséquence estimé utile, comme elle avait commencé de le faire dans son premier rapport, d'exposer ici les principaux résultats des deux études que la « cellule économique » du Service des études législatives a menées ces derniers mois avec l'assistance technique de l'I.N.S.E.E. et de la Direction de la prévision et qui couvrent la période 1983-1988 (1).

La première de ces études, élaborée à l'aide du modèle D.M.S., est une sorte de moyenne des quatre scénarios retracés dans le premier rapport de la délégation.

(1) Les résultats complets de ces études sont disponibles auprès du Service des études législatives du Sénat.

La seconde, réalisée avec l'aide de la Direction de la prévision à partir de la première étude, approfondit l'analyse de l'évolution des finances publiques en détaillant les hypothèses relatives à la politique budgétaire et fiscale et aux transferts sociaux et en décrivant l'évolution des comptes de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécurité sociale.

### **1° LA PROJECTION 1983-1988**

Cette projection a été élaborée à partir d'hypothèses conformes à celles qui ont été retenues par le IX<sup>e</sup> Plan. Elle simule une politique de rétablissement de l'équilibre extérieur qui repose sur une évolution très modérée des salaires et des prestations sociales et sur une augmentation sensible des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages. Elle aboutit à un rétablissement de l'équilibre des échanges extérieurs des biens et services en 1985 et à une quasi-stabilisation du montant de l'endettement extérieur à l'horizon 1988, mais ces résultats ne sont obtenus qu'au prix d'une croissance de l'économie française inférieure d'environ un demi-point par an à celle de nos partenaires et d'une augmentation du nombre des chômeurs de 860.000 sur les six années de la projection.

On trouvera ci-après un tableau rassemblant les principaux résultats de cette projection.

PRINCIPAUX RÉSULTATS ET PROFIL TEMPOREL  
DE LA PROJECTION 1983-1988

	1983-1984	1985-1986	1987-1988	1988-1982
<b>Evolution du pouvoir d'achat (pourcentage par an) :</b>				
1. du salaire annuel net moyen par tête .....	- 0,3	0	0,3	0
2. du revenu disponible des ménages .....	0,7	1,0	1,3	1,0
<b>Taux annuels moyens de croissance (pourcentage) :</b>				
3. du P.I.B. marchand en volume (francs 1970) .....	0,6	1,8	2,0	1,5
4. des importations en volume (francs 1970) .....	0,3	5,1	5,9	3,7
5. des importations en valeur (francs courants) .....	6,2	7,9	8,8	7,6
6. des exportations en volume (francs 1970) .....	2,9	5,7	6,0	4,3
7. des exportations en valeur (francs courants) .....	11,1	9,5	9,7	10,1
8. de la consommation des ménages en volume (francs 1970) ...	1,3	1,4	1,5	1,4
9. de l'investissement des entreprises en volume (francs 1970) ...	- 1,5	2,4	3,5	1,4
10. de l'investissement des ménages en volume (francs 1970) .....	- 4,9	- 2,5	- 3,0	- 3,5
<b>Situation de l'emploi :</b>				
11. Solde des créations/suppressions d'emplois, en milliers par an	- 139	- 106	- 83	- 109
12. Variation du niveau du chômage (au sens du B.I.T.), en milliers par an	+ 140	+ 155	+ 130	+ 140
13. Niveau du chômage (au sens du B.I.T.) en 1984, 1986 et 1988, en milliers	2.150	2.460	2.720	»
<b>Equilibre extérieur :</b>				
14. Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur en 1984, 1986 et 1988 (pourcentage) .....	98,1	101,1	102,8	»
15. Besoin de financement de la nation en 1984, 1986 et 1988 en pourcentage du P.I.B. ....	1,3	0,75	0,5	»
16. Besoin de financement de la nation en 1984, 1986 et 1988 en milliards de francs 1982 .....	46,5	28	18,5	(1)
<b>Finances publiques :</b>				
17. Besoin de financement de l'ensemble des administrations en 1984, 1986 et 1988, en pourcentage du P.I.B. ....	3,1	3,1	3,3	»
<b>Inflation :</b>				
18. Hausse annuelle moyenne des prix du P.I.B. (pourcentage)	8,8	5,1	4,1	6,0
<b>Taux de change :</b>				
19. Hausse annuelle moyenne du cours du mark par rapport au franc (pourcentage)	9,3	2,0	1,5	(2)

(1) Le besoin de financement de la nation cumulé sur six ans atteindrait 240 milliards de francs 1982  
(2) Le cours du mark atteindrait 3,50 F en 1988

Nous développerons plus en détail trois points particulièrement intéressants de cette projection :

- les différentiels de croissance et d'inflation entre la France et ses partenaires ;
- l'évolution du revenu des ménages ;
- l'évolution du partage de la valeur ajoutée.

**a) Les différentiels entre la France et l'étranger.**

*1° La croissance.*

La projection fait apparaître que le taux de croissance de l'économie française va croissant de 1983 à 1988 et s'élève progressivement à 2 % par an en fin de période, ce qui correspond à une moyenne de 1,5 % pour l'ensemble des six années.

**DIFFÉRENTIEL DE CROISSANCE ENTRE LA FRANCE  
ET L'ÉTRANGER**

	1983 et 1984	1985 et 1986	1987 et 1988	De 1983 à 1988
A. - Taux annuel de croissance du P.I.B. français .....	0,6	1,8	2,0	1,5
B. - Taux annuel de croissance du P.I.B. de nos partenaires .....	0,9	2,4	2,7	2,0
Différence A - B .....	- 0,3	- 0,6	- 0,7	- 0,5

Le respect de la contrainte extérieure, compte tenu de l'exclusion dans la projection de modifications importantes des comportements d'importation (et notamment d'une politique protectionniste), implique une croissance économique plus faible en France que chez nos partenaires. On notera en particulier que le différentiel de croissance négatif pour notre pays subsiste sur l'ensemble de la période et tend même à s'accroître en 1987 et 1988 (- 0,7 % par an).

*2° L'inflation.*

Si les premières années de la projection se caractérisent par une très nette décélération de l'inflation, ce processus est

cependant nettement moins rapide que ne l'impliquent les objectifs affichés aujourd'hui par le Gouvernement puisque ce n'est qu'à la fin de 1985 que, dans la projection, le rythme annuel de l'inflation descend aux environs de 5 %.

**DIFFÉRENTIEL D'INFLATION ENTRE LA FRANCE  
ET NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES**

	1983 et 1984	1985 et 1986	1987 et 1988	De 1983 à 1988
A. - Taux annuel de hausse des prix du P.I.B. en France .....	8,8	5,1	4,1	6
B. - Taux annuel de hausse des prix du P.I.B. chez nos partenaires (en monnaies étrangères) .....	5,9	4,8	4,5	5
Différence A - B .....	+ 2,9	+ 0,3	- 0,4	+ 1

Le différentiel d'inflation entre la France et ses principaux partenaires se résorbe dans les deux dernières années de la période ; il apparaît même alors un différentiel négatif, ce qui signifie que les prix français évoluent à une allure moins rapide que les prix de nos partenaires.

**b) Le revenu des ménages.**

Sur l'ensemble des six années couvertes par la projection, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages après impôts croît en moyenne de 1 % par an.

Les principales composantes de cette évolution sont les suivantes :

**TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS  
DE 1983 A 1988**

	Évolutions nominales	Pouvoir d'achat
<i>Principales ressources brutes des ménages :</i>		
• Masse salariale brute .....	5,7	0
• Revenu brut des entrepreneurs individuels .....	7,0	1,2
• Prestations sociales .....	9,0	3,1
<i>Prélèvements obligatoires sur les ressources brutes des ménages :</i>		
• Cotisations sociales des salariés et des non-salariés .....	8,2	2,3
• Impôts directs (1) .....	12,6	6,6

(1) Y compris le prélèvement destiné aux régimes sociaux.

On remarquera sur le tableau ci-dessus que la progression des ressources en pouvoir d'achat ne découle aucunement de l'évolution des salaires, mais qu'elle résulte essentiellement de la croissance des prestations sociales.

Quant aux prélèvements obligatoires, leur forte élévation les fait passer de 16,9 % du revenu disponible des ménages en 1982 à 20,8 % en 1988.

Par ailleurs, le taux d'épargne des ménages fléchit de 0,8 point en 1983-1984, de 0,6 point en 1985-1986 et de 0,1 point en 1987-1988 ; il passe ainsi de 15,9 % en 1982 à 14,3 % en 1988.

**c) Le partage de la valeur ajoutée des entreprises.**

La projection décrit un redressement sensible de la situation financière des entreprises par rapport à l'année 1982 qui, il est vrai, a été particulièrement défavorable à cet égard. Dans les secteurs industriels, le taux de rentabilité (1) passe ainsi de 1,4 % en 1982 à 1,7 % en 1984 pour s'élever régulièrement jusqu'à 3,9 % en 1988.

(1) Le taux de rentabilité traduit le rapport entre les ressources d'autofinancement (hors plus-values sur stocks) et la valeur du capital (aux prix de renouvellement).

Comme on le voit sur le tableau ci-dessous, cette amélioration de la situation financière des entreprises résulte au premier chef de la modération de l'évolution des charges salariales et sociales pesant sur elles. La part de ces charges dans la valeur ajoutée diminue du fait que leur croissance, en volume, est plus faible que celle de la productivité.

(En pourcentage de la valeur ajoutée des entreprises)

	1982	1988
Rémunération des salariés .....	57,6	53,7
Epargne brute des sociétés .....	5	8,8

## 2° LES FINANCES PUBLIQUES DE 1983 A 1988

La projection réalisée en matière de finances publiques repose essentiellement sur trois hypothèses :

1. Le besoin de financement des administrations publiques, exprimé en pourcentage du P.I.B., ne doit pas connaître de croissance d'ici à 1988.

2. Le taux de prélèvements obligatoires doit être aussi faible que possible sur l'ensemble de la période.

3. Il ne doit pas y avoir d'alourdissement de la charge supportée par les entreprises.

De ces trois hypothèses découlent trois conséquences immédiates :

- afin que le déficit des administrations ne se creuse pas, les ressources publiques doivent évoluer à un rythme à peu près semblable à celui des dépenses ;

- afin que les ressources publiques ne connaissent pas de croissance trop rapide, les dépenses doivent évoluer modérément ;

- afin que les charges fiscales et sociales ne pèsent pas sur les entreprises, elles doivent reposer sur les ménages.

Nous exposerons successivement les principales conclusions de la projection relatives :

- aux prestations sociales,
- aux finances de l'Etat,
- aux finances locales,
- au niveau des prélèvements obligatoires.

**a) Les prestations sociales.**

*1° Les hypothèses.*

On a retenu de manière générale des hypothèses conformes aux indications figurant dans le IX<sup>e</sup> Plan et principalement :

- une évolution en volume des dépenses de maladie de 2,8 % en moyenne par an ;
- une revalorisation des prestations de vieillesse égale à celle du salaire brut moyen par tête ;
- le maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales ;
- le maintien des règles actuelles de financement des régimes complémentaires de retraite ;
- pour les autres régimes, un financement qui résulte, à partir de 1985, pour moitié d'un prélèvement assis sur l'ensemble des revenus des ménages et pour moitié d'une majoration de la T.V.A.

*2° L'évolution des prestations.*

Les facteurs essentiels de la progression des différentes prestations dans la projection sont :

- la démographie et l'abaissement de l'âge de la retraite pour les prestations vieillesse ;
- l'extension du nombre des bénéficiaires de certaines allocations et l'application d'un programme prioritaire d'exécution pour les prestations familiales ;
- l'augmentation du nombre des chômeurs pour les prestations de chômage.

L'évolution des différentes prestations, en pouvoir d'achat, est en conséquence la suivante :

TAUX DE CROISSANCE DES PRESTATIONS SOCIALES

	1983	1984	1985-86 (moyenne annuelle)	1987-88 (moyenne annuelle)	De 1983 à 1988 (moyenne annuelle)
Maladie .....	2,7	2,9	2,9	2,5	2,8
Accidents du travail .....	2,4	2,4	1,7	2,2	2,1
Prestations familiales .....	0,9	1,4	1,4	0,9	1,2
Vieillesse .....	3,9	5,2	4,0	4,3	4,3
Chômage + pré-retraites .....	12,3	6,3	1,3	0,3	3,6
Ensemble des prestations .....	3,9	4,0	2,9	2,9	3,3

Compte tenu de l'hypothèse rigoureuse retenue pour les dépenses de santé, les majorations les plus fortes touchent les dépenses de vieillesse et de chômage qui, à elles deux, représentent 52,5 % du total des prestations sociales en 1988 contre 49,8 % en 1982.

Et la croissance annuelle moyenne de 3,3 % de l'ensemble des prestations de 1983 à 1988 trouve son origine :

- à hauteur de 1,3 % dans l'évolution des prestations vieillesse ;
- à hauteur de 1,1 % dans l'évolution des prestations maladie ;
- à hauteur de 0,9 % dans l'évolution des autres prestations.

### 3° *Le financement.*

La croissance des ressources des différents régimes étant insuffisante pour assurer la couverture de l'augmentation des prestations, il a été nécessaire, afin de rétablir l'équilibre, d'introduire dans la projection les mesures suivantes :

a) pour les régimes complémentaires de retraite, une majoration des cotisations qui représente en fin de projection 1,2 % de la masse salariale brute versée par les entreprises (dont 0,7 % à la charge des entreprises et 0,5 % à la charge des salariés) ;

b) pour le régime général de sécurité sociale et pour l'assurance chômage :

- un prélèvement direct sur le revenu des ménages, équivalent en 1983 à 0,9 % du P.I.B. (soit 1,2 % du revenu disponible des ménages) ;

- une majoration de la T.V.A. représentant, elle aussi, 0,9 % du P.I.B. (ce qui, pour le taux normal de T.V.A., correspond à une majoration de 2 points environ).

## b) Les finances de l'Etat.

Dans la projection, la pression fiscale de l'Etat proprement dit n'augmente pas de 1983 à 1988. Toutefois, deux évolutions méritent d'être notées :

1° La stabilité de la pression fiscale recouvre une élévation sensible du poids de l'impôt sur le revenu qui, indépendamment des majorations destinées à couvrir des dépenses de prestations sociales, passe de 4,6 % du P.I.B. en 1982 à 5,7 % en 1988. Cette progression est compensée par une réduction du poids des autres impôts, et notamment de la T.V.A. (là encore, indépendamment de la majoration de T.V.A. à des fins de transferts sociaux).

2° Parmi les dépenses de l'Etat on remarque également des évolutions divergentes. Le poste qui contribue principalement à modérer la croissance est celui des dépenses de personnel dont la part dans le total des dépenses des administrations centrales passe de 28,8 % en 1984 à 25,9 % en 1988. En sens inverse, trois postes évoluent plus rapidement que l'ensemble :

- les subventions d'exploitation (+ 8,7 % par an en volume sur les quatre années 1985-1988) pour lesquelles on a retenu des hypothèses conformes aux options retenues par le commissariat général du Plan ;

- l'aide au développement pour laquelle on a pris en compte la norme de 0,9 % du P.I.B. en 1988 ;

- les transferts aux autres administrations (régimes sociaux et administrations locales).

De plus, il n'est pas inutile de noter que, même si la charge de la dette (intérêts versés) exprimée en pourcentage du P.I.B. se stabilise à partir de 1984 (grâce à la décrue des taux d'intérêt qui compense la poursuite de l'augmentation du volume de la dette publique), elle représente cependant, en 1988, 7,5 % des dépenses des administrations centrales contre 6 % en 1982. Si l'on considère par ailleurs que, dans le même temps, la part des dépenses des administrations centrales consacrée aux dépenses d'équipement régresse de 2,8 % à 2,3 %, on peut en conclure que *l'Etat consacrerait approximativement trois fois plus de ressources au paiement des intérêts de sa dette qu'à ses dépenses civiles d'équipement en 1988.*

### **c) Les finances locales.**

#### *1° Les dépenses.*

En raison de la mise en œuvre de la décentralisation, les dépenses des administrations publiques locales connaissent une croissance plus rapide que le P.I.B. ; elles représentent ainsi 8,8 % du P.I.B. en 1988 contre 3,6 % en 1984 (et 8,4 % en 1982). Cette croissance résulte principalement de la progression en effectifs employés (32 % des effectifs des administrations centrales en 1988 contre 30 % en 1982) et de celle des dépenses d'investissement (qui seront 4,2 fois supérieures à celles des administrations centrales en 1988 contre 3,6 fois en 1982).

Bien que l'on ait retenu l'hypothèse selon laquelle les collectivités cherchent à limiter leur besoin de financement, la projection fait apparaître que les charges d'intérêt représentent 10 % des dépenses publiques locales en 1988 contre 8,1 % en 1982.

#### *2° Les recettes.*

Les premières années de la projection sont marquées par un accroissement du poids de la fiscalité propre des collectivités locales (qui passe de 3,0 % du P.I.B. en 1982 à 3,6 % en 1984) qui correspond pour moitié au transfert aux collectivités locales de trois taxes d'Etat. Dans le même temps, les versements de l'Etat (dotation globale de fonctionnement, compensation de la T.V.A. et subventions) progressent moins rapidement que le P.I.B. et passent de 3,3 % du P.I.B. en 1982 à 3,1 % en 1984.

A partir de 1985, en revanche, les versements de l'Etat suivent l'évolution du P.I.B. ; dès lors le poids de la fiscalité locale propre, exprimé en pourcentage du P.I.B., n'augmente plus que faiblement.

### **d) Le niveau des prélèvements obligatoires.**

Au total, le poids des prélèvements obligatoires passe de 43,7 % du P.I.B. en 1982 à 46,7 % en 1988, soit une progression de 3 points (dont 1,7 point au titre de 1983-1984 et 1,3 point au titre des années suivantes).

Cette progression de 3 points que fait apparaître la projection est due :

- à concurrence de 2,3 points au financement des dépenses sociales ;

- à concurrence de 0,7 point à la fiscalité propre des collectivités locales, encore faut-il noter que cette dernière majoration est acquise pour l'essentiel en début de période et correspond pour 0,5 point au transfert de trois taxes d'Etat aux collectivités locales.

Il faut enfin garder à l'esprit que ce résultat est associé à l'hypothèse d'un fort ralentissement de la progression des dépenses de santé ; si ces dernières connaissaient de 1984 à 1988 une croissance moyenne annuelle de 5,3 % (c'est-à-dire une progression proche de celle que l'on a constatée ces dix dernières années, quoique toujours inférieure à celle-ci) et non de 2,8 %, le niveau des prélèvements obligatoires devrait être supérieur d'un point de P.I.B. encore et atteindrait alors 47,7 % en 1988.

### **III. - RÉFLEXIONS GÉNÉRALES SUR LE RAPPORT DÉPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT**

Le dispositif de la seconde loi du IX<sup>e</sup> Plan comporte trois articles :

- le premier est une approbation du rapport annexé à la loi,
- le second définit les crédits budgétaires prévus pour l'exécution de chacun des douze P.P.E. (en dépenses ordinaires, d'une part, et en autorisations de programme, d'autre part) pour 1984 et pour les cinq années du Plan (1984-1988),
- le troisième intègre à la loi de Plan la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique ainsi que la loi portant approbation de la programmation militaire.

Le rapport annexé à la seconde loi du IX<sup>e</sup> Plan se compose, quant à lui, de six parties :

- La première partie, qui constitue le cœur du rapport et en représente près des deux tiers, décrit les douze programmes prioritaires d'exécution :

1. Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne.
2. Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes.
3. Favoriser la recherche et l'innovation.
4. Développer les industries de communication.
5. Réduire la dépendance énergétique.
6. Agir pour l'emploi.
7. Vendre mieux en France et à l'étranger.
8. Assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité.
9. Réussir la décentralisation.
10. Mieux vivre dans la ville.
11. Moderniser et mieux gérer le système de santé.
12. Améliorer la justice et la sécurité.

- La deuxième partie, relative aux « grands objectifs quantifiés », rappelle que quatre autres objectifs ont déjà été fixés et se trouvent intégrés à la deuxième loi de Plan :

1. La loi de programmation militaire du 8 juillet 1983.
2. L'engagement de porter les ressources consacrées au développement du Tiers-Monde à 0,7 % du P.N.B. en 1988.
3. La loi d'orientation et de programmation de la recherche qui trouvera une prolongation jusqu'en 1988.
4. La réalisation de l'autonomie énergétique de la France pour 50 % de ses besoins.

- La troisième partie, qui décrit les « approches sectorielles », regroupe pour chacune des grandes activités économiques (industrie, agriculture, artisanat, transports, télécommunications, services, logement et économie sociale) les actions éparses dans les douze P.P.E.

- La quatrième partie développe le rôle des contrats de plan conclus par l'Etat, soit avec les entreprises publiques, soit avec les régions.

- Enfin, les cinquième et sixième parties sont consacrées respectivement au financement et à l'exécution du IX<sup>e</sup> Plan.

L'ensemble demeure assez austère et il ne viendrait pas à l'esprit de votre Rapporteur d'en conseiller la lecture à titre de distraction, mais on se doit de reconnaître qu'il y a un net progrès en clarté par rapport au rapport annexé à la première loi de Plan et que l'on peut, en un temps raisonnable, découvrir tout ce qui, dans le rapport, est consacré à un sujet précis.

Les commissions permanentes du Sénat ont une aptitude toute particulière, de par la spécialisation de leurs membres, à porter une appréciation sur la définition des douze programmes prioritaires d'exécution, sur leur décomposition en sous-programmes et actions, sur le financement qui leur est affecté durant les cinq années du Plan ainsi que sur la pertinence des indicateurs qui leur sont associés. La délégation a donc estimé préférable de ne pas se livrer à un examen du contenu de ces programmes, mais de concentrer sa réflexion sur le mécanisme même des P.P.E. ainsi que sur la cohérence globale du projet de loi.

## **1° LE MÉCANISME DES PROGRAMMES PRIORITAIRES D'EXÉCUTION**

Il convient tout d'abord de saluer à ce propos la performance de M. Le Garrec, secrétaire d'Etat à la Planification.

Chargé à la hâte, au printemps dernier, de défendre un dossier qui avait été préparé avant sa nomination, il n'a pu alors dissiper l'impression générale que le Plan tombait en désuétude et l'on a vu journalistes, parlementaires et partenaires sociaux se joindre pour estimer que la discussion de la première loi du IX<sup>e</sup> Plan confinait à l'exercice académique. La préparation de la seconde loi du IX<sup>e</sup> Plan devait permettre au Secrétaire d'Etat de prendre une éclatante revanche. Mettant en avant « la grande novation » que constituait l'articulation Plan-loi de finances et « l'étroite coordination entre le choix des priorités du Plan et les orientations budgétaires pour 1984 et pour les cinq années à venir », M. Le Garrec a su, en effet, créer un climat plus favorable à l'acceptation de la seconde loi. La lecture de la presse au moment de l'adoption par le Conseil des ministres de l'avant-projet de deuxième loi de Plan, la tonalité des débats et de l'avis du Conseil économique et social, montrent que les programmes prioritaires d'exécution ont séduit et qu'ils ont contribué à accréditer l'idée d'une renaissance de la planification.

La délégation a, en conséquence, trouvé de l'intérêt à déterminer exactement dans quelle mesure les P.P.E. constituaient véritablement une innovation. A cette fin, nous exposerons successivement :

- le caractère prioritaire des P.P.E. ;
- le progrès qu'ils constituent ;
- les limites de ce progrès.

### **a) Le caractère prioritaire des P.P.E.**

Les programmes prioritaires d'exécution constituent le noyau dur du IX<sup>e</sup> Plan. C'est leur caractère prioritaire - qui leur donne vocation à bénéficier de financements prioritaires - qui les amène logiquement à ne couvrir ni l'ensemble des activités économiques,

ni l'ensemble des actions de l'Etat. Ce même caractère conduit à affirmer que, quel que soit l'environnement international et les difficultés de la conjoncture nationale, leur financement sera assuré durant les cinq années du Plan.

Leur masse atteint au total près de 350 milliards de francs 1984 pour les cinq années du Plan, dont 184 milliards de dépenses ordinaires et 166 milliards d'autorisations de programme. De ces 350 milliards, 59 milliards sont inscrits dans la loi de finances pour 1984 (31 milliards de dépenses ordinaires et 28 milliards d'autorisations de programme).

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

#### **b) Les P.P.E. constituent un progrès.**

Les P.P.E. sont les héritiers et les continuateurs des P.A.P. (programmes d'actions prioritaires) du VII<sup>e</sup> Plan. Mais M. Rocard avait clairement affirmé lors de la discussion de la loi portant réforme de la planification qu'ils en diffèrent sensiblement et que cette différence légitimait un changement d'appellation.

Rappelons que, dans le VII<sup>e</sup> Plan, chaque programme d'actions prioritaires ne bénéficiait que d'une page ou une page et demie qui décrivait très rapidement les objectifs recherchés, les actions à conduire et l'indication globale des crédits qui lui seraient affectés au cours des cinq années.

Il semble que l'on puisse observer trois différences entre les P.A.P. et les P.P.E. qui constituent autant de progrès à l'actif de ces derniers :

1. Les enveloppes budgétaires des P.P.E. figurent dans le dispositif de la loi et non seulement dans le texte du rapport annexé, comme ce fut le cas pour les P.A.P. du VII<sup>e</sup> Plan. Sans doute la présence de ces crédits dans le dispositif ne leur confère-t-elle aucune force obligatoire – l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances l'interdirait –, mais le caractère d'engagement moral de l'exécutif comme du législatif s'en trouve incontestablement renforcé.

2. La procédure budgétaire qui a été menée lors de la seconde phase de préparation du Plan a permis de dégager, avant

même le vote du Plan par le Parlement, une décomposition très fine de chaque P.P.E. ainsi qu'une correspondance avec les lignes budgétaires. C'est là un incontestable progrès car le législateur est en mesure de connaître dès aujourd'hui le détail de chaque P.P.E. et il sera en mesure de suivre chaque année le financement précis de chacun d'entre eux grâce au document annexé à la loi de finances et prévu à l'article 10 de la loi portant réforme de la planification.

3. Des indicateurs précis sont associés à chaque P.P.E., qui devraient permettre de juger des résultats des actions menées. Sans doute convient-il de déterminer si ces indicateurs sont judicieusement choisis et s'ils sont en mesure d'assurer un contrôle efficace de l'exécution du Plan, mais leur présence dans le rapport soumis au Parlement constitue là encore un progrès certain.

Toutefois, face à ces trois aspects positifs qui sont à l'actif des P.P.E., on doit noter quelques critiques qui en sont le passif.

### c) Mais un progrès limité.

Trois remarques sont de nature à tempérer l'enthousiasme que l'on pourrait éprouver à l'égard de cette innovation.

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

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

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

On se doit malgré tout de s'interroger : *peut-on vraiment avec 6,4 % de dépenses budgétaires employés au financement des priorités du Plan parler de renaissance du Plan et comparer le IX<sup>e</sup> Plan au Plan Monnet ?*

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

Au surplus, on peut douter de la véritable nature de ce rapprochement qui s'est opéré entre le budget et le Plan. Lorsque M. Le Garrec déclare :

« Les programmes prioritaires ne sont pas des pièces rapportées dans la structure des dépenses de l'Etat. Nous n'avons pas ajouté les priorités du Plan à celles du budget. Les deux sont absolument confondues » (1),

cela signifie-t-il que les priorités du Plan se sont imposées au budget ou que les priorités du budget ont été imposées au Plan ?

2. L'exposé des motifs du projet de loi portant réforme de la planification précisait que « la loi de Plan présente les caractéristiques et les garanties d'une loi de programme au sens de l'ordonnance de janvier 1959 » et le journal *Le Monde* annonçait, le jour même où M. Le Garrec présentait au Conseil des ministres l'avant-projet de seconde loi de Plan, que « les parlementaires vont se trouver en présence d'une douzaine de lois-programmes avec leurs contraintes financières annuelles ».

Or, force est de constater que le dispositif de la seconde loi de Plan ne s'apparente que de loin aux lois de programme. Il est vrai que des autorisations de programme y sont prévues et quantifiées pour 1984 et pour la période 1984-1988, mais aucun échéancier annuel n'apparaît.

Faut-il rappeler qu'une véritable loi de programme définit non seulement une enveloppe globale d'autorisations de programme, qu'elle décompose action par action, mais aussi un échéancier qui précise, pour chacune de ces actions, le cheminement annuel du financement budgétaire. La pratique des lois de programmation – catégorie législative qui n'est d'ailleurs ni définie ni mentionnée par aucun texte constitutionnel ou organique – a peut-être fait perdre de vue ces notions, mais il suffit de se reporter à la dernière véritable loi de programme votée par le Parlement – la loi de programme sur les musées du 11 juillet 1978 – pour en retrouver les caractéristiques.

Inclure dans le dispositif de la seconde loi de Plan un financement des P.P.E. en forme de véritable loi de programme eût été une véritable novation qui aurait permis au Parlement de veiller annuellement au respect du Plan. Mais nous en sommes loin ; la formule retenue par le Gouvernement permet, en effet, *au gré de la seule conjoncture*, de ralentir le rythme des financements à un moment de l'exécution du Plan sous la promesse d'un rattrapage ultérieur ou d'accentuer l'évolution du financement de certains programmes au détriment d'autres. Il ne fait

(1) Assemblée nationale, le 19 octobre 1983.

aucun doute que cela atténue la rigidité du budget, mais il ne fait aucun doute non plus que cela ne contribue pas au regain de la planification !

3. La loi portant réforme de la planification dispose en son article 4 que la seconde loi de Plan « indique les moyens indispensables au financement d'actions nouvelles et tout spécialement les redéploiements nécessaires ». Et l'exposé des motifs du projet de loi précise qu'« *il incombe en effet au Plan de définir à la fois les priorités et les non-priorités* » et que le dispositif de la loi de Plan « prévoit tout spécialement les redéploiements nécessaires ».

La loi qui est soumise à notre examen laisse en effet entendre que les dépenses de l'Etat seront redéployées et que les programmes prioritaires et contrats de plan bénéficieront des moyens financiers qui seront retirés aux secteurs non prioritaires, mais on n'y trouve nulle mention de ces non-priorités. Cette absence – alors même que l'on se rappelle l'importance que le ministre d'Etat, ministre du Plan, accordait à la définition de ces non-priorités lors de l'examen de la loi portant réforme de la planification – ne peut que porter atteinte à la crédibilité des P.P.E. et du IX<sup>e</sup> Plan tout entier. La détermination des priorités garde-t-elle en effet toute sa valeur dès lors qu'elle ne s'accompagne pas de la définition des non-priorités qui devraient permettre d'en dégager le financement ?

Faut-il penser, comme le rapport annexé à la seconde loi de Plan semble le suggérer, que ces non-priorités apparaîtront dans les projections budgétaires triennales qui, d'après une modification apportée à la première loi de Plan par lettre rectificative, doivent être présentées à l'occasion de chaque loi de finances ? Il n'est guère possible de le savoir à ce jour, car la première de ces projections ne nous est pas encore parvenue, bien que la loi de finances pour 1984 ait déjà été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale. En tout état de cause, la définition de ces non-priorités dans une « projection » résultant d'une concertation purement administrative ne saurait compenser ni excuser leur absence dans la loi soumise au Parlement.

## 2° LA COHÉRENCE GLOBALE DU IX<sup>e</sup> PLAN

La cinquième partie du rapport annexé à la deuxième loi de Plan s'intitule « le financement ». Elle énumère d'abord les mesures financières que le IX<sup>e</sup> Plan préconise afin de « motiver et mobiliser l'épargne », d'« accroître l'efficacité du système

financier » et d'« utiliser plus activement les finances publiques en conservant leur maîtrise » ; puis elle décrit la cohérence financière du Plan.

Soulignant à juste titre que les équilibres financiers sont liés au contexte macro-économique, le rapport envisage deux scénarios d'environnement international et leurs conséquences sur les résultats macro-économiques pour la durée du Plan.

La délégation a estimé utile de regrouper dans le tableau que l'on trouvera ci-contre les différents chiffres mentionnés à ce propos dans le rapport gouvernemental :

CHIFFRES EXTRAITS DU RAPPORT  
ANNEXE AU PROJET DE LOI

(En pourcentage.)

	Scénario favorable	Scénario plus défavorable
<b>Hypothèses d'environnement international.</b>		
<b>P.I.B. étranger :</b>		
• 1984 .....	1,6	1,3
• 1985 .....	?	1,6
• 1988 .....	2,8	?
• moyenne 1984-1988 .....	2,4	1,5
<b>Inflation étrangère :</b>		
• 1984 .....	5,7	4,7
• 1988 .....	4,3	3,0
<b>Prix du pétrole en dollars :</b>		
• moyenne 1984-1988 .....	0	- 1,7
<b>Résultats en volume.</b>		
<b>Différentiel P.I.B./P.I.B. étranger :</b>		
• 1984-1985 .....	Négatif	Négatif
• 1986 et suivants .....	Positif	Positif
• 1988 .....	+ 0,7 à + 1 point	?
<b>Investissement productif/P.I.B. :</b>		
• <i>toutes entreprises :</i>		
- 1982 .....	11,4	11,4
- 1988 .....	12 à 12,3	12 à 12,3
• <i>entreprises industrielles :</i>		
- 1982 .....	2,9	2,9
- 1988 .....	4,1 à 4,4	4,1 à 4,4
<b>Consommation des ménages :</b>		
• 1984 .....	0,4	0,4
• 1988 .....	Plus de 3 %	Proche de 3 %
<b>Salaire net par tête :</b>		
• <i>moyenne 1984-1988</i>		
- salariés à temps plein .....	1,2	0,9
- ensemble des salariés .....	0,5	0,2
<b>Taux de marge des entreprises :</b>		
• 1982 .....	35,6	35,6
• 1988 .....	38,7	38,7
<b>Prestations sociales :</b>		
• moyenne 1984-1988 .....	Vers 3 %	Vers 3 %
<b>Revenu disponible des ménages :</b>		
• moyenne 1984-1988 .....	1,4	1,0
<b>Taux d'épargne des ménages :</b>		
• 1984-1985 .....	+ 0,5 point	+ 0,5 point

Ce relevé des grandeurs macro-économiques qui sont censées sous-tendre la cohérence financière du IX<sup>e</sup> Plan appelle certaines réflexions :

1. Les chiffres mentionnés dans le rapport gouvernemental sont en nombre trop limité pour qu'il soit possible de reconstituer les deux scénarios dans leur ensemble et donc de s'assurer de leur cohérence, de leur pertinence et de leur vraisemblance. Il est d'autant plus difficile de comprendre les évolutions économiques que traduisent ces résultats que certaines valeurs ne sont chiffrées que pour le début et le terme de la période couverte par le Plan, tandis que d'autres - que l'on aurait pu tenter de rapprocher d'elles pour esquisser un test de cohérence - sont chiffrées seulement en moyenne annuelle pour l'ensemble de la période.

2. Un rapprochement toutefois peut être tenté à propos des revenus des ménages puisque, par chance ou par mégarde, plusieurs chiffres sont exprimés à ce sujet en moyenne annuelle 1984-1988. Prenons ceux qui sont relatifs au scénario le plus favorable :

- salaires nets par tête de l'ensemble des salariés + 0,5 %,
- prestations sociales ..... + 3,0 %,
- revenu disponible par ménage ..... + 1,4 %.

Si l'on considère :

- que l'augmentation de 0,5 % de l'ensemble des salaires nets - compte tenu de leur part relative dans les revenus des ménages - contribue approximativement pour 0,25 % à l'augmentation du revenu disponible des ménages (1),

- que l'augmentation de 3 % des prestations sociales contribue, pour les mêmes raisons, pour environ 1 % à l'augmentation de ce revenu disponible,

- que l'augmentation des impôts pesant sur les ménages - car l'essentiel de nouvelles impositions doit, d'après le texte même du IX<sup>e</sup> Plan, peser sur les ménages - contribue pour environ 0,7 % à la diminution du revenu disponible des ménages,

on doit admettre que la différence entre le chiffre de progression du revenu disponible des ménages prévu par le rapport gouvernemental (+ 1,4 %) et celui qui découle de l'influence conjuguée de ces trois facteurs (0,25 % + 1 % - 0,7 % = 0,55 %) résulte de l'augmentation du seul revenu brut des entrepreneurs individuels

---

(1) Afin de simplifier la démonstration, nous ne tiendrons pas compte du fait que ce sont les salaires nets *par tête* qui doivent croître de 0,5 % par an. Compte tenu de l'inévitable diminution du nombre des emplois salariés de 1984 à 1988, le chiffre de progression de la masse salariale sera plus faible que 0,5 % par an, ce qui renforce encore notre démonstration.

ou d'éléments tels que les revenus du capital revenant aux ménages. On conviendra aisément que laisser à ces seuls postes la responsabilité d'une progression annuelle de 0,85 % du revenu disponible des ménages de 1984 à 1988 ne peut être qu'illusoire.

Ce n'est là qu'un exemple et il serait possible d'en trouver bien d'autres. Ainsi, comment accorder crédit à des scénarios qui envisagent une croissance sensible du taux d'épargne des ménages au moment même où leurs revenus connaissent la progression la plus faible ?

3. Le scepticisme à l'égard de ces scénarios ne peut qu'être conforté par la constatation qu'aucune instance extérieure au Gouvernement ou à l'administration n'a pu y accéder. Ni la Commission nationale de planification, ni le Parlement n'ont en effet pu en avoir une connaissance complète. Et pourtant, le rapport annexé au IX<sup>e</sup> Plan, qui prend bien soin de préciser qu'ils « ne constituent ni des prévisions, ni des engagements de l'Etat », reconnaît que l'on doit les « considérer comme un élément d'appréciation ». Pourquoi priver la Commission nationale de planification, ou a fortiori le Parlement qui a un pouvoir de décision sur le IX<sup>e</sup> Plan tout entier, de cet « élément d'appréciation ».

La réponse à cette question ne résiderait-elle pas dans la « fragilité » de ces scénarios qui semblent correspondre davantage à une norme imposée qu'à une estimation raisonnable du futur ?

Un examen attentif des chiffres figurant dans ces scénarios montre que les premières années du Plan y sont assez proches de celles que dessinent les scénarios élaborés par le Service des études législatives du Sénat, mais que l'écart se creuse lorsque l'on avance dans le déroulement du Plan pour culminer en 1988, au terme du IX<sup>e</sup> Plan.

L'explication paraît tenir aux normes imposées à ces scénarios qui ne sont autres que les objectifs macro-économiques que la majorité de l'Assemblée nationale a fait inclure, par la voie d'une lettre rectificative gouvernementale, dans la première loi de Plan.

On comprend alors aisément que ces scénarios puissent décrire un avenir économique assez gris pour les premières années du Plan et un avenir économique plus rose pour ses dernières années ; et l'on s'explique aussi que bien des chiffres de moyenne annuelle sur la période 1984-1988 soient accompagnés de la mention suivant laquelle « cette moyenne recouvre une modération marquée en début de période compensée par des gains plus soutenus par la suite ».

Ces scénarios sont ainsi dans la parfaite continuité de la première loi du IX<sup>e</sup> Plan qui affirmait que celui-ci était « le plan de l'effort, le plan de l'espoir » :

- le plan de l'effort, il l'est forcément pour les premières années du Plan, compte tenu des difficultés du moment ;

- le plan de l'espoir, il le devient grâce à cette année 1988 où tous les indicateurs redeviennent positifs.

On ne peut cependant s'empêcher de ressentir un doute ; cet horizon 1988 est-il du domaine de la prévision économique et de l'appréciation réaliste ou du domaine de l'incantation politique ?

## CONCLUSION

---

Dès lors que la délégation s'interdisait d'examiner au fond le contenu de chacun des douze programmes prioritaires d'exécution qui constituent l'armature du rapport annexé à la seconde loi de Plan, il lui était difficile d'apporter une conclusion globale sur cette seconde loi de Plan. La délégation a donc préféré, plutôt que de prononcer ici approbation ou improbation, émettre quelques remarques qui sont autant d'interrogations sur le IX<sup>e</sup> Plan.

1. La seconde loi de Plan confirme la crainte, que la délégation avait exprimée dans son premier rapport, de l'apparition de fortes tensions sociales au cours des premières années du Plan. La nécessité de parvenir à une rapide désinflation et à l'équilibre des échanges extérieurs oblige à brider le revenu disponible des ménages; les rédacteurs du rapport gouvernemental, qui sont passés maîtres dans l'art de la litote, en prennent acte en mentionnant à ce propos l'exigence d'« un effort de modération plus marqué en début de période ». C'est là, déjà, une tâche difficile.

Mais on voit mal comment on pourra convaincre les ménages, au moment même où leurs revenus vont quasiment stagner, d'épargner davantage. Sans doute le IX<sup>e</sup> Plan prévoit-il certaines mesures d'encouragement à l'épargne, mais on peut douter de leur efficacité et de leur portée dans une telle conjoncture.

2. Le rapport annexé à la seconde loi de Plan n'évoque aucunement l'évolution du poids des prélèvements obligatoires. Or, la projection réalisée par les services du Sénat fait apparaître une nette augmentation de ce poids au cours du IX<sup>e</sup> Plan. Comment, dans ces conditions, l'engagement exprimé par le Président de la République de diminuer le poids des prélèvements obligatoires dans un proche avenir pourra-t-il être respecté au cours du IX<sup>e</sup> Plan? A la seule lecture du rapport déposé par le Gouvernement, on serait tenté de répondre que cet engagement est incompatible avec IX<sup>e</sup> Plan. Le commissaire au Plan, interrogé par la délégation sur ce point, s'est contenté de répondre qu'à son sens il n'y avait aucune incompatibilité entre le IX<sup>e</sup> Plan et l'engagement du Président de la République. La délégation ne peut que faire part au Sénat de son profond scepticisme à ce sujet.

3. Compte tenu, d'une part, de la progression soutenue que doivent connaître les programmes prioritaires d'exécution durant le IX<sup>e</sup> Plan et, d'autre part, des diverses contraintes budgétaires, on ne peut que prendre acte de l'importance du redéploiement des finances publiques. Celui-ci est clairement annoncé dans le rapport gouvernemental, mais si ce dernier fait connaître les bénéficiaires de ce redéploiement, il cache soigneusement l'identité de ses victimes. Nous retrouvons là l'absence de ces non-priorités que l'on avait pourtant clairement présentées, au moment du débat sur la réforme de la planification, comme la condition même de l'affirmation de véritables priorités. Une telle absence n'est-elle pas de nature à mettre en cause la crédibilité même du IX<sup>e</sup> Plan ?